



Integration Programmes for TCNs Προγράμματα Ένταξης ΥΤΧ
from Local Authorities από Τοπικές Αρχές

ΚΡΑΤΟΣ ΜΕΛΟΣ: ΚΥΠΡΟΣ

ΤΑΜΕΙΟ: ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ ΕΝΤΑΞΗΣ ΥΠΗΚΟΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ

ΕΤΗΣΙΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ: 2010

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ: 2007-2013

ΜΕΛΕΤΗ ΚΑΛΩΝ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΕ ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

ΔΡΑΣΗ «ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΕΝΤΑΞΗΣ ΥΤΧ ΑΠΟ ΤΟΠΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ»

ΓΑΒΡΙΗΛ ΑΜΙΤΣΗΣ

ΛΕΥΚΩΣΙΑ, 2012



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

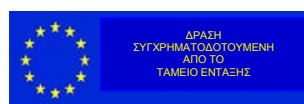


ΚΥΠΡΙΑΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΤΕΡΙΚΩΝ

ΤΑΜΕΙΑ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ



ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗ, ΠΡΟΟΔΟΣ, ΕΥΗΜΕΡΙΑ



Το Πρόγραμμα υλοποιείται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών, 2010, και συγχρηματοδοτείται από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους.

Η συγκεκριμένη Μελέτη εκπονήθηκε από τον Δρ. Γαβριήλ Αμίτση με την συμβολή ερευνητικής ομάδας της G&D Social Lab Ltd στο πλαίσιο υλοποίησης της Δράσης «Προγράμματα Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών από Τοπικές Αρχές» που συγχρηματοδοτείται από εθνικούς πόρους και πόρους του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών για το Πρόγραμμα 2010.

Ο **Γαβριήλ Αμίτσης** είναι νομικός, Επίκουρος Καθηγητής Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλειας στο Τμήμα Διοίκησης Μονάδων Υγείας και Πρόνοιας του ΑΤΕΙ Αθήνας, ενώ διδάσκει στο Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο και το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. Είναι σύμβουλος ελληνικών και κυπριακών φορέων και εμπειρογνώμονας Διεθνών Οργανισμών σε θέματα απασχόλησης, κοινωνικής ασφάλισης, κοινωνικής πρόνοιας και μετανάστευσης. Έχει δημοσιεύσει άρθρα και βιβλία σε θέματα απασχόλησης, επαγγελματικής κατάρτισης, κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής πρόνοιας.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	- 7 -
1. ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΜΕΛΕΤΗΣ.....	- 7 -
2. Η ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΟΥ ΜΕΤΑΝΑΣΤΗ.....	- 8 -
3. Η ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ ΥΛΗΣ	- 9 -
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α. ΤΟ ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΜΕΛΕΤΗΣ	- 10 -
1. ΕΠΙΛΕΓΟΝΤΑΣ ΚΑΙ ΟΜΑΔΟΠΟΙΩΝΤΑΣ ΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΑΝΑΦΟΡΑΣ.....	- 10 -
2. ΟΡΙΖΟΝΤΑΣ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΝΤΑΞΗ	- 12 -
3. ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΔΟΧΕΣ ΤΗΣ ΜΕΛΕΤΗΣ	- 17 -
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β. Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΝΤΑΞΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ.....	- 18 -
1. ΤΟ ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ	- 20 -
<i>1.1. Η Συνθήκη του Σένγκεν.....</i>	<i>- 21 -</i>
<i>1.2. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ</i>	<i>- 22 -</i>
<i>1.3. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ.....</i>	<i>- 23 -</i>
<i>1.4. Η Συνθήκη της Νίκαιας.....</i>	<i>- 25 -</i>
2. ΤΟ ΠΑΡΑΓΩΓΟ ΔΙΚΑΙΟ.....	- 25 -
<i>2.1. Η Οδηγία 2000/43/ΕΚ περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής</i>	<i>- 26 -</i>
<i>2.2. Η Οδηγία 2000/78/ΕΚ για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία.....</i>	<i>- 27 -</i>
<i>2.3. Η Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης.....</i>	<i>- 28 -</i>
<i>2.4. Η Οδηγία 2003/109/ΕΚ σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών που είναι επί μακρόν διαμένοντες</i>	<i>- 29 -</i>
3. ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΤΗΣ ΕΕ	- 30 -
<i>3.1. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.....</i>	<i>- 30 -</i>
<i>3.2. Αντιπροσωπευτικές παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης μεταναστών</i>	<i>- 44 -</i>
4. ΤΑ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΑ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΤΗΣ ΕΕ	- 49 -
<i>4.1. Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου</i>	<i>- 51 -</i>
<i>4.2. Το Πρόγραμμα INTI.....</i>	<i>- 52 -</i>
<i>4.3. Το Πρόγραμμα PROGRESS για την περίοδο 2007-2013.....</i>	<i>- 53 -</i>
<i>4.4. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών.....</i>	<i>- 54 -</i>

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ. ΚΡΙΣΙΜΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	- 56 -
1. Η ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΩΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΜΟΙΒΑΙΑΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ	- 56 -
2. ΕΘΝΙΚΑ ΜΟΝΤΕΛΑ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ	- 60 -
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ. Η ΣΧΕΣΗ ΤΟΠΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ	- 63 -
1. ΠΡΟΣΕΓΓΙΖΟΝΤΑΣ ΤΗΝ ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ «ΤΟΠΙΚΟΥ»	- 63 -
2. Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ Ε.Ε.	- 64 -
2.1. Μοντέλα Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Περιφέρεια.....	- 65 -
3. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΝΤΑΞΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ...	- 66 -
3.1. Η περίπτωση της Γερμανίας.....	- 68 -
3.2. Η περίπτωση της Δανίας.....	- 71 -
3.3. Η περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου	- 74 -
3.4. Η περίπτωση της Ολλανδίας	- 77 -
3.5. Η περίπτωση της Ισπανίας.....	- 79 -
3.6. Η περίπτωση της Ιταλίας.....	- 83 -
3.7. Η περίπτωση της Πορτογαλίας.....	- 85 -
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε. ΚΑΛΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΕ ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ	- 88 -
1. ΟΡΙΖΟΝΤΑΣ ΤΙΣ ΚΑΛΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ	- 92 -
2. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΩΝ ΚΑΛΩΝ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ ΕΝΤΑΞΗΣ ΣΕ ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ	- 94 -
2.1. Γερμανία.....	- 96 -
2.2. Δανία	- 97 -
2.3. Ηνωμένο Βασίλειο.....	- 99 -
2.4. Ολλανδία.....	- 100 -
2.5. Ιταλία.....	- 103 -
2.6. Ισπανία	- 104 -
2.7. Πορτογαλία.....	- 106 -
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ. ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	- 109 -
1. ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ	- 109 -
2. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ Ο.Τ.Α. ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΝΤΑΞΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ.....	- 111 -
3. ΚΑΛΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ	- 120 -
3.1. Οι καλές πρακτικές του Δήμου Συκεών-Νεάπολης.....	- 120 -
3.2. Οι καλές πρακτικές του Δήμου Αθηναίων.....	- 121 -
3.3. Οι καλές πρακτικές του Δήμου Κορυδαλλού	- 122 -

3.4. Οι καλές πρακτικές του Δήμου Αμαρουσίου.....	- 123 -
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ζ. ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΕ ΥΠΕΡΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ	- 124 -
1.Το ΠΡΟΤΥΠΟ ΤΩΝ ΗΠΑ	- 124 -
1.1. Πολιτικές ένταξης μεταναστών στις ΗΠΑ.....	- 125 -
2. Το ΠΡΟΤΥΠΟ ΤΟΥ ΚΑΝΑΔΑ	- 129 -
2.1. Πολιτικές ένταξης μεταναστών στον Καναδά.....	- 131 -
3.Το ΠΡΟΤΥΠΟ ΤΗΣ ΑΥΣΤΡΑΛΙΑΣ	- 135 -
3.1. Πολιτικές ένταξης μεταναστών στην Αυστραλία.....	- 137 -
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Η. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	- 140 -
1.ΤΑ ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ.....	- 140 -
2. Η ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΚΑΛΩΝ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ	- 142 -
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	- 145 -
ΑΛΛΕΣ ΠΗΓΕΣ.....	- 150 -
ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ.....	- 152 -

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΗΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

Α.Μ.Σ	Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού
άρθ.	άρθρο
Δ.Ο.Μ.	Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Κ.Ο.	Ευπαθείς Κοινωνικά Ομάδες
Ε.Κ.Τ.	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
Ε.Τ.Ε.	Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης
Ε.Τ.Π.	Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων
Ε.Υ.Σ.Ε.Κ.Τ.	Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου
ΕΣΔΕν	Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη
ΕΣΠΑ	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
Η.Β.	Ηνωμένο Βασίλειο
ΙΜΕΠΟ	Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής
Κ.Β.Α.	Κοινές Βασικές Αρχές
ΚτΠ	Κοινωνία των Πολιτών
Μ.Κ.Ο	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
ν.	νόμος
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Ο.Π.Δ.	Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Σ.Ε.Μ.	Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών
Τ.Α.	Τοπική Αυτοδιοίκηση
υ.τ.χ..	υπήκοοι τρίτων χωρών
Χ.Ε.Α.Δ.	Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας & Δικαιοσύνης

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η μετανάστευση συνιστά μια σύνθετη πραγματικότητα που αγγίζει το σύνολο των παραμέτρων που συγκροτούν μια σύγχρονη κοινωνία υποδοχής μεταναστών. Η πολιτική για τη μετανάστευση αποτελεί μέρος της συνολικής πολιτικής για την κοινωνία, την οικονομία και την κοινωνική συνοχή. Υπό αυτή την έννοια η κοινωνική ένταξη των μεταναστών θεωρείται ως κρίσιμο πεδίο ανάπτυξης και άσκησης δημόσιας πολιτικής που αφορά τη διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής και της οικονομικής ανάπτυξης και προϋποθέτει τον σχεδιασμό και την εφαρμογή ολοκληρωμένης και αποτελεσματικής πολιτικής.

Με την οικονομική και κοινωνική κρίση να επηρεάζουν πλέον και την Κυπριακή πραγματικότητα από τα τέλη της δεκαετίας του 2000, η συζήτηση περί κοινωνικής ένταξης των μεταναστών λαμβάνει σήμερα μια σχεδόν προκλητική διάσταση. Ωστόσο, η εμπειρία άλλων χωρών από τη μακρόχρονη παραμονή μεγάλων τμημάτων του, μόνιμως εγκατεστημένου, ενεργού πληθυσμού τους στο κοινωνικό περιθώριο αλλά και οι ανησυχητικές εκδηλώσεις των συνεπειών τέτοιας περιθωριοποίησης και στην Κύπρο, καθιστούν σαφές ότι η προώθηση της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών, περισσότερο και από μηχανισμό κοινωνικής συνοχής, αποτελεί ένα αίτημα που απορρέει από την υποχρέωση μιας δημοκρατικής πολιτείας να αναγνωρίζει και να εγγυάται την πλήρη συμμετοχή στη κοινωνική ζωή της, όλων όσων συμβάλλουν σε αυτή πραγματικά και σε μόνιμη βάση.

Στο πλαίσιο αυτό, «το τοπικό» αναδεικνύεται ως κατ' εξοχήν χώρος εφαρμογής της δημοκρατικής επιταγής και επίτευξης στόχων κοινωνικής συνοχής και αλληλεγγύης. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως θεσμική αρχή και οι φορείς του τοπικού επιπέδου ως εταίροι, καλούνται να αναλάβουν την ευθύνη και να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις που θέτουν τα νέα δεδομένα των οικονομικών συσχετισμών και των κοινωνικών σχηματισμών. Σχεδιάζοντας και υλοποιώντας βιώσιμες και αποτελεσματικές πολιτικές κοινωνικής ένταξης, ενταγμένες σε ευρύτερες στρατηγικές, αποτελούν το επίπεδο-κλειδί για την άσκηση αυτή της πολιτικής στο πλαίσιο μιας πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

1. Αντικείμενο και Στόχοι της Μελέτης

Αντικείμενο της Μελέτης αποτελεί η διερεύνηση και καταγραφή της διεθνούς εμπειρίας στην άσκηση πολιτικών κοινωνικής ένταξης των μεταναστών σε τοπικό επίπεδο μέσω της παρέμβασης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (στο εξής Τ.Α.). Βασικός στόχος της Μελέτης είναι να αναδείξει τις κύριες προκλήσεις και να παρέχει τεχνογνωσία και πρόσβαση σε πηγές αντικειμενικής πληροφόρησης για τις δυνατότητες δημιουργίας ενός νέου μοντέλου άσκησης

κοινωνικής ένταξης των μεταναστών από τους φορείς Τ.Α. στην Κύπρο, εμπλουτίζοντας έτσι τη γενικότερη συζήτηση σχετικά με την ένταξη των μεταναστών στην Κυπριακή κοινωνία.

2. Η οριοθέτηση του μετανάστη

Ο όρος «μετανάστευση» χρησιμοποιείται γενικά για να υποδηλώσει τη διαδικασία μετακίνησης οικογενειών ή ατόμων από το κράτος προέλευσης στο κράτος υποδοχής. Στο πεδίο εφαρμογής της υπάγονται διαφορετικές περιπτώσεις αναφοράς.

- ⇒ **Αλλοδαπός**: σημαίνει πρόσωπο το οποίο δεν είναι Κύπριος υπήκοος¹
- ⇒ **Μετανάστης**: πρόσωπο, το οποίο μετακινείται σε δεδομένο χρόνο από ένα συγκεκριμένο μέρος της γης σε άλλο, κατά κανόνα, όχι κάτω από ιδανικές συνθήκες. Βασικές κατηγορίες μεταναστών είναι οι οικονομικοί μετανάστες και οι εργαζόμενοι μετανάστες.
- ⇒ **Ανιθαγενής**: είναι το πρόσωπο που στερείται ιθαγένειας, δηλαδή το πρόσωπο που δεν θεωρείται πολίτης οποιασδήποτε πολιτείας σύμφωνα με το δίκαιό της.
- ⇒ **Πολυιθαγενής** είναι το πρόσωπο που έχει συγχρόνως τις προϋποθέσεις κτήσης της ιθαγένειας περισσότερων (διπλή ή πολλαπλή ιθαγένεια) της μιας πολιτειών.
- ⇒ **Ευρωπαϊός πολίτης (υπήκοος κρατών - μέλους ΕΕ)**: είναι μία δεύτερη κατηγορία αλλοδαπού που αφορά στους υπηκόους κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά την έννοια του άρ. 17§1 της Συνθήκης, με συνέπεια να απολαμβάνει των δικαιωμάτων που πηγάζουν από τα ιδιότητα του αυτή, σύμφωνα με τα όσα ορίζει το κοινοτικό δίκαιο.
- ⇒ **Υπήκοος τρίτης χώρας**: κάθε πρόσωπο που δεν είναι πολίτης της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 17, παράγραφος 1 της Συνθήκης και δεν απολαύει του κοινοτικού δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας, όπως ορίζεται στο άρθρο 2, παράγραφος 5 του Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν.
- ⇒ **Πρόσφυγας**: ο αλλοδαπός, ο οποίος δηλώνει προφορικά ή εγγράφως ενώπιον οποιασδήποτε ελληνικής αρχής, στα σημεία εισόδου στη ελληνική επικράτεια ή εντός αυτής, ότι ζητεί άσυλο στη χώρα ή ο αλλοδαπός, ο οποίος με οποιονδήποτε τρόπο ζητεί να μην απελαθεί σε κάποια χώρα εξ αιτίας φόβου δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων, θεωρείται ως αιτών άσυλο σύμφωνα με τη σύμβαση της Γενεύης του 1951 και, μέχρι την οριστική

¹ Βλ. άρθρο 2 του περί Αλλοδαπών και Μεταναστεύσεως (Τροποποιητικός) Νόμου του 2007.

κρίση του αιτήματός του, δεν επιτρέπεται η καθ' οιονδήποτε τρόπο απομάκρυνσή του από τη χώρα.

- ⇒ **Αιτητής άσυλο:** Είναι το πρόσωπο που υπέβαλε αίτηση να του χορηγηθεί πολιτικό άσυλο και για όσο χρόνο αναμένει την έκδοση της σχετικής απόφασης βρίσκεται σε ειδικό νομικό καθεστώς.
- ⇒ **Επί μακρόν διαμένων** (στην επικράτεια Κράτους Μέλους της ΕΕ): Ως επί μακρόν διαμένων θεωρείται όποιος έχει συμπληρώσει συγκεκριμένη διάρκεια διαμονής στην επικράτεια ενός κράτους-μέλους κατά τρόπο νόμιμο και αδιάλειπτο, ώστε να διαφαίνεται ή να εικάζεται η βούλησή του να εγκατασταθεί ή να παραμείνει στη χώρα για μεγάλο χρονικό διάστημα.
- ⇒ **Ασυνόδευτος ανήλικος:** είναι ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής που δεν έχει συμπληρώσει το 18ο έτος της ηλικίας του και ο οποίος είτε εισήλθε στην Κυπριακή επικράτεια χωρίς να συνοδεύεται από τον κατά το νόμο υπεύθυνο για την επιμέλεια του ενηλίκου, είτε βρέθηκε χωρίς συνοδεία μετά την είσοδο του στη χώρα.

3. Η διάρθρωση της ύλης

Η Μελέτη διαρθρώνεται σε οκτώ Θεματικά Κεφάλαια που συστηματοποιούν τα βασικά πορίσματα της έρευνας. Στο Κεφάλαιο Α οριοθετείται το πλαίσιο της έρευνας, παρουσιάζονται τα κριτήρια ομαδοποίησης των χωρών αναφοράς, ενώ επιλέγονται οι αναγκαίες θεωρητικές προσεγγίσεις για την τυποποίηση της κοινωνικής ένταξης. Το Κεφάλαιο Β παρουσιάζει τους θεσμούς (δίκαιο), τις πολιτικές και τα εργαλεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ανάπτυξη μιας ευρωπαϊκής πολιτικής κοινωνικής ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών. Το Κεφάλαιο Γ θίγει κρίσιμα ζητήματα κοινωνικής ένταξης μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Περιφέρεια, ενώ το Κεφάλαιο Δ εξετάζει την κρίσιμη σχέση μεταξύ της «τοπικότητας» και της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στο ρόλο της Τ.Α ως φορέα άσκησης ενταξιακής πολιτικής μεταναστών στις υπό εξέταση χώρες. Το Κεφάλαιο Ε εντοπίζει και τυποποιεί ένα πλέγμα καλών πρακτικών στις Ευρωπαϊκές χώρες αναφοράς, ενώ το Κεφάλαιο ΣΤ παρουσιάζει αναλυτικά την Ελληνική εμπειρία. Το Κεφάλαιο Ζ εντοπίζει και τυποποιεί ένα πλέγμα καλών πρακτικών στις χώρες αναφοράς εκτός ΕΕ (ΗΠΑ, Καναδάς, Αυστραλία), ενώ στο Κεφάλαιο Ζ επιχειρείται μια κριτική αποτίμηση της διεθνούς εμπειρίας, εξετάζοντας δυνατότητες και προϋποθέσεις μεταφοράς καλών πρακτικών στην Κυπριακή πραγματικότητα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α. ΤΟ ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΜΕΛΕΤΗΣ

1. Επιλέγοντας και ομαδοποιώντας τις χώρες αναφοράς

Η υπερεθνική και ευρωπαϊκή εμπειρία των πολιτικών ένταξης μεταναστών μπορεί να εμπλουτίσει τον διάλογο για τη βελτίωση της στόχευσης και της αποτελεσματικότητας των πολιτικών ένταξης στην Κυπριακή Δημοκρατία, καθώς τα πορίσματα που προκύπτουν από τη συγκριτική έρευνα στο πεδίο της μετανάστευσης παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον σε περιόδους οικονομικής ύφεσης. Υπό το πρίσμα αυτό, το περιεχόμενο της Μελέτης αντιστοιχεί στην εκπόνηση συγκριτικής έρευνας σε υπερεθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.

(α) Σε **υπερεθνικό επίπεδο**, το πεδίο της συγκριτικής έρευνας επικεντρώνεται σε τρεις χώρες που εμφανίζουν υψηλά ποσοστά εισόδου μεταναστών εξαιτίας σύνθετων κοινωνικοοικονομικών παραγόντων. Πρόκειται για τις **ΗΠΑ**, τον **Καναδά** και την **Αυστραλία**.

(β) Σε **ευρωπαϊκό επίπεδο**, το πεδίο της συγκριτικής έρευνας επικεντρώνεται σε οκτώ Κράτη Μέλη της ΕΕ που έχουν θεσμοθετήσει ειδικές πολιτικές ένταξης μεταναστών σε τοπικό επίπεδο. Πρόκειται για τη **Γερμανία**, τη **Δανία**, την **Ελλάδα**, το **Ηνωμένο Βασίλειο** (στο εξής ΗΒ), την **Ισπανία**, την **Ιταλία**, την **Ολλανδία** και την **Πορτογαλία**. Η επιλογή τους έγινε βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων που οδήγησαν στην κατάταξη των χωρών σε δύο ομάδες.

α) Με βάση το κριτήριο των μεταναστευτικών εμπειριών, η διάκριση γίνεται ανάμεσα σε **παραδοσιακές χώρες υποδοχής** (Γερμανία, ΗΒ, Ολλανδία) και σε **νέες χώρες υποδοχής** (Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία).

Οι **παραδοσιακές χώρες υποδοχής** ανήκουν στον ανεπτυγμένο βιομηχανικό Βορρά και το μεταναστευτικό τους πρότυπο ξεκινά με τη μορφή της οικονομικής μετανάστευσης (Εμκε-Πουλοπούλου, 2007), ενώ στη συνέχεια εγκαθίστανται σταδιακά όλο και περισσότεροι μετανάστες με τις οικογένειες τους στη βάση του δικαιώματος της οικογενειακής επανένωσης. Από τη δεκαετία του 1990 αρχίζουν να σημειώνουν μία στροφή προς ολοένα και πιο περιοριστικές πολιτικές εισόδου² που ευνοούν μόνο μετανάστες υψηλής εξειδίκευσης (Τριανταφυλλίδου και Γρώπα, 2009). Ταυτόχρονα οι προκλήσεις με τις οποίες έρχονται, οι χώρες αυτές, αντιμέτωπες αφορούν ιδίως την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και της περιθωριοποίησης των μεταναστών δεύτερης και τρίτης γενιάς.

² Στα μέσα της δεκαετίας του 1970, οι χώρες αυτές τερμάτισαν τις πολιτικές προσέλκυσης του ξένου εργατικού δυναμικού μετά την οικονομική επιβράδυνση που προκάλεσαν οι πετρελαϊκές κρίσεις εκείνης της περιόδου.

Η Δανία παραδοσιακά δεν θεωρείται χώρα μετανάστευσης³. Αυτό οφείλεται στον σχετικά ομοιογενή πληθυσμό των 5,4 εκατομμυρίων, με μια ισχυρή αίσθηση της εθνικής ταυτότητας, και στο γεγονός ότι, μέχρι πρόσφατα, οι μεταναστευτικές ροές ήταν μέτριες. Επιπλέον, το κράτος πρόνοιας σχεδιάστηκε με βάση μια πολιτισμικά όμοια αστική τάξη, και η οικονομία της, μπόρεσε να προσαρμοστεί σε μια ποικιλία από διεθνείς προκλήσεις με την αξιοποίηση των θεσμών οι οποίοι δημιουργήθηκαν και λειτουργούσαν γύρω από ένα ισχυρό αίσθημα πολιτειακής αλληλεγγύης. Οι περισσότεροι μετανάστες στη Δανία προερχόταν από άλλες σκανδιναβικές και δυτικές χώρες, ενώ κατά τη διάρκεια του 20ου αιώνα η μετανάστευση πρωταρχικά αποτελείτο από πολλαπλά κύματα προσφύγων⁴ και για μια σύντομη περίοδο από τα τέλη της δεκαετίας του 1960 μέχρι το 1973, Δανικές εταιρίες καλούσαν μικρό αριθμό των αποκαλούμενων «φιλοξενούμενων εργαζόμενων». Έτσι η Δανία μετατράπηκε σταδιακά σε χώρα μετανάστευσης (Hedetoft, 2006).

Καθώς όλο και περισσότεροι πρόσφυγες άρχισαν να φθάνουν από χώρες του τρίτου κόσμου, υπήρξε μια αλλαγή πολιτικής. Η Δανία από το 1999 εφάρμοσε προγράμματα κοινωνικής ένταξης ενώ ο επαναπατρισμός έγινε αναπόσπαστο μέρος των προγραμμάτων προσωρινής διαμονής. Από το 2001, οι πρόσφυγες αποθαρρύνονται από το να υποβάλουν αίτηση ασύλου, και οι αριθμοί έχουν μειωθεί δραματικά.

Οι **νέες χώρες υποδοχής** μετατράπηκαν από χώρες προέλευσης σε χώρες υποδοχής μεταναστών (King, 1997), εξέλιξη που αντανακλά την ως ένα βαθμό σταδιακή βελτίωση της οικονομικής κατάστασης και των συνθηκών διαβίωσης τους. Τα μεταναστευτικά τους ρεύματα επηρεάστηκαν καθοριστικά από την κατάρρευση των κομμουνιστικών καθεστώτων της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (Μουσούρου 2003), ενώ η παγκοσμιοποίηση των μεταναστευτικών ροών στη δεκαετία του 2000 επηρέασε σημαντικότερα τις χώρες του Νότου⁵. Η μεταναστευτική τους εμπειρία χαρακτηρίζεται από την απουσία ολοκληρωμένων πολιτικών μετανάστευσης, δηλαδή πολιτικών με μακροπρόθεσμη προσέγγιση στα θέματα εισόδου και ενσωμάτωσης των μεταναστών (Τριανταφυλλίδου & Γρώπα, 2009). Οι χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου συγκεντρώνουν μεγάλο αριθμό μεταναστών χωρίς χαρτιά καθώς συντελεί σε αυτό και η δυσκολία ελέγχου και επιτήρησης των θαλασσίων και χερσαίων

³ Κατά τη διάρκεια των τελευταίων έξι αιώνων, η Δανία έχει βιώσει τη μετανάστευση στη χώρα, μικρών ομάδων και ατόμων, όπως οι Ολλανδοί αγρότες στις αρχές του 16ου αιώνα και οι Εβραίοι από διάφορες χώρες της Ευρώπης τον 17ο αιώνα.

⁴ Οι δύο Παγκόσμιοι Πόλεμοι έφεραν πολλούς Ανατολικοευρωπαίους, Εβραίους, Γερμανούς και στη Δανία. Στη δεκαετία του 1970, η Δανία δέχθηκε πρόσφυγες από τη Χιλή και το Βιετνάμ, κατά πάσα πιθανότητα περίπου 1.000 άτομα ετησίως. Ο Ψυχρός Πόλεμος, η κατάρρευση των αυτοκρατοριών, οι ομοσπονδίες, και οι συγκρούσεις στη Μέση Ανατολή οδήγησαν στην άφιξη πολλών νέων ομάδων στη δεκαετία του 1990, κυρίως Ρώσων, Ούγγρων, Βόσνιων, Ιρανών, Ιρακινών, και κατοίκων του Λιβάνου.

⁵ Η αύξηση της αστικοποίησης, η μείωση του κόστους της μετανάστευσης, η διαμόρφωση νέων μεταναστευτικών δικτύων, η πολιτική αστάθεια, οι κλιματικές αλλαγές, είναι κάποιοι από τους λόγους που συντελούν στην αύξηση των παγκόσμιων μεταναστευτικών ροών. Σύμφωνα με τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης, ο αριθμός των προσφύγων το 2009 ήταν 15,2 εκατομμύρια.

συνόρων τους. Επιπρόσθετα οι χώρες αυτές χαρακτηρίζονται από διαδοχικά προγράμματα νομιμοποίησης, (Μπαγκαβός & Παπαδοπούλου, 2003 Τριανταφυλλίδου & Γρώπα, 2009) ενώ εμφανίζουν παρόμοιες κοινωνικές και οικονομικές ιδιαιτερότητες και θεσμικές εγγενείς αδυναμίες (ανεπτυγμένη παραοικονομία, ευελιξία των παραγωγικών διαδικασιών και διευρυμένο πρωτογενή τομέα παραγωγής).

β) Με βάση το μοντέλο της πολιτισμικής ένταξης των μεταναστών, η διάκριση γίνεται ανάμεσα σε χώρες που υιοθετούν το πολυπολιτισμικό μοντέλο ένταξης μεταναστών (Γερμανία, ΗΒ, Ολλανδία) και σε χώρες που υιοθετούν το αφομοιωτικό μοντέλο ένταξης (Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία).

Οι χώρες της πρώτης ομάδας εμφανίζουν προηγμένες πολιτικές ενσωμάτωσης και ειδικά προγράμματα για διαφορετικές εθνοτικές κοινότητες (Hollifield, 1997, Rex, 1991). Σήμερα στις χώρες αυτές υπάρχει έντονη αμφισβήτηση για τα οφέλη και την επιτυχία των πολιτικών ενθάρρυνσης της πολυπολιτισμικότητας (Manning, 2011, Time, 2011, Guardian, 2011), ενώ ο δημόσιος διάλογος για τη μετανάστευση επικεντρώνεται κυρίως στο ζήτημα της κοινωνικής ή κοινοτικής συνοχής, με την ένταξη να αποκτά σταδιακά υποχρεωτικό χαρακτήρα (Carrera, 2006).

Οι χώρες που προσεγγίζουν το αφομοιωτικό μοντέλο ένταξης βασίσθηκαν κυρίως στο ρεπουμπλικανικό μοντέλο, που εξομοιώνει τα δικαιώματα των μεταναστών με αυτά των γηγενών πληθυσμών, χωρίς να θεωρεί τους μετανάστες ως ιδιαίτερες πολιτισμικές ομάδες με συγκεκριμένα ποιοτικά χαρακτηριστικά και συμφέροντα. Εμφανίζουν περιορισμένες και επιφυλακτικές πολιτικές ένταξης, ενώ το μεγαλύτερο μέρος των πολιτικών τους προωθείται μέσω νομοθετικών ρυθμίσεων (Μπάγκαβος & Παπαδοπούλου, 2003, ΙΜΕΠΟ 2006, (Τριανταφυλλίδου & Γρώπα, 2009). Σήμερα ο δημόσιος διάλογος για την μετανάστευση επικεντρώνεται σε θέματα ελέγχου, εγκληματικότητας και φόβων απώλειας της υποτιθέμενης εθνικής πολιτισμικής ομοιομορφίας (Gropas, 2008).

2. Ορίζοντας την κοινωνική ένταξη

Η οριοθέτηση της **κοινωνικής ένταξης** (social inclusion, insertion social, soziale Eingliederung) προσδιορίζεται με αναφορά στους παράγοντες ιδεολογικού / πολιτικού χαρακτήρα που επιδρούν στη σύλληψη / θεώρηση των κοινωνικών προβλημάτων και επηρεάζουν τη διαμόρφωση των αρχών άσκησης κοινωνικής πολιτικής. Τα πρότυπα υποδείγματα κατανόησης και ερμηνείας των παραγόντων αυτών που συζητούνται στη διεθνή βιβλιογραφία αναδεικνύουν δύο κυρίαρχα μοντέλα οριοθέτησης της ένταξης⁶. Το πρώτο

⁶ Βλ. ενδεικτικά P. Abrahamson, "Researching poverty and social exclusion in Europe", *Journal of European Social Policy*, 13, 3 2003, σ. 281.

μοντέλο προβάλλει μία ολιστική προσέγγιση των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας που υπερβαίνουν την καταπολέμηση των εισοδηματικών διαστάσεων της φτώχειας (κοινωνικός αποκλεισμός), ενώ το δεύτερο μοντέλο δίνει έμφαση στην έννοια της ένταξης ως μηχανισμού προώθησης ενός εναλλακτικού τρόπου παρέμβασης του Κοινωνικού Κράτους για την κάλυψη των πολιτών που αδυνατούν να συμμετάσχουν αποτελεσματικά στο κοινωνικό και οικονομικό ιστό.

Σε επίπεδο κοινωνικής πολιτικής, ο **κοινωνικός αποκλεισμός** προσδιορίζεται ως σώρευση ποικίλων μορφών περιθωριοποίησης, οι οποίες περιλαμβάνουν το χαμηλό μορφωτικό επίπεδο, τις άσχημες συνθήκες υγείας, την έλλειψη στέγης, την απουσία οικογενειακής στήριξης, την αδυναμία συμμετοχής στον κοινωνικό και πολιτιστικό ιστό και την έλλειψη απασχόλησης. Ο συνδυασμός όλων αυτών των μορφών θέτει σε κίνδυνο την αξιοπρεπή διαβίωση του ατόμου, οδηγώντας συχνά σε συνθήκες περιθωριοποίησης, αποστέρησης και παραβατικής συμπεριφοράς. Η παρεμβατική δράση του Κοινωνικού Κράτους νομιμοποιείται εδώ με βάση τις αρχές της κοινωνικής δικαιοσύνης και αλληλεγγύης, που προωθούνται ιδίως μέσω της θεσμοθέτησης δικαιωμάτων σε παροχές και υπηρεσίες, ώστε τα αποκλεισμένα άτομα να μην απωλέσουν de facto την ιδιότητα του πολίτη.

Ο κοινωνικός αποκλεισμός είναι μια πολυσύνθετη και δυναμική έννοια που περιγράφει μια σύνθετη διαδικασία αποξένωσης από τον κοινωνικό και οικονομικό ιστό μιας χώρας. Διαφοροποιείται από την έννοια της φτώχειας (τόσο στη σχετική όσο και στην απόλυτη μορφή της), η οποία περιορίζεται στην έλλειψη εισοδηματικών πηγών και στην ανεπάρκεια του επιπέδου υλικής ευημερίας.

Από δογματική άποψη, η επισκόπηση των θεωρητικών προσεγγίσεων του κοινωνικού αποκλεισμού αναδεικνύει μια ποικιλομορφία αντιλήψεων για τα αίτια και τους παράγοντές του, τυποποιώντας ένα πεδίο αντιπαράθεσης, στο οποίο εμπλέκονται διάφορα επιστημονικά υποδείγματα και συγκρουόμενες πολιτικές ιδεολογίες. Ανεξάρτητα από τη διαδεδομένη χρήση του όρου στη σύγχρονη κοινωνικοπολιτική συζήτηση, η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού παραμένει δυναμική και εξελίξιμη, τόσο εξαιτίας της έλλειψης ενός κυρίαρχου θεσμικού προτύπου οριοθέτησης, όσο κυρίως εξαιτίας της σύνδεσης του αποκλεισμού με κοινωνικές συνθήκες και ανάγκες που διαφοροποιούνται, όπως και στην περίπτωση της φτώχειας, συνεχώς.

Ανεξάρτητα από τις διαφοροποιήσεις που παρατηρούνται στις θεωρητικές προσεγγίσεις για την οριοθέτηση του κοινωνικού αποκλεισμού, η επισκόπηση της σχετικής βιβλιογραφίας αναδεικνύει ορισμένα κοινά στοιχεία που θεωρούνται ότι συγκροτούν τον σκληρό πυρήνα της έννοιας: α) ο κοινωνικός αποκλεισμός συνδέεται με αυξημένες δυσχέρειες αξιοποίησης της κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη και άσκησης των δεξιοτήτων και ικανοτήτων του, β)

αντανακλά συνθήκες ανισότητας (επίπεδα αποδοχών, επάρκεια σε υλικά αγαθά, κλπ) εξαιτίας γ) παραγόντων που απορρέουν από κοινωνικές σχέσεις και συναλλαγές και συνεπάγεται την αποξένωση κάποιου ατόμου από την ιδιωτική αγορά και κυρίως την αγορά εργασίας, τους πολιτικούς / νομικούς θεσμούς μιας κοινωνίας, τις υπηρεσίες και τις παροχές του Κοινωνικού Κράτους, τα άτυπα δίκτυα στήριξης (οικογένεια, συγγενείς, φίλοι) και την κοινότητα⁷.

Υπό το πρίσμα αυτό, ο αποκλεισμός εμφανίζεται σε περιόδους σώρευσης προβλημάτων (σε άτομα ή νοικοκυριά), τα οποία, συνήθως, εκδηλώνονται με τις ακόλουθες μορφές:

Πεδίο εκδήλωσης	Μορφές εκδήλωσης του κοινωνικού αποκλεισμού
<i>Κοινωνικό πεδίο</i>	Απουσία απασχόλησης Δυσχέρειες πρόσβασης στην εκπαίδευση, την ιατρική περίθαλψη και άλλες υπηρεσίες
<i>Οικονομικό πεδίο</i>	Αδυναμία πρόσβαση στην αγορά εργασίας Αδυναμία πρόσβαση σε κοινούς κοινωνικούς πόρους και δραστηριότητες (κατανάλωση, αποταμίευση, κλπ.)
<i>Πολιτικό πεδίο</i>	Αδυναμία πρόσβασης στους δημοκρατικούς μηχανισμούς λήψης αποφάσεων Μη εξάσκηση εκλογικού δικαιώματος Αδιαφορία ως προς τις δραστηριότητες και εξελίξεις στην τοπική κοινότητα / περιορισμένη συμμετοχή σε οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών
<i>Νομικό πεδίο</i>	Αδυναμία άσκησης θεμελιωδών δικαιωμάτων Αδυναμία πρόσβασης στη δικαιοσύνη
<i>Πολιτιστικό πεδίο</i>	Αποκλεισμός από διαδεδομένες παραδοσιακές κοινωνικές πρακτικές (που συνδέονται με τη θρησκεία, την γλώσσα και τη εθνικότητα του ατόμου) Εξασθένηση του κοινωνικού δικτύου του ατόμου με αποτέλεσμα να μειώνονται οι άτυπες κοινωνικές επαφές και να αμβλύνονται οι πιθανότητες ανεύρεσης εργασίας Αδυναμία συμμετοχής σε πολιτιστικές δραστηριότητες

Η εννοιολογική εξάντληση των όρων της ενσωμάτωσης και της ένταξης είναι τουλάχιστον δυσχερής. Η δυσχέρεια οφείλεται όχι μόνο στην πολλαπλότητα των ορισμών που αποδίδονται στους εν λόγω όρους, αλλά και σε αυτήν καθ' αυτήν την κατά περίπτωση επιλογή τους. Ενσωμάτωση, ένταξη, αφομοίωση, επιπολιτισμός είναι οι συχνότερα χρησιμοποιούμενες έννοιες. Οι όροι εν γένει περιγράφουν τις διαδικασίες και το βαθμό συμμετοχής του ατόμου σε ένα κοινωνικό σύστημα. Στην περίπτωση των μεταναστών αυτές οι διαδικασίες καθορίζονται από τις συνθήκες ανασύστασης της σχέσης του ατόμου με την κοινωνία υποδοχής και τους όρους συμμετοχής σε αυτήν. Πρόκειται για πολιτικές που καθορίζουν σε σημαντικό βαθμό τις διαδικασίες άρνησης ορισμένων αξιών, αναφορικά με την άσκηση καθημερινών δραστηριοτήτων και την υιοθέτηση εκείνων που αρμόζουν περισσότερο στις συνθήκες και τους όρους διαβίωσης στη χώρα υποδοχής (Δημουλάς και Παπαδοπούλου, 2004).

⁷ Βλ. D. Mayes / J. Berghman / R. Salais (eds.), Social Exclusion and Social Policy, 2001 και J. Hills / J. le Grand / D. Piachaud (eds.), Understanding Social Exclusion, 2002.

Η καταγωγή του όρου της ενσωμάτωσης (integration) αποδίδεται στον συγγραφέα Emile Durkheim μέσα από το έργο του *Οι κοινωνικές αιτίες της αυτοκτονίας*⁸. Όμως, ο όρος εξελίχθηκε σ' έναν ιδιαίτερα ασαφή όρο γιατί η χρήση του συναντάται τόσο στο επιστημονικό όσο και στο πολιτικό λεξιλόγιο⁹.

Η αποικιοκρατία αφήνει ως κληροδότημα την νομιμοποίηση των όρων επιπολιτισμός (acculturation) και αφομοίωση (assimilation). Η υιοθέτηση των πολιτισμικών χαρακτηριστικών ορίστηκε ως «επιπολιτισμός», «αφομοίωση», ή «πολιτισμική ενσωμάτωση». Η συμμετοχή στα διάφορα επίπεδα του κοινωνικού βίου ορίστηκε ως «ενσωμάτωση», «κοινωνική ενσωμάτωση» ή «δομική ενσωμάτωση»¹⁰, η οποία σε ορισμένες περιπτώσεις προϋποθέτει την πλήρη αποδοχή των αξιών της χώρας υποδοχής, καθώς και την πλήρη άρνηση της εκ της γέννησης διαφορετικής εθνικής ταυτότητας (Παπαδοπούλου, 2011 Berry, 1997).

Για πρώτη φορά ο όρος συσχετίζεται με το φαινόμενο της μετανάστευσης και τους όρους συμμετοχής των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής από την Σχολή του Σικάγο¹¹. Από εδώ έλκουν την καταγωγή τους τα δυο βασικά υποδείγματα πραγμάτευσης της ενσωμάτωσης των μεταναστών στη χώρα υποδοχής στη μεταπολεμική Ευρώπη. Κατά το πρώτο, την «κοινωνικο-δομική προσέγγιση», ενσωμάτωση (integration) είναι η συμμετοχή των μεταναστών στις κοινωνικο-οικονομικές δομές (επάγγελμα, εκπαίδευση, κατοικία, εισόδημα, αγορά εργασίας, μεταναστευτικό καθεστώς, κλπ) της χώρας υποδοχής, ενώ η αφομοίωση (assimilation) συνιστά την προσαρμογή των μεταναστών στο πολιτισμικό σύστημα της χώρας υποδοχής (αξίες, συμμετοχή σε οργανώσεις, διεθντικές επαφές κα) (Park et al, 1964, Gordon, 1964). Κατά το δεύτερο υπόδειγμα, την «ατομικιστική προσέγγιση», ενσωμάτωση ορίζεται η διαδικασία πολιτισμικής εξομοίωσης του μετανάστη με τον ημεδαπό μέσα από

⁸ Η πρώτη έκδοση του βιβλίου πραγματοποιήθηκε στο Παρίσι το 1897. Για τον Durkheim «η διαδικασία της κοινωνικής ενσωμάτωσης είναι η θεμελιώδης διαδικασία σύστασης των κοινωνιών μας αλλά και συμμετοχής μας σε αυτές». Αυτό δηλαδή που ονόμαζε ενσωμάτωση της κοινωνίας (integration de la société) και ενσωμάτωση στην κοινωνία ((integration a la société) (Schnapper, 2007).

⁹ Η Schnapper (1998) αναφέρει πως πρέπει να γίνεται διάκριση της πολιτικής από την κοινωνιολογική χρήση του όρου. Στην ουσία πρόκειται για τον ίδιο όρο που ακολούθησε δυο «καριέρες», μια επιστημονική και μια πολιτική. Ο επιστημονικός όρος ερμηνεύτηκε ως η θεμελίωση διαδικασία σύστασης των κοινωνιών μας ενώ, ο πολιτικός όρος γνώρισε μεταβολές ανάλογα με την πολιτικο-οικονομική συγκυρία και εξυπηρέτηση ιδεολογικά τις σχεδιαζόμενες και εφαρμοζόμενες πολιτικές ενσωμάτωσης.

¹⁰ Η λεγόμενη πολιτική της αφομοίωσης αρχικά συνεπαγόταν όχι την κατάργηση των ιδιαιτεροτήτων των πρόσφατα μεταναστευσάντων πληθυσμών αλλά τον περιορισμό τους στην ιδιωτική σφαίρα και την αποφυγή έκφρασης τους στο δημόσιο βίο και προσδιορίζεται κυρίως από την ανασύνθεση των αξιών της χώρας υποδοχής με τη διαμόρφωση ενός νέου μείγματος που συνεπάγεται την ισότιμη παρουσία των διαφορετικών εθνικών ταυτοτήτων. Η εντονότατη όμως κριτική που δέχθηκε ο όρος της αφομοίωσης (assimilation) ως διαδικασία που καταστρέφει τον πολιτισμό των χωρών προέλευσης των μεταναστών, την συνέδεσε με την αποικιοκρατία, τον εθνικισμό και τον ιμπεριαλισμό. Έτσι ο όρος «παρεξηγήθηκε» και φορτίστηκε αρνητικά.

¹¹ Βλ. σχετικά το έργο των Thomas and Znaniecki, *The Polish Peasant in Europe and America* που εκδόθηκε το 1920. Οι δυο συγγραφείς ήθελαν να αποδείξουν ότι η συχνά εύθραυστη πνευματική κατάσταση των μεταναστών δεν οφείλεται στη φυλή τους και σε βιολογικούς παράγοντες,, αλλά ότι συνδέεται άμεσα με τις κοινωνικές αλλαγές που επήλθαν στην καθημερινή τους ζωή ως συνέπεια της μετανάστευσης

μονομερή προσαρμογή του στο πολιτισμικό σύστημα της χώρας υποδοχής (Park et al, 1964, Gordon, 1964).

Στην ελληνική βιβλιογραφία ο Κόντης ορίζει την ενσωμάτωση¹² ως μια σύνθετη διαδικασία μέσω της οποίας ο μετανάστης γίνεται μέλος της νέας κοινωνίας και ως δυναμική πορεία προς μια επιθυμητή κατάσταση απουσίας διακρίσεων μεταξύ συγκρίσιμων ομάδων (ως προς το φύλλο, την ηλικία, την εκπαίδευση κτλ.) ημεδαπών και αλλοδαπών, θεωρώντας πως η ενσωμάτωση αναφέρεται στην ισότιμη συμμετοχή τους στην κοινωνική, οικονομική, πολιτική, πολιτιστική ζωή της χώρας (Κόντης, 2001, 190). Παράλληλα, οι Entzinger and Biezeveld οριοθετούν την κοινωνική ένταξη (social inclusion, insertion social) στο πλαίσιο της κοινωνικο-οικονομικής διάστασης της ενσωμάτωσης που αναφέρεται στους τομείς της απασχόλησης, του επίπεδου του εισοδήματος, της στέγασης, της εκπαίδευσης και της κοινωνικής ασφάλειας (Entzinger and Biezeveld, 2003).

Περαιτέρω, σύμφωνα με τον Αμίτση (2006), ο όρος της κοινωνικής ένταξης (social inclusion, social insertion) συνδέεται με αυτόν του κοινωνικού αποκλεισμού (social exclusion), της σύνθετης δηλαδή διαδικασίας αποξένωσης από τον οικονομικό και κοινωνικό ιστό μιας χώρας¹³.

Από τα παραπάνω βιβλιογραφικά πορίσματα διαπιστώνεται πως οι μορφές ένταξης είναι ποικίλες και πολλαπλές. Δεν υπάρχει μια και δεδομένη ένταξη. Η κοινωνία δεν προωθεί στις περισσότερες φορές μια διαδικασία ένταξης που να είναι κοινώς αποδεκτή, αλλά πολλές, διαφορετικές και καμιά φορά αλληλοσυγκρουόμενες μορφές της.¹⁴ Οι όροι παραπέμπουν σε

¹² Για τον **Κόντη** η ενσωμάτωση εμφανίζεται να έχει τέσσερις τουλάχιστον διαστάσεις: την οικονομική, την κοινωνική, την πολιτική και την πολιτισμική ενώ άλλοι θεωρητικοί όπως ο Castles και ο Berry, αναφέρονται στις τρεις διαστάσεις της ενσωμάτωσης τοποθετώντας σε μια παράλληλη πορεία με τις τρεις διαστάσεις, την διάσταση της πολιτισμικής ενσωμάτωσης υπό την έννοια της διαπολιτισμικότητας. Για τους **Δημουλά (2004), Μπάγκαβο και Παπαδοπούλου (2003) και Schnapper (2007)**, ο όρος κοινωνική ενσωμάτωση (integration) αποτελεί το προϊόν πολιτικής ερμηνείας και κοινωνικής διαπραγμάτευσης ανάλογα με την πολιτική και οικονομική συγκυρία αλλά και τις ιδιαιτερότητες και τις ευαισθησίες της εκάστοτε κοινωνίας. Ταυτόχρονα εντοπίζουν τις ουσιαστικές διαφορές μεταξύ των όρων και των διαδικασιών «κοινωνικής ένταξης» και «κοινωνικής ενσωμάτωσης» στη βάση των εννοιών του δημόσιου και ιδιωτικού βίου. Έτσι, όλοι οι τομείς της καθημερινής ζωής του ατόμου που άπτονται του δημόσιου βίου του (η γλώσσα, η απασχόληση, η κατοικία, και η εκπαίδευση), αποτελούν τους βασικούς παράγοντες κοινωνικής ένταξης. Αντίθετα η σφαίρα του ιδιωτικού βίου, και ο τρόπος οργάνωσης του ιδιωτικού χώρου όπως οικογένεια, θρησκεία, πολιτισμικές διαστάσεις καθώς και οι δραστηριότητες του ατόμου μέσα σε αυτήν παραπέμπουν στην κοινωνική ενσωμάτωση και σαφώς υποδηλώνουν μια διαφορετική σχέση με τη χώρα υποδοχής και τους κατοίκους της

¹³ Η κοινωνική ένταξη αποσκοπεί στον υπερκερασμό των δυσχερειών αξιοποίησης της κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη, της άσκησης των δεξιοτήτων και ικανοτήτων του ατόμου, καθώς και στην μείωση ανισοτήτων που συνεπάγονται την αποξένωση του ατόμου από την ιδιωτική αγορά, και κυρίως την αγορά εργασίας, τις υπηρεσίες και τις παροχές του Κοινωνικού Κράτους, τους πολιτικούς/νομικούς θεσμούς μιας κοινωνίας. Υπό αυτή τη θεώρηση, ο όρος της κοινωνικής ένταξης σηματοδοτεί και περιγράφει τις πολιτικές κοινωνικής ένταξης και επανένταξης, (της Ε.Ε.), και αναφέρεται κυρίως στις ευπαθείς κοινωνικά ομάδες (Ε.Κ.Ο) επηρεάζοντας σημαντικά τις αντιλήψεις για την προστασία τους και εισάγοντας ριζικές μεταβολές στη λειτουργία των σύγχρονων κρατών πρόνοιας (Αμίτσης, 2006).

¹⁴ Η **Παπαδοπούλου (2007)** αναφέρει το παράδειγμα της πολυγαμίας η οποία είναι ανεκτή στις μουσουλμανικές κοινωνίες αλλά δεν αναγνωρίζεται στο πλαίσιο των σύγχρονων δυτικών κοινωνιών. Η πρακτική αυτή αποτελεί

διαφορετικής έντασης φαινόμενα όχι ξεκάθαρα οριοθετημένα. Η ένταξη ως διαδικασία συμμετοχής στην εθνική κοινωνία λαμβάνει διαφορετικές διαστάσεις και περιεχόμενο και ελέγχεται με διαφορετικά κριτήρια σε κάθε περίπτωση ενώ οι παράγοντες που συνήθως αναλύονται ως παράγοντες ένταξης δεν βρίσκονται στο ίδιο επίπεδο σπουδαιότητας ούτε έχουν τα ίδια αποτελέσματα για τους μεταναστευτικούς πληθυσμούς.

3. Προσεγγίσεις και παραδοχές της Μελέτης

Προς αποφυγή μιας ατέρμονης συζήτησης για τις λεπτές διαχωριστικές γραμμές μεταξύ ορισμών και εννοιών, η Μελέτη υιοθετεί τις ακόλουθες παραδοχές:

(α) Η μεταναστευτική πολιτική¹⁵ προσεγγίζεται με βάση το συγκεκριμένο εθνικό πλαίσιο αναφοράς και σε πολλές περιπτώσεις αφορά και πλευρές κοινωνικής πολιτικής. Στον άξονα αυτό αντιστοιχούν οι λεγόμενες πολιτικές ένταξης που αφορούν, τους ήδη εγκατεστημένους μεταναστευτικούς πληθυσμούς, καθώς και τους νεοεισερχόμενους και αφορούν επιμέρους εθνικές πολιτικές όπως, η εκπαιδευτική πολιτική, η πολιτική απασχόλησης, η πολιτική στέγασης, υγείας και πρόνοιας κτλ (Παπαδοπούλου, 2003).

(β) Η κοινωνική ένταξη (social inclusion, insertion social) προσεγγίζεται ως η κοινωνικο-οικονομική διάσταση της ενσωμάτωσης και η διαδικασία πρόσβασης, συμμετοχής στους τομείς της απασχόλησης, της στέγασης, της εκπαίδευσης, της υγείας και της κοινωνικής ασφάλειας. Περιλαμβάνει αλλοδαπούς πληθυσμούς που βρίσκονται ή κινδυνεύουν να βρεθούν σε κατάσταση κοινωνικού αποκλεισμού (Entzinger and Biezeveld, 2003, Αμίτσης, 2006).

(γ) Στις περισσότερες αναπτυγμένες χώρες η μεταναστευτική πολιτική καθορίζεται με βάση τις ανάγκες της αγοράς εργασίας. Στις χώρες αυτές το επάγγελμα και το είδος της απασχόλησης αποτελούν ένα από τους σημαντικότερους προσδιοριστικούς παράγοντες της ταυτότητας του ατόμου. Στο πλαίσιο αυτό, γίνεται δεκτό ότι η επαγγελματική απασχόληση του μετανάστη αποτελεί πρωταρχικό μοχλό ένταξης στην κοινωνία υποδοχής.

προσβολή της δημόσιας τάξης γι' αυτές τις κοινωνίες και οι μετανάστες που την «μεταφέρουν» στις κοινωνίες υποδοχής λόγω πολιτισμικής και θρησκευτικής ταυτότητας, αντιμετωπίζουν σοβαρές πιθανότητες περιθωριοποίησης, αν και μιλάμε καθαρά για την ιδιωτική σφαίρα του ατόμου. Σε κάθε περίπτωση, αυτοί οι μετανάστες δεν θεωρούνται «ενσωματωμένοι» στην κοινωνία υποδοχής. .

¹⁵ Η σύγχρονη μεταναστευτική πολιτική ορίζεται ως το σύνολο των μέτρων και των υιοθετημένων κοινωνικών πρακτικών οι οποίες αφενός ρυθμίζουν και ελέγχουν τους όρους εισόδου, απασχόλησης, παραμονής και αναχώρησης των μη πολιτών μιας κοινωνίας και αφετέρου διαμορφώνουν πολιτικές προς αντιμετώπιση των ήδη εγκατεστημένων μεταναστευτικών πληθυσμών (Παπαδοπούλου, 2003).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β. Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΝΤΑΞΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Το 2000 σύμφωνα με τους υπολογισμούς του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης υπήρχαν περίπου 11 εκατομμύρια αλλοδαποί μετανάστες στην ΕΕ, παρά τα μέτρα περιορισμού της μετανάστευσης που εφαρμόζονται σε πολλά κράτη ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1970. Στα τέλη της δεκαετίας του 2000, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο αριθμός των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην ΕΕ σχεδόν διπλασιάστηκε (18,5 εκατομμύρια)¹⁶, ενώ οι μεγαλύτερες ομάδες μεταναστών προέρχονται από την Τουρκία (2,3 εκατομμύρια), το Μαρόκο (1,7 εκατομμύρια), την Αλβανία (0,8 εκατομμύρια) και την Αλγερία (0,6 εκατομμύρια). Σε μεμονωμένο επίπεδο, τα Κράτη Μέλη της ΕΕ επηρεάζονται στο σύνολό τους από τα μαζικά μεταναστευτικά ρεύματα και καλούνται να ενσωματώσουν στον εθνικό τους πυρήνα ποικίλα εθνικά, εθνοτικά και πολιτισμικά χαρακτηριστικά, ενώ σε επίπεδο ΕΕ έχουν συμφωνήσει να προωθήσουν κοινά μέτρα μεταναστευτικής πολιτικής¹⁷.

Το ζήτημα της μετανάστευσης αποτελεί στρατηγική προτεραιότητα για την ΕΕ και αναγνωρίζεται ότι, οι υπό προϋποθέσεις διαχείρισή της μπορεί να λειτουργήσει ως παράγοντας ανάπτυξης τόσο για την ΕΕ όσο και για τις τρίτες εμπλεκόμενες χώρες¹⁸. Κύριος στόχος είναι η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών υπό την οπτική της διαπίστωσης ότι η ΕΕ χρειάζεται τους μετανάστες, προκειμένου να αντιμετωπίσει τις οικονομικές και δημογραφικές της ανάγκες¹⁹. Στο πλαίσιο αυτό, **η λύση της μηδενικής επιλογής και του**

¹⁶ Βλ. Γενική Διεύθυνση Επικοινωνίας, *Μια ευκαιρία και μια πρόκληση: Η μετανάστευση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Μάιος 2009, σ. 3.

¹⁷ Η κοινή Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική παρέχει ένα ευέλικτο πλαίσιο που λαμβάνει υπόψη τις ειδικές συνθήκες που επικρατούν σε κάθε κράτος μέλος, ενώ τίθεται σε εφαρμογή με συνεργασία μεταξύ των Κρατών Μελών και των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Βλ. σχετικά Ανακοίνωση από την Επιτροπή προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών της 17ης Ιουνίου 2008, «Μία κοινή μεταναστευτική πολιτική για την Ευρώπη: Αρχές, ενέργειες και μέσα», COM(2008) 359 τελικό.

¹⁸ Βλ. European Commission, *Integrating migrational issues into the Eu's external relations*, IP/02/1793-Brussels, 3 December 2002, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/ip02_1793.htm.

¹⁹ Η Ευρώπη γνωρίζει ότι για να διατηρήσει την οικονομική της ισχύ στο ανταγωνιστικό διεθνές περιβάλλον πρέπει να σταματήσει τη γήρανση και το δημογραφικό της κατήφορο και να δεχθεί «νέο αίμα» από μετανάστες, όπως κάνει συστηματικά εδώ και δεκαετίες η Αμερική. Αυτή είναι και η «λύση» που πρότείνει το 2000 μια σχετική έκθεση του ΟΗΕ: «Αν οι ανεπτυγμένες χώρες θέλουν να διατηρήσουν τη σημερινή αναλογία ενεργού προς γηράσκοντα πληθυσμό, πρέπει είτε ν' αυξήσουν κατά μια τουλάχιστον δεκαετία το όριο συνταξιοδότησης (δηλαδή από τα 65 στα 75 χρόνια), είτε ν' αυξήσουν τον όγκο των εργαζομένων, υποδεχόμενες μεταναστευτικά ρεύματα πολύ μεγαλύτερα από αυτά που έχουν καταγραφεί ποτέ στην ιστορία». Η συγκεκριμένη έκθεση του ΟΗΕ πρότείνει μάλιστα και αριθμούς: ως το 2025 η Ευρωπαϊκή Ένωση θα χρειαστεί 153 εκατομμύρια μετανάστες μόνο και μόνο για να διατηρήσει το εργατικό της δυναμικό σταθερό! Ως το έτος 2050 η Ευρωπαϊκή Ένωση θα πρέπει να δεχτεί τουλάχιστον 350 εκατομμύρια μετανάστες απλά και μόνο για να μπορέσει να διατηρήσει τη θέση της στην παγκόσμια οικονομική και γεωπολιτική σκακιέρα. Βλ. σχετικά Γ. Στάμκος, *Ευρώπη και Μετανάστες*, στο <http://www.e-telescope.gr/el/international-issues/81-immigrants-in-europe>.

απόλυτου περιορισμού της μετανάστευσης δίνει αναπόφευκτα τη θέση της σε μέτρα ελεγχόμενης υποδοχής, ένταξης και επαναπατρισμού των μεταναστών²⁰.

Συνεπώς, ενώ στο εσωτερικό της ΕΕ, κάθε Κράτος Μέλος καθορίζει τη δική του εθνική πολιτική για τη μετανάστευση και είναι ελεύθερο να καθορίζει τις διαδικασίες εισόδου, τους τύπους των διαθέσιμων μορφών εργασίας για μετανάστες, τις χώρες καταγωγής τους και σε πόσους θα επιτρέψει να εισέλθουν στη χώρα, εντούτοις **οι ηγέτες της ΕΕ έχουν αναγνωρίσει ότι η αντιμετώπιση της μετανάστευσης αποτελεί κοινή προτεραιότητα και ότι οι χώρες τους αντιμετωπίζουν παρόμοιες προκλήσεις.** Γι' αυτό τον λόγο αποφασίσθηκε ο συντονισμός των βασικών αξόνων της μεταναστευτικής πολιτικής, που αφορούν μεταξύ άλλων, τη νόμιμη μετανάστευση και την ένταξη των μεταναστών και των οικογενειών τους στις οικονομικές και κοινωνικές δομές των τοπικών κοινωνιών. Ειδικότερα, όσον αφορά τη νόμιμη μετανάστευση, η ΕΕ έχει θεσπίσει ένα σύνολο κοινών κανόνων για την πλήρη ενσωμάτωση των νόμιμων μεταναστών στο κοινωνικό και οικονομικό γίγνεσθαι της χώρας διαμονής καθώς και μέτρων που διευκολύνουν την επανασύνδεση οικογενειών.

Πριν από το 1992, η κυρίαρχη στόχευση για τη χάραξη μεταναστευτικής πολιτικής υπήρξε η ολοκλήρωση του χώρου Schengen, υπό την έννοια ότι η ελεύθερη μετακίνηση εντός των ενωσιακών συνόρων απαιτούσε λήψη αντισταθμιστικών μέτρων στα εξωτερικά σύνορα. Παράλληλα, αν και σε αντίθετη κατεύθυνση, η ενσωμάτωση του κεκτημένου του Schengen στο πλαίσιο της ΕΕ ενίσχυσε τη σύνδεση μεταξύ της περιοχής του Schengen και της εσωτερικής (κοινοτικής) αγοράς, στην οποία τα αγαθά, τα πρόσωπα, οι υπηρεσίες και το κεφάλαιο κινούνται ελεύθερα, αν και η εξέλιξη της τελευταίας δεν υπήρξε πλήρης σε ότι αφορά στους υπηκόους τρίτων χωρών. Αυτή η αντιμετώπιση, χωρίς να εγκαταλειφθεί εντελώς, έδωσε τη θέση της κατά ένα μεγάλο μέρος στη δεκαετία του '90 σε πολιτικές που επικεντρώνονταν στην αντιμετώπιση της «αγοράς ασύλου» και των κινδύνων υπερδιόγκωσης των μεταναστευτικών μέτρων²¹, μέσω μεθόδων συντονισμού²².

Μετά το 1992, η ΕΕ κινήθηκε προς την προσέγγιση των πολιτικών για το άσυλο και την προσωρινή προστασία των αλλοδαπών, γεγονός που ενισχύει τις δυνατότητες χάραξης γενικότερης πολιτικής για τη μετανάστευση. Ήδη στη σύνοδο κορυφής του Tampere του 1999, οι ηγέτες της ΕΕ κατέληξαν ότι η ανάπτυξη μιας περιεκτικής ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης αποτελεί κορυφαία προτεραιότητα.

²⁰ Βλ. Τ. Παπαδοπούλου, «Θεσμικές καινοτομίες στην αντιμετώπιση της μετανάστευσης», ΤοΣ, 4, (2002), σ. 510.

²¹ Βλ. σχετικά *H. Laurent* (2003), *The Impact of a new Community immigration policy on the Euro-Mediterranean Partnership* in P. Xuereb (ed.), *Eurp- Med Inegration and the ring of friends': The Mediterranean's European Challenge*, Vol. IV, European Documentation and Research Centre.

²² Βλ. *Thielemann, Eiko* (2003), "Does Policy Harmonisation Work? The EU's Role in Regulating Migration Flows", σε *European Union Studies Association (EUSA): Biennial Conference: 2003 (8th), March 27-29, 2003, Nashville, Tennessee*.

Τρία έτη αργότερα, η σύνοδος κορυφής της Σεβίλλης (2002) αφιερώθηκε κατά ένα μεγάλο μέρος στη μετανάστευση, με επικέντρωση όμως, στην «πάλη ενάντια στην παράνομη μετανάστευση». Έτσι, η διαχείριση της μετανάστευσης στο πλαίσιο της ΕΕ στράφηκε έκτοτε στην πρόληψη ή παρεμπόδιση της ανεπιθύμητης μετανάστευσης «στην πηγή» μέσω κοινών πολιτικών θεωρήσεων (βίζα), σύνταξης βάσης δεδομένων εντός του συστήματος πληροφοριών του Schengen και, βάσης που περιέχει τους αιτούντες άσυλο (EURODAC)²³.

Οι κυβερνήσεις της Ε.Ε. λοιπόν, αναγνώρισαν σταδιακά την ανάγκη εναρμόνισης των νομοθεσιών τους έτσι ώστε για παράδειγμα οι αιτήσεις χορήγησης άδειας θεώρησης ή παραμονής για λόγους σπουδών, εργασίας εξαρτημένης ή μη να εξετάζονται σύμφωνα με ένα σύνολο βασικών αρχών που να αναγνωρίζονται αμοιβαία σε ολόκληρη την ΕΕ. Στο πλαίσιο λοιπόν ενός κλίματος που απηχεί την εφαρμογή της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού, τα κράτη μέλη καλούνται να προτείνουν «ενδεικτικούς στόχους» για τη μετανάστευση και την εξέταση διαφόρων καλών πρακτικών, που ενδεχομένως να συμβάλλουν στη δημιουργία ενός ενιαίου ευρωπαϊκού «κέντρου» χάραξης μιας αποτελεσματικής μεταναστευτικής πολιτικής, τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο, που να στηρίζεται στη βελτίωση του νομικού καθεστώτος των νόμιμα διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. Υπ' αυτή την έννοια η αναντιστοιχία μεταξύ των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών στα διαφορετικά κράτη μέλη, και οι δυσκολίες που αντιμετωπίζουν στην άσκηση τους μπορούν σοβαρά να υπονομεύσουν οποιαδήποτε προσπάθεια ενθάρρυνσης της ρυθμιζόμενης οικονομικής μετανάστευσης. Συνεπώς, ζωτικής σημασίας προτεραιότητα αποτελεί η εξασφάλιση για τους νόμιμους μετανάστες δικαιωμάτων ανάλογων με αυτά των κοινοτικών πολιτών, ιδίως σε ότι αφορά την κοινωνική ασφάλεια και τα εργασιακά δικαιώματα²⁴.

1. Το Πρωτογενές Δίκαιο

Η διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης στηρίχθηκε εξ αρχής στην οικοδόμηση μιας εσωτερικής αγοράς, η οποία σταδιακά και εκκινώντας ως μια ζώνη ελευθέρων συναλλαγών θα εξελισσόταν σε μια εσωτερική αγορά με πλήρη ελευθερία κίνησης αγαθών, υπηρεσιών, προσώπων και κεφαλαίων. Η επιτυχής ολοκλήρωση του προγράμματος αυτού, και η διαδικασία οικοδόμησης) δημιούργησαν έναν ευρωπαϊκό οικονομικό χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα και περιορισμούς στην οικονομική δραστηριότητα.

²³ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2725/2000 του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 316 της 15.12.2000.

²⁴ Βλ. *J. Apar*, Extending Citizenship Rights to Third Country Nationals: The Correlation between Migration and Integration: A Sample from South Europe, CEPS Working Document No. 175, October 2001.

Κατά την ανάπτυξη της διαδικασίας αυτής, η ελευθερία κίνησης των προσώπων συνδέθηκε άμεσα με την εργασιακή της διάσταση, έγινε δηλαδή αντιληπτή ως δικαίωμα που συνδέεται άμεσα με την εργασία και με τους εργαζόμενους. Ωστόσο σταδιακά έγινε φανερό ότι ήταν αναγκαίο να μετασχηματιστεί ο ευρωπαϊκός οικονομικός χώρος σε έναν χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Η ανάπτυξη του χώρου αυτού και η κατοχύρωσή του με τη Συνθήκη για την ΕΕ, αποτέλεσαν το έναυσμα για την ανάπτυξη πολιτικών και δράσεων σε ενωσιακό επίπεδο για την κοινωνική πολιτική. Στο πλαίσιο αυτό, και υπό την πίεση του διαρκώς διογκούμενου μεταναστευτικού ρεύματος προς τα κράτη μέλη της ΕΕ, δόθηκε ειδικό βάρος στα δικαιώματα (και γενικά στον ορισμό ενός συμβατικού και νομικού καθεστώτος) των μεταναστών. Η κοινοτικοποίηση δε με την αναθεώρηση της Συνθήκης για την ΕΕ του 1997 (Συνθήκη του Άμστερνταμ) των θεμάτων θεωρήσεων εισόδου, ασύλου και μετανάστευσης (δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, λήψη αποφάσεων από το Συμβούλιο της ΕΕ, χρήση των κοινοτικών νομικών μέσων) οδήγησε στη θέσπιση συγκεκριμένων οδηγιών μετά το 1999 που αφορούσαν συγκεκριμένα τους μετανάστες

1.1. Η Συνθήκη του Σένγκεν

Ένα από τα σημαντικότερα βήματα για την διευκόλυνση της κυκλοφορίας των πολιτών στο εσωτερικό της Ένωσης πραγματοποιήθηκε το 1985, όταν οι κυβερνήσεις πέντε εκ των έξι ιδρυτικών μελών της²⁴, υπέγραψαν μια συμφωνία στην παραμεθόρια κωμόπολη του Λουξεμβούργου Σένγκεν. Στην πορεία εκπονήθηκε και δεύτερη σύμβαση, η οποία υπεγράφη στις 19 Ιανουαρίου του 1990. Η συνθήκη του Σένγκεν τέθηκε σε ισχύ το 1995 και σηματοδότησε την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα μεταξύ των χωρών που την είχαν υπογράψει, ενώ παράλληλα οδήγησε στη δημιουργία ενιαίων εξωτερικών συνόρων, όπου πραγματοποιούνται έλεγχοι εισόδου στον χώρο. Έτσι λοιπόν, καθιερώθηκαν κοινοί κανόνες όσον αφορά την έκδοση θεώρησης, το δικαίωμα ασύλου και τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα. Μεταξύ των κύριων μέτρων περιλαμβάνονται:

- ⇒ η κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα και η μεταφορά των ελέγχων αυτών στα εξωτερικά σύνορα
- ⇒ ο κοινός καθορισμός των όρων διέλευσης των εξωτερικών συνόρων, καθώς και ομοιόμορφων κανόνων και λεπτομερειών ελέγχου των προσώπων στα σύνορα αυτά
- ⇒ ο διαχωρισμός στα αεροδρόμια και στους λιμένες μεταξύ των ταξιδιωτών που κυκλοφορούν στο εσωτερικό του χώρου Σένγκεν και σε εκείνους που έρχονται από το εξωτερικό της ζώνης

- ⇒ η εναρμόνιση των όρων εισόδου και θεώρησης για τις σύντομες διαμονές
- ⇒ η καθιέρωση ή εγκαθίδρυση συντονισμού μεταξύ των διοικήσεων για τον έλεγχο των συνόρων (υπάλληλοι σύνδεσης, εναρμόνιση των οδηγιών και της επιμόρφωσης που παρέχεται στο προσωπικό)
- ⇒ ο καθορισμός του ρόλου των μεταφορέων στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης
- ⇒ η υποχρέωση συμπλήρωσης δήλωσης για κάθε υπήκοο τρίτης χώρας που κυκλοφορεί από τη μία χώρα στην άλλη
- ⇒ ο καθορισμός κανόνων σχετικά με το ποιο κράτος είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου
- ⇒ η καθιέρωση δικαιώματος παρακολούθησης και διασυνοριακής δίωξης για τους αστυνομικούς των κρατών που ανήκουν στο χώρο του Σένγκεν
- ⇒ η ενίσχυση της νομοθετικής συνεργασίας μέσω ενός ταχύτερου συστήματος έκδοσης και καλύτερης μεταβίβασης της εκτέλεσης των κατασταλτικών δικαστικών αποφάσεων
- ⇒ η δημιουργία ενός συστήματος πληροφοριών Σένγκεν για την ανταλλαγή δεδομένων (Schengen Information System - SIS)²⁵.

1.2. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ

Η μεταναστευτική πολιτική αναφέρεται για πρώτη φορά ως «θέμα κοινού ενδιαφέροντος» για τα κράτη μέλη στη Συνθήκη του Μάαστριχτ (αρθ.Κ.1. ΣυνθΕΕ). Όσο αφορά τις αποφάσεις για τα θέματα της μετανάστευσης και του ασύλου, αυτές θα λαμβάνονται με ομοφωνία.

Στο κείμενο της Συνθήκης εμφανίζεται και θεσμικά πλέον η έννοια του Ευρωπαίου πολίτη: «Είναι πολίτης της Ένωσης οποίο άτομο έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους», καθώς και τα δικαιώματα του, εκ των οποίων τα σημαντικότερα είναι το δικαίωμα ελεύθερης μετακίνησης και εγκατάστασης σε έδαφος οποιουδήποτε κράτους μέλους και το δικαίωμα

²⁵ Το SIS είναι ένα σύστημα πληροφοριών που επιτρέπει στις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών να διαθέτουν πληροφορίες σχετικά με ορισμένες κατηγορίες ανθρώπων και αντικειμένων. Αποτελεί σημαντικό στοιχείο για την καλή λειτουργία του χώρου ασφάλειας, ελευθερίας και δικαιοσύνης διότι, διευκολύνει την εφαρμογή των σχετικών με την κυκλοφορία των προσώπων διατάξεων, αλλά και τη δικαστική συνεργασία επί ποινικών υποθέσεων και την αστυνομική συνεργασία. Όσο αφορά το SIS δεύτερης γενιάς (2001), αποτελεί μια σύνθετη βάση δεδομένων που παρέχει στις αστυνομικές και δικαστικές αρχές τη δυνατότητα να ανταλλάσσουν πληροφορίες για καταζητούμενα άτομα και για περιουσιακά στοιχεία (κλοπή αυτοκινήτων ή έργων τέχνης ή σχετικά με άτομα σε βάρος των οποίων έχει εκδοθεί ένταλμα σύλληψης ή Έκδοσης). Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, «Η ανάπτυξη του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν II», COM/2001/0720.

ψηφου και εκλογιμότητας στις δημοτικές και ευρωπαϊκές εκλογές στη χώρα στην οποία διαμένει. Όσο αφορά τους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν στον κοινοτικό χώρο, μόνο έμμεσα θα μπορούσαν να εξαχθούν δικαιώματα, όπως για παράδειγμα η συνένωση οικογενειών με βάση τα άρθρα 10-12 του Κανονισμού 1612/68.

1.3. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ εισήγαγε τα ζητήματα μετανάστευσης και ασύλου, όμως στη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) αντιμετωπίστηκαν οργανωμένα τόσο το μεταναστευτικό ζήτημα, όσο και η «κοινοτικοποίηση» των θεμάτων πολιτικού ασύλου σηματοδοτώντας συγχρόνως και το πέρασμα από την οικονομική στην πολιτική ένωση των χωρών μελών της Ε.Ε. με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ ο ανασχεδιασμός της μεταναστευτικής πολιτικής, δηλαδή η στοχοθέτηση της και το κανονιστικό πλαίσιο που τη διέπει, καθώς και η κοινοτικοποίηση της εφαρμογής της αρθρώνονται γύρω από τα ακόλουθα πεδία:

- ⇒ Σύννορα και μετανάστευση: πολιτικές διαχείρισης εισόδου μεταναστών και μεταναστευτικών ρευμάτων.
- ⇒ Προστασία προσφύγων, παιδιού και οικογένειας.
- ⇒ Μεταναστευτική Πολιτική (παραμονή-νομιμοποίηση μεταναστών, διαχείριση μετανάστευσης).
- ⇒ Πολιτικές εγκατάστασης και ένταξης μεταναστών: πολιτικές αντιμετώπισης φαινομένων που συνδέονται με τη μετανάστευση, δευτερογενείς νομοθετικές και διοικητικές διαστάσεις της μεταναστευτικής πολιτικής (κοινωνική προστασία, εργατική νομοθεσία, διοικητική προσαρμογή, γενικές και ειδικές πολιτικές σε τομείς που επηρεάζονται από τη μετανάστευση), πολιτική ιθαγένειας.

Με την επικύρωση της Συνθήκης του Άμστερνταμ τα ζητήματα του ασύλου, της διάβασης συνόρων και της μετανάστευσης μεταφέρθηκαν από τον τρίτο στον πρώτο πυλώνα και απέκτησαν κεντρική σημασία στο πλαίσιο των πολιτικών ζητημάτων της ΕΕ. Με αυτόν τον τρόπο, επισφραγίστηκε ο κοινοτικός χαρακτήρας αυτών των τομέων της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής ασύλου με αποτέλεσμα οι τομείς αυτοί να ρυθμίζονται πλέον από νομική άποψη δεσμευτικά, στη βάση προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο επίπεδο της ΕΕ.

Σύμφωνα με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, τα ζητήματα της μετανάστευσης και των άλλων πολιτικών που συνδέονται με την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, όπως η δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις, μεταφέρονται από τον τρίτο πυλώνα της Ε.Ε. στον πρώτο. Εκτός από τη μεταφορά των αρμοδιοτήτων, η Συνθήκη του Άμστερνταμ χάραξε τις γραμμές

της δράσης για τα θέματα αυτά. Το άρθρο 63 § 3, 4 επιβάλλει ρητά τη λήψη μέτρων μεταναστευτικής πολιτικής όσον αφορά:

- ❑ στις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής και προδιαγραφές διαδικασιών σύμφωνα με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν θεωρήσεις και άδειες μακράς διαρκείας, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που αποσκοπούν στην επανένωση οικογενειών
- ❑ στην παράνομη μετανάστευση και παράνομη διαμονή, συμπεριλαμβανομένου του επαναπατρισμού ατόμων παρανόμως διαμενόντων
- ❑ στα δικαιώματα και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε κράτος μέλος της Ένωσης, μπορούν να διαμένουν και σε άλλα κράτη μέλη.

Μία από τις κύριες θεσμικές παρεμβάσεις της ΕΕ. στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας είναι η νομική κατοχύρωση των δράσεων κατά του αποκλεισμού, που επιτεύχθηκε με την προσθήκη του άρθρου 137, που ρυθμίζει πλέον την υιοθέτηση ειδικών μέτρων κατά του κοινωνικού αποκλεισμού. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ προσβλέπει σταδιακά («εντός πέντε ετών») την εναρμόνιση των πολιτικών που αφορούν τη μετανάστευση, τη χορήγηση βίζας και ασύλου μεταξύ των χωρών που την υπέγραψαν. Ιδίως σε ότι αφορά την κοινοτική πολιτική στο θέμα της διαδικασίας χορήγησης βίζας, οι διατάξεις της Συνθήκης συνιστούν σημαντική πρόοδο σε σχέση με αυτή του Schengen. Επίσης, ενδυναμώνεται η διαδικασία εναρμόνισης των κανόνων της δικαστικής συνεργασίας στο ποινικό και αστικό δίκαιο στον τομέα της μετανάστευσης.

1.4. Η Συνθήκη της Νίκαιας

Με τη Συνθήκη της Νίκαιας (Δεκέμβριος 2000) διακηρύσσεται ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης²⁶, ο οποίος καταγράφει τα θεμελιώδη δικαιώματα των Ευρωπαίων πολιτών και όσων διαμένουν νόμιμα στην επικράτεια της Ένωσης. Ο Χάρτης αποτελεί την πρώτη προσπάθεια των 15 τότε κρατών –μελών να υπάρξουν σε ενιαίο κείμενο θεμελιώδη δικαιώματα τα οποία θα δέσμευαν πλέον σε κοινοτικό επίπεδο για το σεβασμό τους. Ο Χάρτης περιλαμβάνει σε τέσσερα άρθρα ορισμένα δικαιώματα που αφορούν στους αλλοδαπούς, όπως η απαγόρευση της δουλείας, η αναγκαστική ή υποχρεωτική εργασία και η εμπορία ανθρώπων (άρθρο 5), η αναγνώριση του δικαιώματος του ασύλου (άρθρο 18), η απαγόρευση μαζικών απελάσεων και η απαγόρευση απομάκρυνσης, απέλασης ή έκδοσης αλλοδαπού προς κράτος που διαθέτει σοβαρό κίνδυνο να του επιβληθεί η ποινή του θανάτου ή να υποβληθεί σε βασανιστήρια ή άλλη απάνθρωπη ή εξευτελιστική ποινή ή μεταχείριση (άρθρο 19), η απαγόρευση διακρίσεων λόγω φυλής, χρώματος, εθνοτικής καταγωγής και ιθαγένειας (άρθρο 21). Τέλος, για τους υπηκόους τρίτων χωρών υπάρχει ρύθμιση στο άρθρο 15, σύμφωνα με το οποίο *«όσοι έχουν άδεια να εργάζονται στο έδαφος των κρατών-μελών δικαιούνται συνθηκών εργασίας αντίστοιχων με εκείνες που απολαμβάνουν οι πολίτες της Ένωσης»*.

2. Το Παράγωγο Δίκαιο

Για δεκαετίες, η εστίαση της δράσης της ΕΕ στο πεδίο των μη διακρίσεων ήταν η αποτροπή διακρίσεων εξαιτίας εθνικότητας και φύλου. Ωστόσο, το 1997, τα κράτη μέλη ενέκριναν ομόφωνα τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, στο άρθρο 13 της οποίας εκχώρησε στην ΕΕ νέες εξουσίες για την αντιμετώπιση των διακρίσεων λόγω φύλου, φυλής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας και γενετήσιου προσανατολισμού. Από το έτος ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ (1999), οι ΕΕ εξέδωσε Οδηγίες που εφαρμόστηκαν στον τομέα των μη διακρίσεων όπως η Οδηγία Φυλετικής Ισότητας, 2000/43/EK, και η Οδηγία Εργασιακής Ισότητας, 2000/78/EK. Η Οδηγία 2000/43/EK του Συμβουλίου εφαρμόζει την αρχή της ίσης μεταχείρισης των ανθρώπων ανεξαρτήτως της φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής τους, και η Οδηγία 2000/78/EK του Συμβουλίου διαμορφώνει ένα γενικό πλαίσιο για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία.

²⁶ Ο Χάρτης ενσωματώθηκε αρχικά ως πρωτόκολλο στη Συνθήκη της Νίκαιας με μη δεσμευτικό χαρακτήρα. Στη συνέχεια αποτέλεσε το μέρος II της Ευρωπαϊκής Συνταγματικής Συνθήκης, η οποία ψηφίστηκε στις 29 Οκτωβρίου 2004, αλλά δεν κυρώθηκε από τη Γαλλία και την Ολλανδία, για να αντικατασταθεί από τη μεταρρυθμιστική συνθήκη ή συνθήκη της Λισαβόνας η οποία υπογράφηκε στις 13 Δεκεμβρίου 2007.

2.1. Η Οδηγία 2000/43/ΕΚ περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής

Η Οδηγία 2000/43/ΕΚ υιοθετήθηκε ομόφωνα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 29 Ιουνίου 2000 και προβλέπει την απαγόρευση των διακρίσεων σε βάρος προσώπων λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής²⁷. Έχει ως αντικείμενο την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης των προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής. Σύμφωνα με το σημείο 12 του προοιμίου την οδηγίας *«προκειμένου να εξασφαλιστεί η ανάπτυξη δημοκρατικών και ανεκτικών κοινωνιών οι οποίες θα επιτρέπουν τη συμμετοχή παντός, ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, μια συγκεκριμένη δράση στον τομέα των διακρίσεων λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής πρέπει να εκτείνεται πέρα από την πρόσβαση σε δραστηριότητες απασχόλησης και αυτοαπασχόλησης και να καλύπτει τομείς όπως η παιδεία και η κοινωνική προστασία, συμπεριλαμβανομένης της κοινωνικής ασφάλισης και της υγειονομικής περίθαλψης, οι κοινωνικές παροχές και η πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες και στην παροχή αυτών»*.

Στο σημείο 13 της οδηγίας εξειδικεύεται η εφαρμογή της στην περίπτωση των υπηκόων τρίτων χωρών όπου ορίζεται ότι *«πρέπει να απαγορεύεται σε όλη την Κοινότητα κάθε άμεση ή έμμεση διάκριση λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής σε ότι αφορά τους τομείς που καλύπτονται από την παρούσα οδηγία. Η απαγόρευση των διακρίσεων πρέπει να εφαρμόζεται και σε υπηκόους τρίτων χωρών, αλλά δεν καλύπτει τη διαφορετική μεταχείριση λόγω ιθαγένειας και δεν θίγει τις διατάξεις που ρυθμίζουν την είσοδο και την παραμονή υπηκόων τρίτων χωρών και την πρόσβασή τους στην απασχόληση και την επαγγελματική δραστηριότητα»*.

Περαιτέρω, στο άρθρο 3 της Οδηγίας ορίζεται το πεδίο εφαρμογής της, που περιλαμβάνει:

- τους όρους πρόσβασης στην απασχόληση, την αυτοαπασχόληση και την εργασία, συμπεριλαμβανομένων των κριτηρίων επιλογής και των όρων πρόσληψης, ανεξάρτητα από τον κλάδο δραστηριότητας και σε όλα τα επίπεδα της επαγγελματικής ιεραρχίας, συμπεριλαμβανομένων των προαγωγών
- την πρόσβαση σε όλα τα είδη και όλα τα επίπεδα επαγγελματικού προσανατολισμού, επαγγελματικής κατάρτισης, επιμόρφωσης και επαγγελματικού αναπροσανατολισμού, συμπεριλαμβανομένης της απόκτησης πρακτικής επαγγελματικής πείρας
- τις εργασιακές συνθήκες και τους όρους απασχόλησης, συμπεριλαμβανομένων των απολύσεων και των αμοιβών
- την ιδιότητα του μέλους και την συμμετοχή σε μια οργάνωση εργαζομένων ή εργοδοτών ή σε οποιαδήποτε οργάνωση τα μέλη της οποίας ασκούν ένα συγκεκριμένο

²⁷ Βλ. Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 180 της 19/07/2000 σ. 0022 – 0026.

επάγγελμα, συμπεριλαμβανομένων των πλεονεκτημάτων που χορηγούνται από τέτοιες οργανώσεις

- την κοινωνική προστασία, συμπεριλαμβανόμενης της κοινωνικής ασφάλισης και της υγειονομικής περίθαλψης
- τις κοινωνικές παροχές
- την εκπαίδευση
- την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες που είναι διαθέσιμα στο κοινό, και στην παροχή αυτών, συμπεριλαμβανόμενης της στέγασης.

Ουσιαστικά, με το άρθρο 3 της Οδηγίας κατοχυρώνονται για τους υπηκόους τρίτων χωρών τα βασικά κοινωνικά δικαιώματα, δηλαδή τα δικαιώματα πρόσβασης στην εργασία, την απασχόληση και την αυτοαπασχόληση, πρόσβασης στην παιδεία και την επαγγελματική εκπαίδευση, ανάπτυξης συνδικαλιστικής δράσης, κοινωνικής προστασίας και απόλαυσης των κοινωνικών αγαθών. Επικουρικά προς την Οδηγία αυτή θεσπίστηκε και η Οδηγία 2000/78/EK του Συμβουλίου (27-11-2000), που αφορά τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία.

2.2. Η Οδηγία 2000/78/EK για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία

Η Οδηγία 2000/78/EK υιοθετήθηκε ομόφωνα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 27 Νοεμβρίου 2000²⁸, προβλέπει την απαγόρευση των διακρίσεων σε βάρος προσώπων λόγω θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας και σεξουαλικού προσανατολισμού και λειτουργεί επικουρικά προς την Οδηγία 2000/43/EK. Απαγορεύει τις διακρίσεις από φυσικά και νομικά πρόσωπα (εταιρείες, οργανώσεις κλπ.), τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημόσιου τομέα και προστατεύει φυσικά πρόσωπα που εργάζονται σε οποιοδήποτε κράτος μέλος της ΕΕ ανεξαρτήτως εθνικότητας ή υπηκοότητας.

Το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας καλύπτει τους ακόλουθους τομείς:

- ⇒ Πρόσβαση στην απασχόληση, στην αυτοαπασχόληση
- ⇒ Πρόσβαση στον επαγγελματικό προσανατολισμό, κατάρτιση και επιμόρφωση
- ⇒ Εργασιακές συνθήκες και όροι απασχόλησης
- ⇒ Δικαίωμα οργάνωσης/ συμμετοχής σε συνδικαλιστική ή επαγγελματική οργάνωση.

²⁸ Βλ. Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 303 της 02/12/2000, σ. 0016 - 0022.

Επισημαίνεται ότι η μεταφορά της Οδηγίας για τη φυλετική ισότητα (2000/43/EK) και της Οδηγίας για την ισότητα στην απασχόληση (2000/78/EK) είχε ως αποτέλεσμα τη θέσπιση σαφούς νομοθεσίας για την καταπολέμηση των διακρίσεων στα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ. Συνολικά, η προστασία έναντι των διακρίσεων για οποιοδήποτε λόγο από αυτούς που προβλέπονται στις οδηγίες δεν εξαρτάται από την υπηκοότητα, την ιθαγένεια ή το καθεστώς διαμονής. Οι επί μακρόν διαμένοντες μετανάστες προστατεύονται επίσης από τις διατάξεις περί ίσης μεταχείρισης του άρθρου 11 της Οδηγίας 2003/109/EK, οι οποίες καλύπτουν την πρόσβαση σε μισθωτή απασχόληση καθώς και τους όρους απασχόλησης, την επαγγελματική κατάρτιση και την αναγνώριση των επαγγελματικών διπλωμάτων²⁹.

2.3. Η Οδηγία 2003/86/EK σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης

Με την Οδηγία 2003/86/EK³⁰, η ΕΕ ρύθμισε τα θέματα οικογενειακής επανένωσης και τους όρους άσκησης του συγκεκριμένου δικαιώματος για πρόσφυγες και μακροχρόνια διαμένοντες, διευκολύνοντας τη χορήγηση άδειας διαμονής και στα μέλη των οικογενειών των συγκεκριμένων ομάδων, ως μέσο ουσιαστικής ενσωμάτωσης των υπηκόων τρίτων χωρών στις χώρες υποδοχής και προώθησης της κοινωνικής συνοχής που αποτελεί θεμελιώδη στόχο της ΕΕ.

Με τη συγκεκριμένη Οδηγία προβλέφθηκε η δυνατότητα εισόδου και διαμονής για τον/τη σύζυγο του/της συντηρούντος και τα ανήλικα τέκνα τους, αλλά εναπόκειται στην ευχέρεια κάθε κράτους μέλους να αποφασίσει εάν επιθυμεί να επιτρέψει την οικογενειακή επανένωση των γονέων, των ενήλικων άγαμων τέκνων, του εκτός γάμου ή καταχωρισμένου συντρόφου και, στην περίπτωση πολυγαμικού γάμου, των ανήλικων τέκνων άλλου/άλλης συζύγου και του/της συντηρούντος. Η Οδηγία προβλέπει τη δυνατότητα απόρριψης του αιτήματος για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας και υποβάλλει το εν λόγω δικαίωμα σε ορισμένες προϋποθέσεις, όπως η διάθεση κατάλληλου καταλύματος και επαρκών πόρων από το πρόσωπο που κάνει χρήση του δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης. Η διάρκεια ισχύος της άδειας διαμονής των μελών της οικογένειας δεν υπερβαίνει κατ' αρχήν την ημερομηνία λήξης της ισχύος της άδειας διαμονής του συντηρούντος και τα μέλη της οικογένειας έχουν δικαίωμα πρόσβασης στην εκπαίδευση, στην εργασία, στον επαγγελματικό προσανατολισμό, στη βασική και περαιτέρω κατάρτιση και επανακατάρτιση³¹.

²⁹ Βλ. Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας, *Εγχειρίδιο σχετικά με την ένταξη για υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες*, Δεύτερη Έκδοση, Βρυξέλλες, Μάιος 2007, σ. 61.

³⁰ Βλ. Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 251 της 03/10/2003, σ. 0012 – 0018.

³¹ Σημειώνεται ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με σχετική προσαγωγή του βάλλει κατά του άρθρου 4 παράγραφος 1 τελευταία περίοδος και παράγραφος 6, καθώς και κατά του άρθρου 8 της Οδηγίας 2003/86/EK του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης. Σύμφωνα με

2.4. Η Οδηγία 2003/109/EK σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών που είναι επί μακρόν διαμένοντες

Η Οδηγία 2003/109/EK³² προβλέπει ότι «Τα μέλη της οικογένειας θα πρέπει να μπορούν να εγκαθίστανται σε άλλο κράτος μέλος μαζί με τον επί μακρόν διαμένοντα προκειμένου να διατηρείται η οικογενειακή, ενότητα και να μην εμποδίζεται η άσκηση του δικαιώματος διαμονής του επί μακρόν διαμένοντος. Όσον αφορά τα μέλη της οικογένειας στα οποία είναι δυνατόν να επιτραπεί να συνοδεύουν τον επί μακρόν διαμένοντα, ή να συνενωθούν μαζί του, τα κράτη μέλη θα πρέπει να αποδίδουν ιδιαίτερη προσοχή στην κατάσταση των μειονεκτούντων ενηλίκων τέκνων και των πρώτου βαθμού εξ αίματος συγγενών που εξαρτώνται από αυτούς».

Επιπρόσθετα το άρθρο 23 «Διατήρηση της οικογενειακής ενότητας» της Οδηγίας προβλέπει ότι «1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν για τη διατήρηση της οικογενειακής ενότητας. 2. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε τα μέλη της οικογένειας του δικαιούχου του καθεστώτος πρόσφυγα ή του καθεστώτος της επικουρικής προστασίας, που δεν πληρούν ατομικώς τις προϋποθέσεις για την αναγνώριση των καθεστώτων αυτών, να δικαιούνται να αιτηθούν τα ευεργετήματα των άρθρων 24 έως 34, σύμφωνα με τις εθνικές διαδικασίες και καθόσον αυτό συμβιβάζεται με το προσωπικό νομικό καθεστώς των μελών της οικογένειας. Όσον αφορά τα μέλη της οικογένειας των δικαιούχων του καθεστώτος επικουρικής προστασίας, τα κράτη μέλη μπορούν να καθορίζουν τους όρους που ισχύουν για τα ευεργετήματα αυτά. Στις περιπτώσεις αυτές, τα κράτη μέλη μεριμνούν ούτως ώστε τα τυχόν παρεχόμενα ευεργετήματα να εξασφαλίζουν ικανοποιητικό βιοτικό επίπεδο. 3. Οι παράγραφοι 1 και 2 δεν έχουν εφαρμογή όταν το μέλος της οικογένειας αποκλείεται ή θα αποκλειόταν από το καθεστώς πρόσφυγα ή το καθεστώς της επικουρικής προστασίας κατ' εφαρμογή των κεφαλαίων III και V. 4. Ανεξαρτήτως των παραγράφων 1 και 2, τα κράτη μέλη δύνανται να αρνούνται, να περιορίζουν ή να ανακαλούν τα

το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο η Οδηγία παρά τον τίτλο που φέρει δεν ρυθμίζει εν γένει την οικογενειακή επανένωση, αλλά μόνον τα δικαιώματα των οικογενειών στις οποίες δεν περιλαμβάνονται πολίτες της Ενώσεως. Περαιτέρω σύμφωνα με την οδηγία, ο υπήκοος τρίτου κράτους ο οποίος διαμένει νομίμως εντός της Κοινότητας έχει κατ' αρχήν δικαίωμα να ζητήσει από το κράτος υποδοχής να εγκρίνει τη μετοίκηση των τέκνων του με σκοπό την οικογενειακή επανένωση. Οι προσβαλλόμενες διατάξεις παρέχουν πάντως στα κράτη μέλη τη δυνατότητα, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να περιορίσουν το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης στην περίπτωση των τέκνων άνω των δώδεκα ή των δεκαπέντε ετών και να ορίσουν συγκεκριμένες περιόδους αναμονής. Το Κοινοβούλιο φρονεί ότι οι ρυθμίσεις αυτές είναι ασυμβίβαστες με την προστασία της οικογένειας ως θεμελιώδη ελευθερία καθώς και με την αρχή της ίσης μεταχείρισης. Βλ. προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Juliane Kokkot της 8ης Σεπτεμβρίου 2005, Υπόθεση 0540/03, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως υποστηριζόμενου από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και την Επιτροπή, των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων «Οικογενειακή επανένωση - Παραδεκτό τον αιτήματος της προσφυγής περί μερικής ακυρώσεως - Ανήλικοι - Περίοδος αναμονής».

³² Βλ. Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 016 της 23/01/2004, σ. 0044 – 0053. Επισημαίνεται ότι με το νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 14ης Δεκεμβρίου 2010 σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/109/EK, προωθήθηκε επέκταση στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας και στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας (COM(2007)0298 – C6-0196/2007 – 2007/0112(COD)).

προαναφερόμενα ευεργετήματα για λόγους εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης. 5. Τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν ότι το παρόν άρθρο έχει εφαρμογή και σε άλλους στενούς συγγενείς οι οποίοι συγκατοικούσαν με την οικογένεια ως τμήμα της κατά τον χρόνο αναχώρησης από τη χώρα καταγωγής, ήταν δε τότε εξαρτημένοι, εν όλω ή κατά κύριο λόγο, από τον δικαιούχο καθεστώτος πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας». Στο εδάφιο β', της παραγράφου 1, του άρθρου 28 της ίδιας Οδηγίας προβλέπεται ότι «Με την επιφύλαξη του άρθρου 23 παράγραφος 1, η άδεια παραμονής που χορηγείται στα μέλη της οικογένειας των δικαιούχων του καθεστώτος πρόσφυγα μπορεί να ισχύει για διάστημα μικρότερο των τριών ετών και να είναι ανανεώσιμη».

3. Οι Πολιτικές της ΕΕ

3.1. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Κάρντιφ (Ιούνιος 1998) κάλεσε το Συμβούλιο και την Επιτροπή να υποβάλλουν σχέδιο δράσης για την καλύτερη εφαρμογή των διατάξεων της συνθήκης του Άμστερνταμ «περί ζώνης ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης»³³. Με την πράξη αυτή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναγνώρισε ότι «τα κράτη μέλη υπόκεινται όλα σε μεταναστευτικές πιέσεις προερχόμενες από πολλές, και συχνά νέες, πηγές, στις οποίες πρέπει να ανταποκριθούν διατηρώντας την ισορροπία μεταξύ οικονομικών και ανθρωπιστικών παράμερων και σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία και σημαντικές διεθνείς συμφωνίες»³⁴.

Το Δεκέμβριο του 1998 (11 και 12 Δεκεμβρίου), το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βιέννης στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης προέτρεψε το Συμβούλιο να συνεχίσει το έργο του

³³ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής, *Προς μια ζώνη ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης*, COM(1998) 459 τελικό.

³⁴ Από το 1997 έως το 2001, το Συμβούλιο προχώρησε στην έκδοση των ακόλουθων αποφάσεων και οδηγιών στο πεδίο της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής:

- Οδηγία περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως της φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής (οδηγία 43/2000, ΕΕ L 180 της 19/7/2000, που εγκρίθηκε τον Ιούνιο του 2000)
- Οδηγία για τις διακρίσεις στην απασχόληση λόγω θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού (COM(99) 565 τελικό) (υποβλήθηκε τον Οκτώβριο του 1999)
- Απόφαση του Συμβουλίου για τη θέσπιση κοινοτικού προγράμματος δράσης για την καταπολέμηση των διακρίσεων 2001-2006 (COM (2000) 649) (που εγκρίθηκε τον Οκτώβριο του 2000)
- Οδηγία για το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση (που υποβλήθηκε τον Δεκέμβριο του 1999) τροποποιημένη απόδοση τον Οκτώβριο του 2000
- Οδηγία για το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν επί μακρό χρονικό διάστημα σε κράτος μέλος (Φεβρουάριος του 2001);
- Οδηγία για τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής λόγω σπουδών ή επαγγελματικής κατάρτισης (πρώτο εξάμηνο του 2001)
- Οδηγία για τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής λόγω μη αμειβόμενων δραστηριοτήτων (πρώτο εξάμηνο του 2001)
- Οδηγία για τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής λόγω αμειβόμενης απασχόλησης ή απασχόλησης ως ελεύθερου επαγγελματία (πρώτο εξάμηνο του 2001)
- Ανακοίνωση για την πολιτική επαναπατριsmού (πρώτο εξάμηνο του 2001).

στο ζήτημα της προσωρινής προστασίας, στο σύστημα ευρωπαϊκής αλληλεγγύης, στο σύστημα EURODAC³⁵, στις διατάξεις για τους υπηκόους τρίτων χωρών και σε μία σφαιρική στρατηγική μετανάστευσης. Σ' αυτό το πλαίσιο επικρότησε την απόφαση του Συμβουλίου να συστήσει μία Ομάδα Υψηλού Επιπέδου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο (High Level Working Group on Immigration and Asylum)³⁶.

Τον Οκτώβριο του 1999, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε (15 και 16 Οκτωβρίου 1999) επιβεβαίωσε η σημασία που προσδίδει η Ε.Ε. αλλά και τα κράτη-μέλη ξεχωριστά στον απόλυτο σεβασμό του δικαιώματος της αναζήτησης ασύλου συμφωνώντας να εργαστεί προς την εγκαθίδρυση τόσο ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, όσο μίας κοινής προσέγγισης που θα εξασφαλίζει την κοινωνική ένταξη των μεταναστών που διαμένουν νόμιμα στην ΕΕ. Επιπλέον τονίστηκε, ότι η Ε.Ε. πρέπει να εξασφαλίσει τη δίκαια μεταχείριση υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην επικράτεια ενός κράτους μέλους. Μια πιο σθεναρή πολιτική ένταξης πρέπει να στοχεύει στην παροχή δικαιωμάτων και υποχρεώσεων αντιστοίχων με εκείνες των πολιτών της Ε.Ε., καθώς επίσης να καταπολεμά τις διακρίσεις στην οικονομική, κοινωνική και πολιτισμική ζωή και να λαμβάνει μέτρα κατά της ξеноφοβίας και του ρατσισμού.

Ως συνέπεια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε, που ζήτησε να θεσπισθεί μια σθεναρότερη πολιτική κοινωνικής ένταξης μεταναστών, η ΕΕ εφοδιάσθηκε με ένα σύνολο μέσων που επιτρέπουν τη διευκόλυνση της κοινωνικής ένταξης στους ακόλουθους τομείς:

- το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση
- το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών, κατοίκων μακράς διαρκείας
- τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τη μισθωτή απασχόληση ή την άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας
- την άδεια εισόδου με σκοπό τις σπουδές ή τον εθελοντισμό
- την πολιτική για το άσυλο
- την καταπολέμηση των διακρίσεων
- την εξασφάλιση για τους υπηκόους τρίτων χωρών της ίδιας προστασίας που απολαμβάνουν οι εργαζόμενοι της Ένωσης όσον αφορά την κοινωνική ασφάλιση όταν μετακινούνται στο εσωτερικό της Ένωσης..

³⁵ Το EURODAC αποτελεί ένα σύστημα ελέγχου των δαχτυλικών αποτυπωμάτων και συμβάλλει στην αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου σχετικά με το χειρισμό αιτήσεων ασύλου.

³⁶ Βλ. παράγραφο 85, Vienna European Council, 11 & 12 Δεκεμβρίου 1998, Presidency Conclusions.

Στο πεδίο της επιστροφής μεταναστών στο Συμβούλιο του Τάμπερε επισημάνθηκε η ανάγκη δημιουργίας σχέσεων εταιρικότητας με τις χώρες καταγωγής μεταναστών. Ειδικότερα τα κράτη μέλη στο Συμβούλιο του Τάμπερε αναγνώρισαν την αρχή ότι **η πολιτική ασύλου και μετανάστευσης της ΕΕ πρέπει αναγκαστικά να περιλαμβάνει συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης των μεταναστών** και κατέληγε «*Η προσέγγιση εταιρικής σχέσης μπορεί να παράσχει πλαίσιο για τη ευέλικτη αντιμετώπιση των νέων τάσεων στη μετανάστευση που τώρα αναπτύσσονται στον κόσμο, με την έννοια της μετανάστευσης ως είδους κινητικότητας που ενθαρρύνει τους μετανάστες να διατηρούν και να αναπτύσσουν τους δεσμούς τους με τις χώρες καταγωγής τους. Αυτή η προσέγγιση περιλαμβάνει τη διασφάλιση ότι το νομικό πλαίσιο δεν αποκόπτει τους μετανάστες από τη χώρα καταγωγής τους, για παράδειγμα ότι έχουν δυνατότητα επισκέψεων χωρίς να απωλέσουν το καθεστώς τους στη χώρα υποδοχής τους καθώς και δυνατότητα μετακίνησης ή επιστροφής καθώς η κατάσταση εξελίσσεται στη χώρα καταγωγής τους και σε άλλα μέρη του κόσμου*»³⁷.

Στον τομέα της κοινωνικής ένταξης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας (Δεκέμβριος 2000) συμφώνησε μια σειρά κοινών στόχων για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας³⁸. Τα πρώτα εθνικά σχέδια δράσης κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, τα οποία υπεβλήθησαν τον Ιούνιο 2001, επεσήμαιναν σαφώς ότι οι εθνικές μειονότητες αντιμετωπίζουν σοβαρό κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού και διακρίσεων. Εντούτοις, παρά την ευρεία αναγνώριση αυτών των κινδύνων, τα πρώτα εθνικά σχέδια δεν περιελάμβαναν δεδομένα για τις εν λόγω ομάδες.

Το Δεκέμβριο του 2001 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που συνεδρίασε στο Λάακεν της Φινλανδίας επιβεβαίωσε τα συμπεράσματα της Συνόδου στο Τάμπερε και τη βούληση των κρατών – μελών της ΕΕ να υιοθετήσουν μια κοινή πολιτική άσυλου και μετανάστευσης, όμως, επισημάνθηκε η αργή πρόοδος στην ανάπτυξη ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου και μιας κοινής πολιτικής στον τομέα της μετανάστευσης. Παράλληλα το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε την Έκθεση της Επιτροπής του 2001 για μια «Κοινή Μεταναστευτική Πολιτική για την Παράνομη Μετανάστευση» η οποία αποδίδει σημασία στη διαχείριση του προβλήματος και από τις ίδιες τις χώρες αποστολής, ενώ επισημάνθηκε το γεγονός της καθυστέρησης μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης καθώς και η περιορισμένη έκτασή της συγκριτικά με τους αρχικούς σχεδιασμούς. Τέλος, **διατυπώνεται για πρώτη**

³⁷ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «*Η κοινοτική πολιτική μετανάστευσης*», COM(2000) 757 τελικό.

³⁸ Διευκόλυνση της συμμετοχής στην απασχόληση και πρόσβαση για όλους σε πόρους, δικαιώματα, αγαθά και υπηρεσίες· αποτροπή των κινδύνων αποκλεισμού· παροχή συνδρομής προς τους πλέον ευάλωτους και κινητοποίηση όλων των αρμοδίων φορέων στον αγώνα κατά του κοινωνικού αποκλεισμού.

φορά η ανάγκη σύναψης με συγκεκριμένες χώρες εκτός ΕΕ, ευρωπαϊκών συμφωνιών επανεισδοχής, με βάση νέο κατάλογο προτεραιοτήτων και σαφές σχέδιο δράσης.

Στη Σεβίλλη τον Ιούνιο του 2002 η Ισπανική Προεδρία προσπάθησε να συγκεκριμενοποιήσει το χρονοδιάγραμμα των κοινών δράσεων, υπογράμμισε εκ νέου ότι έχει αποφασιστική σημασία για τα κράτη μέλη να ελέγχονται τα ρεύματα των μεταναστών, τηρώντας το δίκαιο και σε συνεργασία με τις χώρες προέλευσης και κάλεσε τις επόμενες Προεδρίες να εξακολουθήσουν να δίνουν προνομιακή θέση στα ζητήματα της μετανάστευσης στα χρονοδιαγράμματα των εργασιών τους. Το Συμβούλιο της Σεβίλλης έδωσε νέα κατεύθυνση στην Ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική επικεντρώνοντας αφενός στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, στην εισαγωγή βιομετρικών στοιχείων καταγραφής των αιτούντων άσυλο, στη συγκρότηση συστημάτων πληροφόρησης και στην αυστηρή αστυνομική φύλαξη των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, αφετέρου στην επανεισδοχή, απομάκρυνση και επαναπατρισμό των παράνομων μεταναστών.

Το Φεβρουάριο του 2003, μετά από επανεξέταση της Σύμβασης του Δουβλίνου ψηφίστηκε από το Συμβούλιο ο κανονισμός για τα κριτήρια και τους μηχανισμούς προσδιορισμού του κράτους - μέλους, το οποίο είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου υπηκόου τρίτης χώρας³⁹. Ο νέος κανονισμός είναι γνωστός ως «Δουβλίνο II» αντικαθιστά τις διατάξεις της Σύμβασης του Δουβλίνου του 1990 με κοινοτική νομοθεσία και στοχεύει στον προσδιορισμό, το συντομότερο δυνατό, του κράτους μέλους το οποίο είναι υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου και τον καθορισμό λογικών προθεσμιών για κάθε στάδιο της διαδικασίας προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους. Αποσκοπεί τέλος στην αποτροπή της κατάχρησης των διαδικασιών ασύλου που συνιστούν οι πολλαπλές αιτήσεις. Το νέο σύστημα αποσκοπεί στην αποφυγή του φαινομένου της αναζήτησης του ευνοϊκότερου κράτους υποδοχής (asylum shopping) και, συγχρόνως, στην παροχή εγγύησης ότι η περίπτωση κάθε αιτητή ασύλου θα εξετάζεται από ένα και μόνο κράτος μέλος (κεφ. II, Κανονισμού 343/2003).

Τη σημασία του μεταναστευτικού φαινομένου και την αναγκαιότητα χάραξης κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής αναγνώρισε και η Ελληνική Προεδρία που συμπεριέλαβε τη μετανάστευση ως μια κύρια προτεραιότητά της. Στη διάσκεψη κορυφής στη Θεσσαλονίκη το 2003, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να συντάσσει ετήσια έκθεση για την μετανάστευση στην Ευρώπη. Σύμφωνα με την πρόταση η έκθεση πρέπει να περιλαμβάνει στοιχεία και πληροφορίες και να συμβάλει στην ανάπτυξη και προαγωγή

39 Βλ. Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 2003 για τα κριτήρια και τους μηχανισμούς προσδιορισμού του κράτους μέλους το οποίο είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που έχει υποβληθεί σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας.

πολιτικών πρωτοβουλιών για μια αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ευρώπη.

Προτάθηκε ακόμη η δημιουργία μιας ευρωπαϊκής υπηρεσίας προστασίας των συνόρων για τον συνολικό έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, η οποία τέθηκε σε λειτουργία από το Μάιο του 2005. Τέλος, υπογραμμίστηκε η ανάγκη μιας σφαιρικής πολιτικής για την μετανάστευση, η οποία θα περιλαμβάνει την ενσωμάτωση των μεταναστών στην αγορά εργασίας, την πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας και τις κοινωνικές υπηρεσίες καθώς και τη σύνδεση των μεταναστών με τον κοινωνικό και πολιτιστικό περίγυρο. Αναφορικά με την επιστροφή παράνομων μεταναστών το Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης επισημαίνει ότι: «(...) 17. Η εφαρμογή κοινής πολιτικής για την επιστροφή των προσώπων που διαμένουν παράνομα στην ΕΕ εμπίπτει στην ευθύνη των κρατών μελών. Ωστόσο, είναι δυνατόν να επιτευχθεί μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα με την ενίσχυση της υφιστάμενης συνεργασίας και τη θέσπιση σχετικών μηχανισμών, μεταξύ άλλων και ενός ειδικού χρηματοδοτικού στοιχείου. 18. Στο πλαίσιο αυτό, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί την Επιτροπή να εξετάσει όλες τις πτυχές τις σχετικές με τη θέσπιση ενός ειδικού κοινοτικού χρηματοδοτικού μέσου για να υποστηριχθούν, ειδικότερα, όλες οι προτεραιότητες που θέτει το Πρόγραμμα Δράσης για την Επιστροφή που εγκρίθηκε από το Συμβούλιο και να του υποβάλει σχετική έκθεση μέχρι το τέλος του 2003.»⁴⁰.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (στις 12 και 13 Δεκεμβρίου 2003) χαιρετίζει την απόφαση για τη σύσταση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα κοινά σύνορα και απευθύνει έκκληση για γοργότερη πρόοδο στον τομέα του επαναπατρισμού. Επίσης, επιβεβαιώνοντας το αίτημα που υπέβαλε στη Θεσσαλονίκη, καλεί την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση στις αρχές του 2004 για χρηματοδοτικό μέσο που θα αποσκοπεί στην υποστήριξη μιας κοινής προσέγγισης στον τομέα της πολιτικής επαναπατρισμού. Επιπλέον το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εγκρίνει το πρόγραμμα μέτρων για την αντιμετώπιση της λαθρομετανάστευσης στα θαλάσσια σύνορα. Ακόμα επικροτεί τις προτάσεις της Επιτροπής για κανονισμούς του Συμβουλίου σχετικά με βιομετρικά αναγνωριστικά στοιχεία σε θεωρήσεις και άδειες διαμονής και καλεί την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση για την εισαγωγή βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων στα διαβατήρια. Για το λόγο αυτό καλεί το Συμβούλιο να λάβει τις αναγκαίες αποφάσεις για ανάπτυξη του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις⁴¹.

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, η συνθήκη του Άμστερνταμ δημιούργησε τις νομικές βάσεις για μία κοινοτική πολιτική μετανάστευσης και ασύλου. Οι στόχοι της πολιτικής αυτής

40 Βλ. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης 19 & 20 Ιουνίου του 2003, Συμπεράσματα της Προεδρίας, 11638/03, Βρυξέλλες, 1 Οκτωβρίου 2003.

41 Βλ. Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών, 12 & 13 Δεκεμβρίου 2003, 5381/04, Βρυξέλλες, 5 Φεβρουαρίου 2004.

εξειδικεύτηκαν στο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε (Οκτώβριος 1999) και, αφού αναπτύχθηκαν περαιτέρω στο πλαίσιο διαδοχικών Ευρωπαϊκών Συμβουλίων, επανεξετάστηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Χάγης (4 & 5 Νοεμβρίου 2004). Όσον αφορά τη συνεργασία με τρίτες χώρες, **το πρόγραμμα της Χάγης όρισε ειδικότερα ότι «η πολιτική της ΕΕ θα πρέπει να έχει ως στόχο να βοηθήσει τις τρίτες χώρες, σε πλήρη σύμπραξη, χρησιμοποιώντας όπου υπάρχουν υφιστάμενα κοινοτικά κονδύλια, στις προσπάθειές τους για να βελτιώσουν την ικανότητα που διαθέτουν για τη διαχείριση της μετανάστευσης και την προστασία των προσφύγων, την πρόληψη και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, την ενημέρωση για νόμιμους διαύλους μετανάστευσης, την επίλυση προσφυγικών καταστάσεων με την παροχή καλύτερης πρόσβασης σε βιώσιμες λύσεις, τη δημιουργία ικανότητας ελέγχου των συνόρων, την ενίσχυση της ασφάλειας των εγγράφων και την αντιμετώπιση του προβλήματος της επιστροφής».**

Επιπλέον, το πρόγραμμα της Χάγης περιλαμβάνει δέκα προτεραιότητες της Ένωσης για την ενίσχυση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης για την πενταετία 2005-2009 μεταξύ των οποίων τον καθορισμό μιας ισόρροπης αντιμετώπισης της μετανάστευσης, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στην προσπάθεια καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης και της λαθρεμπορίας ανθρώπινων όντων, καθώς επίσης και στην αποτελεσματικότερη συνεργασία με τις τρίτες χώρες στο ζήτημα της επανεισόδου και της επιστροφής μεταναστών. Ειδικότερα, στο πλαίσιο του καθορισμού μιας ισόρροπης αντιμετώπισης της μετανάστευσης προτάθηκε αφενός η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της λαθρεμπορίας ανθρώπινων όντων, ειδικότερα γυναικών και παιδιών αφετέρου την εντατικότερη συνεργασία με τρίτες χώρες σε όλους τους τομείς, μεταξύ άλλων και στον τομέα της επανεισδοχής και της επιστροφής των μεταναστών.

Επισημαίνεται ότι τα μέτρα που η Επιτροπή ενέκρινε για την ολοκλήρωση των ανωτέρω στόχων περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, το πρόγραμμα-πλαίσιο «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων», το οποίο περιλαμβάνει τη σύσταση ενός Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων, του Ταμείου Κοινωνικής Ενσωμάτωσης⁴², του Ταμείου Επιστροφών και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 15 & 16 Δεκεμβρίου 2005 σημειώνει (σημείο 8) την αυξανόμενη σημασία που παρουσιάζουν τα θέματα μετανάστευσης για την ΕΕ και τα κράτη μέλη της και το γεγονός ότι πρόσφατες εξελίξεις προκαλούν την όλο και μεγαλύτερη

⁴² Σύμφωνα με την Απόφαση 435/2007/EK του Συμβουλίου της 25ης Ιουνίου 2007 για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών, για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών», συστήνεται Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης (ΕΤΑΕ) για την περίοδο 2007-13, με προϋπολογισμό 825 εκατ. ευρώ, ενώ το Ταμείο εγγράφεται στο πλαίσιο του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών».

ανησυχία του κοινού σε ορισμένα κράτη μέλη, τονίζει ότι απαιτείται ισόρροπη, παγκόσμια και συνεκτική προσέγγιση του θέματος, η οποία να καλύπτει πολιτικές που να καταπολεμούν τη λαθρομετανάστευση και, σε συνεργασία με τρίτες χώρες, να αξιοποιούν τα οφέλη της νόμιμης μετανάστευσης. Σ' αυτό το πλαίσιο υπενθυμίζει ότι τα θέματα μετανάστευσης αποτελούν κεντρικό στοιχείο των σχέσεων της ΕΕ με πολλές τρίτες χώρες, συμπεριλαμβανομένων, ιδίων, των περιοχών που γειτνιάζουν με την Ένωση, και συγκεκριμένα των ανατολικών, των νοτιοανατολικών περιοχών και της περιοχής της Μεσογείου και σημειώνει ότι είναι σημαντικό να εξασφαλιστεί η χορήγηση του κατάλληλου επιπέδου χρηματοδοτικών πόρων στις πολιτικές αυτές. Επιπλέον, το Συμβούλιο επισημαίνει ότι η Ένωση θα ενισχύσει το διάλογο και τη συνεργασία της για θέματα μετανάστευσης, συμπεριλαμβανομένης της διαχείρισης των επιστροφών, με όλες αυτές τις χώρες με πνεύμα εταιρικής σχέσης και λαμβάνοντας υπόψη της ιδιαιτερότητες της κάθε ενδιαφερόμενης χώρας. Τέλος, Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εκφράζει την ικανοποίησή του για την ανακοίνωση της Επιτροπής της 30ής Νοεμβρίου 2005 με τίτλο «Δράσεις προτεραιότητας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της μετανάστευσης: Πρώτες ενέργειες μετά τη σύνοδο του Hampton Court»⁴³.

Η Πορτογαλική προεδρία του δευτέρου εξαμήνου του 2007 έθεσε ως προτεραιότητά της την μεταναστευτική πολιτική και διακήρυξε ότι θα προσπαθήσει να συμβάλει με αποφασιστικό τρόπο προς μια κοινή πολιτική έτσι ώστε να αποφευχθεί η ύπαρξη 27 διαφορετικών μεταναστευτικών πολιτικών. Σ' αυτό το πλαίσιο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (14 Δεκεμβρίου 2007) θεώρησε ότι η «ενσωμάτωση συνιστά ζωτικό στοιχείο της συνολικής ευρωπαϊκής πολιτικής στον τομέα της μετανάστευσης» και κάλεσε την Επιτροπή και τα κράτη μέλη να τονίσουν τις ευκαιρίες, τα οφέλη και τις προκλήσεις της μετανάστευσης σε μια πλουραλιστική Ευρώπη, τονίζοντας την ανάγκη για καλύτερο συντονισμό της μεταναστευτικής πολιτικής και των πολιτικών ένταξης⁴⁴.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 10 και 11 Δεκεμβρίου του 2009 έθεσε ως προτεραιότητα τη δημιουργία της Ευρώπης ως χώρου ευθύνης, αλληλεγγύης και σύμπραξης σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου. Ειδικότερα ανέφερε ότι η διαμόρφωση μιας προνοητικής και

⁴³ Η Επιτροπή στην Ανακοίνωσή της θεσπίζει μέτρα προτεραιότητας για τη βελτίωση της διαχείρισης της μετανάστευσης σε συνέχεια της ανεπίσημης συνεδρίασης των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ στο Hampton Court στις 27 Οκτωβρίου 2005. Στην εν λόγω συνεδρίαση οι επικεφαλής κρατών και κυβερνήσεων έκαναν έκκληση για ανανέωση των μέτρων για τη διαχείριση των μεταναστευτικών κυμάτων, και για τη θέσπιση από την Επιτροπή μιας σειράς άμεσων, πρακτικών μέτρων που θα πρέπει να ληφθούν σε συνεργασία με τις χώρες προέλευσης και τις χώρες διέλευσης. Οι πρωτοβουλίες της Επιτροπής σχετικά με τα θέματα της μετανάστευσης, τις οποίες παρουσίασε με την ανακοίνωση, θα προωθηθούν στο πλαίσιο του έργου που ήδη εκτελεί η Επιτροπή στους τομείς της ανάπτυξης, των εξωτερικών σχέσεων, και ιδίως της ευρωπαϊκής πολιτικής γειτονίας, καθώς και της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, βλ. Η Επιτροπή παρουσιάζει μέτρα προτεραιότητας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της μετανάστευσης, IP/05/1500, Βρυξέλλες, 30 Νοεμβρίου 2005.

⁴⁴ Βλ. Συμπεράσματα της Προεδρίας – Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2007, 16616/1/07, σ. 6.

συνολικής ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης, με βάση την αλληλεγγύη και την υπευθυνότητα, παραμένει βασικός πολιτικός στόχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επίσης, το Συμβούλιο ενέκρινε ένα νέο πολυετές πρόγραμμα (για τα έτη 2010-2014), το πρόγραμμα της Στοκχόλμης, το οποίο θα επιτρέψει την περαιτέρω ανάπτυξη ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Στο πλαίσιο αυτό, επανέλαβε ότι πρέπει να εφαρμοσθούν αποτελεσματικά όλες οι σχετικές νομικές πράξεις και να αξιοποιηθούν πλήρως οι συναφείς οργανισμοί και υπηρεσίες που δρουν στον τομέα αυτό. Το Συμβούλιο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η μετανάστευση με καλή διαχείριση μπορεί να ωφελήσει όλους τους ενδιαφερομένους, ενώ χαρακτήρισε το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο⁴⁵ ως μια σαφή βάση για περαιτέρω πρόοδο στον τομέα της μετανάστευσης. Περαιτέρω, έθεσε ως προτεραιότητα τη θέσπιση μιας ευέλικτης μεταναστευτικής πολιτικής που να προσαρμόζεται στις προτεραιότητες και ανάγκες των κρατών μελών και να επιτρέπει στους μετανάστες να αξιοποιούν πλήρως το δυναμικό τους⁴⁶.

Συμπερασματικά τις τελευταίες δύο δεκαετίες η κοινωνική ένταξη των μεταναστών αποτελεί, όλο και πιο επιτακτικά, ζήτημα της πολιτικής ατζέντας της ΕΕ και των επιμέρους κρατών μελών που δέχονται σημαντικούς αριθμούς μεταναστών. Αποτελεί κοινή διαπίστωση ότι η μετανάστευση δεν είναι ούτε εφήμερο ούτε πρόσκαιρο φαινόμενο, αντίθετα θα απασχολήσει την ΕΕ και τα κράτη μέλη της και στο μέλλον, αφού η μέχρι σήμερα αντιμετώπιση του ζητήματος φανερώνει τη δυσκολία του και τη διαπίστωση ότι η επιτυχής υλοποίηση δράσεων ένταξης μεταναστών δεν μπορεί να θεωρείται δεδομένη.

3.1.1. Το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο

Το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 15ης και 16ης Οκτωβρίου 2008, μετά την ανακοίνωση της Επιτροπής του Ιουνίου του 2008 με τίτλο «Κοινή πολιτική μετανάστευσης για την Ευρώπη: Αρχές, ενέργειες

⁴⁵ Τον Οκτώβριο του 2008 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Με βάση την πρόοδο που έχει σημειωθεί κατά την τελευταία δεκαετία. Το Σύμφωνο αποτελεί ένα περαιτέρω βήμα προς την κατεύθυνση μιας συνολικής πολιτικής της ΕΕ για τη μετανάστευση και το άσυλο. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναλαμβάνει τοιούτοτρόπως πέντε θεμελιώδεις δεσμεύσεις οι οποίες θα συνεχίσουν να αναπτύσσονται και να μετατρέπονται σε συγκεκριμένες πράξεις, κυρίως, στο πλαίσιο του προγράμματος που θα διαδεχθεί το πρόγραμμα της Χάγης:

- ο οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης, λαμβάνοντας υπόψη τις προτεραιότητες, τις ανάγκες και τις δυνατότητες υποδοχής κάθε κράτους μέλους, και ενθάρρυνση της ένταξης
- ο καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, εξασφαλίζοντας την επιστροφή των παράνομων μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους ή σε χώρα διέλευσης
- ο ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των συνοριακών ελέγχων
- ο συγκρότηση της Ευρώπης ως χώρου ασύλου
- ο δημιουργία ολοκληρωμένης εταιρικής σχέσης με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης ευνοώντας τη συνέργεια μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης.

⁴⁶ Βλ. Συμπεράσματα της Προεδρίας – Βρυξέλλες, 10 και 11 Δεκεμβρίου 2009, EUCO 6/09, σ. 11.

και μέσα». Σε συνέχεια της προόδου που έχει σημειωθεί κατά την τελευταία δεκαετία, το Σύμφωνο αποτελεί ένα περαιτέρω βήμα προς την κατεύθυνση μιας ενιαίας πολιτικής της ΕΕ για τη μετανάστευση. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ανέλαβε τοιουτοτρόπως πέντε θεμελιώδεις δεσμεύσεις οι οποίες θα συνεχίσουν να αναπτύσσονται και να μετατρέπονται σε συγκεκριμένες πράξεις κυρίως στο πλαίσιο του προγράμματος που θα διαδεχθεί το πρόγραμμα της Στοκχόλμης και συγκεκριμένα:

- οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης, λαμβάνοντας υπόψη τις προτεραιότητες, τις ανάγκες και τις δυνατότητες υποδοχής κάθε κράτους μέλους, και ενθάρρυνση της ένταξης
- καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, εξασφαλίζοντας την επιστροφή των παράνομων μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους ή σε χώρα διέλευσης
- ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των συνοριακών ελέγχων
- συγκρότηση της Ευρώπης ως χώρου ασύλου
- δημιουργία ολοκληρωμένης εταιρικής σχέσης με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης ευνοώντας τη συνέργεια μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης.

Επιπλέον το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κάλεσε την Επιτροπή να υποβάλλει στο Συμβούλιο ετήσια έκθεση, που θα περιλαμβάνει πληροφορίες των κρατών μελών και θα συνοδεύεται από προτάσεις συστάσεων, με θέμα την εφαρμογή από την Ένωση και από τα κράτη μέλη της του Συμφώνου και του προγράμματος που θα διαδεχθεί το πρόγραμμα της Χάγης (Στοκχόλμη).

Σύμφωνα με το Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, η ένταξη των μεταναστών αποτελεί το κλειδί της επιτυχημένης μετανάστευσης και για το λόγο αυτό πρέπει να προωθούνται από τα κράτη μέλη της ΕΕ ειδικές πολιτικές ένταξης μεταναστών ως «αμφίδρομη διαδικασία», σύμφωνα με τις κοινές βασικές αρχές για την ένταξη που περιγράφονται στο Κοινό Πρόγραμμα σχετικά με την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση⁴⁷.

Στο πλαίσιο αυτό, η συμμετοχή των μεταναστών πρέπει να ενισχυθεί ενώ πρέπει να αναπτυχθούν η κοινωνική συνοχή και οι προσεγγίσεις για την πολυμορφία στις κοινωνίες υποδοχής. Για το σκοπό αυτό, η ΕΕ και τα κράτη μέλη οφείλουν:

- να ενισχύσουν το ευρωπαϊκό πλαίσιο ένταξης

⁴⁷ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών, Κοινό Πρόγραμμα για την Ένταξη Πλαίσιο σχετικά με την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Βρυξέλλες, 1.9.2005, COM(2005) 389 τελικό.

- ❑ να υποστηρίξουν τη διαχείριση της πολυμορφίας και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των πολιτικών ένταξης στα κράτη μέλη
- ❑ να προωθήσουν προγράμματα ένταξης που θα απευθύνονται στις νέες αφίξεις μεταναστών
- ❑ να διασφαλίσουν ίσες ευκαιρίες εξέλιξης στην αγορά εργασίας για τους νόμιμους εργαζομένους από τρίτες χώρες
- ❑ να θέσουν σε εφαρμογή προγράμματα κοινωνικής ασφάλισης με ίσους όρους για τους μετανάστες και για τους υπηκόους της ΕΕ
- ❑ να αναπτύξουν μέσα αύξησης της συμμετοχής των μεταναστών στην κοινωνία
- ❑ να επανεξετάσουν την Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης
- ❑ να συνεχίσουν να εφαρμόζουν την πολιτική ασύλου της ΕΕ, εξελίσσοντας ταυτόχρονα τα μέτρα περαιτέρω, ιδιαίτερα μέσω του σχεδίου πολιτικής για το άσυλο.

3.1.2. Ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Με τον Κανονισμό (ΕΚ) 168/2007 του Συμβουλίου ιδρύθηκε ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ⁴⁸. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του κανονισμού, στόχος του οργανισμού αυτού είναι «να παρέχει στα συναφή θεσμικά όργανα, φορείς, υπηρεσίες και οργανισμούς της Κοινότητας και των κρατών μελών της, όταν εφαρμόζουν το κοινοτικό δίκαιο, συνδρομή και συμβουλές εμπειρογνομόνων σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα, ώστε να τα βοηθήσει να σέβονται πλήρως τα δικαιώματα κατά τη λήψη μέτρων ή τον καθορισμό δράσεων στους αντίστοιχους τομείς αρμοδιότητάς τους», ενώ σύμφωνα με το άρθρο 3 «ο οργανισμός αναφέρεται κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του στα ανθρώπινα δικαιώματα, όπως αυτά ορίζονται από το άρθρο 6 παράγραφος 2 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση» και «ασχολείται με ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στα κράτη μέλη της κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου». Ο οργανισμός αυτός αντικαθιστά το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο των Φαινομένων Ρατσισμού και Ξενοφοβίας.

Με την Απόφαση 2008/203/ΕΚ του Συμβουλίου, για την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 168/2007 σχετικά με τη θέσπιση πολυετούς προγράμματος-πλαίσιου του Οργανισμού

⁴⁸ Βλ. Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 168/2007 του Συμβουλίου, της 15ης Φεβρουαρίου 2007, για την ίδρυση Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επίσημη Εφημερίδα, αριθ. L 053 της 22/02/2007, σ. 0001 – 0014.

Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την περίοδο 2007-2012⁴⁹, ορίζεται (άρθρο 2) ότι **το άσυλο, η μετανάστευση και η ένταξη των μεταναστών συνιστούν θεματικό τομέα ενδιαφέροντος για τον Οργανισμό.**

3.1.3. Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (2010-2014)

Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης⁵⁰ (αντικατέστησε τα αντίστοιχα του Τάμπερε και της Χάγης) υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το 2009 (Βρυξέλλες, 10 & 11 Δεκεμβρίου του 2009). Υπό το φως και της θέσεως σε ισχύ, από 1 Δεκεμβρίου του 2009, της Συνθήκης της Λισαβόνας, που επιφέρει σημαντικές τροποποιήσεις στις διατάξεις για το χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (*Τίτλος V Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*), το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης καθορίζει το πλαίσιο της αστυνομικής και τελωνειακής συνεργασίας, των υπηρεσιών διάσωσης, της συνεργασίας σε ποινικές και αστυνομικές υποθέσεις, της πολιτικής για το άσυλο, τη μετανάστευση και τις θεωρήσεις, για την περίοδο από το 2010 έως το 2014. Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης θέτει τις εξής προτεραιότητες:

- προώθηση των δικαιωμάτων των πολιτών της Ευρώπης
- βελτίωση της καθημερινότητας
- προστασία των πολιτών
- πρόσβαση στον ευρωπαϊκό χώρο
- αλληλεγγύη και εταιρική σχέση σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου καθώς και η εξωτερική διάσταση του τομέα Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.

Ειδικότερα, ως προς την προώθηση των δικαιωμάτων των πολιτών της Ευρώπης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση σχετικά με την επείγουσα προσχώρηση της ΕΕ στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Παράλληλα, καλεί τους ευρωπαϊκούς θεσμούς να αξιοποιήσουν την πείρα του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ ενώ υπογραμμίζει πως η απόκτηση δικαιώματος διαμονής βάσει του δικαίου της ΕΕ για τους πολίτες της ΕΕ και τα μέλη των οικογενειών τους αποτελεί εγγενές πλεονέκτημα της άσκησης του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας. Τονίζεται δε, πως στόχος αυτού του δικαιώματος δεν είναι η καταστρατήγηση των κανόνων μετανάστευσης

⁴⁹ Βλ. 2008/203/ΕΚ: Απόφαση του Συμβουλίου, της 28ης Φεβρουαρίου 2008, για την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 168/2007 σχετικά με τη θέσπιση πολυετούς προγράμματος-πλαισίου του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την περίοδο 2007-2012, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 063 της 07/03/2008, σ. 0014 – 0015.

⁵⁰ Βλ. Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 25ης Νοεμβρίου 2009 σχετικά με την ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο –ένας χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην υπηρεσία των πολιτών– το πρόγραμμα της Στοκχόλμης, 2010/C 285 E/02.

καθώς και πως η ελεύθερη κυκλοφορία δεν συνεπάγεται μόνον δικαιώματα αλλά και υποχρεώσεις. Όσον αφορά στην προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών στην κοινωνία της πληροφορίας, υπογραμμίζεται πως η ΕΕ πρέπει να διαδραματίσει ηγετικό ρόλο στην ανάπτυξη και στην προώθηση διεθνών προτύπων σε θέματα προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα ενώ, επισημαίνεται πως, ενόψει των ευρωπαϊκών εκλογών του 2014, θα πρέπει να εξετασθεί προσεκτικά το πώς θα ενθαρρυνθούν να ψηφίσουν οι πολίτες.

Σχετικά με τη δικαστική συνεργασία σε αστικές και ποινικές υποθέσεις επισημαίνεται ότι η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών και λοιπών αποφάσεων αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της δικαστικής συνεργασίας. Ο ευρωπαϊκός δικαστικός χώρος πρέπει να επιτρέπει στους πολίτες να διεκδικούν τα δικαιώματά τους σε όλη την Ένωση με τη διευκόλυνση της πρόσβασής τους στη δικαιοσύνη. Σύμφωνα με το Πρόγραμμα πρέπει να επιδιωχθεί περαιτέρω η δημιουργία ενός πλήρους συστήματος συγκέντρωσης αποδεικτικών στοιχείων στις υποθέσεις διασυνοριακού εγκλήματος ενώ, όσον αφορά στις αστικές υποθέσεις, η αμοιβαία αναγνώριση θα πρέπει να επεκταθεί σε τομείς όπως η κληρονομική διαδοχή, οι διαθήκες (θεσμός «Ευρωπαϊκού Κληρονομηρίου» και του κοινοτικού «Μητρώου Διαθηκών»), οι περιουσιακές σχέσεις των συζύγων και οι περιουσιακές συνέπειες του χωρισμού ζευγαριών. Παράλληλα, η ηλεκτρονική δικαιοσύνη (e-Justice) υπογραμμίζεται ως εξαιρετική ευκαιρία για τη διευκόλυνση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη ενώ, γίνεται αναφορά στο σχέδιο δράσης για την ηλεκτρονική δικαιοσύνη 2008-2013, που αποτελεί το πλαίσιο για την ανάπτυξη σχετικών δραστηριοτήτων).

Αναφορικά με την προστασία των πολιτών της Ευρώπης, δίνεται έμφαση στον καθορισμό συνολικής στρατηγικής εσωτερικής ασφάλειας της ΕΕ, η παρακολούθηση και εφαρμογή της οποίας θα πρέπει να καταστεί ένα από τα κύρια καθήκοντα της Επιτροπής Εσωτερικής Ασφάλειας (EEA). Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης υπογραμμίζει την ανάγκη δημιουργίας ευρωπαϊκής παιδείας επιβολής του δικαίου, ενίσχυσης του έργου του Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας, αντιμετώπισης θεμάτων «Δημοσίας Τάξης» και διαμόρφωσης μίας ενοποιημένης πολιτικής κατά της εμπορίας ανθρώπων. Επιπλέον, δίδεται έμφαση στη βελτίωση του επιπέδου συνεργασίας των αστυνομικών και δικαστικών αρχών των ΚΜ (EUROPOL και EUROJUST), στην καλύτερη αξιοποίηση του EUCPN (Ευρωπαϊκού Δικτύου Πρόληψης Εγκληματικότητας), της CEPOL (Ευρωπαϊκή Αστυνομική Ακαδημία) και του SitCen (Κέντρο Διαχείρισης Κρίσεων) καθώς και στην εφαρμογή του ECRIS (Ευρωπαϊκό Σύστημα Πληροφοριών Ποινικού Μητρώου). Ειδική αναφορά δε, γίνεται και στη λήψη μέτρων κατά της παιδικής σεξουαλικής εκμετάλλευσης, του ηλεκτρονικού και οικονομικού εγκλήματος, των ναρκωτικών και της τρομοκρατίας.

Πρόσβαση στον ευρωπαϊκό χώρο: **Η Ένωση πρέπει να συνεχίσει να διευκολύνει τη νόμιμη πρόσβαση στην επικράτεια των κρατών μελών, λαμβάνοντας ταυτοχρόνως μέτρα για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης και του διασυνοριακού εγκλήματος.** Η ενίσχυση των συνοριακών ελέγχων δεν θα πρέπει να παρεμποδίζει την πρόσβαση σε συστήματα προστασίας, σε άτομα που δικαιούνται να επωφελούνται από αυτά, και ιδίως σε άτομα και ομάδες που βρίσκονται σε ιδιαίτερα αδύναμη κατάσταση. Για το σκοπό αυτό το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης υπογραμμίζει την ανάγκη ενίσχυσης του ρόλου της FRONTEX (επεξεργασία σαφών κοινών επιχειρησιακών διαδικασιών για τις κοινές επιχειρήσεις στη θάλασσα, συνεργασία με χώρες προέλευσης και διέλευσης, κοινές πτήσεις επιστροφής) και του EUROSUR (Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης Συνόρων). Επιπλέον, ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στην έναρξη λειτουργίας του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν SIS-II και στη σταδιακή λειτουργία του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) που εξακολουθούν να αποτελούν πρωταρχικό στόχο.

Όσον αφορά στην αλληλεγγύη και στην εταιρική σχέση σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι μακροπρόθεσμες συνέπειες της μετανάστευσης σχετικά με την αγορά εργασίας και την κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών. Η αναζήτηση πρακτικών λύσεων που θα αυξήσουν τη συνοχή μεταξύ της πολιτικής μετανάστευσης και άλλων πολιτικών (εμπορίου, απασχόλησης, υγείας και εκπαίδευσης) αναγνωρίζεται ως σημαντικός στόχος.

Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης δίνει έμφαση στις αρχές που περιλαμβάνονται στην Σφαιρική Προσέγγιση της Μετανάστευσης καθώς και στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο ενώ, υπογραμμίζει την ανάγκη η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ να αποτελέσει αναπόσπαστο τμήμα της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ. Στοχεύοντας στην περαιτέρω διασύνδεση της μετανάστευσης με την ανάπτυξη, προτείνονται, επίσης, μέτρα για την ασφαλή και χαμηλού κόστους μεταφορά εμβασμάτων, για την ενεργότερη συνεργασία με εκπροσώπους της διασποράς καθώς και για τη διερεύνηση του ρόλου της κυκλικής μετανάστευσης.

Ως προς τη νόμιμη μετανάστευση, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναγνωρίζει ότι η μετανάστευση εργατικού δυναμικού προς μια περιοχή καθώς και η επιτυχημένη ένταξη των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών μπορεί να συμβάλει στην οικονομική ανάπτυξη. Εξίσου σημαντική προτεραιότητα παραμένει η καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, η παράνομη μεταφορά μεταναστών και η προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων ενώ, ως προς το άσυλο, η νεοσυσταθείσα Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Στήριξης Ασύλου αναφέρεται ως εργαλείο για την ανάπτυξη και την εφαρμογή του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου. Καταληκτικά, σχετικά με την εξωτερική διάσταση του ασύλου τονίζεται η ανάγκη στενής συνεργασία με

την UNHCR (Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες) και τα Προγράμματα Περιφερειακής Προστασίας ενώ δίδεται έμφαση στην ενθάρρυνση της εθελοντικής συμμετοχής των ΚΜ στο κοινό πρόγραμμα επανεγκατάστασης της ΕΕ.

Ειδικότερα στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης μεταναστών (σημείο 6.1 «Μια δυναμική και συνολική μεταναστευτική πολιτική») τονίζεται ότι **η επιτυχημένη ένταξη των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών παραμένει θεμελιώδης για τη μεγιστοποίηση των οφελών της μετανάστευσης**. Η ευρωπαϊκή συνεργασία μπορεί να συμβάλει σε αποτελεσματικότερες πολιτικές ένταξης στα κράτη μέλη παρέχοντας κίνητρα και στήριξη στη δράση των κρατών μελών. Ο στόχος της χορήγησης ισότιμων δικαιωμάτων, ευθυνών και ευκαιριών σε όλους ευρίσκεται στον πυρήνα της ευρωπαϊκής συνεργασίας σε θέματα ένταξης, λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη εξισορρόπησης των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των μεταναστών. Επιπλέον, επισημαίνεται ότι η ένταξη αποτελεί μια δυναμική, αμφίδρομη διαδικασία αμοιβαίας αλληλεπίδρασης, που δεν απαιτεί μόνο προσπάθειες των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών, αλλά και μεγαλύτερη δέσμευση της κοινωνίας υποδοχής και των μεταναστών. Συνεπώς, οι πολιτικές ένταξης των κρατών μελών θα πρέπει να στηρίζονται με περαιτέρω ανάπτυξη των δομών και εργαλείων ανταλλαγής γνώσεων και συντονισμού με άλλους συναφείς τομείς πολιτικής, όπως η απασχόληση, η εκπαίδευση και η κοινωνική ένταξη. Τέλος, ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στον ουσιώδη ρόλο της απασχόλησης για την επιτυχή ένταξη των μεταναστών.

Για τους ανωτέρω λόγους το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να στηρίζει τις προσπάθειες των κρατών μελών⁵¹:

- ⇒ στην ανάπτυξη συντονιστικού μηχανισμού με τη συμμετοχή της Επιτροπής και των κρατών μελών που θα χρησιμοποιεί κοινό πλαίσιο αναφοράς, ώστε να βελτιωθούν οι δομές και τα εργαλεία της ευρωπαϊκής ανταλλαγής πληροφοριών
- ⇒ στην ενσωμάτωση του θέματος της ένταξης με συνεκτικό τρόπο σε όλους τους συναφείς τομείς πολιτικής
- ⇒ στον προσδιορισμό κοινών πρακτικών και ευρωπαϊκών εκπαιδευτικών προγραμμάτων ώστε να στηριχθεί η διαδικασία ένταξης, που θα συμπεριλαμβάνουν βασικά στοιχεία, όπως εισαγωγικά μαθήματα και μαθήματα γλωσσών, σαφή δέσμευση της κοινωνίας υποδοχής και ενεργό συμμετοχή των μεταναστών σε όλες τις πτυχές της συλλογικής ζωής

⁵¹ Βλ. Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης - Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 115 της 04/05/2010, σ. 0001 – 0038.

- ⇒ στην ανάπτυξη βασικών δεικτών σε περιορισμένο αριθμό συναφών τομέων πολιτικής (παραδείγματος χάριν, απασχόληση, εκπαίδευση και κοινωνική ένταξη) ώστε να παρακολουθούνται τα αποτελέσματα των πολιτικών ένταξης, με στόχο την αύξηση της συγκρισιμότητας των εθνικών εμπειριών και την ενίσχυση της ευρωπαϊκής διαδικασίας μάθησης
- ⇒ στην καλύτερη διαβούλευση και συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, λαμβανομένων υπόψη των αναγκών ένταξης σε διάφορους τομείς πολιτικής και μέσω του Ευρωπαϊκού Φόρουμ για την Ένταξη και της ευρωπαϊκής ιστοσελίδας για την ένταξη
- ⇒ στην ενίσχυση των δημοκρατικών αξιών και της κοινωνικής συνοχής όσον αφορά τη μετανάστευση και την ένταξη των μεταναστών και για προώθηση του διαπολιτισμικού διαλόγου και των επαφών σε όλα τα επίπεδα.

Τέλος, στο τμήμα του προγράμματος της Στοκχόλμης που αναπτύσσεται η εξωτερική διάσταση του τομέα Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, επισημαίνεται η ανάγκη σύναψης συμφωνιών με τρίτες χώρες, ιδίως όσον αφορά στη δικαστική συνεργασία και στον τομέα του αστικού δικαίου. Ειδική αναφορά γίνεται, *inter alia*, στις εξελίξεις σε θέματα Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης αναφορικά με τα Δυτικά Βαλκάνια και την Τουρκία ενώ, υπογραμμίζεται ότι η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας προσφέρει στην Ένωση ευκαιρίες να ενεργήσει κατά συντονισμένο και αποτελεσματικό τρόπο. Επισημαίνεται, επίσης, το γεγονός ότι η ΕΕ θα εντατικοποιήσει τις προσπάθειές της για στήριξη της σταθερότητας και της ασφάλειας στην περιοχή του Ευξείνου Πόντου. Δίδεται τέλος έμφαση στην εντατικοποίηση των προσπαθειών για την ταχεία σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής της ΕΕ με την Αλγερία, το Μαρόκο, την Αίγυπτο, το Αφγανιστάν, το Ιράκ και το Μπαγκλαντές.

3.2. Αντιπροσωπευτικές παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης μεταναστών

Με αφετηρία τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1999), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει διαμορφώσει σταδιακά τα κύρια χαρακτηριστικά μίας κοινής πολιτικής για τη μετανάστευση και το άσυλο, στηριζόμενη στις διατάξεις της Συνθήκης του Άμστερνταμ και στις πολιτικές κατευθύνσεις που διατυπώθηκαν από το Συμβούλιο του Τάμπερε (1999), του Λάκεν (2001), της Σεβίλλης (2002) και της Θεσσαλονίκης (2003). Συγκεκριμένα, οι προτάσεις που έχει διατυπώσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνοψίζονται ως εξής:

- Πρόταση Οδηγίας του Συμβουλίου (υποβλήθηκε από την Επιτροπή) περί της εφαρμογής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ανεξάρτητα από τη φυλετική ή εθνική τους καταγωγή⁵². Στόχος της πρότασης ήταν η εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης στην Ευρωπαϊκή Ένωση ατόμων με διαφορετική φυλετική ή εθνική καταγωγή. Η πρόταση αποσκοπούσε στη θέσπιση ενός ελάχιστου πλαισίου για την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω της φυλετικής ή εθνικής καταγωγής και στην επίτευξη ενός ελάχιστου επιπέδου νομικής προστασίας εντός της ΕΕ, για άτομα που υφίστανται διακριτική μεταχείριση. Επιπλέον, η πρόταση παρείχε έναν κοινό ορισμό των έκνομων διακρίσεων και ένα κοινό ελάχιστο επίπεδο νομικής αποκατάστασης στην ΕΕ.
- Πρόταση Οδηγίας του Συμβουλίου (υποβλήθηκε από την Επιτροπή) περί διαμόρφωσης γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και το επάγγελμα⁵³. Στόχος της πρότασης ήταν η διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την τήρηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης των προσώπων μέσα στην ΕΕ ανεξάρτητα από τη φυλετική ή εθνική καταγωγή, τη θρησκεία ή τις πεποιθήσεις, κάποια αναπηρία, την ηλικία ή το γενετήσιο προσανατολισμό. Τα πεδία που κάλυπτε η πρόταση αφορούσαν την πρόσβαση στην απασχόληση και το επάγγελμα, τις προαγωγές, την επαγγελματική κατάρτιση, τις εργασιακές συνθήκες και τους όρους απασχόλησης και την ιδιότητα του μέλους ορισμένων οργάνων.
- Τροποποιημένη πρόταση Οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση (υποβλήθηκε από την Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 250, παράγραφος 2 της συνθήκης ΕΚ)⁵⁴. Η πρόταση αποσκοπούσε στη σύσταση δικαιώματος στην οικογενειακή επανένωση προς όφελος των υπηκόων τρίτων χωρών που κατοικούν νόμιμα στο έδαφος κράτους μέλους. Η πρόταση οδηγίας καθόριζε τους όρους σύμφωνα με τους οποίους μπορεί να ασκείται το δικαίωμα αυτό για να επιτρέπεται η είσοδος και η διαμονή των μελών της οικογενείας υπηκόων τρίτων χωρών.
- Πρόταση Οδηγίας του Συμβουλίου (υποβλήθηκε από την Επιτροπή) σχετικά με το καθεστώς κατοίκου μακράς διαρκείας υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών⁵⁵. Η πρόταση τόνισε την ανάγκη διασφάλισης της δίκαιης μεταχείρισης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στην επικράτεια των κρατών μελών. Επίσης, τόνιζε ότι μια σθεναρότερη πολιτική κοινωνικής ένταξης θα πρέπει να έχει ως στόχο την παροχή δικαιωμάτων και υποχρεώσεων συγκρίσιμων με εκείνα που απολαμβάνουν οι υπήκοοι της

⁵² Βλ. COM/99/0566 τελικό, CNS 99/0253.

⁵³ Βλ. COM/99/0565 τελικό - CNS 99/0225, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 177 E της 27/06/2000, σ. 0042 – 0046.

⁵⁴ Βλ. COM/2000/0624 τελικό - CNS 99/0258, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. 062 E της 27/02/2001, σ. 0099 – 0111.

⁵⁵ Βλ. COM/2001/0127 τελικό - CNS 2001/0074, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. 240 E της 28/08/2001, σ. 0079 – 0087.

ΕΕ. Ενώ υποστήριξε ότι η πολιτική θα πρέπει να προωθεί την άνευ διακρίσεων μεταχείριση στον οικονομικό, τον κοινωνικό και τον πολιτιστικό τομέα και να προβλέπει μέτρα κατά του ρατσισμού και της ξеноφοβίας.

- Τροποποιημένη πρόταση Κανονισμός του Συμβουλίου για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1030/2002 για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών (υποβλήθηκε από την Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 250, παράγραφος 2 της συνθήκης ΕΚ)⁵⁶. Η πρόθεση της Επιτροπής όσον αφορά αυτές τις προτάσεις ήταν διττή. Αφενός να επισπεύσει την καταληκτική ημερομηνία για την εφαρμογή της ενσωμάτωσης της φωτογραφίας από το 2007 στο 2005 και ταυτόχρονα, να απαιτήσει από τα κράτη μέλη να ενσωματώσουν δύο υποχρεωτικά βιομετρικά αναγνωριστικά στοιχεία, την εικόνα προσώπου και δύο δακτυλικά αποτυπώματα με διαλειτουργικές μεθόδους στη θεώρηση και στην άδεια διαμονής για τους υπηκόους τρίτων χωρών με εναρμονισμένο τρόπο, διασφαλίζοντας τοιουτοτρόπως την διαλειτουργικότητα.

Περαιτέρω, οι Ανακοινώσεις που έχει εκδώσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πεδίο της ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών συνοψίζονται ως εξής:

(α) Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την κοινοτική πολιτική μετανάστευσης⁵⁷. Εδώ, η Επιτροπή προτείνει διαδικασία συντονισμού σε κοινοτικό επίπεδο, που βασίζεται σε αξιολόγηση από τα κράτη μέλη, μετά από διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους και όσους συμμετέχουν στην ένταξη των μεταναστών, με την παροχή περιοδικών εκθέσεων βάσει των οποίων θα συμφωνηθεί από το Συμβούλιο συνολική πολιτική για την ΕΕ για την εισδοχή των νέων μεταναστών. Αυτή η ανοικτή προσέγγιση δικαιολογείται από το γεγονός ότι η αποτελεσματική διαχείριση της μετανάστευσης πρέπει να βασίζεται σε εταιρική σχέση εφόσον είναι ουσιώδης η οριζόντια προσέγγιση στα διάφορα στοιχεία. Αυτή η πολιτική πρέπει να συνοδεύεται από μακροπρόθεσμα εκτεταμένα προγράμματα ένταξης που αναπτύσσονται μέσω εταιρικών σχέσεων στις οποίες συμμετέχουν εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές και η αστική κοινωνία προκειμένου να μεγιστοποιηθούν τα θετικά αποτελέσματα όσον αφορά την απασχόληση, την οικονομική απόδοση και την κοινωνική συνοχή εντός σαφούς πλαισίου δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Στο πλαίσιο αυτό πρέπει να πρότεινε τη συντονισμένη χρήση των διαθέσιμων μέσων της κοινοτικής πολιτικής, όπως για παράδειγμα των μέτρων κατά της διάκρισης και υπέρ της κοινωνικής ένταξης που εισήχθησαν με τα άρθρα 13 και 137 της

⁵⁶ Βλ. COM/2006/0110 τελικό - CNS 2003/0218.

⁵⁷ Βλ. COM/2000/0757 τελικό.

Συνθήκης του Άμστερνταμ, της στρατηγικής απασχόλησης, του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου και άλλων κοινοτικών πρωτοβουλιών όπως η EQUAL και η URBAN.

(β) Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών αναφορικά με τη μετανάστευση, ένταξη και απασχόληση⁵⁸. Εδώ, η Επιτροπή επισήμανε τα βασικά στοιχεία των σφαιρικών πολιτικών ένταξης, ανέδειξε τους κύριους παράγοντες μιας σφαιρικής πολιτικής ένταξης και σκιαγράφησε την πολιτική ένταξης που να αντικατοπτρίζει τις ανάγκες συγκεκριμένων ομάδων μεταναστών. Ειδικότερα, η Επιτροπή οριοθέτησε τα ακόλουθα στοιχεία των σφαιρικών πολιτικών ένταξης:

- ⇒ Ένταξη στην αγορά εργασίας
- ⇒ Εκπαίδευση και γλωσσικές ικανότητες
- ⇒ Στέγη και οικιστικά θέματα
- ⇒ Υγειονομικές και κοινωνικές υπηρεσίες
- ⇒ Κοινωνικό και πολιτισμικό περιβάλλον
- ⇒ Εθνικότητα, «αστική ιθαγένεια» και σεβασμός της διαφορετικότητας.

Επιπλέον, η Επιτροπή ανέδειξε τους πλέον κρίσιμους άξονες **μιας σφαιρικής πολιτικής ένταξης**:

- ⇒ Βελτίωση της γενικής συνοχής της πολιτικής και των συνεργιών μεταξύ πολιτικών μετανάστευσης, ένταξης και απασχόλησης σε όλα τα επίπεδα και σε όλους τους κλάδους.
- ⇒ **Ενίσχυση του ρόλου των ΜΚΟ που διαδραματίζουν πρωταγωνιστικό ρόλο συνηγορίας υπέρ των μεταναστών** και των ατόμων υπό καθεστώς διεθνούς προστασίας, γεγονός πολύ σημαντικό για την εξασφάλιση της συνεργασίας και της κατανόησης μεταξύ των φορέων υλοποίησης και των χρηστών.
- ⇒ Ανάδειξη του ρόλου των κοινωνικών εταίρων που διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη διαδικασία ένταξης, διευκολύνοντας την καθημερινή ένταξη στο χώρο εργασίας⁵⁹.
- ⇒ Ευαισθητοποίηση του πληθυσμού υποδοχής όσον αφορά τα οφέλη και τις προκλήσεις της μετανάστευσης.

(γ) Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών

⁵⁸ Βλ. COM/2003/0336 τελικό.

⁵⁹ Βλ. Διάσκεψη με θέμα «Μετανάστευση: Ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών στην προώθηση της ένταξης», Βρυξέλλες, 9-10 Σεπτεμβρίου 2002.

αναφορικά με το Κοινό Πρόγραμμα για την Ένταξη - Πλαίσιο ως προς την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην ΕΕ⁶⁰. Σύμφωνα με την Ανακοίνωση, η νόμιμη μετανάστευση και η ένταξη είναι έννοιες αδιαχώριστες και πρέπει να ενισχύονται αμοιβαία. Το Πλαίσιο σχετικά με την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην ΕΕ που προτάθηκε στη συγκεκριμένη ανακοίνωση αποτέλεσε μία μεγάλη δέσμευση που αποδεικνύει ότι η Επιτροπή τοποθέτησε την ένταξη των μεταναστών μεταξύ των προτεραιοτήτων του πολιτικού της προγράμματος. Μία ευρεία σειρά των ισχυόντων ευρωπαϊκών πολιτικών και μέσων μπορεί να συμβάλει στη στήριξη των προσπαθειών των εθνικών αρχών και της κοινωνίας των πολιτών. Η πρόκληση για το μέλλον θα είναι να προωθηθούν συντονισμένες προσπάθειες εκ μέρους όλων των ενδιαφερομένων μερών ώστε να μεγιστοποιηθεί η επίδραση και η αποτελεσματικότητα των μέσων αυτών. Επιπλέον, σύμφωνα με την ανακοίνωση της Επιτροπής τα κράτη μέλη οφείλουν να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα για τον καθορισμό του κοινού προγράμματος για την ένταξη κατά τρόπο που να δημιουργεί προοπτικές και να είναι στοχοθετημένος.

(δ) Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών αναφορικά με την τρίτη ετήσια έκθεση για τη μετανάστευση και την ένταξη⁶¹. Προκειμένου να ενσωματωθεί ευκολότερα η μετανάστευση, και ειδικότερα οι στόχοι της ένταξης, στις πρωτοβουλίες της Επιτροπής, προτάθηκε η συγκρότηση ομάδας Επιτρόπων για τα θέματα της μετανάστευσης, υπό την αιγίδα της οποίας τίθενται όλοι οι συναφείς τομείς πολιτικής. Επιπλέον, προτάθηκε η δημιουργία συμβουλευτικής ομάδας υψηλού επιπέδου για την κοινωνική ένταξη των εθνικών μειονοτήτων και την πλήρη συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας με σκοπό την ανάλυση των φραγμών που υφίστανται στην αγορά εργασίας και την ανταλλαγή ορθών πρακτικών.

(ε) Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών με τίτλο «Προς μία κοινή πολιτική για τη μετανάστευση»⁶². Η Ανακοίνωση είχε στόχο την προώθηση της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ., βάσει των εργασιών που έχουν πραγματοποιηθεί, ειδικότερα στο θέμα της νόμιμης μετανάστευσης, της ένταξης, της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης και της εταιρικής σχέσης με τις τρίτες χώρες. Επιπλέον, στην Ανακοίνωση αναδείχθηκε η σημασία της αύξησης της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών και της κοινής δράσης κατά τρόπον ώστε οι μεταναστευτικές πολιτικές των κρατών μελών της ΕΕ να είναι παραπληρωματικές.

⁶⁰ Βλ. COM/2005/0389, τελικό.

⁶¹ Βλ. COM/2007/512, τελικό.

⁶² Βλ. COM(2007) 780 τελικό.

(στ) Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τη μέθοδο παρακολούθησης για τον έλεγχο της εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο⁶³. Το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 15ης και 16ης Οκτωβρίου 2008, μετά την ανακοίνωση της Επιτροπής του Ιουνίου 2008 με τον τίτλο «Κοινή πολιτική μετανάστευσης για την Ευρώπη: Αρχές, ενέργειες και μέσα». Με βάση την πρόοδο που έχει σημειωθεί κατά την τελευταία δεκαετία, το Σύμφωνο αποτελεί ένα περαιτέρω βήμα προς την κατεύθυνση μιας συνολικής πολιτικής της ΕΕ για τη μετανάστευση.

4. Τα Χρηματοδοτικά Εργαλεία της ΕΕ

Για την υποστήριξη των πολιτικών της ΕΕ στα πεδία της ένταξης, της απασχόλησης και της κοινωνικής συνοχής, προβλέπονται ορισμένα **χρηματοδοτικά μέσα και άλλες πρωτοβουλίες** που στηρίζουν άμεσα ή έμμεσα την ένταξη των μεταναστών. Αυτό 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, καθώς και μέσω των προγραμμάτων της για την προώθηση της ισότητας των φύλων και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και των διακρίσεων.

Επιπλέον, κοινοτικά κονδύλια χρησιμοποιήθηκαν στο πλαίσιο του Πολυετούς Προγράμματος για τις Επιχειρήσεις και την Επιχειρηματική Δραστηριότητα 2001-2005 του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επενδύσεων για δραστηριότητες μικρών δανείων προς μετανάστες επιχειρηματίες. Επιπλέον, το πολυετές πρόγραμμα στόχευε συγκεκριμένα τους επιχειρηματίες που ανήκαν σε εθνικές μειονότητες ως τμήμα των γενικών δραστηριοτήτων του, συμπεριλαμβανομένων των διαδικαστικών δραστηριοτήτων “BEST”. Στον τομέα της εκπαίδευσης και του πολιτισμού, έχουν αναληφθεί πολλές πρωτοβουλίες με στόχο την ένταξη των μεταναστών στο πλαίσιο των προγραμμάτων ΣΩΚΡΑΤΗΣ, LEONARDO DA VINCI, ΝΕΟΛΑΙΑ και ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ 2000.

Στο πλαίσιο της χάραξης κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής για το άσυλο, το Συμβούλιο έχει συστήσει Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες (ΕΤΠ)⁶⁴, στόχος του οποίου είναι «να στηριχθούν οι ενέργειες των κρατών μελών που αποβλέπουν στην προώθηση της κοινωνικής και οικονομικής ένταξης των προσφύγων στο μέτρο που αυτή συνεισφέρει στην υλοποίηση της

⁶³ Βλ. COM(2009) 266, τελικό.

⁶⁴ Το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες ιδρύθηκε βάσει του άρθρου 63(2)(β) της Συνθήκης ΕΚ με απόφαση του Συμβουλίου της 28^{ης} Σεπτεμβρίου 2000, καλύπτει την περίοδο 2000-04 και διαθέτει ενδεικτικό προϋπολογισμό (γραμμή Β5-810 του προϋπολογισμού) 216 εκατομμυρίων ευρώ για μια πενταετία.

οικονομικής και κοινωνικής συνοχής». Κατά την περίοδο 2000-2002, 28,3% των διαθέσιμων κονδυλίων (19 εκατομμύρια ευρώ) διατέθηκε σε σχετικές δράσεις. Το 2002, η Επιτροπή συνέστησε το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης, που αποτέλεσε εργαλείο για τη βελτίωση της ανάλυσης και της έρευνας για τη μετανάστευση και το άσυλο στην ΕΕ.

Βέβαια, επειδή η εφαρμογή μέτρων ένταξης μεταναστών προϋποθέτει κατάλληλους χρηματοδοτικούς πόρους η ΕΕ υποστήριξε και υποστηρίζει τις πολιτικές ένταξης μεταναστών που προωθούν τα κράτη μέλη της ΕΕ με πολλά χρηματοδοτικά μέσα. Οι προπαρασκευαστικές πράξεις ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών ήταν βασικής σημασίας για την προώθηση δραστηριοτήτων σε τοπικό επίπεδο, ενισχύοντας τα δίκτυα και την ανταλλαγή πληροφοριών και ορθών πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών, τις τοπικές και περιφερειακές αρχές και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη. Περαιτέρω, στις δημοσιονομικές προοπτικές για την περίοδο 2007-2013, η Επιτροπή πρότεινε νέα μέσα αλληλεγγύης, Ευρωπαϊκό Ταμείο για την Ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, σύμφωνα με τις κοινές βασικές αρχές. Οι στόχοι του εν λόγω Ταμείου συμπληρώνουν τους στόχους του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ), βάσει εμπειριών από την κοινοτική πρωτοβουλία EQUAL και υποστηρίζοντας τις καινοτόμες προσεγγίσεις στον τομέα της πρόληψης των διακρίσεων έναντι των μεταναστών στην αγορά εργασίας.

Περαιτέρω σύμφωνα με την εντολή της Συνθήκης της Λισσαβόνας, η ΕΕ ανέπτυξε ανοικτές μεθόδους συντονισμού στους τομείς της απασχόλησης και της κοινωνικής ενσωμάτωσης, οι οποίες αφορούν άμεσα την ένταξη των μεταναστών στα κράτη-μέλη της ΕΕ. Οι πολιτικές αυτές συνδυάζουν συγκεκριμένα αντικείμενα και στόχους πολιτικής που τίθενται σε επίπεδο ΕΕ και μεταφράζονται σε εθνικά σχέδια, χρησιμοποίηση κριτηρίων αναφοράς και δεικτών για τη μέτρηση της προόδου, ανταλλαγή εμπειριών και αξιολόγηση από ομότιμους ούτως ώστε να εξαχθούν συμπεράσματα από τις καλές πρακτικές.

Επισημαίνεται ότι ήδη από το 1997, οπότε και εγκαινιάστηκε η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (ΕΣΑ), η ένταξη των μειονεκτουσών ομάδων, συμπεριλαμβανομένων των διακινουμένων εργαζομένων και των εθνικών μειονοτήτων, καθώς και η καταπολέμηση των διακρίσεων αποτέλεσαν κεντρικά χαρακτηριστικά των κατευθυντηρίων γραμμών για την απασχόληση. Στο πλαίσιο αυτό το 2002, σε ανακοίνωσή της η Επιτροπή⁶⁵, προέβη σε ανασκόπηση της εμπειρίας που αποκτήθηκε κατά τα πρώτα πέντε έτη εφαρμογής της ΕΣΑ και επεσήμανε τα σημαντικότερα θέματα της συζήτησης για το μέλλον της, μεταξύ των οποίων:

⁶⁵ Βλ. COM(2002)416 «Απολογισμός πέντε ετών ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση», της 17ης Ιουλίου 2002.

- τη μείωση της ψαλίδας απασχόλησης μεταξύ των υπηκόων της ΕΕ και των υπηκόων τρίτων χωρών
- την προώθηση της πλήρους συμμετοχής και απασχόλησης των μεταναστών 2ης γενεάς
- την αντιμετώπιση των ειδικών αναγκών των μεταναστριών
- την καταστολή της λαθρομετανάστευσης
- τη μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε κανονική μορφή απασχόλησης.

4.1. Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου

Σύμφωνα με τους Κανονισμούς (ΕΚ) 1260/1999 του Συμβουλίου για τα Διαρθρωτικά Ταμεία και (ΕΚ) 1784/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το ΕΚΤ, το ΕΚΤ συμβάλλει στην εφαρμογή μέτρων που αποσκοπούν στην πρόληψη και την καταπολέμηση της ανεργίας, την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και την προώθηση της κοινωνικής ένταξης στην αγορά εργασίας με στόχο την αύξηση του επιπέδου απασχόλησης, την ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών, τη βιώσιμη ανάπτυξη και την οικονομική και κοινωνική συνοχή.

Επιπλέον, συμβάλλει στην καταπολέμηση των διακρίσεων που αντιμετωπίζουν ορισμένες ομάδες της κοινωνίας, όχι μόνο στο χώρο εργασίας, αλλά και στην εξεύρεση εργασίας. Σε αυτές τις ομάδες περιλαμβάνονται οι γυναίκες, οι εργαζόμενοι μεγάλης ηλικίας, οι μειονότητες και οι μετανάστες στην ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό βασικό στόχο του ΕΚΤ συνιστά η κατάργηση των διακρίσεων, και η ένταξη των ομάδων μεταναστών στη χώρα φιλοξενίας τους, τόσο κοινωνικά όσο και στην απασχόληση.

Ειδική προτεραιότητα του Κανονισμού ΕΚΤ για την περίοδο 2007-2013 είναι η αύξηση της συμμετοχής μεταναστών στην απασχόληση και η ενίσχυση της κοινωνικής ένταξής τους. Ειδικότερα, στις προτεραιότητες του ΕΚΤ προβλέπονται να προωθηθούν αποτελεσματικές ενέργειες και επαρκείς πόροι στο πεδίο της ένταξης μεταναστών με την ταυτόχρονη διαπραγμάτευση των εθνικών πλαισίων στρατηγικής - και τα αντίστοιχα επιχειρησιακά προγράμματα που θα αποτελέσουν το θεσμικό μέσο ώστε να εξασφαλιστεί κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο η αποδοτική χρησιμοποίηση των κοινοτικών κονδυλίων για τον σκοπό αυτό⁶⁶.

⁶⁶ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής, Σχέδιο πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση Βρυξέλλες, 21.12.2005, SEC(2005) 1680, σ. 11.

Τέλος, το ΕΚΤ συνεισφέρει στις ενέργειες που αναλαμβάνονται από τα κράτη μέλη της ΕΕ με βάση την ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση και τις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση. Ειδικότεροι τομείς δράσης του ΕΚΤ είναι:

- ⇒ ανάπτυξη ενεργών πολιτικών στην αγορά εργασίας για την καταπολέμηση και την πρόληψη της ανεργίας, την προστασία τόσο των γυναικών όσο και των ανδρών από τη μακροχρόνια ανεργία, τη διευκόλυνση της επανένταξης των μακροχρόνια ανέργων στην αγορά εργασίας και την υποστήριξη της επαγγελματικής ενσωμάτωσης των νέων και των ατόμων που επιστρέφουν στην αγορά εργασίας μετά από απουσία κάποιου χρόνου
- ⇒ προώθηση των ίσων ευκαιριών για όλους στην πρόσβαση στην αγορά εργασίας, με ιδιαίτερη προσοχή στα άτομα που απειλούνται με κοινωνικό αποκλεισμό
- ⇒ ανάπτυξη και βελτίωση της επαγγελματικής κατάρτισης, της εκπαίδευσης και της παροχής συμβουλών στο πλαίσιο της πολιτικής για τη διά βίου μάθηση
- ⇒ προώθηση ενός ειδικευμένου, καταρτισμένου και προσαρμόσιμου εργατικού δυναμικού, ενθάρρυνση της καινοτομίας και της προσαρμοστικότητας όσον αφορά την οργάνωση της εργασίας και την υποστήριξη του επιχειρηματικού πνεύματος
- ⇒ ειδικά μέτρα για τη βελτίωση της πρόσβασης και της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας (προοπτικές σταδιοδρομίας, πρόσβαση σε νέες ευκαιρίες απασχόλησης, στην επιχειρηματική δραστηριότητα κ.λπ.).

4.2. Το Πρόγραμμα INTI

Στο πλαίσιο των προσπαθειών που καταβάλλει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ώστε να εξασφαλίσει οικονομική υποστήριξη για δράσεις στον τομέα της ένταξης θέσπισε το πρόγραμμα INTI το οποίο χρηματοδότησε προπαρασκευαστικές ενέργειες για την προώθηση της ένταξης στα κράτη μέλη της ΕΕ των ατόμων που δεν είναι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στόχος INTI ήταν, επίσης, η προώθηση του διαλόγου με την κοινωνία των πολιτών, η ανάπτυξη μοντέλων ένταξης, η αναζήτηση και αξιολόγηση βέλτιστων πρακτικών στον τομέα της ένταξης και της δημιουργίας δικτύων σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Περαιτέρω, δεδομένου ότι οι πολιτικές που προωθούν τα κράτη μέλη στο πεδίο της ένταξης υπηκόων τρίτων διαφέρουν σημαντικά ως προς τον τρόπο με τον οποίο αντιλαμβάνονται τη διαδικασία και τους στόχους της ένταξης, η βασική αρχή του προγράμματος ήταν η προώθηση νέων και καινοτόμων μεθόδων ένταξης των μεταναστών, αξιοποιώντας, όπου είναι δυνατό στην εμπειρία του παρελθόντος. Υπ' αυτή την έννοια το INTI ενθάρρυνε τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών, των περιφερειακών και τοπικών αρχών καθώς και άλλων ενδιαφερομένων μερών στο πεδίο της δημιουργίας διακρατικών εταιρικών σχέσεων

και δικτύων, ενώ προτεραιότητα δόθηκε σε δράσεις που ενισχύουν την ενδυνάμωση των μεταναστών. Στο πλαίσιο αυτό οι ειδικοί στόχοι του INTI είναι:

- Ειδικός στόχος Α: Στήριξη της δημιουργίας διακρατικών δικτύων συνεργασίας ή πιλοτικών σχεδίων που αποσκοπούν στον εντοπισμό, την ανταλλαγή και την αξιολόγηση ορθών πρακτικών και νέων προσεγγίσεων στο πεδίο της ένταξης
- Ειδικός στόχος Β: Αύξηση της βάσης γνώσεων για την ανάπτυξη των πολιτικών ένταξης σε επίπεδο ΕΕ
- Ειδικός στόχος Γ: Υποστήριξη του διεθνικού διαλόγου και της ευαισθητοποίησης σε θέματα ένταξης και τον αντίκτυπό της στην κοινωνία.

4.3. Το Πρόγραμμα PROGRESS για την περίοδο 2007-2013

Το Πρόγραμμα PROGRESS για την απασχόληση και την κοινωνική αλληλεγγύη τέθηκε σε ισχύ το 2007 και θα διαρκέσει έως το 2013⁶⁷. Αντικαθιστά και δίνει συνέχεια στα τέσσερα προηγούμενα (ειδικά) κοινοτικά προγράμματα δράσης, τα οποία έληξαν τον Δεκέμβριο του 2006 («Μέτρα για την ενθάρρυνση της Απασχόλησης», Πρόγραμμα για την ενδυνάμωση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών για την Καταπολέμηση του Κοινωνικού Αποκλεισμού (Social Exclusion Program), Κοινοτικό Πρόγραμμα Δράσης για την καταπολέμηση των διακρίσεων, και 5ο Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα για την Ισότητα των δύο φύλων, καθώς και μια σειρά δράσεων σε σχέση με: α) την Προαγωγή της Υγείας και της Ασφάλειας στους χώρους Εργασίας, όπως το European Network for Workplace Health Promotion.

Η Ε.Ε. θέσπισε το PROGRESS για να συνδράμει τις προσπάθειες των κρατών μελών ώστε να προωθήσουν περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας καθώς και ίσες ευκαιρίες για όλους. Στόχος του προγράμματος PROGRESS είναι να εξασφαλίσει χρηματική ενίσχυση για την επίτευξη των στόχων της ΕΕ στον τομέα της απασχόλησης και των κοινωνικών υποθέσεων και κατ' επέκταση να συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων της στρατηγικής της Λισσαβόνας. Το Πρόγραμμα προκειμένου να στηρίξει αποτελεσματικότερα την πολιτική της ΕΕ στα πεδία της απασχόλησης και των κοινωνικών υποθέσεων διακρίνεται σε πέντε τομείς:

- απασχόληση
- κοινωνική προστασία και ενσωμάτωση
- συνθήκες εργασίας

⁶⁷ Βλ. Απόφαση αριθ. 1672/2006/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 2006, για τη θέσπιση κοινοτικού προγράμματος για την απασχόληση και την κοινωνική αλληλεγγύη — Progress, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 315 της 15/11/2006 σ. 0001 – 0008.

- καταπολέμηση των διακρίσεων και ποικιλομορφία
- ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών.

4.4. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών συστάθηκε με την Απόφαση 2007/435/EK του Συμβουλίου⁶⁸ και αποσκοπεί στην υποστήριξη των προσπαθειών που καταβάλλουν τα κράτη-μέλη για την ομαλή ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στις ευρωπαϊκές κοινωνίες και για την τήρηση των όρων διαμονής τους. Υπ' αυτή την έννοια το Ταμείο χρηματοδοτεί εθνικές, διεθνικές δράσεις και δράσεις σε επίπεδο ΕΕ που στόχο έχουν τη διευκόλυνση ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών στις χώρες υποδοχής και κυρίως τους υπηκόους που έχουν αφιχθεί πρόσφατα σε κάποια χώρα της ΕΕ. Οι εθνικές δράσεις τίθενται σε εφαρμογή από τις χώρες της ΕΕ στο πλαίσιο πολυετούς προγραμματισμού σύμφωνα με τους στρατηγικούς προσανατολισμούς της ΕΕ που αφορούν τους κανόνες παρέμβασης του Ταμείου (επιμερισμένη διαχείριση). Ως επιλέξιμες θεωρούνται οι εθνικές δράσεις που στοχεύουν:

- στη διευκόλυνση της ανάπτυξης και της εφαρμογής των διαδικασιών εισδοχής που αφορούν και στηρίζουν τη διαδικασία ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών
- στην ανάπτυξη και εφαρμογή της διαδικασίας ένταξης των νεοαφιχθέντων υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη-μέλη
- στην αύξηση της ικανότητας των κρατών μελών να αναπτύσσουν, να εφαρμόζουν, να παρακολουθούν και να αξιολογούν πολιτικές και μέτρα ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών
- στην ανταλλαγή πληροφοριών, βέλτιστων πρακτικών και συνεργασίας, 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.

Τέλος με την Απόφαση της Επιτροπής 2008/457/EK της 5ης Μαρτίου 2008 θεσπίστηκαν οι κανόνες για την εφαρμογή της Απόφασης 2007/435/EK του Συμβουλίου για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών, για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρος του γενικού Προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών»

⁶⁸ Βλ. Απόφαση αριθ. 2007/435/EK του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 2007, για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών, για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 168 της 28/06/2007 σ. 0018 – 0036.

όσον αφορά τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου των κρατών μελών, τους κανόνες για τη διοικητική και χρηματοοικονομική διαχείριση και την επιλεξιμότητα των δαπανών για έργα που συγχρηματοδοτούνται από το Ταμείο⁶⁹.

Ειδικότερα, η εφαρμογή των δράσεων του Ταμείου γίνεται με την εκπόνηση ετήσιων και πολυετών προγραμμάτων, με δυνατότητα αναθεώρησης και αξιολόγησης (ειδικά για τα πολυετή προγράμματα προβλέπεται δυνατότητα ενδιάμεσης αξιολόγησης). Για την εφαρμογή του πολυετούς προγράμματος και των ετησίων προγραμμάτων του, το κράτος μέλος ορίζει μια υπεύθυνη αρχή, μια αρχή πιστοποίησης, μια ελεγκτική αρχή και (όπου ενδείκνυται) μια εξουσιοδοτημένη αρχή. Επίσης τα κράτη μεριμνούν για τη σύσταση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου.

Οι δράσεις των ετήσιων και πολυετών προγραμμάτων ορίζονται βάσει κατευθυντήριων γραμμών που τίθενται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενώ οι δράσεις ειδικά των ετήσιων προγραμμάτων εντάσσονται στις ακόλουθες προτεραιότητες:

- ❑ υλοποίηση δράσεων για την πρακτική εφαρμογή των κοινών βασικών αρχών της πολιτικής ένταξης των μεταναστών στην ΕΕ
- ❑ ανάπτυξη δεικτών και αξιολόγηση μεθόδων για την αποτίμηση της προόδου, την προσαρμογή πολιτικών και μέτρων και τη διευκόλυνση του συντονισμού της συγκριτικής μάθησης
- ❑ ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των πολιτικών προώθησης της διαπολιτισμικότητας στα κράτη-μέλη
- ❑ ανταλλαγή εμπειριών, βέλτιστων πρακτικών και πληροφοριών ένταξης μεταξύ των κρατών μελών.

⁶⁹ Η συγκεκριμένη Απόφαση θεσπίζει κανόνες όσον αφορά την εφαρμογή των δράσεων του Ταμείου από τις χώρες της ΕΕ. Περιλαμβάνει διατάξεις για τις ορισθείσες αρχές και τη μεταβίβαση καθηκόντων σε αυτές. Επίσης, η απόφαση προβλέπει σύνταξη εγχειριδίου από τις χώρες της ΕΕ, το οποίο ορίζει τις διαδικασίες και τις πρακτικές ρυθμίσεις, ώστε οι εξουσιοδοτημένες αρχές να διαχειρίζονται το Ταμείο. Επιπλέον, η απόφαση καθορίζει τις πληροφορίες που πρέπει να υποβάλλουν οι χώρες της ΕΕ στην Επιτροπή όσον αφορά τη χρήση του Ταμείου, ιδίως ως προς την περιγραφή των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου τους, και του συστήματος αναφοράς παρατυπιών. Για το πρώτο σκέλος, οι πληροφορίες πρέπει επίσης να υποβάλλονται με ηλεκτρονικά μέσα, εφόσον αυτό είναι δυνατό. Για το σκοπό αυτό, η Επιτροπή θα αναπτύξει ηλεκτρονικό σύστημα. Τέλος, η απόφαση θεσπίζει επίσης κανόνες για τις πληροφορίες που πρέπει να παρέχονται στους δικαιούχους, καθώς και για τη δημοσιότητα για το ευρύ κοινό σχετικά με το Ταμείο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ. Κρίσιμα ζητήματα κοινωνικής ένταξης των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Περιφέρεια

1. Η ενσωμάτωση των μεταναστών ως διαδικασία αμοιβαίας προσαρμογής

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁷⁰ η ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών είναι μια διαδικασία αμοιβαίας προσαρμογής μεταξύ της κοινωνίας υποδοχής και των μεταναστών, και αποτελεί σημαντικό παράγοντα για την πλήρη αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων της μετανάστευσης. Περαιτέρω σύμφωνα με προγενέστερη ανακοίνωση της Επιτροπής⁷¹, χρειάζεται διαρκώς να ενισχύεται ο δεσμός μεταξύ των πολιτικών για τη νόμιμη μετανάστευση και των στρατηγικών ένταξης.

Η πολιτική ενσωμάτωσης των μεταναστών στην ΕΕ αποτελεί αρμοδιότητα των κρατών μελών. Μολονότι υπάρχουν διαφορετικές απόψεις και προσεγγίσεις του ζητήματος, οι 27 ευρωπαϊκές κυβερνήσεις έχουν αποφασίσει να συνεργαστούν πιο στενά επί του θέματος ανταλλάσσοντας κάθε τόσο απόψεις και εμπειρίες. Πρόσφατες τροποποιήσεις των εθνικών νομοθετικών πλαισίων για τη μετανάστευση, παράλληλα με τις ευρέως διαδεδομένες ανησυχίες όσον αφορά την ασφάλεια και την ανάγκη μεγαλύτερης κοινωνικής συνοχής, έχουν ήδη αναζωπυρώσει τη συζήτηση για τις στρατηγικές που απαιτούνται ώστε να διασφαλιστεί η ένταξη των μεταναστών. Ειδικότερα, κατά τη διάρκεια της δανικής προεδρίας, η ένταξη στην αγορά εργασίας απετέλεσε βασικό θέμα της διάσκεψης που πραγματοποιήθηκε στην Κοπεγχάγη τον Ιούλιο 2002⁷². Περαιτέρω στις Βρυξέλλες το Σεπτέμβριο του ίδιου έτους, σε διάσκεψη που διοργάνωσε η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή σε συνεργασία με την Επιτροπή και θέμα «Ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών στην προώθηση της ένταξης» συζητήθηκε η γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για τη μετανάστευση, την ένταξη και το ρόλο των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών⁷³. Παρόμοια ήταν η θεματική που απασχόλησε τη διάσκεψη που διοργάνωσε η ελληνική προεδρία με θέμα «Διαχείριση της Μετανάστευσης προς όφελος της Ευρώπης»⁷⁴.

⁷⁰ Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Τρίτη ετήσια έκθεση για τη μετανάστευση και την ένταξη*, COM(2007)512 τελικό, Βρυξέλλες, 11.9.2007, σ. 4.

⁷¹ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «*Η σφαιρική προσέγγιση της μετανάστευσης ένα χρόνο μετά: Προς μια ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική*», COM(2006)735, τελικό.

⁷² Βλ. Έκθεση της Ευρωπαϊκής Διάσκεψης για την επιτυχή ένταξη στην αγορά εργασίας, Κοπεγχάγη 4-5 Ιουλίου 2002.

⁷³ Βλ. Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για τη μετανάστευση, την ένταξη και το ρόλο των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών CES 365/2002.

⁷⁴ Η διάσκεψη πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα στις 15-16 Μαΐου 2003 στο πλαίσιο της Πρωτοβουλίας των Αθηνών για τη μεταναστευτική πολιτική.

Από τα σχετικά δεδομένα προκύπτει ότι η ανάγκη να αντιμετωπίζουν όλα τα κράτη μέλη ισότιμα τα θέματα της μετανάστευσης, της ένταξης και της απασχόλησης αναγνωρίζεται όλο και περισσότερο, ενόψει της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των πολιτικών αυτών και για τον λόγο αυτό η ΕΕ έχει προωθήσει ένα πλέγμα παρεμβάσεων που εξασφαλίζουν το κατάλληλο πλαίσιο υποστήριξης των εθνικών πολιτικών.

Όμως, ενώ η ενσωμάτωση αφορά μόνον εκείνους τους μετανάστες που έχουν εγκατασταθεί ή πρόκειται να εγκατασταθούν μόνιμα και νόμιμα σε κράτος μέλος της ΕΕ, βασική προϋπόθεση στην ένταξη μεταναστών είναι η συμμετοχή και των δύο πλευρών. Έτσι, το 2004 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο όρισε την ενσωμάτωση ως «μια δυναμική, μακροχρόνια, και συνεχή αμφίδρομη διαδικασία αμοιβαίας προσαρμογής (...) που απαιτεί τη συμμετοχή όχι μόνον των μεταναστών και των παιδιών τους αλλά και κάθε κατοίκου»⁷⁵. Βασική προϋπόθεση λοιπόν είναι η συμμετοχή και των δύο πλευρών, των μεταναστών, των χωρών υποδοχής και των κατοίκων τους. Το μεγαλύτερο βάρος ωστόσο πέφτει στους ίδιους τους μετανάστες, όπως αφήνει να εννοηθεί ο Γερμανός υπουργός Εσωτερικών Βόλφγκανγκ Σόιμπλε: «Όταν δεν γνωρίζεις που ζεις και που θέλεις να φτάσεις, όταν δεν γνωρίζεις έστω και ελάχιστα τη γλώσσα της χώρας υποδοχής, τότε δεν έχεις ουσιαστικές πιθανότητες ένταξης στην τοπική κοινωνία».

Όπως προβλέπεται στις Κοινές Βασικές Αρχές για την Ένταξη των Μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση «η ένταξη των μεταναστών και των απογόνων τους είναι μια δυναμική, μακροπρόθεσμη και συνεχής αμφίδρομη διαδικασία αμοιβαίας αποδοχής. Απαιτεί τη συμμετοχή όχι μόνο των μεταναστών και των απογόνων τους αλλά και κάθε πολίτη (...). Η κοινωνία υποδοχής πρέπει να δημιουργήσει τις ευκαιρίες για την πλήρη οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική και πολιτική συμμετοχή των μεταναστών. Η ένταξη συνεπάγεται το σεβασμό των αρχών της ελευθερίας, της δημοκρατίας, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, και του κράτους δικαίου»⁷⁶. Περαιτέρω «η πρόσβαση των μεταναστών σε φορείς, καθώς και σε δημόσια και ιδιωτικά αγαθά και υπηρεσίες, σε ίση βάση με τους πολίτες των κρατών μελών και χωρίς διακρίσεις, είναι ζωτικής σημασίας για μια καλύτερη ενσωμάτωση... Η πρόσβαση συνεπάγεται τη λήψη ενεργών μέτρων προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι οι δημόσιοι φορείς, οι πολιτικές και οι υπηρεσίες είναι ανοικτοί στους μετανάστες»⁷⁷. Στο πλαίσιο αυτό τα κράτη μέλη της ΕΕ πρέπει να αναλαμβάνουν το βάρος

⁷⁵ Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Εγχειρίδιο για την ένταξη για υπευθύνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες*, Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας, , Τρίτη έκδοση, Απρίλιος 2010, σ. 20.

⁷⁶ Βλ. Παράρτημα II, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, *Κοινές Βασικές Αρχές για την Ένταξη των Μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Νοέμβριος 2004, 13973/04, EU DG H1.

⁷⁷ Βλ. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, *Κοινές Βασικές Αρχές για την Ένταξη των Μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, ό.π.

της απρόσκοπτης εφαρμογής των διεθνών προτύπων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και να επιδιώκουν την ένταξη των μεταναστών στον κοινωνικό ιστό της χώρας με συγκεκριμένα μέτρα και ανθρωποδικαιωματικές πολιτικές.

Παρόλα αυτά η ΕΕ στηρίζει όλες τις προσπάθειες και πολιτικές κοινωνικής ενσωμάτωσης των μεταναστών μέσα από μια σειρά προγραμμάτων που αφορούν κυρίως την εκμάθηση της γλώσσας και την ένταξη στην αγορά εργασίας. Σ' αυτό το πλαίσιο στις 19 Νοεμβρίου του 2004 το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών υιοθέτησε τις ακόλουθες Βασικές Κοινές Αρχές για τις πολιτικές ενσωμάτωσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση⁷⁸, που συνάδουν με τις κυρίαρχες ευρωπαϊκές και εθνικές ανθρωπιστικές και πολιτικές αξίες. Συγκεκριμένα:

- ⇒ Η ενσωμάτωση είναι μια δυναμική, αμφίδρομη διαδικασία αμοιβαίας προσαρμογής από πλευράς όλων των μεταναστών και των κατοίκων των κρατών μελών.
- ⇒ Η ενσωμάτωση συνεπάγεται το σεβασμό των βασικών αξιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- ⇒ Η απασχόληση αποτελεί βασικό μέρος της διαδικασίας ενσωμάτωσης και είναι ζωτική για τη συμμετοχή των μεταναστών, για τη συμβολή των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής και για την προβολή της συμβολής αυτής.
- ⇒ Οι βασικές γνώσεις της γλώσσας, της ιστορίας και των θεσμών της κοινωνίας υποδοχής είναι απαραίτητες για την ενσωμάτωση· η παροχή στους μετανάστες της δυνατότητας να αποκτήσουν τις βασικές αυτές γνώσεις έχει ουσιώδη σημασία για μια επιτυχή ενσωμάτωση.
- ⇒ Οι προσπάθειες στον τομέα της εκπαίδευσης είναι κρίσιμης σημασίας για την προετοιμασία των μεταναστών, και ιδίως των παιδιών τους, ώστε να συμμετέχουν επιτυχέστερα και πλέον ενεργά στην κοινωνία.
- ⇒ Η πρόσβαση των μεταναστών σε φορείς, καθώς και σε δημόσια και ιδιωτικά αγαθά και υπηρεσίες, σε ίση βάση με τους πολίτες των κρατών μελών και χωρίς διακρίσεις, είναι ζωτικής σημασίας για μια καλύτερη ενσωμάτωση.
- ⇒ Οι συχνές επαφές μεταξύ μεταναστών και πολιτών των κρατών μελών αποτελούν θεμελιώδη μηχανισμό για την ενσωμάτωση. Τα κοινά φόρουμ, ο διαπολιτισμικός διάλογος, η εκπαίδευση σχετικά με τους μετανάστες και τους πολιτισμούς τους, και η βελτίωση των συνθηκών ζωής σε αστικά περιβάλλοντα, ενισχύουν την αλληλεπίδραση μεταξύ μεταναστών και πολιτών των κρατών μελών.

⁷⁸ Βλ. 2618η σύνοδο του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων Βρυξέλλες, 19 Νοεμβρίου 2004.

- ⇒ Η ελεύθερη άσκηση των διαφόρων πολιτισμικών και θρησκευτικών πρακτικών, την οποία κατοχυρώνει ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, πρέπει να διασφαλίζεται, υπό τον όρο ότι οι πρακτικές αυτές δεν συγκρούονται με άλλα απαραβίαστα ευρωπαϊκά δικαιώματα ή με την εθνική νομοθεσία.
- ⇒ Η συμμετοχή των μεταναστών στη δημοκρατική διαδικασία και στη διαμόρφωση των πολιτικών και μέτρων ενσωμάτωσης, ιδίως σε τοπικό επίπεδο, ενισχύει την ενσωμάτωσή τους.
- ⇒ Η συμπερίληψη πολιτικών και μέτρων ενσωμάτωσης σε όλα τα σχετικά χαρτοφυλάκια πολιτικής και επίπεδα διακυβέρνησης και δημοσίων υπηρεσιών, αποτελεί σημαντικό μέλημα στα πλαίσια της διαμόρφωσης και της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής.
- ⇒ Η διαμόρφωση σαφών στόχων, δεικτών και μηχανισμών αξιολόγησης είναι απαραίτητη για την προσαρμογή της πολιτικής, την αξιολόγηση της προόδου προς την ενσωμάτωση και για μια αποτελεσματικότερη ανταλλαγή πληροφοριών.

Συμπερασματικά, σύμφωνα με τις Κοινές Βασικές Αρχές για την Ένταξη των Μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση *«η ένταξη των μεταναστών και των απογόνων τους είναι μια δυναμική, μακροπρόθεσμη και συνεχής αμφίδρομη διαδικασία αμοιβαίας αποδοχής. Απαιτεί τη συμμετοχή όχι μόνο των μεταναστών και των απογόνων τους αλλά και κάθε πολίτη (...). Η κοινωνία υποδοχής πρέπει να δημιουργήσει τις ευκαιρίες για την πλήρη οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική και πολιτική συμμετοχή των μεταναστών. Η ένταξη συνεπάγεται το σεβασμό των αρχών της ελευθερίας, της δημοκρατίας, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, και του κράτους δικαίου»*⁷⁹. Παράλληλα, *«η πρόσβαση των μεταναστών σε φορείς, καθώς και σε δημόσια και ιδιωτικά αγαθά και υπηρεσίες, σε ίση βάση με τους πολίτες των κρατών μελών και χωρίς διακρίσεις, είναι ζωτικής σημασίας για μια καλύτερη ενσωμάτωση... Η πρόσβαση συνεπάγεται τη λήψη ενεργών μέτρων προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι οι δημόσιοι φορείς, οι πολιτικές και οι υπηρεσίες είναι ανοικτοί στους μετανάστες»*⁸⁰. Στο πλαίσιο αυτό τα κράτη μέλη της ΕΕ πρέπει να αναλαμβάνουν το βάρος της απρόσκοπτης εφαρμογής των διεθνών προτύπων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και να επιδιώκουν την ένταξη των μεταναστών στον κοινωνικό ιστό της χώρας με συγκεκριμένα μέτρα και ανθρωποκεντρικές πολιτικές.

⁷⁹ Βλ. Παράρτημα II, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Κοινές Βασικές Αρχές για την Ένταξη των Μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Νοέμβριος 2004, 13973/04, EU DG H1.

⁸⁰ Βλ. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Κοινές Βασικές Αρχές για την Ένταξη των Μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ό.π.

2. Εθνικά μοντέλα ένταξης μεταναστών

Τα μεγάλα μεταναστευτικά ρεύματα στην Ευρώπη ξεκίνησαν λίγο μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου. Πολλές Ευρωπαϊκές χώρες, άλλες λιγότερο και άλλες περισσότερο, δεχτήκανε εκατοντάδες χιλιάδες μετανάστες που προέρχονταν από χώρες της «γηνραιάς ηπειρου», αλλά και από χώρες της Ασίας και της Αφρικής. Στην ΕΕ, διακρίνονται 2 κυρίες ομάδες κρατών, με αντίστοιχα μοντέλα ένταξης/ ενσωμάτωσης του μεταναστευτικού πληθυσμού τους. Από η μια πλευρά συναντάμε τα αποικιοκρατικά κράτη, με τα μετά-αποικιοκρατικά τους μοντέλα, όπως για παράδειγμα η Γαλλία, η Μεγάλη Βρετανία και η Ολλανδία και σε μικρότερο βαθμό, η Ισπανία και η Πορτογαλία, στα οποία ο μετανάστης που προέρχεται από αποικίες των χωρών αυτών αποτελεί τμήμα της κοινωνίας της χώρας υποδοχής. Από την άλλη πλευρά συναντάμε χώρες όπως η Γερμανία, στις οποίες εμφανίστηκε το μοντέλο του λειτουργικού μετανάστη, με την έννοια του μετανάστη ως προσωρινού ξένου εργατικού δυναμικού (gastarbeiter).

Η ένταξη των μεταναστών συνεπάγεται το σεβασμό των αρχών της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ίσης μεταχείρισης, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου. Η απόλαυση δικαιωμάτων όπως η πρόσβαση στην εκπαίδευση, στην υγεία και στην εργασία, η πρόσβαση σε κοινωνικοασφαλιστικά δικαιώματα και υπηρεσίες πρόνοιας, η διασφάλιση της ελευθερίας έκφρασης και της θρησκευτικής ελευθερίας, η κατοχύρωση πολιτικών δικαιωμάτων και η ισότιμη κοινωνική συμμετοχή αποτελούν συστατικά στοιχεία κάθε ενταξιακής διαδικασίας.

Η συμβολή της κοινωνίας πολιτών στην προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών, παρόλο το μέγεθος και την ένταση της προσφοράς, δεν κατορθώνει να ικανοποιήσει τις αυξημένες ανάγκες του μεταναστευτικού πληθυσμού της χώρας και δεν μπορεί να υποκαταστήσει το κράτος στις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει βάσει των διεθνών δεσμεύσεων του.

Η Γερμανία, η Μεγάλη Βρετανία και η Γαλλία αποτέλεσαν τον κυριότερο προορισμό μεταναστών που αναζητούσαν τη νέα τους πατρίδα. Εκτός από την Ευρωπαϊκή εσωτερική μετανάστευση, που ήταν αποτέλεσμα του Β' παγκοσμίου πολέμου, η εισροή μεταναστών από άλλες ηπείρους αποτέλεσε το επισφράγισμα της αποικιοκρατικής πολιτικής των τριών αυτών μεγάλων δυνάμεων. Έτσι, η εισροή εκατοντάδων χιλιάδων μεταναστών στις χώρες αυτές, είχε ως αποτέλεσμα την υιοθέτηση από μέρους τους πολιτικών ενσωμάτωσης, προκειμένου να διασφαλιστεί η αρμονική συμβίωση των διαφορετικών πολιτισμών. Και κάθε μια από τις τρεις ανωτέρω χώρες, δημιουργήθηκε ένα διαφορετικό μοντέλο ένταξης, δεδομένου ότι τα πρότυπα ένταξης των μεταναστών εξαρτώνται τόσο από την κουλτούρα της χώρας προέλευσής τους, όσο και από την κουλτούρα της κοινωνίας που τους υποδέχεται. Έτσι, στην

ΕΕ κυριαρχούν τρία βασικά μοντέλα ένταξης μεταναστών: το Αγγλοσαξονικό, το Γερμανικό και το Γαλλικό μοντέλο. Επισημαίνεται ότι τα βασικά μοντέλα ένταξης μεταναστών είναι βασισμένα στη σχέση ιθαγένειας- μετανάστευσης, εντός της οποίας ο μηχανισμός παραχώρησης της ιθαγένειας θεωρείται είτε ως αιτία ή ως σύμπτωμα συγκεκριμένων συστημάτων κοινωνικών αξιών κατά την αντιμετώπιση νεοφερμένων μεταναστών. Υπό το πρίσμα αυτό, η Γαλλία θεωρείται ως «αφομοιωτικό» έθνος-κράτος, το Ηνωμένο Βασίλειο ως ανεκτικό προς τις εθνικές μειοψηφίες ως μόνιμους κατοίκους και η Γερμανία ως η χώρα του «προσωρινού επισκέπτη-εργαζόμενου».

Το Αγγλοσαξονικό μοντέλο που συναντάται σε χώρες όπως η Μεγάλη Βρετανία, η Ολλανδία και οι σκανδιναβικές χώρες αναδεικνύει ένα πολυπολιτισμικό πρότυπο ένταξης μεταναστών και στοχεύει στην αναγνώριση και αποδοχή της διαφορετικότητας, υποστηρίζοντας ότι **η διαφορετικότητα που μεταφέρουν οι μετανάστες είναι πολύ σημαντικό στοιχείο και εμπλουτίζει τον κοινωνικό ιστό των χωρών στις οποίες εγκαθίστανται**. Βασίζεται στη θεσμοθέτηση κανόνων κατά των διακρίσεων, καθώς και στην ταυτόχρονη αναγνώριση των εθνοτικών ομάδων ως πολιτισμικών οντοτήτων. Όμως, τις τελευταίες δεκαετίες το συγκεκριμένο μοντέλο ανασχηματίζεται, δίνοντας προτεραιότητα στις πολιτικές ένταξης και κοινωνικής συνοχής. Η πολυπολιτισμική προσέγγιση στοχεύει στη διατήρηση της πολιτισμικής ταυτότητας των μεταναστών και της γνώσης αυτών των πολιτισμών από μέρους της κυρίαρχης ομάδας που θα οδηγήσει και στην αλλαγή νοοτροπίας.

Το δεύτερο μοντέλο είναι αυτό που θεωρεί ότι οι μετανάστες έχουν κάποια σημαντική θετική συμβολή αλλά αυτή η συμβολή έχει να κάνει κυρίως με την οικονομική τους συνεισφορά. Αυτό το μοντέλο είναι κυρίαρχο στη Γερμανία, που έως το 1999 στήριζε την υπηκοότητα στην πατρίδα, τη γλώσσα, τον πολιτισμό και την θρησκεία και υπ' αυτή την έννοια αποτελούσε ένα «σκληρό» μοντέλο όπου οι ξένες εθνικές μειονότητες δεν θεωρούνται αφομοιώσιμες και γι' αυτό δεν στόχευε στην ενσωμάτωσή τους. Σήμερα, η μεταναστευτική πολιτική της Γερμανίας μετατρέπεται σε μοντέλο αφομοίωσης, δεδομένου ότι διαμορφώνεται όλο και περισσότερο από αυτήν της αφομοίωσης και της πολυπολιτισμικότητας.

Το τρίτο μοντέλο (Γαλλικό) συνδυάζει ουσιαστικά τα δύο προηγούμενα. Υπάρχει, από τη μια πλευρά, μία συνειδητοποίηση ότι η μετανάστευση εμπλουτίζει τη χώρα, από την άλλη υπάρχει μία πολιτική άρνηση να ενταχθούν οι μετανάστες και να θεωρηθούν σημαντικό στοιχείο αυτής της χώρας στο παρόν και στο μέλλον. Το συγκεκριμένο μοντέλο αποσκοπεί στην αφομοίωση των μεταναστών και γι' αυτό προωθεί δράσεις που συμβάλλουν στην προσαρμογή του μετανάστη στο νέο κοινωνικό περιβάλλον και στην κατανόηση και πλήρη αποδοχή του πολιτισμού της χώρας όπου μεταναστεύει. Συνεπώς στόχος του μοντέλου είναι η αφομοίωση του διαφορετικού, η οποία επιτυγχάνεται συνήθως με τα κέντρα υποδοχής και

εκμάθησης της γλώσσας της χώρας υποδοχής ως δεύτερης γλώσσας μέσα από μια διαδικασία συγχώνευσης των ξένων πολιτισμών στον κυρίαρχο πολιτισμό μέσα από διαδικασίες καθολικής (επανα)κοινωνικοποίησης των μεταναστών και των παιδιών τους στις αρχές και τις αξίες του πολιτισμού της χώρας υποδοχής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ. Η ΣΧΕΣΗ ΤΟΠΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ

1. Προσεγγίζοντας την έννοια του «τοπικού»

Ανεξάρτητα από το δογματικό πλαίσιο της ένταξης, ιδιαίτερη σημασία για την τυποποίηση μίας ολοκληρωμένης συζήτησης περί ένταξης παρουσιάζει ο χώρος (διοικητικός, γεωγραφικός, πολιτικός) αναφοράς της ένταξης, καθώς το τοπικό επίπεδο αποτελεί πλέον κρίσιμο παράγοντα κοινωνικής ένταξης. Ο καθορισμός της έννοιας της τοπικής κοινωνίας ή του «τοπικού» τυποποιείται στη βάση της διοικητικής διαίρεσης του κράτους. Έτσι, τα διάφορα επίπεδα του «τοπικού» (Περιφέρεια, Νομός, Δήμος, Επαρχία, κ.ά.) και τα όργανα τους (αποκεντρωμένη διοίκηση, περιφερειακή διοίκηση, τοπική αυτοδιοίκηση κ.ά.) αντιδιαστέλλονται προς το «κεντρικό» επίπεδο και τα όργανα του, δηλαδή το κεντρικό κράτος και τα όργανα της κεντρικής διοίκησης. Με κριτήριο την έκταση της εκχώρησης αποφασιστικών αρμοδιοτήτων από τα κεντρικά κρατικά όργανα στα περιφερειακά κρατικά όργανα (αποκέντρωση) ή την ανάθεση αρμοδιοτήτων σε ξεχωριστά όργανα (ΝΠΔΔ), τοπικά εκλεγμένα, για ορισμένα θέματα σχετικά με την προαγωγή τοπικών συμφερόντων και την ικανοποίηση των αναγκών των κατοίκων μιας συγκεκριμένης περιοχής της χώρας (αυτοδιοίκηση), γίνεται η βασική διάκριση ανάμεσα σε συγκεντρωτικά και αποκεντρωτικά διοικητικά συστήματα.

Η έννοια του «τοπικού φορέα» περιλαμβάνει όλους εκείνους τους φορείς που εδρεύουν σε μια συγκεκριμένη περιοχή και ασκούν τα καθήκοντά τους στα πλαίσια της. Η βασική διάκριση γίνεται ανάμεσα στους φορείς που έχουν άμεση ή έμμεση εξάρτηση από το κρατικό πλαίσιο (Τοπική Αυτοδιοίκηση, ΝΠΔΔ, κ.ά.) και στους υπόλοιπους κοινωνικούς θεσμούς που αντιπροσωπεύουν το τοπικό επίπεδο (εθελοντικές οργανώσεις της ΚτΠ, άτυπα δίκτυα, Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, Εκκλησία κ.ά.) (Αμίτσης 1993, Στασινοπούλου 1999).

Επομένως, είναι προφανές ότι υπάρχει μια ευρεία ποικιλία διαφορετικών εταίρων που συμμετέχουν στην έννοια του τοπικού επιπέδου. Ανάλογα με τον τόπο, οι δραστηριότητες ένταξης μπορεί προωθούνται από τις τοπικές και περιφερειακές αρχές, τις ΜΚΟ, τα συνδικάτα, τις μη κερδοσκοπικές οργανώσεις του ιδιωτικού τομέα, όπως κοινωνικές επιχειρήσεις⁸¹ ιδρύματα και εργοδότες. Υπό το πρίσμα αυτό, η Τ.Α. έχει την ευθύνη για την

⁸¹ Ο όρος των κοινωνικών επιχειρήσεων αναφέρεται στις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στο χώρο της Κοινωνικής Οικονομίας, «στο χώρο δηλαδή της οικονομίας που βρίσκεται ανάμεσα στον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα της οικονομίας και στον οποίο διεξάγονται οικονομικές δραστηριότητες με κοινωνικούς σκοπούς-στόχους».

κοινωνική και οικονομική ευημερία της τοπικής κοινωνίας, λειτουργώντας ως κύριος εταίρος στις τοπικές συνεργασίες υποστήριξης πολιτικών παρά το γεγονός ότι δεν διαθέτει στις περισσότερες περιπτώσεις αυξημένες αρμοδιότητες ή ειδική τεχνογνωσία (Froy, 2006).

2. Η θεσμική κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ε.Ε.

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) δεν αναγνωρίζονται άμεσα και ρητά στις Συνθήκες της ΕΕ. Η παρέμβαση, όμως, των οργάνων της Ένωσης σε πολλούς τομείς ευθύνης των τοπικών οργανισμών (όπως π.χ. η προστασία του περιβάλλοντος και η επιχειρηματική δραστηριότητα) οδήγησε τους τοπικούς οργανισμούς στην ανάληψη πρωτοβουλιών και στην προσπάθεια δημιουργίας κέντρων επιρροής της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Κίνητρο τους αποτέλεσε *«η άμυνα στον κοινοτικό επεκτατισμό, η ανάδειξη της ταυτότητάς τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η αναζήτηση νέων ευκαιριών και η προσπάθεια άντλησης οικονομικής και άλλης βοήθειας από τα ευρωπαϊκά ταμεία»* (Μπεσίλα-Βήκα και Παπαγιάννη σελ. 104-105). Έτσι, το 1984 εγκαθιδρύθηκε στις Βρυξέλλες μόνιμη αντιπροσωπία των διεθνών ενώσεων τοπικών οργανισμών στην Ευρώπη και τον ίδιο χρόνο εγκρίνεται ο «Ευρωπαϊκός χάρτης Τοπικής Αυτονομίας» που τέθηκε σε ισχύ στις 1.9.1988.

Παράλληλα, η κριτική του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, όσον αφορά το «δημοκρατικό έλλειμμα», δημιούργησε μια επιπλέον συμμαχική σχέση ανάμεσα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Τ.Α. Επιστέγασμα όλων αυτών των προσπαθειών, αποτέλεσε η Συνθήκη του Μάαστριχτ. με τη σύσταση της «Επιτροπής των Περιφερειών»⁸² αφενός και την αναγνώριση του δημοτικού δικαιώματος στους πολίτες της Ένωσης αφετέρου. Μάλιστα το άρθρο 2 της Οδηγίας 94/80/ΕΚ⁸³ εξειδικεύει (για πρώτη φορά επίσημα σε κείμενο δεσμευτικού δικαίου) τον ορισμό των ΟΤΑ, σύμφωνα με τον οποίο νοούνται ως *«κύριοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, οι διοικητικοί φορείς οι οποίοι, σύμφωνα με τη νομοθεσία κάθε κράτους μέλους, έχουν όργανα που εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία και είναι αρμόδια να διοικούν ιδία ευθύνη ορισμένες υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα, στο πρώτο επίπεδο πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης»*

⁸² Η Επιτροπή των Περιφερειών (ΕΤΠ) ιδρύθηκε το 1992 με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (άρθρα 4 και 198 Α Συνθ Ε.Κ) και αποτελεί πολιτική συνέλευση που παρέχει στις τοπικές και περιφερειακές αρχές τη δυνατότητα να εκφράζουν τις απόψεις τους στην καρδιά της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

⁸³ Οδηγία 94/80/ΕΚ του Συμβουλίου της 19ης Δεκεμβρίου 1994 περί των λεπτομερών κανόνων άσκησης του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι κατά τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές από τους πολίτες της Ένωσης που κατοικούν σε κράτος μέλος του οποίου δεν είναι υπήκοο

2.1. Μοντέλα Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Περιφέρεια

Η ευρωπαϊκή εμπειρία φαίνεται να παρουσιάζει δυο τάσεις οργάνωσης της κρατικής διοίκησης, με βάση ιστορικούς, οικονομικούς, πολιτικούς και άλλους λόγους που διαμόρφωσαν τελικά την εθνική ταυτότητα των ευρωπαϊκών κρατών: το ομοσπονδιακό, αν κυριαρχούν οι κεντρόφυγες τάσεις και το ενιαίο και συγκεντρωτικό, αν κυριαρχούν οι κεντρομόλες τάσεις οργάνωσης. Και στα δυο συστήματα οργάνωσης της κρατικής διοίκησης διαπιστώνονται περαιτέρω κεντρόφυγες τάσεις που, όταν αποκόπτονται από τον κρατικό κορμό και οργανώνονται σε ξεχωριστό νομικό πρόσωπο εμφανίζονται ως αυτοδιοίκηση ενώ όταν δεν φτάνουν στη δημιουργία διοικητικών ενοτήτων ως χωριστών νομικών προσώπων εμφανίζονται ως διοικητική αποκέντρωση. Η αυτοδιοίκηση οπλισμένη με νομική προσωπικότητα απολαμβάνει διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια και εάν εκτείνεται στην ευρύτερη γεωγραφική περιφέρεια γίνεται λόγος για περιφερειακή αυτοδιοίκηση⁸⁴.

Στην Ε.Ε. ο βαθμός αυτονομίας που απολαμβάνουν οι ΟΤΑ, ο τρόπος της δημοκρατικής νομιμοποίησης με τη διενέργεια άμεσων εκλογών, το εύρος των αρμοδιοτήτων, οι προβλεπόμενοι βαθμοί αυτοδιοίκησης ή η κατοχύρωσή τους με συνταγματική διάταξη διαφέρουν σημαντικά ανάμεσα στα Κράτη Μέλη⁸⁵. Η ταυτότητα της Τ.Α. ενός κράτους προσδιορίζεται κυρίως από τον πολιτικό ρόλο του θεσμού στο σύστημα διακυβέρνησης της χώρας και από το εύρος των αρμοδιοτήτων της.

Η ομαδοποίηση των Κρατών Μελών με βάση τους δυο αυτούς άξονες μπορεί να γίνει σε τρεις ομάδες (Hesse and Sharpe, 1991):

α) **Χώρες του γαλλικού προτύπου** που χαρακτηρίζονται από συγκεντρωτικές δομές και ο λόγος ύπαρξης της Τ.Α. είναι κυρίως πολιτικός και λιγότερο λειτουργικός. Κύρια χαρακτηριστικά της λειτουργίας του θεσμού είναι ο προσδιορισμός των αρμοδιοτήτων από τον τοπικό χαρακτήρα των υποθέσεων, η συνεχής εποπτεία από το κράτος και οι πολιτικές πιέσεις των αιρετών προς την κεντρική διοίκηση (Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία, Πορτογαλία)

⁸⁴ Στην Ε.Ε. ο εγγύτερος προσδιορισμός της Περιφέρειας και του φαινομένου που αυτή ενσωματώνει και εκφράζει προς τα έξω, ενέχει πολλαπλές δυσχέρειες και δεν συγκεντρώνει ευρύτερη αποδοχή. Η δυσχέρεια αυτή έγκειται κυρίως στην ποικιλομορφία που χαρακτηρίζει το θεσμό στα κράτη μέλη. Από άποψη διοικητικής οργάνωσης, για άλλα κράτη η Περιφέρεια περιέχει μια πιο ισχυρή και ορθολογική αποκέντρωση (Ιταλία, ενώ σε άλλα κράτη βρίσκεται εγγύτερα στην μορφή της τοπικής αυτοδιοίκησης (Ελλάδα, Δανία). Επίσης, από άποψη γεωγραφικής διαίρεσης, σε ορισμένα κράτη μπορεί στην Περιφέρεια να περιλαμβάνονται περισσότεροι του ενός Νομού (Γαλλία) και σε άλλα να συμπίπτει με τη διοικητική γεωγραφική διαίρεση (Βουλγαρία). Έτσι διαφορετικά δομούνται οι περιφέρειες (Regioni) στη Ιταλία, οι αυτόνομες κοινότητες (Comunidades Autónomas) στην Ισπανία, τα κρατίδια (Länder) στην Γερμανία.

⁸⁵ Ο βαθμός αυτονομίας των ΟΤΑ για παράδειγμα στα Σκανδιναβικά Κράτη και τη Γερμανία είναι ιδιαίτερα υψηλός σε σχέση με τον αντίστοιχο των κρατών του ευρωπαϊκού νότου.

β) **Χώρες του αγγλοσαξονικού προτύπου** που εμφανίζουν υψηλό βαθμό αυτοτέλειας, με την έμφαση να δίνετε στην αποτελεσματική λειτουργία του θεσμού, ενώ ο πολιτικός του ρόλος είναι υποδεέστερος (H.B.)

γ) **Χώρες της Βόρειας και Κεντρικής Ευρώπης** που εξοπλίζουν με αυτοτελείς αρμοδιότητες τους φορείς της Τ.Α., δίνοντας έμφαση στην παροχή υπηρεσιών, στην πολιτική λειτουργία του θεσμού και στην συμβολή του στην τοπική δημοκρατία.

3. Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών

Η ένταξη των μεταναστών είναι μια περιοχή της πολιτικής όπου η έννοια της τοπικής κοινωνίας είναι ιδιαίτερα σημαντική. Ενώ η πολιτική μετανάστευσης καθορίζεται, σχεδιάζεται και χρηματοδοτείται σε εθνικό επίπεδο, τον αντίκτυπό της αισθάνεται πολύ έντονα η τοπική κοινωνία. Η μετανάστευση και οι επιπτώσεις της βιώνονται τοπικά.

Ο ΟΟΣΑ⁸⁶ τονίζει ότι ο ρόλος της Τ.Α. (local authorities, local government, local administration) καθίσταται ζωτικής σημασίας για την επιτυχία και την αποτελεσματικότητα της ένταξης των μεταναστών, αφού ως διοικητικό σημείο είναι αυτή που βρίσκεται εγγύτερα στον πολίτη, είναι η αρχή που έχει σαφέστερη εικόνα και γνώση για τα τοπικά προβλήματα και τις ιδιαιτερότητες της τοπικής κοινωνίας αλλά και επωμίζεται το βάρος του ζητήματος της *διαχείρισης της αλλαγής*⁸⁷ (αποτελεί πλέον το κύριο ζήτημα στις σύνθετες διαδικασίες ένταξης των μεταναστών).

⁸⁶ Ο ΟΟΣΑ ολοκλήρωσε το 2006 στο πλαίσιο του Προγράμματος **LEED** μια μελέτη που αφορούσε την ενσωμάτωση των μεταναστών στην αγορά εργασίας σε πέντε χώρες μέλη του (Καναδάς, Ιταλία, Ισπανία, Ελβετία και Ηνωμένο Βασίλειο). Τα αποτελέσματα παρουσιάστηκαν στην Έκθεση με τίτλο «Από τη Μετανάστευση στην Ενσωμάτωση: τοπικές Λύσεις σε μια Παγκόσμια Πρόκληση» όπου γίνεται φανερό πως το κενό που υπάρχει μεταξύ μετανάστευσης και ένταξης μπορεί να καλυφθεί. Η εξέταση τοπικών πρακτικών αποκάλυψε ότι υπάρχουν μηχανισμοί καθοριστικοί σε οποιεσδήποτε επιτυχείς πολιτικές πρωτοβουλίες αναλήφθηκαν από την τοπική αυτοδιοίκηση αναφορικά με την ένταξη των μεταναστών και των οικογενειών τους. Ένας από αυτούς τους μηχανισμούς ήταν η συλλογή και ανάλυση πληροφοριών για την τοπική αγορά εργασίας, για τη δομή της ζήτησης εργασίας και των ελλείψεων δεξιοτήτων στον μεταναστευτικό πληθυσμό. Τοπικές αρχές που υλοποίησαν τέτοιες δράσεις είχαν να επιδείξουν σημαντικά θετικά αποτελέσματα στην τοπική αγορά εργασίας και το τοπικό επίπεδο ανεργίας.

⁸⁷ Η έννοια της *διαχείρισης της αλλαγής*, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, αφορά τη βοήθεια που προσφέρεται στους μετανάστες ώστε να μπορούν να διαχειριστούν τις γρήγορες αλλαγές που συμβαίνουν στη ζωή τους, και τη διασφάλιση ότι η ίδια η τοπική κοινότητα εξελίσσεται και ανταποκρίνεται στις αλλαγές του πληθυσμού και της κοινωνικής δομής της. Ο ρόλος των τοπικών αρχών είναι σημαντικότερος αφού αυτές, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ πάντα, οφείλουν αφενός να μελετούν το πώς θα διαχειριστούν τις συνέπειες της αλλαγής και αφετέρου πώς θα παρέχουν στους μετανάστες σαφείς χάρτες διαδρομών που θα τους (καθ)οδηγούν ανάμεσα στις διάφορες υπηρεσίες οι οποίες θα υποστηρίζουν τη μετάβασή τους σε μια νέα ζωή (ΟΟΣΑ, 2006).

Από την άλλη πλευρά, στα συμπεράσματα του Προγράμματος DIVE⁸⁸ (Diversity and Equality in European Cities) η έρευνα αναδεικνύει τους Δήμους (municipalities) σε κρίσιμους παράγοντες επιτυχίας της ένταξης. Τονίζεται ιδιαίτερα πως από την στιγμή που η ένταξη των μεταναστών λαμβάνει χώρα στο τοπικό επίπεδο, οι Δήμοι μέσα από τον τριπλό ρόλο τους α) ως φορείς χάραξης πολιτικής και πάροχοι υπηρεσιών, β) ως εργοδότες και γ) ως αγοραστές αγαθών και υπηρεσιών, μπορούν και οφείλουν να σχεδιάζουν πολιτικές τοπικού επιπέδου που να λαμβάνουν υπόψη τις ανάγκες των μεταναστευτικών πληθυσμών που διαβιούν στην επικράτειά τους, να οργανώνουν και να παρέχουν τις υπηρεσίες τους με τρόπο που να εξασφαλίζει την ισότιμη πρόσβαση, να δημιουργούν ίσες ευκαιρίες πρόσβασης σε επαγγελματική κατάρτιση και συνθήκες ίσης μεταχείρισης των μεταναστών στην τοπική αγορά εργασίας (Moloney and Kirchberger, 2010).

Επιπρόσθετα, η Τ.Α είναι η πλέον κατάλληλη να επιλύσει αποτελεσματικά τοπικά κοινωνικά προβλήματα και να αναλάβει πρωτοβουλίες στήριξης⁸⁹ εντοπίζοντας τις διαφορετικές μορφές κοινωνικού αποκλεισμού των Ευάλωτων Κοινωνικά Ομάδων (Ε.Κ.Ο.) στις οποίες ανήκουν οι μετανάστες, αφού είναι εκείνοι που *«αποκλείονται εύκολα από την αγορά εργασίας και υπάγονται εξαιτίας του αποκλεισμού στην κατηγορία του πληθυσμού που χαρακτηρίζεται από καθεστώς φτώχειας»*.

Ένα κομβικό ερώτημα για την κατανόηση της ποιότητας σχεδιασμού των πολιτικών κοινωνικής ένταξης των μεταναστών σε τοπικό επίπεδο είναι το πώς εντάσσονται οι ΟΤΑ στην ευρύτερη «αλυσίδα πολιτικής» (policy chain). Ως αλυσίδα πολιτικής νοείται το

⁸⁸ Το Πρόγραμμα DIVE (Diversity and Equality in European Cities) ξεκίνησε τον Νοέμβριο του 2008 και τελείωσε τον Απρίλιο του 2010. Επικεντρώθηκε στην προώθηση της διαφορετικότητας και της ισότητας των δήμων στο πλαίσιο των τοπικών στρατηγικών για την ένταξη και εξετάζει πώς οι πόλεις μπορούν να εφαρμόσουν αποτελεσματικά αυτές τις πολιτικές για τη διαχείριση της ποικιλομορφίας και των ίσων ευκαιριών. Τέσσερις μεγάλες ευρωπαϊκές πόλεις του Άμστερνταμ, το Βερολίνο, το Λιντς και η Ρώμη βρέθηκαν στο επίκεντρο του έργου. Η αξιολόγηση βασίστηκε σε μια σειρά σημείων αναφοράς για την προώθηση της διαφορετικότητας και της διαχείρισης της ισότητας, συνεντεύξεις και εμπειρική έρευνα που πραγματοποιήθηκε από ανώτερους υπαλλήλους των πόλεων. Το Πρόγραμμα συγχρηματοδοτήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τη Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης.

⁸⁹ Αναφορικά με τα χαρακτηριστικά της παρεχόμενης υπηρεσίας, επισημαίνεται ότι το πολυδιάστατο πρόβλημα της κοινωνικής ένταξης, απαιτεί την εφαρμογή πολυδιάστατων πολιτικών. Η ανάγκη αυτή επιτάσσει την δημιουργία συνεργασιών μεταξύ φορέων που μέχρι σήμερα έχουν ασκήσει μονοδιάστατες, τομεακές πολιτικές, είτε την ανάληψη της εφαρμογής σύγχρονων πολυδιάστατων πολιτικών από υπάρχοντες ή νέους φορείς και την συνεργασία όλων των επιπέδων. Η τάση αυτής της συνεργασίας των επιπέδων έχει τις ρίζες της στον σύγχρονο προβληματισμό στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής στην ΕΕ. Η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας, η ενίσχυση των υπερεθνικών θεσμών, η εμπειρία του «ελάχιστου κράτους» της δεκαετίας του 1980 καθώς και η εμφάνιση νέων κινδύνων αποτελούν το δομικά της στοιχεία. Στο πλαίσιο αυτό αναδεικνύεται μια νέα στρατηγική η οποία αναζητά μια νέα ισορροπία που θεμελιώνεται στη συνέργεια μεταξύ κρατικών, ιδιωτικών και εθελοντικών φορέων κοινωνικής προστασίας. Η κοινή παραδοχή έγκειται στην «απομάκρυνση από το μεταπολεμικό, δυτικοευρωπαϊκό πρότυπο καθολικής κρατικής παροχής και την αναζήτηση συνεργασίας μεταξύ κρατικών, εθελοντικών και ιδιωτικών φορέων για την αποτελεσματικότερη και οικονομικότερη κάλυψη των αναγκών». Η συνεργασία αυτή μπορεί να είναι είτε άτυπη είτε να έχει την οργανωτική μορφή μιας συγκεκριμένης εταιρικής σχέσης με την οποία επιδιώκεται η κινητοποίηση ενός συνασπισμού συμφερόντων και δρώντων γύρω από μια κοινή θεματολογία μιας πολυδιάστατης δράσης. Κεντρικά σημεία στο μοντέλο αυτό αποτελούν η αποκέντρωση των υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο, ο πλουραλισμός στις παροχές, η συμμετοχή των ενδιαφερομένων, και ο συντονισμός της δράσης των επιμέρους φορέων (Rein and Rainwater, 1987).

ανατροφοδοτούμενο σύστημα που συντίθεται από το σύνολο των παρεμβάσεων στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδιασμού, τομεακής εξειδίκευσης και χωρικής προσαρμογής, υλοποίησης, ελέγχου και αξιολόγησης κάθε μορφής δημόσιας δράσης από φορείς που εντάσσονται σε διαδοχικά διοικητικά επίπεδα από το ευρύτερο στο τοπικότερο.

Η συγκριτική ανάλυση των χωρών αναφοράς της Μελέτης αναδεικνύει χαρακτηριστικά που επιβεβαιώνουν τη διαφορετική θέση των Ο.Τ.Α στην «αλυσίδα πολιτικής», ανάλογα με τις αρμοδιότητες κοινωνικής ένταξης που προβλέπονται στο εθνικό θεσμικό πλαίσιο κάθε χώρας.

3.1. Η περίπτωση της Γερμανίας

Η Γερμανία είναι ένα κλασικό ομοσπονδιακό κράτος και η διαχείριση των πολιτικών κατανέμεται μεταξύ της ομοσπονδιακής κυβέρνησης (Bundes) και των κυβερνήσεων των 16 ομόσπονδων κρατιδίων (Lander). Για λόγους συνοχής και αποτελεσματικότερου συντονισμού, οι πολιτικές σχεδιάζονται κατά κύριο λόγο σε εθνικό επίπεδο από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση. Οι κυβερνήσεις των ομόσπονδων κρατιδίων είναι αρμόδιες για τον σχεδιασμό ειδικών πολιτικών τοπικής ανάπτυξης που εφαρμόζονται μόνο στην περιοχή ευθύνης τους. Επίσης, αρμοδιότητα των ομόσπονδων κρατιδίων είναι η οργάνωση και εποπτεία των τοπικών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και των κέντρων επαγγελματικής κατάρτισης.

Το σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης στην Γερμανία αντιστοιχεί σε δύο βαθμούς, τα Διαμερίσματα και τους Δήμους. Υπάρχουν περίπου 14.000 Δήμοι που διοικούνται από δημοτικά συμβούλια αιρετών εκπροσώπων που εκλέγονται από τους δημότες με άμεση ψηφοφορία για τετραετή, πενταετή ή εξαετή θητεία (ανάλογα με την εσωτερική εκλογική νομοθεσία του κάθε κρατιδίου). Επικεφαλής του δημοτικού συμβουλίου και των δημοτικών διοικητικών υπηρεσιών είναι ο Δήμαρχος (Burgermeister)⁹⁰ με θητεία που κυμαίνεται από τέσσερα έως εννέα έτη.

Οι αρμοδιότητες των Δήμων περιλαμβάνουν τον τοπικό σχεδιασμό, την διαχείριση των υδάτινων πόρων, τις υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας, την κατασκευή και την συντήρηση των σχολικών κτιρίων. Σε ορισμένα κρατίδια, οι Δήμοι διαθέτουν επίσης σημαντικές αρμοδιότητες στα πεδία της πολιτιστικής δράσης, της οικονομικής ανάπτυξης και της

⁹⁰ Μοναδική εξαίρεση αποτελεί το Κρατίδιο της Έσσης (Hessen), στο οποίο εφαρμόζεται το σύστημα των διοικητών (magistrates). Σύμφωνα με αυτό το σύστημα, τα δημοτικά συμβούλια διορίζουν ένα μικρότερο συλλογικό όργανο (συμβούλιο διοικητών) που είναι αρμόδιο για την εποπτεία της δημοτικής διοίκησης. Ο δήμαρχος λειτουργεί ως επικεφαλής του συμβουλίου των διοικητών. Βλ. Αναλυτικά G. Gosciniak - A. Stevens, *Local government in Germany shaped by regional differences*, 12.6.2006, www.citymayors.com/government/germany_government.html.

διαχείρισης της ενέργειας. Σε επίπεδο συλλογικής εκπροσώπησης, η **Γερμανική Ένωση Πόλεων (Deutscher Städtetag)**⁹¹ λειτουργεί από το 1905 με βασική αποστολή την προαγωγή των συμφερόντων των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης και την υποστήριξη της δράσης τους μέσω της πληροφόρησης και της διάδοσης καλών πρακτικών.

Τα 300 Διαμερίσματα (Kreise) αντιστοιχούν στον δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης και διοικούνται από διαμερισματικά συμβούλια αιρετών εκπροσώπων που εκλέγονται για θητεία διάρκειας ενός έως τεσσάρων ετών (ανάλογα με την νομοθεσία του κάθε κρατιδίου). Επικεφαλής του συμβουλίου και των διοικητικών υπηρεσιών του Διαμερίσματος είναι ο Πρόεδρος του Διαμερίσματος (Landrat), ο οποίος εκλέγεται με άμεση ψηφοφορία ή διορίζεται από το διαμερισματικό συμβούλιο (ανάλογα με την νομοθεσία του κάθε κρατιδίου). Οι αρμοδιότητες των Διαμερισμάτων περιλαμβάνουν την συντήρηση και την κατασκευή του οδικού δικτύου, τις υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας, την διαχείριση αποβλήτων, την προαγωγή του τουρισμού και του πολιτισμού.

Στις αρχές της δεκαετίας του 1980 η οικονομική κρίση, η αυξανόμενη ανεργία και η εισροή όλο και μεγαλύτερου αριθμού μεταναστών είχε ως συνέπεια την ανακατεύθυνση της μεταναστευτικής πολιτικής της Γερμανίας με επίκεντρο τον περιορισμό της μετανάστευσης. Στο πλαίσιο αυτό εφαρμόστηκε σειρά μέτρων με πιο σημαντικό τον περιορισμό της μετανάστευσης με σκοπό την οικογενειακή συνένωση που επιδιώχθηκε με τη μείωση του ορίου ηλικίας των μελών της οικογενείας των μεταναστών που επιθυμούσαν να εισέλθουν στη Γερμανία, ενώ το Μάρτιο του 1983 ψηφίστηκε ο Νόμος για την επιστροφή των μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους (Rückkehrförderungsgesetz). Κίνητρα, όπως οι χρηματικές επιδοτήσεις που χορηγήθηκαν βάσει του νόμου και η πρόωγη επιστροφή των εισφορών από τα συνταξιοδοτικά ταμεία, είχαν ελάχιστη επιρροή στην προθυμία των μεταναστών να εγκαταλείψουν τη Γερμανία. Από τα «κίνητρα» αυτά επωφελήθηκαν κυρίως εκείνοι, οι οποίοι ούτως ή άλλως σκόπευαν να επιστρέψουν.

Τον Απρίλιο του 1990 ο «Νόμος περί της εισόδου και της διαμονής αλλοδαπών στη γερμανική επικράτεια» (Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet - AuslG, 9. Juli 1990), αποτέλεσε το νομοθετικό πλαίσιο για την είσοδο και παραμονή των αλλοδαπών στη Γερμανία μέχρι τις αρχές του 2005, οπότε αντικαταστάθηκε από νέο νόμο. Ο Νόμος περιόρισε την αρμοδιότητα των υπηρεσιών να εκδίδουν άδειες παραμονής κατά την κρίση τους, καθώς προέβλεπε σαφείς προϋποθέσεις για τη χορήγηση

⁹¹ Τα μέλη της D.S. είναι δήμοι, συνενώσεις δήμων, περιφερειακές αρχές αλλά και ενώσεις φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης που λειτουργούν σε επίπεδο κρατιδίων. Βλ. αναλυτικότερα στην ιστοσελίδα της www.staedtetag.de.

τίτλων διαμονής σε αλλοδαπούς και ρυθμίσεις για τη διευκόλυνση της οικογενειακής συνένωσης και της χορήγησης της γερμανικής υπηκοότητας σε αλλοδαπούς πολίτες.

Στο πλαίσιο της νέας συνολικής στρατηγικής για τη μετανάστευση, η μεταρρύθμιση του Νόμου για την ιθαγένεια το 1999/2000 αναγνώρισε ότι η κτήση της ιθαγένειας ήταν ένα επιθυμητό αποτέλεσμα για το καθεστώς της Γερμανίας ως χώρας υποδοχής μεταναστών. Η διευκόλυνση της απαίτησης διαμονής, η οποία μειώθηκε από 15 σε οκτώ έτη, αύξησε σημαντικά την επιθυμία των αλλοδαπών να γίνουν γερμανοί πολίτες. Τα ποσοστά πολιτογράφησης εξακολουθούν να είναι υψηλότερα από εκείνα που καταγράφονται πριν το 1998.

Η μεταρρύθμιση του 2000 αντικατέστησε τις διακριτικές πρακτικές με το δικαίωμα κτήσης της ιθαγένειας που βασίζεται στην αναγνώριση ότι η πολιτογράφηση είναι συμφέρουσα για τη χώρα. Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση και οι Κυβερνήσεις των Κρατιδίων συμφώνησαν σε κοινές διοικητικές κατευθυντήριες γραμμές και πραγματοποίησαν επανειλημμένες διαπραγματεύσεις για την επίλυση της έλλειψης συνεκτικότητας σε περιφερειακές ερμηνείες και πρακτικές.

Η πιο σημαντική εξέλιξη ωστόσο στον τομέα της μετανάστευσης σηματοδοτήθηκε από την ψήφιση του μεταναστευτικού Νόμου τον Ιούλιο του 2004, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ τον Ιανουάριο του 2005 με τίτλο «Νόμος για τη διαχείριση και τον περιορισμό της μετανάστευσης και για τη ρύθμιση της παραμονής και της ένταξης των πολιτών της Ε.Ε. και των αλλοδαπών - Μεταναστευτικός νόμος» (Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern - Zuwanderungsgesetz). Οι κυριότερες καινοτομίες του αφορούσαν την επιλογή μεταναστών βάσει ενός point system, την προώθηση της ένταξης των μεταναστών με μαθήματα γερμανικής γλώσσας και πολιτισμού και την αναθεώρηση των διατάξεων περί ασύλου.

Ο Νόμος προβλέπει μαθήματα ένταξης που περιλαμβάνουν ένα στοιχειώδες και ένα προχωρημένο μάθημα γλώσσας (το καθένα περιλαμβάνει 300 ώρες διδασκαλίας και αμφότερα διαρκούν περίπου ένα χρόνο) που ακολουθούνται από μάθημα αγωγής διάρκειας 30 ωρών σχετικά με το νομικό σύστημα, τον πολιτισμό και την ιστορία της Γερμανίας. Η τοποθέτηση των μεταναστών σε επίπεδα πραγματοποιείται βάσει των προηγούμενων γλωσσικών ικανοτήτων τους, καθώς και του επιπέδου της προηγούμενης εκπαίδευσης που διαθέτουν.

Τα μαθήματα γλώσσας και αγωγής περιλαμβάνουν τελικές εξετάσεις. Επιπλέον, προβλέπονται κυρώσεις για αδικαιολόγητες απουσίες και κάποια οικονομική συνεισφορά των

συμμετεχόντων, που ανέρχεται σε ένα ευρώ την ώρα (εξαιρουμένων των δικαιούχων επιδομάτων κοινωνικής πρόνοιας).

3.2. Η περίπτωση της Δανίας

Από το 1970 έως το 2007 η δημόσια διοίκηση στην Δανία περιλάμβανε σε πρώτο επίπεδο τους φορείς της κεντρικής διοίκησης και σε δεύτερο επίπεδο δύο διακριτές μορφές φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης, τους Δήμους (municipality) και τις Κομητείες (county)⁹², καθένας από τους οποίους είχε διαφορετικές αρμοδιότητες. Την 1.1.2007 τέθηκε σε ισχύ η «Μεταρρύθμιση της Τοπικής και Επαρχιακής Διοίκησης»⁹³, η οποία σε συνδυασμό με την «Μεταρρύθμιση για την Ποιότητα στην Δημόσια Διοίκηση» συνιστούν τους δύο βασικούς άξονες της πλέον θεμελιώδους αναμόρφωσης των θεσμών εσωτερικής πολιτικής στην σύγχρονη ιστορία της χώρας. Με βάση το νέο θεσμικό πλαίσιο περί τοπικής διοίκησης πραγματοποιήθηκαν ριζικές και ολοκληρωμένες αναδιαρθρώσεις των γεωγραφικών ορίων και της φύσης των αρχών τοπικής διοίκησης καθώς και μία ευρεία ανακατανομή αρμοδιοτήτων. Η μεταρρύθμιση εστιάζει αφενός στην αποκέντρωση της δημόσιας εξουσίας και των οικονομικών πόρων, αφετέρου στην ενίσχυση των Δήμων προκειμένου να αποκτήσουν μεγαλύτερο μέγεθος και αποτελεσματικότερες δομές που θα τους επιτρέπουν να υλοποιούν με επιτυχία σύνθετες και υψηλού επιπέδου αρμοδιότητες.

Ειδικότερα, με βάση το νέο μοντέλο η δημόσια διοίκηση της Δανίας περιλαμβάνει την κεντρική διοίκηση, πέντε Επαρχίες και ενενήντα οκτώ Δήμους (οι Επαρχίες και οι Δήμοι δεν βρίσκονται σε ιεραρχική σχέση μεταξύ τους αλλά είναι απολύτως ανεξάρτητοι και ισότιμοι καθώς διαθέτουν εντελώς διαφορετικές αρμοδιότητες και λειτουργίες). Ο θεσμός της

⁹² Η λογική θεσμοθέτησης των Δήμων και των Κομητειών βασιζόταν στην παράδοση της Δανίας να διαχωρίζονται οι αστικοί δήμοι από τους αγροτικούς. Οι Κομητείες είχαν αρμοδιότητες εποπτείας και ενίσχυσης των αγροτικών δήμων που αντιμετώπιζαν περισσότερες δυσκολίες στην υλοποίηση τοπικών πολιτικών.

⁹³ Τον Οκτώβριο του 2002 η κυβέρνηση της Δανίας σύστησε μία Επιτροπή για την Διοικητική Μεταρρύθμιση με την συμμετοχή εκπροσώπων των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης, των υπουργείων και ειδικών εμπειρογνομόνων και κύρια αποστολή να προτείνει σενάρια για την αναμόρφωση της εσωτερικής διάρθρωσης της δημόσιας διοίκησης. Τον Ιανουάριο του 2004, η Επιτροπή εξέδωσε το πόρισμά της σύμφωνα με το οποίο το υφιστάμενο μέγεθος και οι δομές των Κομητειών και των Δήμων (οι τότε υφιστάμενες μορφές φορέων πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης) δεν επέτρεπαν την αποτελεσματική υλοποίηση των τοπικών πολιτικών και αρμοδιοτήτων ενώ η ίδια η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής και τοπικής διοίκησης παρουσίαζε σοβαρές στρεβλώσεις. Στο πόρισμά της η Επιτροπή πρότεινε έξι διαφορετικά σενάρια διοικητικής αναδιάρθρωσης, τα οποία τέθηκαν από την κυβέρνηση σε δημόσια διαβούλευση. Τον Απρίλιο του 2004 η κυβέρνηση παρουσίασε την πρότασή της βασιζόμενη στο πόρισμα της Επιτροπής και στα αποτελέσματα της δημόσιας διαβούλευσης. Ακολούθησαν διαπραγματεύσεις με τα κόμματα της αντιπολίτευσης που κατέληξαν σε συμφωνία τον Ιούνιο του ίδιου χρόνου. Τον Φεβρουάριο του 2005 κατατέθηκαν για ψήφιση στην Δανική Βουλή (Folketing) τα σχέδια νόμων για την θεσμική κατοχύρωση του νέου διοικητικού μοντέλου και για τα επόμενα δύο χρόνια η κεντρική διοίκηση, οι Κομητείες και οι Δήμοι προχώρησαν σε προπαρασκευαστικές διαδικασίες που αποτελούσαν αναγκαία προϋπόθεση για την επιτυχή έναρξη λειτουργίας της μεταρρύθμισης. Με την ολοκλήρωση των προετοιμασιών, το νέο μοντέλο τέθηκε επισήμως σε ισχύ την 1.1.2007. Για περισσότερες πληροφορίες βλ. The Ministry of the Interior and Health, *The Local Government Reform in brief*, Chapter 1: Creation of the Local Government Reform, February 2006, αναρτημένο στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών και Υγείας www.im.dk.

«κομητείας» καταργήθηκε και με την συγχώνευση των έως τότε υφιστάμενων κομητειών δημιουργήθηκαν οι πέντε Επαρχίες, ενώ οι σημερινοί Δήμοι προήλθαν από ευρείες συγχωνεύσεις μεταξύ των προϋφιστάμενων Δήμων.

Το Σύνταγμα του 1849 αναγνωρίζει στους Δήμους την αποκλειστική αρμοδιότητα στον χειρισμό όλων των τοπικών υποθέσεων. Μετά και την πρόσφατη μεταρρύθμιση, διαθέτουν ευρύτατες αρμοδιότητες που περιλαμβάνουν την σχολική εκπαίδευση, τις τοπικές υπηρεσίες υγείας και πρόνοιας, τις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας, την περιβαλλοντική διαχείριση, τον αστικό σχεδιασμό και την διαχείριση του οδικού δικτύου. Οι Επαρχίες επικεντρώνονται κατά κύριο λόγο στην διαχείριση του δικτύου υπηρεσιών δευτεροβάθμιας φροντίδας υγείας (νοσοκομεία κλπ.). Ωστόσο, η νομιμότητα της δραστηριότητας τόσο των Δήμων όσο και των Επαρχιών εποπτεύεται από εκπροσώπους της κεντρικής διοίκησης (Επαρχιακά Στελέχη Δημόσιας Αρχής) που εδρεύουν στις πέντε Επαρχίες. Η κεντρική διοίκηση συντονίζει την δράση των Επαρχιών και των Δήμων εκδίδοντας ειδικές κατευθυντήριες γραμμές και εγκυκλίους με βάση το υφιστάμενο πλαίσιο του Νόμου περί Τοπικής Διοίκησης.

Τόσο οι Επαρχίες, όσο και οι Δήμοι διοικούνται από συμβούλια αιρετών στελεχών δημοκρατικά εκλεγμένων άμεσα από το τοπικό εκλογικό σώμα. Ειδικότερα στους Δήμους, επικεφαλής του δημοτικού συμβουλίου και πολιτικός προϊστάμενος των δημοτικών υπηρεσιών είναι ο δήμαρχος που διορίζεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου. Επιπλέον κάθε Δήμος διαθέτει έναν Διευθύνοντα Σύμβουλο (City Manager), ο οποίος διορίζεται από το δημοτικό συμβούλιο σε μόνιμη βάση και είναι αρμόδιος για την διοικητική λειτουργία των δημοτικών υπηρεσιών.

Σε επίπεδο συλλογικής εκπροσώπησης, οι Δήμοι εκπροσωπούνται από την Εθνική Ένωση Δήμων «**Τοπική Διακυβέρνηση - Δανία**» (**Local Government Denmark – LGDK**) που ιδρύθηκε το 1970, ενώ οι Επαρχίες έχουν συστήσει την Ένωση Επαρχιών (Association of Regions). Εάν και η συμμετοχή στην KLDK είναι προαιρετική, όλοι οι Δήμοι έχουν γίνει ήδη μέλη της και για το λόγο αυτό διαθέτει μεγάλη πολιτική δύναμη, αποτελώντας εκτός των άλλων και την εργοδοτική οργάνωση των Δήμων. Στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων της, παρέχει στους Δήμους ένα ευρύ φάσμα υπηρεσιών με αμοιβή ή δωρεάν (πληροφόρηση και ενημέρωση, δικτύωση, εκπαίδευση και κατάρτιση προσωπικού, τεχνική υποστήριξη στην επίλυση προβλημάτων κ.λπ.). Παράλληλα, συμμετέχει στις διαβουλεύσεις για την αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου περί τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ διαπραγματεύεται ζητήματα χρηματοδότησης των Δήμων με τα υπουργεία αλλά και ζητήματα εργασιακών σχέσεων με τα συνδικάτα των δημοτικών υπαλλήλων. Επίσης, δραστηριοποιείται ενεργά στην προώθηση της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης προς την κατεύθυνση του

εκσυγχρονισμού και της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών⁹⁴. Ειδικότερα, η KLDK έχει συμμετάσχει στην εκπόνηση μίας σειράς σημαντικών εργαλείων για την προαγωγή του διοικητικού εκσυγχρονισμού που περιλαμβάνουν τον Κώδικα Καλής Δημόσιας Διοικητικής Διαχείρισης (σε συνεργασία με την Ένωση των Επαρχιών και το Φόρουμ για την Δημόσια Διακυβέρνηση), τον Κώδικα Καλής Διοίκησης για τους Δήμους και τις Επαρχίες (σε συνεργασία με την Ένωση των Επαρχιών), το Εργαλείο Μέτρησης της Καλής Δημόσιας Διοικητικής Διαχείρισης (σε συνεργασία με την Ένωση των Επαρχιών και το Φόρουμ για την Δημόσια Διακυβέρνηση). Παράλληλα, έχει προχωρήσει στον σχεδιασμό και την υλοποίηση ενός πλέγματος προγραμμάτων για την ενίσχυση της ποιότητας στην τοπική αυτοδιοίκηση στα ακόλουθα τέσσερα βασικά πεδία:

- Διοίκηση / διαχείριση
- Αναβάθμιση χώρων εργασίας
- Παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας
- Τεκμηρίωση αποτελεσμάτων προγραμμάτων τοπικής ανάπτυξης.

Η Δανία αποτελούσε από τη δεκαετία του 1970 χώρα ασύλου και στις αρχές της δεκαετίας του 1990 επικράτησε και εκεί η επονομαζόμενη «κρίση ασύλου». Τον Ιούνιο του 1998 ψηφίσθηκε η **Πράξη Ένταξης των Αλλοδαπών**⁹⁵ (Act on Integration of Aliens in Denmark, *lov om integration af udlændinge i Danmark*) με την οποία οι Δήμοι αναλαμβάνουν πλήρη ευθύνη για τις ενεργητικές πολιτικές ένταξης των μεταναστών.

Η Τ.Α είχε ήδη αρμοδιότητες κοινωνικής πολιτικής και απασχόλησης⁹⁶ που ενσωματώθηκαν στην Πράξη. Η Πράξη Ένταξης, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει σήμερα με το Νόμο 573/2010 προβλέπει για τα δημοτικά συμβούλια τις ακόλουθες δράσεις:

⇒ Σύναψη ατομικών συμβολαίων ένταξης⁹⁷ μεταξύ δήμων και μεταναστών/προσφύγων

⁹⁴ Στο πλαίσιο της συγκεκριμένης μεταρρυθμιστικής προσπάθειας, η κυβέρνηση της Δανίας υλοποιεί 180 προγράμματα για το σύνολο του δημόσιου τομέα σε μία σειρά πεδίων προτεραιότητας και έχει συστήσει ένα «Ταμείο Ποιότητας» για την χρηματοδότηση των δράσεων αναβάθμισης των δημοσίων υπηρεσιών για την περίοδο 2008 – 2011. Βλ. σχετικά στην ιστοσελίδα της Ένωσης www.kl.dk.

⁹⁵ Η Δανία ήταν η πρώτη χώρα στον κόσμο που εισήγαγε με νόμο την ένταξη. Ο νόμος αναφέρεται εξ ολοκλήρου και αποκλειστικά στις αρμοδιότητες των δήμων και έχει στόχο να διασφαλίσει ότι οι νεοαφιχθέντες πρόσφυγες και οι μετανάστες μπορούν να αξιοποιήσουν στο έπακρο τις δυνατότητές τους σε ισότιμη βάση με τους άλλους πολίτες της Δανίας. Τέθηκε σε ισχύ την 1 Ιανουαρίου 1999.

⁹⁶ Οι αρμοδιότητες αυτές είχαν αποδοθεί στη δανική Τ.Α με τις «Act on Active Social Policy 707/1998» και «Act on Active Employment Measures, του 1998».

⁹⁷ Το συμβόλαιο ενσωμάτωσης υπογράφεται ανάμεσα στον δήμο και τον αλλοδαπό και περιλαμβάνει όλες τις δεσμεύσεις και υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν και οι δυο πλευρές αναφορικά με την εύρεση εργασίας, την στέγαση, την υποχρεωτική συμμετοχή στα μαθήματα γλώσσας και αγωγής του πολίτη, την ενεργό ιδιότητα του πολίτη στην κοινωνία της Δανίας κ.α. Πρόκειται δε, για εξατομικευμένα συμβόλαια που λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες ανάγκες και τις δυνατότητες του κάθε πρόσφυγα ή μετανάστη, θέτοντας έτσι ρεαλιστικούς προς εκπλήρωση στόχους και αυξάνοντας τις πιθανότητες αποτελεσματικής και επιτυχούς εφαρμογής του συμβολαίου.

- ⇒ Παρακολούθηση της πορείας ένταξης και διακοπή επιδομάτων και άλλης μορφής βοήθειας σε περιπτώσεις αθέτησης του συμβολαίου ένταξης
- ⇒ Αποκλειστική ευθύνη για τον σχεδιασμό την υλοποίηση και την αξιολόγηση της τριετούς ενταξιακής διαδικασίας κάθε μετανάστη ή πρόσφυγα
- ⇒ Παροχή στέγης, σειράς επιδομάτων οικονομικής αρωγής και επιδοτήσεων για τους νεοαφιχθέντες, σε περιπτώσεις που δεν υπάρχουν ικανοί πόροι διαβίωσης ή εμφανίζεται κίνδυνος κοινωνικού αποκλεισμού (άνεργοι ΑΜΕΑ, κα)
- ⇒ Παροχή μαθημάτων γλώσσας και αγωγής του πολίτη και επαγγελματικής κατάρτισης με πλήρη οικονομική κάλυψη του συνολικού κόστους σε περιπτώσεις αποδεδειγμένης ανικανότητας κάλυψης από τους μετανάστες
- ⇒ Συμπράξεις με εταιρίες για διάθεση προσωπικών εργασιακών συμβούλων (mentors) προκειμένου να καθοδηγήσουν τον μετανάστη στην αγορά εργασίας
- ⇒ Εύρεση εργασίας και παρακολούθηση της εργασιακής πορείας
- ⇒ Ίδρυση των Τοπικών Συμβουλίων Ένταξης (Integrationsrad) και συμμετοχή τους στο Εθνικό Συμβούλιο Εθνοτικών Μειονοτήτων.

3.3. Η περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου

Η ιστορική εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης στο Η.Β. έχει οδηγήσει στην δημιουργία ενός εξαιρετικά σύνθετου συστήματος που χαρακτηρίζεται από έντονη πολυμορφία αναφορικά με τα είδη των φορέων τοπικής διακυβέρνησης και τα επίπεδα των ιεραρχικών τους σχέσεων. Σε επίπεδο ανθρώπινου δυναμικού, ο τομέας της τοπικής αυτοδιοίκησης απασχολεί συνολικά πάνω από 2.000.000 άτομα, ενώ τα αιρετά στελέχη που μετέχουν σε τοπικά συμβούλια αριθμούν 21.000 άτομα.

Σε επίπεδο διάρθρωσης φορέων και επιπέδων τοπικής αυτοδιοίκησης, οι διαφοροποιήσεις συνδέονται με την γεωγραφική περιοχή της χώρας. Έτσι, στις **μη αστικές περιοχές της Αγγλίας** (non metropolitan England) υπάρχουν δύο επίπεδα τοπικής αυτοδιοίκησης (two-tier system) που αντιστοιχούν στις κομητείες (county) και στα διαμερίσματα (district). Συνολικά στο Η.Β. υπάρχουν 27 κομητείες, στις οποίες υπάγονται 201 διαμερίσματα. Κάθε κομητεία και κάθε διαμέρισμα διοικείται από κομητειακό ή διαμερισματικό συμβούλιο (county / district council) αντίστοιχα, των οποίων παραδοσιακά προΐσταται ένας πρόεδρος (Chairman).

Επισημαίνεται ότι ορισμένα διαμερίσματα φέρουν τον τίτλο της «πόλης» (City) ή του αστικού κέντρου ή δήμου (Borough) αλλά το χαρακτηριστικό αυτό δεν συνδέεται με τον πληθυσμό τους ή την πολιτική τους ισχύ. Πρόκειται για έναν τιμητικό τίτλο που αποδίδει σε

κάποιες περιοχές το Στέμμα για ιστορικούς λόγους και συνεπώς δεν συνεπάγεται την εκχώρηση αυξημένων αρμοδιοτήτων ή εξουσιών. Οι περιοχές που έχουν χαρακτηριστεί ως cities ή boroughs διοικούνται από τοπικά συμβούλια (city / borough councils) με επικεφαλής τον Δήμαρχο (Mayor / Lord Mayor).

Αντίθετα, στις περιοχές της **Ουαλίας** (Wales), της **Σκωτίας** (Scotland) και της **Β. Ιρλανδίας** (Northern Ireland) καθώς και στις **αστικές περιοχές της Αγγλίας** (urban / metropolitan England), η τοπική αυτοδιοίκηση περιλαμβάνει ένα μόνο επίπεδο (one-tier system) που αντιστοιχεί στην «Ενιαία Τοπική Αρχή» (unitary local authority). Οι αρμοδιότητες των ενιαίων τοπικών αρχών (όπως και των κομητειών) περιλαμβάνουν την βασική εκπαίδευση, τις κοινωνικές υπηρεσίες, τις δημόσιες συγκοινωνίες, την οικονομική ανάπτυξη, την προστασία των καταναλωτών, την διαχείριση αποβλήτων κ.ο.κ.

Επιπλέον, ειδικά η **περιοχή του Λονδίνου** διαθέτει ιδιαίτερο σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς διοικείται από την Ανώτερη Αρχή του Λονδίνου (Greater London Authority - GLA) που είναι υπεύθυνη για την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων του Λονδίνου και την εποπτεία των σωμάτων της Μητροπολιτικής Αστυνομίας και της Πυροσβεστικής Υπηρεσίας της πόλης. Το μοντέλο διακυβέρνησης της GLA είναι διπολικό και βασίζεται στην κατανομή εξουσιών μεταξύ αφενός του Γραφείου του Δημάρχου του Λονδίνου (Mayor of London) και αφετέρου της Συνέλευσης του Λονδίνου (London Assembly). Ο Δήμαρχος εκλέγεται με άμεση ψηφοφορία κάθε τέσσερα χρόνια από τους δημότες και στις αρμοδιότητές του εντάσσονται ο σχεδιασμός και η υλοποίηση των τοπικών στρατηγικών και η κατανομή των πόρων του προϋπολογισμού μεταξύ των κεντρικών δημοτικών υπηρεσιών και των σωμάτων ασφαλείας. Τα 25 μέλη της Συνέλευσης του Λονδίνου εκλέγονται επίσης με άμεση ψηφοφορία για τετραετή θητεία και η αποστολή τους είναι κατά κύριο λόγο η άσκηση εποπτείας στο έργο του Δημάρχου και ο ορισμός εκπροσώπων στα ανώτατα διοικητικά όργανα των σωμάτων ασφαλείας.

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 σημειώθηκαν σημαντικές αλλαγές στο νομοθετικό πλαίσιο περί μετανάστευσης, ιδίως σε σχέση με τις πολιτικές της χορήγησης ασύλου. Ακολούθως τέθηκε σε εφαρμογή ο Νόμος περί Μετανάστευσης και Ασύλου του 1993 (Asylum & Immigration (Appeals) Act), όπως στη συνέχεια τροποποιήθηκε διαδοχικά το 1996, το 1999, το 2002, το 2004 και το 2006.

Η πλέον πρόσφατη τροποποίηση του Νόμου περί Μετανάστευσης και Ασύλου βασίσθηκε σε δύο βασικά κείμενα πολιτικής της βρετανικής κυβέρνησης στο πεδίο της μετανάστευσης και συγκεκριμένα στο **Πενταετές Πρόγραμμα του Υπουργείου Εσωτερικών** με τίτλο «Ελέγχοντας τα σύνορά μας: Κάνοντας τη μετανάστευση να λειτουργήσει προς όφελος της

Βρετανίας» (Φεβρουάριος 2005) και στο **Στρατηγικό Σχέδιο του Υπουργείου Εσωτερικών 2004 - 2008** με τίτλο «Δυναμικές Κοινότητες σε μία Ασφαλή Βρετανία» (Ιούλιος 2004).

Ο νέος Νόμος περί Μετανάστευσης και Ασύλου (Immigration, Asylum & Nationality Act) εστιάζει στη σύζευξη μεταξύ μετανάστευσης και θεμάτων εθνικής ασφάλειας, ως αποτέλεσμα των βομβιστικών επιθέσεων της 7ης Ιουλίου του 2005 στο Λονδίνο. Σύμφωνα με την τροποποίηση του άρθρου 4 του Νόμου περί Μετανάστευσης του 1971 (κεφ. 77), εκχωρείται το δικαίωμα στους υπαλλήλους της Υπηρεσίας Μετανάστευσης να ζητήσουν την εξακρίβωση των στοιχείων των επιβατών καθώς και την υποβολή τους σε βιομετρικούς ελέγχους, εφόσον αυτό κριθεί απαραίτητο. Επίσης, δίνεται η δυνατότητα στον Υπουργό Εσωτερικών να εξουσιοδοτεί ελέγχους στα μέσα μεταφοράς με σκοπό την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης.

Σύμφωνα με την υφιστάμενη νομοθεσία, τα κριτήρια που πρέπει να πληρούν όσοι επιθυμούν να αποκτήσουν την ιθαγένεια του Ηνωμένου Βασιλείου εξετάζονται στο πλαίσιο του αποκαλούμενου «ελέγχου διαμονής» (residence test) και περιλαμβάνουν επιτυχημένη ανταπόκριση σε συγκεκριμένο τεστ μέτρησης του βαθμού κατανόησης και γνώσης του βρετανικού τρόπου ζωής. Τα κριτήρια έχουν αναπτυχθεί προκειμένου να ενθαρρυνθεί η κοινωνική συνοχή και να καμφθούν οι διαφορές μεταξύ του βρετανικού τρόπου ζωής και των συνηθειών των μεταναστών ως εγγύηση της ομαλής ένταξής τους στο Ηνωμένο Βασίλειο, καθώς και για να διαπιστωθεί ότι είναι οικονομικά ενεργοί, και συνεπώς ότι δεν θα επιβαρύνουν οικονομικά το σύστημα προνοιακών παροχών⁹⁸.

Ειδικότερα, οι πολιτικές ένταξης υλοποιούνται έντονα μετά από το Αστικό Πρόγραμμα και την εφαρμογή του άρθρου 11 της Local Government Act 1966⁹⁹. Από τότε μέχρι σήμερα οι τοπικές πρωτοβουλίες έχουν μεγαλώσει οργανικά κατά τρόπο αποσπασματικό, που με την πάροδο του χρόνου, αυτό οδήγησε σε ένα υπερβολικά σύνθετο και πολύπλοκο σύστημα, το οποίο δεν επιτρέπει σε κάποιον να έχει σαφή εικόνα του γενικού φάσματος πολιτικών που αποσκοπούν στην ένταξη (ΟΟΣΑ, 2006).

Πρόκειται για πολιτικές που τόσο ο σχεδιασμός όσο και η υλοποίησή τους απαιτεί και συντονίζει ένα ευρύ φάσμα φορέων υποστήριξης. Οι φορείς αυτοί είναι υπηρεσίες της Τ.Α., όπως πχ: τα Κέντρα Εργασίας Plus, ο Αναπτυξιακός Φορέας του Λονδίνου, (LDA), οι Ομοσπονδίες Στέγασης, τα Συμβούλια για την Ένταξη, τα Εθελοντικά Συμβούλια Υπηρεσιών, τα Citizen Advice, τα «Κέντρα εκμάθησης της Αγγλικής γλώσσας, (ESOL)», η

⁹⁸ Βλ. ενδεικτικά Ensor J. and Shah A. (2005), *Current Immigration Debates in Europe: A publication of the European Migration Dialogue*, United Kingdom, MPG, σ. 14.

⁹⁹ Το άρθρο 11 μεταξύ άλλων έδωσε τη δυνατότητα στους δήμους, οι οποίοι παρουσίαζαν μεγάλη συγκέντρωση εθνοτικών πληθυσμών, για επιπλέον χρηματοδότηση.

Συμβουλευτική Υπηρεσία Εκπαίδευσης και Κατάρτισης Προσφύγων (RETAS), κ.ά. Παράλληλα εταιρικές συνεργασίες και δίκτυα μεταξύ Τ.Α. και οργανώσεων¹⁰⁰ διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στον σχεδιασμό, την υποστήριξη, το συντονισμό και τη βιωσιμότητα των δράσεων (<http://www.communities.gov.uk/corporate/>).

Υπό το πρίσμα αυτό, η Τ.Α. σχεδιάζει, προγραμματίζει, παρέχει και υποστηρίζει πολιτικές ένταξης που αφορούν τα ακόλουθα πεδία:

- ⇒ Υποδοχή, εγκατάσταση και στέγαση
- ⇒ Πρόσβαση στην εκπαίδευση και την επιμόρφωση
- ⇒ Κατανόηση των Βρετανικών θεσμών και της σχετικής νομοθεσίας
- ⇒ Εκμάθηση της Αγγλικής γλώσσας
- ⇒ Αναγνώριση προσόντων, επαγγελματική κατάρτιση και πρόσβαση στην απασχόληση
- ⇒ Ενθάρρυνση και ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και παροχή ειδικών χρηματοδοτικών εργαλείων (πχ δάνεια)
- ⇒ Συμβουλευτικές, υποστηρικτικές υπηρεσίες (mentoring)
- ⇒ Υπηρεσίες υγείας
- ⇒ Χορήγηση επιδοματικών ενισχύσεων.

3.4. Η περίπτωση της Ολλανδίας

Το Ολλανδικό Σύνταγμα κατοχυρώνει τον αποκεντρωμένο χαρακτήρα του κράτους, εισάγοντας τρία επίπεδα διοίκησης που αντιστοιχούν στην κεντρική διοίκηση, τις Επαρχίες και τους Δήμους. Σε επίπεδο συλλογικής εκπροσώπησης, οι 458 Δήμοι εκπροσωπούνται από την Ένωση Δήμων Ολλανδίας (**Vereniging van Nederlandse Gemeenten - VNG**) και οι 12 Επαρχίες εκπροσωπούνται από το **Διεπαρχιακό Συμβούλιο (IPO)**.

Η VNG ιδρύθηκε το 1912 και διαθέτει μόνιμο προσωπικό περίπου 500 ατόμων. Αποτελεί μία από τις παλαιότερες και ισχυρότερες εθνικές ενώσεις φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης στον κόσμο, ενώ από το 1993 έχει ιδρύσει την οργάνωση VNG International μέσω της οποίας

¹⁰⁰ Επισημαίνεται ότι υπάρχει πληθώρα επίσημα αναγνωρισμένων οργανώσεων και δικτύων που δρουν σε συνεργασία και συμπληρωματικά με την Τ.Α. Ενδεικτικά αναφέρονται το «Δίκτυο Επιχειρηματικών Δεξιοτήτων», «Οργάνωση για την εκμάθηση Αγγλικής Γλώσσας (Asset UK)», διάφορες Οργανώσεις Μεταναστευτικών Πληθυσμών, Θρησκευτικές Οργανώσεις, Μουσουλμανικά Συμβούλια κ.ά.

υλοποιεί ετησίως προγράμματα μεταφοράς τεχνογνωσίας και τεχνικής υποστήριξης για λογαριασμό αυτοδιοικητικών φορέων σε όλο τον κόσμο.

Οι πολιτικές ένταξης μεταναστών προωθούνται κυρίως μέσω της παροχής σειράς σεμιναρίων απόκτησης δεξιοτήτων και προσόντων που περιλαμβάνουν την εκμάθηση της ολλανδικής γλώσσας, την επαγγελματική κατάρτιση κ.λπ. Η ένταξη μέσω της εκπαίδευσης στοχεύει στα παιδιά των μεταναστών, καθώς και στην αναγνώριση των δεξιοτήτων και των προσόντων που έχουν αποκτηθεί σε τρίτη χώρα.

Οι Δήμοι ανέλαβαν επιπλέον αρμοδιότητες στο πεδίο των κοινωνικών υπηρεσιών με την ψήφιση του Δημοτικού Κώδικα (Municipality Act) το 2002, ενώ το 1998 εξοπλίσθηκαν με τη σχεδόν αποκλειστική αρμοδιότητα σχεδιασμού και υλοποίησης δράσεων κοινωνικής ένταξης μεταναστών σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του Νόμου περί Ένταξης (Wet Inburgering Nieucomers-WIN)¹⁰¹, που προβλέπει:

- ο Ολοκληρωτική ευθύνη των Δήμων στην ένταξη των νέων μεταναστών
- ο Διεξαγωγή έρευνας ένταξης¹⁰², ώστε να καθορισθούν οι ανάγκες και τα κατάλληλα προγράμματα ένταξης για κάθε νέο μετανάστη
- ο Σχεδιασμός και υλοποίηση προγραμμάτων ένταξης ανάλογα με τις ανάγκες και τις ιδιαιτερότητες των εθνοτικών μειονοτήτων
- ο Σχεδιασμός και υλοποίηση εκπαιδευτικών προγραμμάτων Ολλανδικής γλώσσας και πολιτισμού, επαγγελματικής κατάρτισης και επαγγελματικού προσανατολισμού
- ο Παροχή συμβουλευτικών και υποστηρικτικών υπηρεσιών
- ο Σύναψη συμφωνιών και συμπράξεων των δήμων με όλους τους τοπικούς εταίρους
- ο Ίδρυση Τοπικών συμβουλίων Ένταξης.

Το 2005 η Ολλανδική κυβέρνηση υπό το βάρος της δολοφονίας του Van Gogh¹⁰³ και της αξιολόγησης των αποτελεσμάτων του Νόμου περί Ένταξης¹⁰⁴ θα εγκαινιάσει μια «νέα»

¹⁰¹ Σκοπός του νέου νόμου ήταν η ενίσχυση της αυτάρκειας των μεταναστών, ώστε να δρουν χωρίς τη βοήθεια του κράτους στο πλαίσιο λειτουργίας της Ολλανδικής κοινωνίας, στην οποία κατοικούν 3.427.019 αλλοδαποί (19% του συνολικού πληθυσμού). Βλ. σχετικά <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/home/default.htm>.

¹⁰² Η διεξαγωγή της έρευνας ένταξης ζητείται από τον μετανάστη εντός έξι εβδομάδων μετά την έκδοση της άδειας παραμονής του ή εγγραφής στα μητρώα του δήμου εάν πρόκειται για Ολλανδό υπήκοο, που έχει γεννηθεί εκτός Ολλανδίας. Ο δήμος λαμβάνει υπόψη το επίπεδο μόρφωσης, εκπαίδευσης, και επαγγελματικής εμπειρίας, ενώ εξετάζει τις γνώσεις και τις δεξιότητες των νέων μεταναστών, συμπεριλαμβανομένης και της γνώσης της Ολλανδικής γλώσσας και πολιτισμού. Η έρευνα πρέπει να ολοκληρωθεί εντός τεσσάρων μηνών με τον καθορισμό από τον δήμο του κατάλληλου εκπαιδευτικού προγράμματος για κάθε νέο μετανάστη..

¹⁰³ Τον Νοέμβριο του 2004 δολοφονήθηκε ο σκηνοθέτης Theo Van Gogh εξαιτίας των δηλώσεων του κατά του Ισλάμ και εξαιτίας μιας μικρού μήκους ταινίας που υποτίθεται προσέβαλε το Ισλάμ, όπως δήλωσε ο δολοφόνος του, πολιτογραφημένος Ολλανδός υπήκοος με μαροκινή καταγωγή. Επρόκειτο για μια δολοφονία με πολιτικό και θρησκευτικό κίνητρο και η αντίδραση της ολλανδικής κοινής γνώμης ήταν άμεση. Για την πλειονότητα ήταν μια επίθεση κατά της ελευθερίας του λόγου και συνεπώς κατά των θεμελιωδών αρχών της δημοκρατίας της Ολλανδίας (Penninx, 2005).

πολιτική ένταξης που απομακρύνεται από το πολυπολιτισμικό μοντέλο. Ο ρόλος της Τ.Α παρέμεινε κυρίαρχος με τη διαφορά ότι η ένταξη ορίζεται ως ατομική ευθύνη των μεταναστών που καλούνται εκτός των άλλων να πληρώσουν το κόστος των εκπαιδευτικών προγραμμάτων και είναι υποχρεωμένοι να ενταχθούν στην Ολλανδική κοινωνία (Van Selm, 2005).

3.5. Η περίπτωση της Ισπανίας

Το βασικό χαρακτηριστικό του Ισπανικού κράτους είναι η έντονη ιστορική, γλωσσική και πολιτιστική πολυμορφία των πληθυσμών των διαφορετικών γεωγραφικών περιοχών του. Η ανάγκη αρμονικής συνύπαρξης των διαφορετικών εθνικών, γλωσσικών και πολιτιστικών κοινοτήτων με σεβασμό στην ιδιαίτερη ταυτότητά τους αποτυπώνεται στο σύστημα διοικητικής διάρθρωσης της χώρας¹⁰⁴. Το Σύνταγμα του 1978 υιοθέτησε την διπλή αρχή «ενότητας και αυτονομίας», σύμφωνα με την οποία οι περιοχές με ιδιαίτερη ιστορική και πολιτιστική ταυτότητα δικαιούνται να επιλέξουν το καθεστώς της αυτόνομης κοινότητας αλλά ταυτόχρονα οφείλουν να λειτουργούν ως μέρος ενός ενιαίου εθνικού συνόλου. Πρόκειται για ένα ιδιόμορφο σύστημα μεταξύ του συστήματος επαρχιών (βλ. Ιταλία και Γαλλία) και του συστήματος της ομοσπονδίας κρατιδίων (βλ. Γερμανία).

Αποτέλεσμα της παραπάνω συνταγματικής δέσμευσης ήταν η υποδιαίρεση του Ισπανικού κράτους σε δέκα επτά Αυτόνομες Κοινότητες (Comunidades Autonomas). Η κάθε αυτόνομη κοινότητα υποδιαιρείται σε Επαρχίες (Provincias) και η κάθε επαρχία σε Δήμους (Municipios). Κάθε βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης έχει διακριτές αρμοδιότητες και αυτοτελή νομική προσωπικότητα.

Οι αυτόνομες κοινότητες προσομοιάζουν στα ομόσπονδα κρατίδια, καθώς ασκούν αυξημένες αρμοδιότητες ως προς την διαχείριση τοπικών ζητημάτων. Διαθέτουν νομοθετικές και εκτελεστικές εξουσίες και αντίστοιχα όργανα προκειμένου να σχεδιάζουν και να εφαρμόζουν πολιτικές τοπικής εμβέλειας με βάση ένα θεμελιώδες θεσμικό πλαίσιο που ονομάζεται Καταστατικό Αυτονομίας (Estatuto de Autonomia). Οι κυβερνήσεις των αυτόνομων κοινοτήτων (Juntas) εκλέγονται με άμεση ψηφοφορία από τους πολίτες με βάση το κοινοβουλευτικό σύστημα. Κάθε αυτόνομη κοινότητα ασκεί διοικητική εποπτεία στους

¹⁰⁴ Η αξιολόγηση δεν κατέληξε σε θετικά αποτελέσματα. Πάνω από μισό εκατομμύριο αλλοδαποί δεν είχαν επαρκή γνώση της γλώσσας ώστε να μπορούν να συμμετέχουν στην αγορά εργασίας, υπήρχε μεγάλη σχολική διαρροή στους αλλοδαπούς μαθητές τουρκικής και μαροκινής καταγωγής, η συμμετοχή των μεταναστών στην αγορά εργασίας ήταν κατά 15% μικρότερη από αυτή των γηγενών, το ποσοστό των αλλοδαπών που λάμβαναν δημόσιες παροχές ήταν διπλάσιο από εκείνο των γηγενών, ενώ οι νεαροί αλλοδαποί εμφάνιζαν υψηλότερα ποσοστά εγκληματικότητας σε σχέση με τους ημεδαπούς (ΙΜΕΠΟ, 2006).

¹⁰⁵ Βλ. D. G. Herrera, *Spain's government tiers reflect the historic struggle between regionalists and centralists*, 27.12.2006, www.citymayors.com/government/spain_government.html.

φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης (επαρχίες και δήμους) που βρίσκονται στην γεωγραφική της επικράτεια.

Οι πενήντα συνολικά Επαρχίες της χώρας διοικούνται από ένα συλλογικό όργανο που ονομάζεται Επαρχιακή Αντιπροσωπεία (Diputacion Provincial). Ο Πρόεδρος και τα μέλη κάθε Επαρχιακής Αντιπροσωπείας εκλέγονται με άμεση ψηφοφορία από τα μέλη των δημοτικών συμβουλίων των δήμων της αντίστοιχης επαρχίας. Οι επαρχίες δεν έχουν νομοθετικές εξουσίες αλλά διαθέτουν σημαντικές εκτελεστικές αρμοδιότητες. Επισημαίνεται ότι στις Αυτόνομες Κοινότητες που διαθέτουν μόνο μία επαρχία δεν υφίσταται Επαρχιακή Αντιπροσωπεία αλλά το σύνολο των διοικητικών λειτουργιών ασκείται από μία ειδική ανεξάρτητη αρχή. Αυτό συμβαίνει στις Κοινότητες της Navarra, La Rioja, Murcia, Principato di Asturias, Cantabria, Βαλεαρίδων Νήσων αλλά και στην περιοχή της Μαδρίτης που έχει ως πρωτεύουσα το ειδικό καθεστώς της «Πόλεως της Μαδρίτης».

Οι Δήμοι διοικούνται από δημοτικά συμβούλια που εκλέγονται με άμεση ψηφοφορία από τους δημότες. Ο αριθμός των αιρετών δημοτικών συμβούλων κυμαίνεται από 5-25 ανάλογα με τον πληθυσμό του δήμου, ενώ ο επικεφαλής του συμβουλίου (Δήμαρχος) εκλέγεται από τους συμβούλους. Στις αρμοδιότητες του δήμου περιλαμβάνονται όλα τα ζητήματα που επιδρούν στην καθημερινή ζωή των δημοτών, όπως ο αστικός σχεδιασμός, τα δημοτικά τέλη, οι εξειδικευμένες δημοτικές πολιτικές (διαχείριση υπηρεσιών ύδρευσης και απορριμμάτων, συντήρηση σχολείων, βασικές κοινωνικές υπηρεσίες κλπ.). Γενικά, η εμβέλεια των αρμοδιοτήτων των δήμων εξαρτάται από την εσωτερική νομοθεσία της Κοινότητας στην οποία ανήκουν.

Επισημαίνεται ότι στις ευρύτερες περιοχές μεγάλων πόλεων (π.χ. Βαρκελώνη), οι όμοροι δήμοι συνενώνονται σε «μητροπολιτικές περιοχές». Οι Μητροπολιτικές Περιοχές αναγνωρίζονται ως ειδικά τοπικά μορφώματα που προσομοιάζουν σε ομοσπονδίες δήμων και διοικούνται από συλλογικά όργανα στα οποία εκπροσωπούνται όλοι οι δήμοι-μέλη.

Επίσης, σε πόλεις με πληθυσμό άνω των 250.000 κατοίκων και σε πόλεις που είναι πρωτεύουσες επαρχιών ή αυτόνομων κοινοτήτων, υφίσταται ένα διαφορετικό αυτοδιοικητικό σύστημα, καθώς η ανώτατη εξουσία ανήκει στον Δήμαρχο και σε ένα Κυβερνητικό Συμβούλιο που ενισχύει τον Δήμαρχο στην άσκηση των εκτελεστικών και οργανωτικών του λειτουργιών.

Όσον αφορά το πεδίο της ένταξης μεταναστών, η Ισπανία έχει αναλάβει σημαντικές πρωτοβουλίες συστηματοποίησης των διαδικασιών ένταξης μεταναστών, που σηματοδοτήθηκαν το 1985 με την ψήφιση του Νόμου περί Αλλοδαπών (Ley de Extranjería) 7 της 1^{ης} Ιουλίου 1985 που αναφερόταν στα δικαιώματα και τις ελευθερίες των αλλοδαπών

στην Ισπανία και προχώρησε στη διάκριση μεταξύ μετανάστευσης από τις χώρες της Ε.Ε. και μεταναστευτικών ροών εκτός αυτής¹⁰⁶, επισημαίνοντας την ανάγκη κοινωνικής ένταξης των νόμιμων μεταναστών¹⁰⁷. Με την τροποποίηση του Νόμου το 1996 δόθηκε στους νόμιμους μετανάστες μεταξύ άλλων η δυνατότητα πρόσβασης στην εκπαίδευση και το δικαίωμα της ισότητας απέναντι στο νόμο. Επίσης, τέθηκε σε εφαρμογή το σύστημα ποσοστώσεων (quotas) για τους εποχιακούς εργάτες. Τέλος, η τροποποίηση εισήγαγε την κατηγορία της μόνιμης διαμονής και συμπεριέλαβε στο νομοθετικό πλαίσιο το δικαίωμα στην οικογενειακή συνένωση.

Το 2000 ψηφίσθηκε ο Οργανικός Νόμος 4/2000 (Ley Organica), γνωστός και ως «ο πιο φιλελεύθερος μεταναστευτικός νόμος στην Ευρώπη», σχετικά με τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των αλλοδαπών στην Ισπανία και την κοινωνική τους ένταξη. Ο συγκεκριμένος νόμος εισήγαγε μία σειρά σημαντικών διατάξεων για τα δικαιώματα των μεταναστών και τη δυνατότητα πρόσβασής τους σε κοινωνικές παροχές, με έμφαση στην κατοχύρωση των ατομικών δικαιωμάτων για το σύνολο των μεταναστών (παράνομων και νόμιμων). Το ίδιο έτος ψηφίσθηκε και ο τροποποιητικός Νόμος 8/2000¹⁰⁸, που εισήγαγε ένα πιο αυστηρό νομοθετικό πλαίσιο για τη μετανάστευση με κύρια αιτία την ανάγκη εναρμόνισης της Ισπανικής νομοθεσίας με την πολιτική της ΕΕ, και ειδικότερα τις συμφωνίες του Tampere και τη Συνθήκη του Schengen. Ο νέος νόμος, μεταξύ άλλων, αφαίρεσε από τους παράνομους μετανάστες το δικαίωμα συμμετοχής τους σε απεργίες, συλλογικές συμβάσεις και εργατικά συνδικάτα, ενώ περιόρισε το δικαίωμα πρόσβασης των παράνομων μεταναστών σε μια σειρά κοινωνικών παροχών, εκτός από την υγεία και την υποχρεωτική εκπαίδευση. Τέλος, το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση περιορίστηκε μόνο στους συγγενείς πρώτου βαθμού, ενώ στην περίπτωση των νόμιμων μεταναστών διακόπηκε η δυνατότητα πρόσβασης σε κοινωνικές παροχές, όπως τη νομική βοήθεια, το επίδομα στέγασης κ.λπ. Ο νόμος 8/2000 αποτέλεσε ένα συντηρητικό μεταναστευτικό νομοθέτημα που περιόρισε τα δικαιώματα τόσο των νόμιμων όσο και των παράνομων μεταναστών επαναπροσδιορίζοντας τη μετανάστευση μέσα από μία αστυνομικά ελεγχόμενη προσέγγιση¹⁰⁹.

Το Νοέμβριο του 2003, ο Νόμος 8/2000 τροποποιήθηκε με το Νόμο 14/2003 (20 Νοεμβρίου 2003), ο οποίος επέβαλε σκληρότερα μέτρα αντιμετώπισης του μεταναστευτικού φαινομένου με το σκεπτικό ότι «η δυνατότητα της Ισπανίας να υποδέχεται μετανάστες δεν είναι απεριόριστη». Ταυτόχρονα, μέρος των διατάξεων αποτέλεσε προσπάθεια εναρμόνισης της

¹⁰⁶ Βλ. Evolución de la Ley de extranjería española, στο <http://www.eumed.net/cursecon/libreria/2004/mvr/4-2.htm>.

¹⁰⁷ Βλ. Spain Immigration law and policy, στο <http://www.legislationline.org/topics/subtopic/33/topic/10/country/2>.

¹⁰⁸ Βλ. Ley Organica 8/2000 της 22 Δεκεμβρίου του 2000.

¹⁰⁹ Βλ. K. Calavita, *Immigrants at the Margins: Law, Race, and Exclusion in Southern Europe*, 2005.

Ισπανικής Νομοθεσίας με το Ευρωπαϊκό Δίκαιο, όπως στην περίπτωση των Οδηγιών 2001/51/CE113 και 2001/40/CE114.

Το 2004 η αλλαγή του πολιτικού σκηνικού συνδυάστηκε με την αλλαγή της επίσημης πολιτικής γραμμής της χώρας αναφορικά με τη μετανάστευση. Η νέα μεταναστευτική πολιτική αντιμετώπισε το θέμα της μετανάστευσης όχι με περιοριστικά μέτρα, αντίθετα αναγνώρισε ότι η Ισπανία έχει ανάγκη τους μετανάστες. Στο πλαίσιο αυτό, η νέα μεταναστευτική πολιτική συνοδεύθηκε από αλλαγές στην οργανωτική δομή του συστήματος διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών με σημαντικότερη τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από το Υπουργείο Εσωτερικών στο Υπουργείο Απασχόλησης¹¹⁰. Σκοπός της νέας μεταναστευτικής πολιτικής ήταν η καλύτερη διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου μέσω της δημιουργίας ενός συστήματος προσδιορισμού των ελλείψεων σε συγκεκριμένες κατηγορίες εργατικού δυναμικού¹¹¹, ενώ βασική προτεραιότητα ήταν η κάλυψη ελλείψεων σε εργατικό δυναμικό μέσα από τη διεύρυνση των νόμιμων μορφών μετανάστευσης και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης.

Ο πρώτος Νόμος για τη Μετανάστευση 7/1985 ανέθετε στην Τ.Α. (Δήμοι και Αυτόνομες Κοινότητες) τα θέματα κάλυψης των αναγκών των μεταναστών, ενώ de facto αρμοδιότητες στο πεδίο της ένταξης παραχωρούνται με τις διατάξεις των Νόμων 4/2000, 8/2000 και 14/2003. Το 2006 με το σχέδιο PEGI (Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración – PEGI) καθορίζεται το ισχύον πλαίσιο δράσης της Τ.Α. και εξειδικεύονται οι ακόλουθες αρμοδιότητες:

- Σχεδιασμός και υλοποίηση προγραμμάτων ένταξης προσαρμοσμένα στις ανάγκες τις τοπικής κοινωνίας και των μεταναστευτικών πληθυσμών
- Σχεδιασμός και υλοποίηση εισαγωγικών μαθημάτων
- Πληροφόρηση, παροχή συμβουλευτικής υποστηρικτικής συνδρομής μέσω ειδικών γραφείων που συστήθηκαν και λειτουργούν στους Δήμους
- Παροχή υπηρεσιών υγείας και κοινωνικής φροντίδας
- Επαγγελματική κατάρτιση για άνεργους μετανάστες

¹¹⁰ Σημαντική εξέλιξη στην αναδιάρθρωση των δομών διαχείρισης του μεταναστευτικού φαινομένου αποτέλεσε η μεταφορά της Γενικής Γραμματείας Μετανάστευσης και Αποδημίας (Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración) στο Υπουργείο Απασχόλησης. Επιπλέον η Γενική Γραμματεία οργανώθηκε σε τρεις βασικές διευθύνσεις, Αποδημίας, Μετανάστευσης και Ένταξης με τους ακόλουθους στόχους: α) καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, β) προώθηση των νόμιμων μορφών μετανάστευσης και γ) κατάρτιση στρατηγικού σχεδίου για την ένταξη των μεταναστών. Βλ. <http://extranjeros.mtin.es/es/index.html>.

¹¹¹ Ο νέος Νόμος κατέστησε απαραίτητη τη δημιουργία τριμηνιαίων καταλόγων με επαγγέλματα που παρουσιάζουν ελλείψεις. Οι κατάλογοι συμπληρώνονταν ανά διοικητικό διαμέρισμα, μέσω πληροφόρησης που παρέχονταν από τις αυτόνομες κοινότητες σε συνεργασία με την Τριμερή Επιτροπή Απασχόλησης για Θέματα Μετανάστευσης.

- Εφαρμογή προγραμμάτων στέγασης
- Διευκόλυνση πρόσβασης στην αγορά εργασίας μέσω συμβάσεων και συμφωνιών με τοπικούς φορείς
- Ίδρυση και λειτουργία γραφείων έκδοσης αδειών διαμονής / νομιμοποιήσεων¹¹²
- Ενεργητική συμμετοχή των δήμων στο Φόρουμ για την Κοινωνική Ένταξη των Μεταναστών
- Προώθηση της διαπολιτισμικότητας μέσω ειδικών προγραμμάτων
- Εγγραφή στα μητρώα των δήμων των μεταναστών που στερούνται νομιμοποιητικών εγγράφων¹¹³
- Εκπαίδευση διαπολιτισμικών μεσολαβητών.

3.6. Η περίπτωση της Ιταλίας

Το βασικό χαρακτηριστικό του Ιταλικού διοικητικού μοντέλου είναι η θεσμική αυτονομία των Περιφερειών (Regioni), οι οποίες υποδιαιρούνται σε δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, τις Επαρχίες (Province)¹¹⁴ και τις Κοινότητες (Comuni). Ωστόσο, ειδικά η περιοχή της Ρώμης περιλαμβάνει 19 δήμους (Municipi).

Οι 20 Περιφέρειες διοικούνται από το Περιφερειακό Συμβούλιο (Giunta Regionale), το οποίο αποτελείται από αιρετούς συμβούλους που εκλέγονται με άμεση ψηφοφορία. Έχουν αυξημένες εκτελεστικές αρμοδιότητες στις περιοχές ευθύνης τους, ενώ πέντε από αυτές (συγκεκριμένα οι νησιωτικές και οι παραμεθόριες) διαθέτουν ειδικές νομοθετικές εξουσίες.

Οι 95 Επαρχίες διοικούνται από επαρχιακό συμβούλιο που εκλέγεται από τους κατοίκους και εποπτεύονται από το Νομάρχη (κρατικός λειτουργός διορισμένος από την κεντρική διοίκηση). Σε επίπεδο συλλογικής εκπροσώπησης, οι Επαρχίες έχουν συστήσει την **Ένωση Ιταλικών Επαρχιών (Unione delle Province Italiane - UPI)**, που τις εκπροσωπεί στα

¹¹² Οι Δήμοι ανέλαβαν την διαδικασία νομιμοποίησης του 2005 κατά την οποία 691.655 μετανάστες ζήτησαν να νομιμοποιηθούν και εκδόθηκαν τελικά 573.270 άδειες διαμονής και εργασίας.

¹¹³ Βάσει του ν. 4/2000 οι δήμοι υποχρεούνται να εγγράψουν στα μητρώα τους (Padron) τους μετανάστες που δεν έχουν νομιμοποιητικά έγγραφα προκειμένου οι τελευταίοι να έχουν δωρεάν ιατρική περίθαλψη, (ισότιμα με τους νόμιμους και τους Ισπανούς πολίτες) και πρόσβαση στο εκπαιδευτικό σύστημα (για τα παιδιά και τους εφήβους ηλικίας 3 έως 16 ετών). Ο νόμος υποχρεώνει σε ανανέωση εγγραφής στα μητρώα των δήμων κάθε δυο χρόνια.

¹¹⁴ Οι Επαρχίες αντιστοιχούν στα Διαμερίσματα που απαντώνται στο γαλλικό σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης. Βλ. αναλυτικά για το ιταλικό σύστημα A. Stevens, *From Rome to the smallest village, Italian communes coexist as equals*, 21.2.2008, www.citymayors.com/government/italy_government.html.

κέντρα λήψης αποφάσεων σε εθνικό επίπεδο και παρέχει υποστήριξη σε τεχνικά και πολιτικά ζητήματα.

Οι 8.099 Δήμοι διοικούνται από αιρετά κοινοτικά συμβούλια (*consiglia comunale*) με επικεφαλής το Δήμαρχο (*Sindaco*) και 15-80 μέλη ανάλογα με τον πληθυσμό κάθε κοινότητας¹¹⁵. Οι αρμοδιότητες τους περιλαμβάνουν την διαχείριση κάθε τοπικής υπόθεσης, όπως οι δημοτικές υπηρεσίες, τα τοπικά οδικά δίκτυα, η δημοτική αστυνομία, οι τοπικές υπηρεσίες υγείας.

Τον Ιούλιο του 1998 με το Διάταγμα 286/1998 ψηφίστηκε η Ενιαία Πράξη (τροποποιήθηκε με το ν. 189/2002)¹¹⁶ που αποτελεί μέχρι σήμερα το βασικό θεσμικό πλαίσιο στον τομέα μετανάστευσης και ένταξης των μεταναστών στην Ιταλία (Campani, 2006). Οι αρμοδιότητες κοινωνικής ένταξης μεταναστών προβλέπονται για την Ιταλική Τ.Α. στο ν. 268/1998¹¹⁷ (άρθρα 34, 35, 40, 42, 44, 45) και στο ν. 189/2002 (άρθρα 26, 27), περιλαμβάνοντας:

- Οργάνωση κέντρων υποδοχής και παροχή φιλοξενίας σε αλλοδαπούς υπηκόους, όταν αυτοί αδυνατούν προσωρινά να εξασφαλίσουν με τα δικά τους μέσα την στέγαση.
- Οργάνωση μαθημάτων επαγγελματικής εκπαίδευσης.
- Διεξαγωγή μαθημάτων της γλώσσας και του πολιτισμού των χωρών καταγωγής των αλλοδαπών.
- Σύναψη συμφωνιών με ενώσεις για την πρόσληψη αλλοδαπών στις υπηρεσίες τους, ώστε να λειτουργούν ως πολιτισμικοί διαμεσολαβητές.
- Σχεδιασμός και υλοποίηση τοπικών προγραμμάτων δράσης, βάσει συμφωνιών που συνάπτουν οι δήμοι με τους τοπικούς φορείς.
- Υποχρέωση καταγραφής των μεταναστών και εγγραφή τους στα Τοπικά Υγειονομικά Τμήματα.
- Προώθηση πολιτιστικών προγραμμάτων.
- Ίδρυση Συμβουλίων Μεταναστών.
- Πρωτοβουλίες αποφυγής της ξενοφοβίας και του ρατσισμού.

¹¹⁵ Την 1η Ιανουαρίου 2010 κατοικούσαν στους Ιταλικούς δήμους 4.235.059 αλλοδαποί, που αντιστοιχούν στο 7, 0% του συνόλου των κατοίκων της χώρας (www.Istat.it).

¹¹⁶ Ο νόμος 189/2002, έγινε γνωστός ως νόμος Μπόσσι-Φίνι από τα ονόματα των δυο πολιτικών που τον σχεδίασαν.

¹¹⁷ Ο νόμος περιέγραφε την ιταλική μεταναστευτική πολιτική ως ένα σύστημα αποτελούμενο από «τρεις πυλώνες»: την ένταξη, τις ποσοτώσεις και τον περιορισμό της παράνομης μετανάστευσης.

Ο ν. 286/1998 προέβλεψε τη ίδρυση ενός Συμβουλίου για τα προβλήματα των μεταναστών και των οικογενειών τους (Consulta per i problem degli stranieri immigrati e delle loro famiglie), στο οποίο συμμετέχουν αντιπρόσωποι από συνδικάτα, μεταναστευτικές ενώσεις, και δημόσιες υπηρεσίες τόσο σε εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο (<http://www.migramedia.it>). Επίσης, με τον ίδιο νόμο ιδρύθηκε ο Εθνικός Συντονιστικός Οργανισμός για τις πολιτικές κοινωνικής ένταξης αλλοδαπών πολιτών σε τοπικό επίπεδο, ο οποίος συγκεντρώνει εκπροσώπους περιφερειών, δήμων, ενώσεων, μεταναστευτικών κοινοτήτων, συνδικαλιστικών φορέων, ενώσεων εργοδοτών και επιστήμονες, με στόχο να καθοριστούν οι κατάλληλες πρωτοβουλίες για την επίλυση των προβλημάτων που εμποδίζουν την ένταξη των μεταναστών στην Ιταλική κοινωνία (ΙΜΕΠΟ, 2006).

3.7. Η περίπτωση της Πορτογαλίας

Το σύστημα τοπικής διοίκησης της Πορτογαλίας διαρθρώνεται σε τρία επίπεδα: τις Ενορίες (freguesias), τους Δήμους (municípios) και τα Διαμερίσματα (distritos). Η κεντρική διοίκηση υποδιαιρεί την χώρα και σε πέντε Επαρχίες (regions), οι οποίες όμως δεν έχουν χαρακτήρα αυτόνομου φορέα τοπικής διοίκησης αλλά σημείων αναφοράς για τον συντονισμό των περιφερειακών υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης. Επιπλέον, με βάση σχετική νομοθετική μεταρρύθμιση του 2003, οι Δήμοι έχουν το δικαίωμα να δημιουργούν συνενώσεις προκειμένου να επιτύχουν οικονομίες κλίμακος. Με βάση αυτό το καθεστώς, τα μεγάλα αστικά κέντρα συνενώθηκαν με άλλους οκτώ τουλάχιστον δήμους της ευρύτερης περιοχής τους και δημιουργούν «μητροπολιτικές περιοχές» (π.χ. Λισαβόνα, Πόρτο, Κοϊμπρα κλπ.) που διοικούνται από ένα συλλογικό όργανο στο οποίο μετέχουν οι δήμαρχοι όλων των δήμων-μελών. Όταν οι ομάδες των Δήμων είναι μικρότερες από 9, η συνένωση παίρνει την μορφή «αστικών κοινοτήτων» ή «διαδημοτικών κοινοτήτων».

Οι 4.251 Ενορίες αντιστοιχούν στον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης και διοικούνται από μία συνέλευση αιρετών που εκλέγονται με άμεση ψηφοφορία για τετραετή θητεία. Επικεφαλής της τοπικής ενοριακής συνέλευσης είναι ο Πρόεδρος που εκλέγεται από τα μέλη της συνέλευσης. Στις αρμοδιότητες των ενοριών συγκαταλέγονται η τοπική σχολική εκπαίδευση, οι βασικές υπηρεσίες υγείας και η προστασία του τοπικού περιβάλλοντος.

Οι 308 Δήμοι αντιστοιχούν στο δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης και διοικούνται από μία συνέλευση αιρετών που εκλέγονται με άμεση ψηφοφορία για τετραετή θητεία. Τα μέλη της δημοτικής συνέλευσης εκλέγουν από τις τάξεις τους ένα εκτελεστικό συλλογικό όργανο, το δημοτικό συμβούλιο. Επικεφαλής του δημοτικού συμβουλίου είναι ο Δήμαρχος που εκλέγεται επίσης από τα μέλη της συνέλευσης. Οι Δήμοι καλύπτουν ευρύτερες γεωγραφικές

περιοχές που περιλαμβάνουν περισσότερες πόλεις ή κωμοπόλεις και είναι αρμόδιοι για τον αστικό σχεδιασμό και για το δίκτυο των τοπικών δημόσιων υπηρεσιών.

Ο τρίτος βαθμός τοπικής διοίκησης αντιστοιχεί στα 18 Διαμερίσματα. Κάθε Διαμέρισμα περιλαμβάνει στην περιοχή ευθύνης του περισσότερες ενορίες και δήμους και διοικείται από ένα διαμερισματικό συμβούλιο. Τα μέλη του συμβουλίου προέρχονται από τις ενορίες και τους δήμους της περιοχής και διορίζονται από την κεντρική διοίκηση. Επικεφαλής του συμβουλίου είναι ο Κυβερνήτης του Διαμερίσματος που διορίζεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών.

Το πλαίσιο των πολιτικών ένταξης αναπτύχθηκε ουσιαστικά, μετά το 1995, διευρύνοντας τους στόχους και τις πρωτοβουλίες των προηγούμενων ετών και αναγνωρίζοντας την ανάγκη για ένα ειδικό κυβερνητικό όργανο αντιμετώπισης των μεταναστών και των εθνοτικών μειονοτικών ζητημάτων. Έτσι, με το ν. 3-A/1996 δημιουργείται η Ύπατη Αρμοστεία Μετανάστευση και Εθνικών Μειονοτήτων (ACIME¹¹⁸) ως συντονιστικό όργανο δραστηριοτήτων ένταξης, ενώ με το ν. 115/1999 ιδρύεται το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο για τη Μεταναστευτικών Υποθέσεων (COCAI) και με το ν. 134/1999 η Επιτροπή για την Ισότητα-Ενάντια στις Φυλετικές Διακρίσεις (CICDR).

Εάν και οι παραπάνω νομοθετικές ρυθμίσεις δεν αφορούν την Τ.Α., εντούτοις έχουν μεγάλη σημασία και άμεση σχέση με τον τρόπο δραστηριοποίησης των πορτογαλικών Δήμων σε θέματα ένταξης μεταναστών. Οι δήμοι έχουν σειρά διευρυμένων αρμοδιοτήτων, όμως ο σχεδιασμός γίνεται σε κεντρικό επίπεδο και υπό την εποπτεία κυρίως της ACIME. Η συνεργασία μεταξύ κεντρικής διοίκησης, δήμων και όλου του τοπικού επιπέδου είναι στενή και αποτελεσματική, καθώς αποτελούν βασικούς συνομιλητές στη διαβούλευση και συνεργάτες στον σχεδιασμό και την υλοποίηση της ένταξης.

Οι Δήμοι της Πορτογαλία διαθέτουν διευρυμένες αρμοδιότητες και διαχειρίζονται, την εκπαίδευση, την προσφορά στέγης και την παροχή κοινωνικών αγαθών (ν.159/1999, 169/1999 και 5-A/2002). Υπό το πρίσμα αυτό, αναπτύσσουν πλήθος πρωτοβουλιών και συνεργαζόμενοι με υπουργεία, κυβερνητικούς οργανισμούς, άλλους Δήμους και κοινωνικούς εταίρους εφαρμόζουν διάφορες πολιτικές ένταξης μεταναστών:

¹¹⁸ Το 2002 η ACIME θα συμπεριλάβει και το πεδίο του διαπολιτισμικού διαλόγου στις αρμοδιότητές της και θα μετονομαστεί σε Ύπατη Αρμοστεία Μετανάστευσης και Διαπολιτισμικού Διαλόγου ACIDI. Πρέπει να τονιστεί πως ο ρόλος της ACIDI είναι τριπλός. Κατ' αρχάς είναι επιφορτισμένη με την προαγωγή και ένταξη των μεταναστών. Κατά δεύτερον, οφείλει να εξασφαλίζει τη συμμετοχή και τη συνεργασία όσων εκπροσωπούν τα συμφέροντα των μεταναστών (μεταναστευτικές οργανώσεις, κοινωνικοί εταίροι, θεσμοί κοινωνικής αλληλεγγύης) στις πολιτικές προαγωγής της κοινωνικής ένταξης και εξάλειψης του κοινωνικού αποκλεισμού. Τρίτον, ασκεί εποπτικό ρόλο όσον αφορά την εφαρμογή της νομοθεσίας κατά των διακρίσεων βάσει φυλής, εθνικότητας, εθνοτικής καταγωγής. Στις δραστηριότητες της ACIDI περιλαμβάνεται επίσης η εκπόνηση ερευνητικών προγραμμάτων για την ενσωμάτωση των μεταναστών και είναι ο αρμόδιος φορέας για την κρατική αναγνώριση των ενώσεων των μεταναστών (Τριανταφυλλίδου, Γρώπα, 2009).

- Λειτουργία Κέντρων φιλοξενίας
- Εξυπηρέτηση των μεταναστών από υπηρεσίες μιας στάσης (One Stop Shop)
- Λειτουργία τμημάτων αναγνώρισης προσόντων
- Εκπαιδευτικά προγράμματα εκμάθησης πορτογαλικών
- Σεμινάρια σε σχέση με την κοινωνία και τα δικαιώματα των πολιτών
- Εκπαιδευτικά προγράμματα μείωσης της σχολικής διαρροής των αλλοδαπών σχολικών πληθυσμών
- Προγράμματα επαγγελματικής επιμόρφωσης και διαπολιτισμικής εκπαίδευσης
- Ίδρυση Συμβουλίων Εθνοτικών και Μεταναστευτικών Κοινοτήτων και Επιτροπών¹¹⁹
- Διοργάνωση εθνικών φεστιβάλ και μαθημάτων εκμάθησης γλώσσας της χώρας προέλευσης
- Εκστρατείες πληροφόρησης για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των μεταναστών.

¹¹⁹ Ο Δήμος της Λισαβόνας δημιούργησε το Δημοτικό Συμβούλιο Μεταναστευτικών Κοινοτήτων και Μειονοτήτων το 1993, ο Δήμος της Amadora δημιούργησε το 1995ί το Δημοτικό Συμβούλιο των Εθνοτικών και Μεταναστευτικών Κοινοτήτων, ενώ από τις αρχές του 1990, στο Δήμο του Santarem λειτουργεί η Επιτροπή Υπεράσπισης των Μεταναστών και Εθνοτικών Μειονοτήτων και στο δήμο της Loures η Επιτροπή για Θρησκευτικά και Κοινωνικά Ζητήματα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε. ΚΑΛΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΕ ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

Η συγκριτική έρευνα των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ένταξης σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Περιφέρειας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι τα περισσότερα κράτη υιοθετούν την **κοινωνική θεώρηση του αποκλεισμού των μεταναστών**, επιλέγοντας στρατηγικές προστασίας ανεξάρτητα από τη θεμελίωση ενός αυτοτελούς δικαιώματος ενσωμάτωσης των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού. Οι στρατηγικές καταπολέμησης του αποκλεισμού δεν είναι, όμως, ενιαίες, αλλά προωθούνται μέσω διαφορετικών τεχνικών, που συνδυάζουν παρεμβάσεις του δημόσιου τομέα, ενεργοποίηση του ιδιωτικού τομέα και **δράσεις των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων και των συλλόγων μεταναστών**:

- ❑ τα Σκανδιναβικά Κράτη προωθούν τα θεμελιώδη δικαιώματα των μεταναστών μέσω δημόσιων πολιτικών οριζόντιου χαρακτήρα
- ❑ τα Κράτη της Κεντρικής Ευρώπης αξιοποιούν τις παρεμβάσεις θρησκευτικών και μη κυβερνητικών οργανώσεων για τη συμπλήρωση των δράσεων των δημοσίων συστημάτων
- ❑ τα Κράτη του Μεσογειακού Νότου συνδυάζουν τις δημόσιες πολιτικές ένταξης με τον αυξημένο ρόλο των άτυπων δικτύων φροντίδας και **το υπολειμματικό δίκτυο ασφαλείας της μαύρης αγοράς εργασίας και της παραοικονομίας**
- ❑ το Ηνωμένο Βασίλειο προωθεί την ανάπτυξη των αρχών του προνοιακού πλουραλισμού και της μεικτής οικονομίας της αγοράς, εξασφαλίζοντας ελάχιστα όρια διαβίωσης μέσω στοχευμένων παροχών.

Οι παραδοσιακές δημόσιες πολιτικές κοινωνικής προστασίας προσανατολίζονται στη χρήση των προγραμμάτων απασχόλησης ως βασικής τεχνικής ένταξης για αλλοδαπά φτωχά άτομα ικανά και διαθέσιμα προς εργασία. Υιοθετούνται, όμως, σταδιακά και διευρυμένες στρατηγικές ένταξης που προωθούν παρεμβάσεις στα πεδία της κοινωνικής ασφάλισης, της κοινωνικής πρόνοιας, της στέγασης και της εκπαίδευσης. Το πλέγμα των πολιτικών / στρατηγικών καταπολέμησης της φτώχειας και του αποκλεισμού αποτελεί περιεχόμενο του αντίστοιχου εθνικού μοντέλου ένταξης.

Το πρώτο βασικό συμπέρασμα που απορρέει από την ανάλυση των εθνικών μοντέλων ένταξης είναι ο κυρίαρχος ρόλος των δημόσιων συστημάτων πρόνοιας για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Εντοπίζονται, όμως, και περιπτώσεις Κρατών που επιχειρούν να καλύψουν νέες κοινωνικές ανάγκες μέσω παρεμβάσεων στην αγορά εργασίας ή ακόμα και της δικτύωσης μεταξύ δημόσιων, ιδιωτικών και εθελοντικών φορέων. Η σχέση και τα όρια

μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης αποτελούν, έτσι, αντικείμενο μίας ευρύτερης πολιτικής συζήτησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο, που περιλαμβάνει δύο διακριτούς βασικούς άξονες με διαστάσεις εσωτερικής αντίφασης: εγγύηση των κοινωνικών δικαιωμάτων των φτωχών και αποκλεισμένων ατόμων / καταπολέμηση της εξάρτησής τους, αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα / λειτουργικότητα του ιδιωτικού τομέα. Η σχετική συζήτηση αφορά το σκληρό πυρήνα των παρεμβάσεων του Κοινωνικού Κράτους, καθώς επαναφέρει ζητήματα κάλυψης των κοινωνικών προβλημάτων από την ιδιωτική αγορά ή την οργανωμένη φιλανθρωπία, που θα αναπληρώσουν / συμπληρώσουν τη μειωμένη αποδοτικότητα του δημόσιου τομέα.

Το δεύτερο βασικό συμπέρασμα είναι ότι τα Κράτη υιοθετούν συγκεκριμένες προτεραιότητες πολιτικού και επιχειρησιακού χαρακτήρα στο πεδίο της ένταξης, που κατηγοριοποιούνται ως εξής: (α) επιλεκτική κάλυψη των καταστάσεων ανάγκης μέσω της εφαρμογής οριζόντιων και κλαδικών πολιτικών κοινωνικής προστασίας υπέρ ομάδων που θεωρούνται ότι «δικαιούνται» τη δημόσια συνδρομή, (β) καταπολέμηση συγκεκριμένων διαστάσεων του αποκλεισμού (π.χ. έλλειψη εισοδηματικών πόρων ή δεξιοτήτων), (γ) σταδιακή ενίσχυση των μηχανισμών κοινωνικής αλληλεγγύης στο πλαίσιο λειτουργίας των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, ώστε να αμβλυνθούν οι συνέπειες προβλημάτων ή αναγκών που δεν μπορούν στην πραγματικότητα να εξαλειφθούν από τις πολιτικές ένταξης (π.χ. η κάλυψη των ανέργων επιχειρείται μέσω χορήγησης συντάξεων αναπηρίας ή πρόωρων συντάξεων, ενώ η κάλυψη των απόρων μέσω τεχνικών κοινωνικής ή εθνικής σύνταξης).

Το τρίτο βασικό συμπέρασμα της συγκριτικής μελέτης των εθνικών πολιτικών κοινωνικής ένταξης αντιστοιχεί στην τυποποίηση δύο βασικών μοντέλων ενσωμάτωσης: το μοντέλο της πολυδιάστατης κοινωνικής ενσωμάτωσης και το μοντέλο της εργασιακής ενσωμάτωσης. Το πρώτο μοντέλο αναδεικνύεται από τη λειτουργία των μέτρων επαγγελματικής και κοινωνικής ένταξης «insertion sociale et professionnelle» του Γαλλικού συστήματος κοινωνικής προστασίας, ενώ το δεύτερο μοντέλο εντοπίζεται στο Αγγλοσαξωνικό πλέγμα των πολιτικών ενίσχυσης του εργασιακού ήθους (workfare). Από δογματική άποψη, το Γαλλικό μοντέλο της «insertion» αποτελεί ένα πρότυπο υπόδειγμα που συνδυάζει την εργασιακή με την κοινωνική αποκατάσταση ευπαθών ομάδων του πληθυσμού, ενώ το Αγγλοσαξωνικό / βρετανικό μοντέλο επικεντρώνεται στην αμιγώς επαγγελματική ένταξη ενός «εξαρτημένου» από τις δημόσιες παροχές ατόμου, που επιβαρύνει το κοινωνικό σύνολο με την χρηματοδότηση της διαβίωσής του. Το γαλλικό μοντέλο συμπληρώνει τις δράσεις της προώθησης στην απασχόληση με δράσεις που θα επιτρέψουν στους δικαιούχους να ανακτήσουν ή να αναπτύξουν την κοινωνική τους αυτονομία μέσω κατάλληλων συνοδευτικών υπηρεσιών, τη

συμμετοχή στον οικογενειακό και πολιτικό βίο, στις κοινωνικές δραστηριότητες της γειτονιάς ή της κοινότητας και σε δραστηριότητες πάσης φύσης όπως οι δραστηριότητες ελεύθερου χρόνου, ο πολιτισμός και ο αθλητισμός. Αντίθετα, το βρετανικό μοντέλο δίνει έμφαση στην επιδότηση των μερικά απασχολούμενων ατόμων και στην αναβάθμιση των καθαρά εργασιακών τους δεξιοτήτων, ώστε να ενισχυθούν οι δυνατότητες «απασχολησιμότητάς» τους και να νομιμοποιηθεί η στοχευμένη / επιλεκτική κρατική παρέμβαση που κάθε άλλο παρά δεδομένη πρέπει να θεωρηθεί.

Τα δύο μοντέλα διαφοροποιούνται από επιχειρησιακή άποψη με βάση το ρόλο της εργασίας στην καταπολέμηση του αποκλεισμού. Η κοινωνική ενσωμάτωση αφορά την κατοχύρωση της αυτονομίας του ατόμου σε σχέση με τις καθημερινές λειτουργίες, ανάγκες και οικογενειακές του σχέσεις, ενώ η επαγγελματική ενσωμάτωση χαρακτηρίζει τις διαδικασίες προετοιμασίας εισόδου ή επανένταξης στην αγορά εργασίας, ανεξάρτητα από την κάλυψη άλλων αναγκών.

Οι διαφορές μεταξύ των δύο μοντέλων δεν περιορίζονται μόνο σε επιχειρησιακό / τεχνικό επίπεδο. Επεκτείνονται και στα επίπεδα του ιδεολογικού προσανατολισμού και των στόχων των προγραμμάτων κοινωνικής ένταξης: (α) η βρετανική προσέγγιση προσεγγίζει τα φαινόμενα της φτώχειας και του αποκλεισμού ως ατομικά προβλήματα ιδιωτών σε αντίθεση με τη γαλλική προσέγγιση, στο πλαίσιο της οποίας ο αποκλεισμός κατανοείται ως αποτέλεσμα των δυσλειτουργιών των κυρίων κοινωνικών θεσμών (απασχόληση, οικογένεια, κοινωνική αλληλεγγύη), (β) το βρετανικό μοντέλο ταυτίζει την ανεξαρτησία του ατόμου (ως αντίθετη έννοια της εξάρτησης) με την πρόσβαση στη μισθωτή εργασία, ενώ στο γαλλικό μοντέλο η ενσωμάτωση σημαίνει αποκατάσταση των κοινωνικών σχέσεων του ατόμου και πρόσβαση σε σταθερή απασχόληση.

Η συστηματική ανάλυση των δύο κυρίαρχων μοντέλων με βάση συγκεκριμένες αρχές (επικουρικότητα, εξατομίκευση αναγκών), που συνθέτουν το πλαίσιο άσκησης πολιτικής στο πεδίο καταπολέμησης του αποκλεισμού, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν περιπτώσεις όπου η διαδικασία ενσωμάτωσης επικεντρώνεται de facto στο κοινωνικό πεδίο λειτουργίας του ατόμου και δεν αφορά την προώθηση στην απασχόληση. Πρόκειται για περιπτώσεις όπου η προώθηση στην απασχόληση είτε δεν αποτελεί βιώσιμη επιλογή, είτε δεν αποτελεί κατάλληλη λύση για κάποιες περιπτώσεις κοινωνικού αποκλεισμού.

Οι πολιτικές απασχόλησης δεν μπορούν να αποτελέσουν μηχανισμούς κοινωνικής ένταξης για άτομα με σύνθετες βιολογικές αδυναμίες ένταξης ή παραμονής στην αγορά εργασίας (άτομα με ειδικές ανάγκες, ηλικιωμένοι που έχουν συνταξιοδοτηθεί και άτομα με ψυχικές παθήσεις). Η περίπτωση των ψυχικά πασχόντων αποτελεί ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα εξαιτίας των δυσχερειών επαγγελματικής τους ενσωμάτωσης, εάν δεν προηγηθούν και δεν

εφαρμοστούν με επιτυχία τεχνικές κοινωνικής ένταξης που αφορούν την αφομοίωση των ρυθμών (ρυθμός της ημέρας ενός κανονικού ατόμου, ρυθμός του εργασιακού βίου, κλπ), την αφομοίωση σημείων αναφορών και την αφομοίωση του χρόνου (ωράριο εργασίας, εργάσιμες ημέρες).

Αξίζει, μάλιστα, να επισημανθεί ότι ιδίως στο πεδίο της επαγγελματικής ένταξης των ατόμων με αναπηρία, τα προβλήματα δεν περιορίζονται σε τυχόν δυσλειτουργίες στο χώρο εργασίας, αλλά αφορούν συχνά τα αποτελέσματα της προώθησης στην εργασία ως επιλογή κοινωνικής ενσωμάτωσης. Έχουν εντοπισθεί περιπτώσεις όπου η προώθηση στην απασχόληση αποτέλεσε μια διαδικασία με μακροπρόθεσμες αρνητικές συνέπειες, καθώς το άτομο δεν κατάφερε να αποδώσει ένα συγκεκριμένο νόημα στο σχέδιο επαγγελματικής ενσωμάτωσης που προτάθηκε ή «εξαναγκάσθηκε» να παραπεμφθεί.

Από την άλλη πλευρά, η προώθηση στην απασχόληση δεν αποτελεί την κατάλληλη και πλέον αποτελεσματική επιλογή για κάποιες περισσότερες σύνθετες περιπτώσεις αποκλεισμού. Η επισκόπηση της σχετικής διεθνούς βιβλιογραφίας¹²⁰ οδηγεί σε κρίσιμες διαπιστώσεις: (α) συγκεκριμένες μορφές απασχόλησης (ανασφάλιστη / μαύρη εργασία, ευέλικτη εργασία) ωθούν προς τον αποκλεισμό αντί να προωθούν την κοινωνική ενσωμάτωση, (β) η απασχόληση αποτελεί μια αναγκαία αλλά όχι επαρκή προϋπόθεση για την ενσωμάτωση ατόμων που αντιμετωπίζουν παράλληλα σωρευτικά κοινωνικά προβλήματα, (γ) διάφορες κατηγορίες θέσεων εργασίας συμβάλλουν ή περιορίζουν την ενσωμάτωση ανάλογα με τα χαρακτηριστικά της ίδιας της εργασίας (ποιότητα εργασίας, συνθήκες εργασίας, κοινωνικές σχέσεις, αυτονομία, κλπ) αλλά και τα χαρακτηριστικά του ατόμου.

Η ανάδειξη των μειονεκτημάτων και στρεβλώσεων που συνεπάγεται η μονοδιάστατη προσήλωση σε κάποιο από τα δύο παραπάνω μοντέλα οδηγεί στη σύνθεση ενός τρίτου ολοκληρωμένου άξονα, που παραπέμπεται ως ολιστικό μοντέλο κοινωνικής ένταξης και υιοθετείται από τα Σκανδιναβικά Κράτη¹²¹. Το ολιστικό μοντέλο κοινωνικής ένταξης προωθείται μέσω τεχνικών ενσωμάτωσης που εξυπηρετεί δύο στόχους: την κοινωνική ανάπτυξη του ατόμου (αποκατάσταση των κοινωνικών δεξιοτήτων, ανάπτυξη της προσωπικότητας και ολοκλήρωση, κλπ) και την εργασιακή του αποκατάσταση, σε περίπτωση προβλημάτων λόγω της απουσίας ή αδυναμίας απασχόλησης. Επομένως, αντιστοιχεί σε μια διευρυμένη προσέγγιση του αποκλεισμού, που επικεντρώνεται στις σχέσεις αλληλεξάρτησης μεταξύ της επαγγελματικής και κοινωνικής ενσωμάτωσης, επιδιώκοντας την εξασφάλιση

¹²⁰ Βλ. ενδεικτικά J. Zeitlin / D. Trubek (eds.), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, 2003 και D. Gallie, *Resisting marginalization, unemployment experience and social policy in the European Union*, 2004.

¹²¹ Βλ. ενδεικτικά R. Errikson / E. Hansen / S. Ringen / U. Uusitalo (eds.), *The Skandinavian Model – Welfare States and Welfare Research*, 1987 και M. Kautto / J. Fritzell / B. Hvinden / J. Kvist / H. Uusitalo (eds.), *Nordic Welfare States in the European context*, 2001.

ενός ικανοποιητικού επιπέδου κοινωνικής ανάπτυξης σε συνδυασμό με μια σταθερή / ποιοτική συμμετοχή στην αγορά εργασίας.

1. Ορίζοντας τις Καλές Πρακτικές

Από δογματική άποψη, η έννοια της καλής πρακτικής (good / best practices) αντιστοιχεί σε *κάθε πολιτική που επιτυγχάνει θετικά αποτελέσματα (outcomes) σε σχέση με τους στόχους της και έχει ουσιαστικό αντίκτυπο (impact) στην βελτίωση της ζωής των πληθυσμιακών ομάδων που καλείται να εξασφαλίσει ή στην αντιμετώπιση του προβλήματος που επιδιώκει να αντιμετωπίσει*¹²². Σε εθνικό επίπεδο, οι μηχανισμοί αξιολόγησης των αποτελεσμάτων των πολιτικών και της απόδοσης των υπηρεσιών εφαρμογής τους στοχεύουν στην συγκέντρωση πληροφοριών που είναι αναγκαίες για τον σχεδιασμό μελλοντικών παρεμβάσεων. Σε διεθνές επίπεδο, η καθιέρωση συστημάτων όρων – δεικτών (benchmarking), με βάση τους οποίους συγκρίνονται διαφορετικές εθνικές πρακτικές και αναδεικνύονται καλές πρακτικές, παρέχει την δυνατότητα σε κάθε χώρα να επωφεληθεί από τις εμπειρίες άλλων χωρών και ενδεχομένως να μεταφέρει επιτυχημένες πρακτικές στο δικό της εσωτερικό σύστημα αναφοράς.

Η Unesco οριοθετεί τις καλές πρακτικές ως «*πρότυπα προγράμματα ή πολιτικές που στοχεύουν στη βελτίωση της ζωής των ατόμων ή των ομάδων που υφίστανται φτώχεια ή κοινωνικό αποκλεισμό. Συνήθως αποτελούν προϊόν συνεργασίας των εθνικών ή τοπικών αρχών, ΜΚΟ των τοπικών κοινοτήτων, του ιδιωτικού τομέα και της ακαδημαϊκής κοινότητας. Περιλαμβάνουν ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων από κάθε γωνιά του κόσμου*» (UNESCO, 2006). Τα κοινά χαρακτηριστικά των συγκεκριμένων πρακτικών είναι (<http://www.unesco.org/most/bphome.htm>):

- ➔ *Η καινοτομία* - Ανάπτυξη νέων και δημιουργικών λύσεων σε προβλήματα φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού.
- ➔ *Η ποιοτική διαφορά* - Επίδειξη θετικών και απτών αποτελεσμάτων για τα άτομα, τις ομάδες /κοινότητες στις οποίες αναφέρονται.
- ➔ *Η διάρκεια των αποτελεσμάτων* - Συμβολή στη διαρκή εξάλειψη της φτώχειας ή του κοινωνικού αποκλεισμού.
- ➔ *Η επαναληπτικότητα* - Οι καλές πρακτικές λειτουργούν ως πρότυπα για το σχεδιασμό πολιτικών και πρωτοβουλιών σε άλλες περιοχές.

¹²² Βλ. OECD, *Technology, Productivity and Job Creation – Best policy practices*, 1996.

Ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (IOM - International Organisation for Migration) ορίζει τις καλές πρακτικές ως «μέσα για την περαιτέρω εφαρμογή των υφιστάμενων κανόνων και αρχών τόσο σε διεθνές όσο και σε εθνικό επίπεδο. Οι καλές πρακτικές μπορούν να μεταφραστούν ως επιχειρησιακές οδηγίες, κώδικες συμπεριφοράς, ή ως άλλες εκδηλώσεις της μη δεσμευτικής νομοθεσίας (*soft law*), χωρίς να οδηγούν σε αποδυνάμωση ή διάβρωση του θετικού δικαίου¹²³» (IOM, 2004).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ορίζει τις καλές πρακτικές με βάση τα ακόλουθα κριτήρια (European Commission, 2005):

- Καινοτομία
- Αποτελεσματικότητα
- Αποδοτικότητα: «value for money»
- Βιωσιμότητα
- Αναπαραγωγικότητα
- Δυνατότητα μεταφοράς
- Πολιτική συνάφεια.

Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) έχει ασχοληθεί, επίσης, με το ζήτημα των καλών πρακτικών. Σε διαφορετικές εκδόσεις του αναφέρεται ότι «ο όρος καλή πρακτική συχνά χρησιμοποιείται για να δηλώσει την αποτελεσματική πρακτική, την πρακτική που υπόσχεται αποτελέσματα ή την καλή πρακτική» (<http://www.equal.ecotec.co.uk/resources/equalopps/>).

Τέλος, αυξημένο ενδιαφέρον παρουσιάζει η Κοινοτική Πρωτοβουλία EQUAL¹²⁴, η οποία έθετε ως στόχο την ανάδειξη καλών πρακτικών που θα μπορούσαν στη συνέχεια να ενσωματωθούν στις εθνικές πρακτικές και νομοθεσίες. Αναγνώρισε ότι «οι καλές πρακτικές δεν είναι απομονωμένες οντότητες που μπορούμε απλά να αντιγράψουμε και να αναπαράγουμε.

¹²³ Για τον ΔΟΜ οι καλές πρακτικές χαρακτηρίζονται από: **α)** Καινοτομία και επαναλήψιμη προσέγγιση **β)** Ανάπτυξη δημιουργικών λύσεων **γ)** Θετική επίδραση στο επίπεδο υλοποίησης των δικαιωμάτων των μεταναστών **δ)** Σταθερό/βιώσιμο αποτέλεσμα ιδίως ως προς τη συμμετοχή των ίδιων των μεταναστών **ε)** Δυναμική αναπαραγωγής (http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/Glossary_eng.pdf).

¹²⁴ Για τα έργα που εκπονήθηκαν στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας EQUAL η αξιολόγηση υπάκουε σε καθορισμένα κριτήρια που ορίζονταν ρητά και ήταν **α) καινοτομία** (προστιθέμενη αξία καλής πρακτικής, πλεονεκτήματα αυτής, εφαρμογή νέων τρόπων αντιμετώπισης διαπιστωμένων αναγκών και προβλημάτων σχετικά με τις ανισότητες και τις διακρίσεις στην αγορά εργασίας που υφίστανται οι ομάδες-στόχος κ. ά), **β) συνάφεια** (συμβολή σε συγκεκριμένες ελλείψεις και κενά της εθνικής πολιτικής, συνάφεια περιεχομένου της πρακτικής με διαπιστωμένες ανάγκες και προβλήματα των ομάδων-στόχου), **γ) αποτελεσματικότητα** (άμεσα ποσοτικά και ποιοτικά αποτελέσματα, βαθμός επίτευξης αρχικών στόχων), **δ) οι επιπτώσεις** **ε) δυνατότητα εφαρμογής σε διαφορετικά περιβάλλοντα, συνθήκες** **στ) δυνατότητα ευρύτερης εφαρμογής** **ζ) η ενδυνάμωση** (τρόποι εμπλοκής των επωφελομένων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, οφέλη και αξίες για τις ομάδες στόχο **η) προσβασιμότητα** **θ) χρησιμότητα** (δυνατότητες μετεξέλιξης και αξιοποίησης της πρακτικής σε διαφορετικά πεδία, περιβάλλοντα, συνθήκες) **ι) Η αποδοτικότητα** (πόροι που χρησιμοποιήθηκαν με παρόμοιες ή και προηγούμενες πρακτικές).

Αντίθετα, οι καλές πρακτικές αναπτύσσονται μέσα σε ένα δίκτυο αλληλοϋποστηριζόμενων δραστηριοτήτων» (EKT-EQUAL, 2005). Ειδικότερα, σε σχέση με την ένταξη των μεταναστών ως βέλτιστες πρακτικές αναφέρονται στην πρώτη έκδοση του «Εγχειριδίου σχετικά με την ένταξη για υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες» (1st edition Handbook on Integration) οι «προσεγγίσεις που μέσω της έρευνας και της αξιολόγησης, έχουν αποδειχθεί αποτελεσματικές και βιώσιμες και παράγουν αξιοσημείωτα αποτελέσματα, και οι οποίες μπορούν να εφαρμοστούν και να προσαρμοστούν σε διαφορετικές καταστάσεις» ενώ προσδιορίζει τα στοιχεία που πρέπει να αναφέρονται προκειμένου μια πρακτική να συμπεριληφθεί στις βέλτιστες¹²⁵ (Niessen and Schibel, 2004).

Υπό το πρίσμα αυτό, αναγκαία προϋπόθεση για την ανάδειξη καλών πρακτικών στο πεδίο των πολιτικών κοινωνικής ένταξης μεταναστών είναι η καθιέρωση διαδικασιών παρακολούθησης και αξιολόγησης των αποτελεσμάτων και του αντίκτυπου τους με βάση προκαθορισμένους ποσοτικούς ή/και ποιοτικούς όρους (standards) και δείκτες (indicators). Η σύγκριση μεταξύ πολιτικών διαφορετικών χωρών και η ανάδειξη καλών πρακτικών σε διεθνές επίπεδο προϋποθέτει επιπλέον την υιοθέτηση ενός «κοινού κώδικα» (common language) σε σχέση με τους στόχους των πολιτικών, τους όρους και τους δείκτες μέτρησης των αποτελεσμάτων.

2. Η Ευρωπαϊκή εμπειρία των καλών πρακτικών ένταξης σε τοπικό επίπεδο

Η ανάπτυξη καλών πρακτικών στον τομέα της ένταξης των μεταναστών είναι συνυφασμένη με τις ευρωπαϊκές και εθνικές πολιτικές καθώς και τις εθνικές δομές και τα προγράμματα των κρατών μελών. Στο πλαίσιο αυτό, η συγκριτική έρευνα αναδεικνύει ένα πλέγμα καλών πρακτικών με βάση τα ακόλουθα κριτήρια:

¹²⁵ Τον Ιούνιο του 2003, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων τόνισαν τη σημασία της αναπτυξιακής συνεργασίας και της ανταλλαγής, σε κοινοτικό επίπεδο, εμπειριών και πληροφοριών σχετικά με την ένταξη, με στόχο την αμοιβαία άντληση γνώσεων και διδαγμάτων. Έτσι δημιουργήθηκαν τα εγχειρίδια τα οποία περιγράφουν ορθές/βέλτιστες πρακτικές και προσφέρουν διδάγματα για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση προγραμμάτων ένταξης. Συντάσσονται από ανεξάρτητο σύμβουλο το Migration Policy Group με την συνεργασία των εθνικών σημείων για την ένταξη και βασίζονται στα συμπεράσματα τεχνικών σεμιναρίων που φιλοξενούν κατά καιρούς τα αρμόδια για την ένταξη υπουργεία των κρατών-μελών. Μέχρι σήμερα έχουν εκδοθεί 3 Handbooks (2004, 2007, 2010. Τα στοιχεία των καλών πρακτικών που προσδιορίζει το Handbook είναι **α)** σαφής αναφορά του προβλήματος για το οποίο εφαρμόστηκε η πρακτική, **β)** ποιοι οι εμπνευστές της και από ποιους υλοποιήθηκε, **γ)** πώς εξελίχθηκε η πρακτική και ποια τα στάδια της εξέλιξης, **δ)** θετικές ή/και αρνητικές επιπτώσεις, **ε)** μακροχρόνια χρηματοοικονομική βιωσιμότητα, **στ)** αποτελεσματικότητα: οι επιπτώσεις της πρακτικής, **ζ)** αποδοτικότητα: ο λόγος επιπτώσεων/κόστους, **η)** διατηρησιμότητα: διαρκής αντίκτυπος και δυνατότητα επανάληψης, **θ)** εξωγενείς παράγοντες: π.χ. κάθε μη επιδιωκόμενη θετική και αρνητική επίπτωση της πρακτικής σε άτομα πέραν των άμεσων δικαιούχων, **ι)** συνάφεια: Η σημασία της πρακτικής για την ομάδα στόχο). Βλ. σχετικά Handbook on Integration for Policy Makers and Practitioners, 2004.

- ❑ να αφορούν ανάπτυξη πρωτοβουλιών ολιστικής αντιμετώπισης της ένταξης σε τοπικό επίπεδο
- ❑ να βασίζονται σε ευρείες συνεργασίες μεταξύ Δήμων και φορέων τοπικού επιπέδου
- ❑ να αναπτύσσουν δομές κάλυψης βασικών αναγκών (πέραν της γλωσσικής εκπαίδευσης), όπως στέγαση, απασχόληση, κατάρτιση, υγεία, πληροφόρηση, οι οποίες και συντονισμού των εμπλεκόμενων φορέων
- ❑ να ενισχύουν την τοπική οικονομία
- ❑ να υποβοηθούνται και στηρίζονται από μορφές κοινωνικής δικτύωσης τοπικών φορέων
- ❑ να εφαρμόζουν καινοτόμους τρόπους και εργαλεία για αποτελεσματικότερη ένταξη
- ❑ να αφορούν και σε προγράμματα που απευθύνονται σε ευρύτερα κοινωνικά σύνολα (συμπεριλαμβανομένων των μεταναστών) και προγράμματα που εξυπηρετούν άτομα σε κατάσταση ανάγκης.

2.1. Γερμανία

A. Στο πεδίο της δημιουργίας πλατφόρμας ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης των συμμετεχόντων σε ζητήματα μετανάστευσης, η «Γερμανική Ισλαμική Διάσκεψη» (Deutsche Islam Konferenz) αποτελεί μία συνεχή διαδικασία διαλόγου του υπουργείου Εσωτερικών με τους κατοίκους / πολίτες της Γερμανίας με ισλαμικές καταβολές σε θέματα όπως η ένταξη, ο εξτρεμισμός και οι αρχές της κοινωνικής και θρησκευτικής πολιτικής. Ως αποτέλεσμα των συνόδων ολομέλειας το 2007/8, οι 15 συμμετέχοντες από διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης και οι 15 συμμετέχοντες από τις γερμανικές ισλαμικές κοινότητες συμφώνησαν σε μια προσωρινή σύνοψη των συμπερασμάτων των τεσσάρων ομάδων εργασίας της Διάσκεψης, στα οποία καθορίζεται κοινή αντίληψη της ένταξης, υποστηρίζεται η χρηματοδότηση έρευνας σχετικά με την κατάσταση της ζωής των Μουσουλμάνων, περιγράφονται τρόποι για την επιτάχυνση της εισαγωγής της ισλαμικής θρησκευτικής εκπαίδευσης στα δημόσια σχολεία και την αύξηση της ευαισθητοποίησης των μέσων ενημέρωσης.

Για το 2011 η Ολομέλεια τις 29^{ης} Μάρτιου του 2011 έθεσε μάλιστα τρεις συγκεκριμένους στόχους:

- την προώθηση της ισλαμικής θρησκευτικής διδασκαλίας
- τη δημιουργία ενός Οδηγού για τη γλωσσική κατάρτιση του θρησκευτικού προσωπικού και άλλων διαμορφωτών των ισλαμικών κοινοτήτων
- την προώθηση δράσεων καταπολέμησης φαινομένων θρησκευτικού ρατσισμού και ξеноφοβίας.

Η Διάσκεψη έχει δημιουργήσει ένα σύνθετο δικτυακό τόπο, προβάλλοντας τόσο τις διαβουλεύσεις, όσο και τα αποτελέσματα του διαλόγου σχετικά με τις ισλαμικές θρησκευτικές πρακτικές¹²⁶.

B. Η ιδιαίτερα οργανωμένη **Τουρκική κοινότητα της Γερμανίας** υλοποιεί το **Πρόγραμμα ProQUO**¹²⁷, που υποστηρίζει τις οργανώσεις των μεταναστών καθώς και ανεξάρτητα έργα που αποσκοπούν στην ενίσχυση της δημοκρατίας και της ανεκτικότητας. Το Πρόγραμμα χρηματοδοτείται στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας για την ενίσχυση της δημοκρατίας από το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Οικογενειακών Υποθέσεων, Τρίτης Ηλικίας, Γυναικών και Νεότητας (Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend). Οι οργανώσεις

¹²⁶ Βλ. www.deutsche-islam-konferenz.de.

¹²⁷ Βλ. <http://www.tgd.de/uber-uns>.

των μεταναστών που συμμετέχουν στο Πρόγραμμα υποστηρίζονται άμεσα για την εκπόνηση επιχειρησιακών σχεδίων στα ακόλουθα πεδία:

- Παροχή υποστηρικτικών υπηρεσιών και συμβουλευτικής στην απόκτηση ιθαγένειας
- Παροχή υποστηρικτικών υπηρεσιών για την εργασιακή ένταξη των μεταναστών
- Παροχή πληροφοριών σχετικά με τα δικαιώματα και υποχρεώσεις των μεταναστών
- Διοργάνωση εκδηλώσεων ευαισθητοποίησης των τοπικών κοινωνιών στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης μεταναστών
- Δημιουργία ειδικά σχεδιασμένων εργαστηρίων για μετανάστες.

2.2. Δανία

A. «Τα Ατομικά Συμβόλαια (Individual Contracts)» συνάπτονται μεταξύ Δήμων και νεοαφιχθέντων μεταναστών, σύμφωνα με το άρθρο 9 της «*Act on Integration of Aliens in Denmark 1999*». Μέσα σε ένα μήνα από την εγγραφή του αλλοδαπού σε κάποιο Δήμο¹²⁸, το δημοτικό συμβούλιο καταρτίζει «ατομικά συμβόλαια» σε συνεργασία με τους μετανάστες με πρωταρχικό στόχο την ένταξη του μετανάστη στην αγορά εργασίας. Το «ατομικό συμβόλαιο» συνάπτεται στη βάση μιας συνολικής εκτίμησης, των αναγκών, των ατομικών δεξιοτήτων, και της κατάστασης του μετανάστη λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες της τοπικής αγοράς εργασίας. Σε περίπτωση που η απασχόληση δεν αποτελεί ρεαλιστικό στόχο, το «συμβόλαιο» προβλέπει αρχικά τη βελτίωση και ενίσχυση των ικανοτήτων του μετανάστη και στη συνέχεια την απόκτηση δεσμών με την αγορά εργασίας.

Της σύνταξης του «συμβολαίου» προηγείται συνέντευξη του αλλοδαπού. Στη συνέχεια, γίνεται καταχώρηση στην Τράπεζα βιογραφικών που διατηρεί ο δήμος και ακολουθεί ο σχεδιασμός του εκπαιδευτικού προγράμματος ακολουθεί ο μετανάστης. Το συμβόλαιο προσδιορίζει το περιεχόμενο, τους στόχους, τα μέσα επίτευξης των στόχων καθώς και όλη την πορεία του εκπαιδευτικού και επαγγελματικού προγράμματος κατάρτισης που θα λάβει ο συμβαλλόμενος. Μπορεί να είναι βραχυπρόθεσμο ή μακροπρόθεσμο, ενώ η πορεία του παρακολουθείται στενά από υπηρεσία του δήμου¹²⁹, και υπόκειται σε συνεχή αξιολόγηση.

¹²⁸ Στη Δανία υπάρχει ένα σύστημα ποσοστρώσεων που αφορά τη διασπορά των προσφύγων και μεταναστών στους δήμους. Οι ποσοστρώσεις συμφωνούνται με τη συνεργασία των Δήμων, της Δανικής Υπηρεσίας Μετανάστευσης και του Υπουργείου Προσφύγων Μετανάστευσης και Ένταξης.

¹²⁹ Η παρακολούθηση του συμβολαίου παρέχει μια επιπλέον βάση για το αν ο μετανάστης πληροί ή όχι τα κριτήρια για την λήψη επιδομάτων και κοινωνικών παροχών. Η διακοπή των κοινωνικών παροχών αποτελεί κύρωση σε περίπτωση αθέτησης του συμβολαίου, όπως πχ σε περίπτωση επανειλημμένης απόρριψης προσφερόμενης εργασίας. Η παρακολούθηση περιλαμβάνει συνεντεύξεις με τον αλλοδαπό, ενημέρωση από τους εκπαιδευτές για την πρόοδο που σημειώνει στη γλωσσική και επαγγελματική του εκπαίδευση, επιτόπιους ελέγχους στο χώρο εργασίας του κ.ά.

Σε περίπτωση που δεν επιτευχθεί συμφωνία μεταξύ δήμου και μετανάστη σχετικά με το περιεχόμενο του συμβολαίου, το δημοτικό συμβούλιο αποφασίζει μονομερώς. Κυρώσεις προβλέπονται σε περιπτώσεις που ο μετανάστης αθετεί τις συμβατικές του υποχρεώσεις, καθώς και σε περίπτωση αποτυχίας απόκτησης ικανοτήτων της δανικής γλώσσας,¹³⁰ στην οποία εκπαιδεύονται με συστηματικό και στοχευμένο τρόπο για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα (Act on Integration of Aliens in Denmark, 2005).

Β. Το «Σχέδιο Ένταξης Προσανατολισμένο στις Επιχειρήσεις» διευκολύνει την ένταξη των νεοαφιχθέντων στον τόπο εργασίας με το καλούμενο «κλιμακωτό μοντέλο», που προβλέπει τέσσερα στάδια:

- ❑ Κατά την περίοδο «ενεργούς ένταξης» η οποία διαρκεί από τρεις έως έξι μήνες, οι νεοαφιχθέντες παρακολουθούν εντατικά μαθήματα γλώσσας και μαθήματα σχετικά με τον πολιτισμό και την κοινωνία της Δανίας.
- ❑ Οι νεοαφιχθέντες αρχίζουν πρακτική εξάσκηση σε εταιρίες, με τις οποίες ο δήμος έχει συνάψει συμφωνία πρακτικής άσκησης για μετανάστες, οι οποίοι, συγχρόνως λαμβάνουν κοινωνικές παροχές και συνεχίζουν τα μαθήματα γλώσσας. Οι εταιρίες έχουν κατ' αυτό τον τρόπο την ευκαιρία να εκτιμήσουν τα προσόντα και τις ικανότητές τους.
- ❑ Στους νεοαφιχθέντες χορηγείται σύμβαση εργασίας από την επιχείρηση, αλλά ο δήμος επιδοτεί το μισθό τους. Οι νεοαφιχθέντες μπορούν να συνεχίσουν να παρακολουθούν μαθήματα γλώσσας ή εκπαιδευτική κατάρτιση σχετική με την εργασίας τους.
- ❑ Οι νεοαφιχθέντες έχουν κανονική θέση εργασίας. Ο δήμος μπορεί να χρηματοδοτήσει ένα σύστημα χορηγίας στο πλαίσιο του οποίου ένας συνάδελφος πληρώνεται για ορισμένες ώρες εργασίας για να εντάξει τον νεοαφιχθέντα στον τόπο εργασίας.

Το Σχέδιο βασίζεται σε τετραμερή συμφωνία μεταξύ της κυβέρνησης, της ένωσης τοπικών αρχών της συνομοσπονδίας των δανικών συνδικάτων και της συνομοσπονδίας των Δανών εργοδοτών. Οι τοπικές εταιρικές σχέσεις που δημιουργήθηκαν κατ' αυτό τον τρόπο αφορούν δεκατρείς Δήμους, εταιρίες και άλλους παράγοντες, όπως οι σχολές γλωσσών (Niessen, and Schibel, 2007).

¹³⁰ Οι κυρώσεις αυτές προβλέπονται στην «Act on Danish Courses for Adult Aliens and others» έτσι πχ προβλέπεται μείωση ή και διακοπή του επιδόματος ένταξης που λαμβάνουν οι νεοαφιχθέντες για τα τρία πρώτα χρόνια που διαρκεί το πρόγραμμα ένταξής τους.

2.3. Ηνωμένο Βασίλειο

A. Η LORECA (London Refugee Economic Action) ιδρύθηκε το 2004 από την τοπική κυβέρνηση του Λονδίνου και συγκεκριμένα από τον Αναπτυξιακό Φορέα του Λονδίνου (LDA)¹³¹ ως καθοδηγητικό σώμα στην απασχόληση, εκπαίδευση και κατάρτιση του πρόσφυγα και του αιτούντος άσυλο¹³², με αυξημένη επιρροή στην κυβέρνηση, τις ενώσεις εργοδοτών, τις χρηματοδοτικές ενώσεις, τους εκπαιδευτικούς οργανισμούς και τους διάφορους επαγγελματίες. Διευκολύνει την ανάπτυξη μιας συντονισμένης στρατηγικής προσέγγισης, η οποία καταλαμβάνει μια θέση πάνω από όλες τις υπο-περιφερειακές οντότητες (μια ομπρέλα), όπως για παράδειγμα οι Οργανώσεις Προσφύγων και Κοινοτήτων (RCOs) ή τα τοπικά Συμβούλια Μάθησης και Δεξιοτήτων (LSCs), δίνοντας έμφαση στον συντονισμό των πληροφοριών και της παροχής υπηρεσιών (<http://www.loreca.org.uk>).

Έργο της LORECA μεταξύ άλλων αποτελεί:

- ❖ Ο στρατηγικός προγραμματισμός και συντονισμός των δραστηριοτήτων των νομικών, εθελοντικών, και κοινοτικών τομέων που αναπτύσσουν δραστηριότητα σε ζητήματα απασχόλησης, κατάρτισης και επιχειρήσεων για τους πρόσφυγες, αναθέτοντας έρευνες ώστε να χαρτογραφηθεί η παροχή υπηρεσιών, καθιερώνοντας ομάδες εργασίας που θα αντιμετωπίζουν βασικά ζητήματα, θα συμβουλεύουν στην εφαρμογή της στρατηγικής του LDA κλπ.
- ❖ Η ποιοτική και ποσοτική βελτίωση της απασχόλησης, κατάρτισης και υπηρεσιών που παρέχονται στην ομάδα στόχο, στο Λονδίνο-αναπτύσσοντας και καθιερώνοντας ένα σύστημα εντοπισμού για την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων, αναθέτοντας τους ελέγχους των προγραμμάτων και των υπηρεσιών κ.ά.
- ❖ Η συνεργασία με εργοδότες και ενώσεις εργοδοτών ώστε να κατανοεί καλύτερα τις ανάγκες τους και να προωθεί την συνεισφορά των προσφύγων/μεταναστών στην κάλυψη των αναγκών αυτών π.χ. με την πληροφόρηση των εργοδοτών, για τις διαθέσιμες δεξιότητες της ομάδας στόχου κ.ά.

¹³¹ Η London Development Agency (LDA) είναι ένας φορέας της Συνέλευσης του Ευρύτερου Λονδίνου με ευθύνη: **α)** να προωθεί την επιχειρησιακή αποδοτικότητα, την επένδυση, την ανταγωνιστικότητα στο Λονδίνο, **β)** να προωθεί την απασχόληση στο Λονδίνο και **γ)** να ενισχύει την ανάπτυξη και την εφαρμογή των δεξιοτήτων των σχετικών με την απασχόληση στο Λονδίνο.

¹³² Από το 2002, οι αιτούντες άσυλο δεν έχουν δικαίωμα εργασίας για όσο χρονικό διάστημα εξετάζεται η αίτησή τους. Έχουν δικαίωμα όμως, αυτοί και τα παιδιά τους σε εκπαίδευση, γλωσσική κατάρτιση κ.ά. Έτσι οι αιτούντες άσυλο εμπίπτουν ως ομάδα στόχος εντός των αρμοδιοτήτων της LORECA που αφορούν την μόνο την κατάρτιση (<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/asylum/support/employment/> τ.ε.5/8/2011).

- ❖ Ο προσδιορισμός της στρατηγικής πολιτικής ή των νομοθετικών αλλαγών που υποστηρίζουν την επίτευξη των στόχων και υποστήριξη των αλλαγών μέσω forum σε επίπεδο Λονδίνου, σε επίπεδο εθνικό καθώς και ευρωπαϊκό (Green, 2006).

B. Το Πρόγραμμα «*Rent Deposit Scheme*»¹³³ στοχεύει στη μείωση του αριθμού των αστέγων μέσα από τη διεύρυνση της πρόσβασης σε ενοικιαζόμενες κατοικίες, καθώς πολύ συχνά το κύριο εμπόδιο στην ενοικίαση κατοικίας είναι η εύρεση των πρώτων ενοικίων και της εγγύησης. Στην περίπτωση αυτή, ο Δήμος αναλαμβάνει το ρόλο εγγυητή εάν ο ενοικιαστής δεν μπορεί να καλύψει τη συγκεκριμένη δαπάνη, εξασφαλίζοντας:

- ο την επαφή του ενδιαφερόμενου με την Υπηρεσία Στέγασης του Δήμου
- ο τον έλεγχο πλήρωσης των προϋποθέσεων¹³⁴ του υποψηφίου ωφελούμενου
- ο την εξεύρεση του προς ενοικίαση ακινήτου, από τον ενοικιαστή ή/και με τη βοήθεια του Δήμου
- ο τη σύναψη «συμφωνητικού» μεταξύ ιδιοκτήτη ακινήτου και Δήμου, που προβλέπει την καταβολή από το Δήμο του ποσού της εγγύησης και την υποχρέωση επιστροφής του στο τέλος της μίσθωσης
- ο τη σύναψη «συμφωνητικού» μεταξύ ενοικιαστή του ακινήτου και Δήμου
- ο τη χορήγηση στεγαστικού επιδόματος, όπου αυτό κρίνεται αναγκαίο
- ο τη διακοπή του προγράμματος σε περίπτωση που ο Δήμος θεωρεί π.χ. ότι το μηνιαίο μίσθωμα είναι υπερβολικό και ο δικαιούχος είναι σε θέση να αποκτήσει κατοικία με χαμηλότερο μίσθωμα, σκόπιμης απώλειας της κατοικίας, δημιουργίας προβλημάτων ή εκδίωξης από προηγούμενα ακίνητα (<http://www.canterbury.gov.uk/main.cfm?objectid=875>).

2.4. Ολλανδία

A. Το Πρόγραμμα «*H Póλη Mondial*» στο Δήμο της Χάγης αξιοποίησε την πολυπολιτισμικότητα της ως μοχλό ανάπτυξης της τοπικής οικονομίας, της επιχειρηματικότητας μέσω του τουρισμού. Στη Χάγη κατοικούν πάνω από 123 εθνικότητες

¹³³ Εάν και η περιγραφή αφορά το *Rent Deposit Scheme* του Canterbury (<http://www.canterbury.gov.uk/main.cfm?objectid=875>), οι βασικοί άξονες του Προγράμματος είναι ενιαίοι σε όλους τους Δήμους που το εφαρμόζουν.

¹³⁴ Στο Δήμο του Canterbury δικαιούχοι του προγράμματος είναι όσοι είναι ή πρόκειται να μείνουν σύντομα χωρίς κατοικία και α) έχουν εξαρτώμενο παιδί, βρίσκονται σε κατάσταση εγκυμοσύνης ή είναι εάλωτοι, β) δεν μπορούν να αντέξουν οικονομικά μια εγγύηση και γ) έχουν σχέση με το δήμο του Canterbury (κάτοικοι, δημότες). Συμπληρωματικά λειτουργεί ένα παρόμοιο σύστημα με τίτλο *Smart Move*, για άτομα ή ζευγάρια χωρίς παιδιά.

και εθνοτικές ομάδες. Το Πρόγραμμα έχει επίκεντρο τον τουρισμό προτρέποντας τους επισκέπτες να βιώσουν την κουλτούρα και τη συμβολή των ομάδων αυτών στην πόλη. Η δημιουργία του ήταν μέρος μιας συνολικής στρατηγικής της Χάγης, που σκοπό είχε να χρησιμοποιήσει τον διεθνή χαρακτήρα της πόλης, να επενδύσει στο πολυπολιτισμικό περιβάλλον της και να προτείνει, νέους τρόπους και τόπους στους επισκέπτες για να ξοδέψουν τα χρήματά τους.

Πρόκειται για ένα πολυπολιτισμικό κέντρο παροχής τουριστικών υπηρεσιών, όπου η Τ.Α σε στενή συνεργασία με τους τοπικούς επιχειρηματίες, τις πολιτιστικές και θρησκευτικές οργανώσεις, τις τοπικές οργανώσεις πολιτών, εθνοτικών μειονοτήτων, κ.ά δημιούργησε έναν τόπο όπου προσφέρει ευκαιρίες για αναψυχή, εκπαίδευση, και ανάπτυξη της τοπικής οικονομίας. «Η Πόλη Mondial» προσφέρει μια ποικιλία προγραμμάτων που περιλαμβάνουν ξεναγήσεις, παρακολούθηση επιδείξεων ή σεμιναρίων άσκησης παραδοσιακών τεχνικών και επαγγελμάτων. Οι επισκέπτες, μπορούν να γνωρίσουν στην περιοχή τα τουρκικά τζαμιά, τους ινδουιστικούς ναούς, την τοπική πολυπολιτισμική αγορά, τους ινδούς χρυσοχόους να επεξεργάζονται το χρυσό με τον παραδοσιακό τρόπο να επισκεφθούν μαζί με σεφ την De HaguesMarkt (την μεγαλύτερη αγορά στην Ευρώπη), να λάβουν μέρος σε εκδηλώσεις μαγειρικής και γευσιγνωσίας κ.ά.

Εκτός από τη δημιουργία ισχυρότερων δεσμών μεταξύ της τοπικής κυβέρνησης, των γηγενών και των διαφόρων εθνοτικών κοινοτήτων το πρόγραμμα «Πόλη Mondial» έφερε σημαντική άνοδο στην αγοραστική δύναμη των περιοχών αυτών, οι οποίες ήταν αρκετά υποβαθμισμένες λόγω της μεγάλης συγκέντρωσης εθνοτικών πληθυσμών. Έρευνες που έγινα έδειξαν, πως στις γειτονίες που αποτελούν την Πόλη Mondial ο αριθμός των επισκεπτών ξεπερνά τις 220.000 ετησίως ενώ σημειώθηκε αύξηση του αριθμού των επιχειρήσεων στην περιοχή κατά 60%, με κυρίαρχη την εθνοτική επιχειρηματικότητα. Επίσης το πρόγραμμα έχει ενθαρρύνει τους κατοίκους της Χάγης, να συμμετάσχουν πιο ενεργά στο περιβάλλον τους προωθώντας παράλληλα την αλληλεπίδραση στην πόλη, συμβάλλοντας έτσι στην επίτευξη κατανόησης και στη δημιουργία δεσμών μεταξύ των πολιτισμών (http://citiesofmigration.ca/good_idea/global-sights-in-the-city/).

B. Το Πρόγραμμα «*Ηλικιωμένοι Μετανάστες στο Deventer (Immigrant Elderly Deventer)*» ξεκίνησε το 2007 από το Δήμο του Deventer και αποσκοπεί στην αύξηση της ανεξαρτησίας των ηλικιωμένων μεταναστών, στην βελτίωση της επαφής τους με τις υπηρεσίες και οργανώσεις υγειονομικής περίθαλψης και στην παρακολούθηση των αναγκών τους. Υλοποιείται με τη συνεργασία δήμου και οργανώσεων υγειονομικής περίθαλψης, οργανώνεται στη βάση της ζήτησης των ίδιων των μεταναστών ηλικιωμένων, ενώ θέτει συγκεκριμένους στόχους που αφορούν στην:

- ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών ηλικιωμένων
- ενίσχυση της ικανότητάς τους να λειτουργούν ανεξάρτητα στο δικό τους περιβάλλον
- αύξηση του αριθμού των υπηρεσιών στα πεδία της στέγασης, φροντίδας και πρόνοιας
- αύξηση των γνώσεων της ομάδας στόχου για τις διαθέσιμες υπηρεσίες.

Οι δράσεις υλοποιούνται σε τρία επίπεδα: ατομικό, επίπεδο της ομάδας και επίπεδο της πόλης. Το πρώτο επίπεδο περιλαμβάνει εξατομικευμένες υπηρεσίες υποστήριξης σε ηλικιωμένους μετανάστες από εθελοντές «συντρόφους» και ειδικούς της υγειονομικής περίθαλψης, που αφορούν στην επιβίωσή τους, τις συνθήκες στέγασης, την υγειονομική τους φροντίδα, την πρόνοια κτλ. Σε ομαδικό επίπεδο περιλαμβάνονται, συναντήσεις ενημέρωσης και μαθήματα από ειδικούς της υγειονομικής φροντίδας, ώστε οι ηλικιωμένοι να αναγνωρίζουν τις ανάγκες τους και τις ανάγκες των άλλων, αναπτύσσοντας νέους κοινωνικούς δεσμούς. Παράλληλα οργανώνονται συναντήσεις μεταξύ ηλικιωμένων μεταναστών και διάφορων οργανισμών με σκοπό τη γνωριμία, τη βελτίωση των σχέσεων τους, και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης. Σε όλες τις συναντήσεις συμμετέχουν και οι εθελοντές «σύντροφοι» του προγράμματος, επιτυγχάνοντας έτσι μια *on going* εκπαίδευση.

Στο επίπεδο της πόλης, ο Δήμος σε συνεργασία με τις οργανώσεις παροχής υπηρεσιών φροντίδας έχει οργανώσει ένα διαπολιτισμικό σημείο συνάντησης, ενημερωτικές συναντήσεις και εκδρομές, δραστηριότητες και μαθήματα ολλανδικής γλώσσας. Σήμερα το ποσοστό της εθελοντικής εργασίας έχει αυξηθεί σημαντικά¹³⁵, συμβάλλοντας στην άμβλυνση της απομόνωσης ιδίως των ηλικιωμένων μεταναστών (http://ec.europa.eu/ewsi/en/practice/details.cfm?ID_ITEMS=7558).

¹³⁵ Μεγάλος αριθμός εθελοντών είναι μεταναστευτικής προέλευσης και οι ειδικοί του προγράμματος θεωρούν πως αυτό οφείλεται στο κλίμα εμπιστοσύνης που καλλιέργησε η διαβούλευση μεταξύ οργανώσεων και ηλικιωμένων μεταναστών που γίνεται στο πλαίσιο του προγράμματος.

2.5. Ιταλία

A. Το Πρόγραμμα «*Σύμφωνο για την Απασχόληση*» εγκαινιάσθηκε στο Μιλάνο. Το 1998 ο Δήμος του Μιλάνο υπέγραψε μια συμφωνία με τα συνδικάτα για την τοπική ανάπτυξη και την καλύτερη αντιστοίχιση της προσφοράς με τη ζήτηση εργασίας. Το 2000 η συμφωνία επεκτάθηκε στις ενώσεις εργοδοτών και έγινε το «Σύμφωνο απασχόλησης για την πόλη του Μιλάνο» (Patto per il lavoro nella citta di Milan). Στόχος ήταν η ενίσχυση της πρόσβαση στην αγορά εργασίας των μειονεκτούντων ομάδων (συμπεριλαμβανομένων των μεταναστών), και ανέργων ηλικίας πάνω από 40.

Τα καινοτόμα προγράμματα που αναπτύσσονται στο πλαίσιο του Συμφώνου απαιτήσαν τη δημιουργία μιας δομής «*υπηρεσία μιας στάσης (Milano Lavoro Counter)*» για την απασχόληση, το συντονισμό των δράσεων επαγγελματικής κατάρτισης και την εξυπηρέτηση της ευρείας ποικιλίας των συμβάσεων απασχόλησης. Ακόμα, η υπηρεσία ικανοποιεί τις ανάγκες των εργοδοτών για ειδικευμένη εργασία και τα δικαιώματα των εργαζομένων αναφορικά με την προστασία της εργασίας.

Η υπηρεσία, από τα μέσα του 2004 μέχρι το 2008, είχε παράσχει υπηρεσίες σε περίπου 7.000 άτομα, είχε δημιουργήσει μια βάση δεδομένων 13.000 βιογραφικών σημειωμάτων και μια βάση δεδομένων για τις πολύ συχνά προσφερόμενες εργασίες στην επαρχία του Μιλάνο. Το 2006 συστάθηκε μια επιμορφωτική υπηρεσία επαγγελματικής κατάρτισης, σε συνεργασία με τα δημόσια και ιδιωτικά κέντρα, ενώ υπάρχει συνεργασία με Ιδρύματα που παρέχουν υποτροφίες και βοήθεια σε συμμετέχοντες στην επαγγελματική κατάρτιση (Chaloff, 2009).

B. «*Η κατάρτιση αλλοδαπών εργαζομένων στη χώρα προέλευσης τους*». Προκειμένου η επαρχία του Τρέντο να ικανοποιήσει την αυξημένη ζήτηση για καταρτισμένους εποχικούς εργαζόμενους στον τουρισμό, ξεκίνησε ένα διμερές πρόγραμμα συνεργασίας με μια Ρουμάνικη Επαγγελματική Σχολή Ξενοδοχειακών Επιχειρήσεων στο Βουκουρέστι.

Ο Δήμος σε συνεργασία με την Ένωση Εμπορίου και Τουρισμού και την Ομοσπονδία Συνεταιρισμών του Τρεντίνο σχεδίασε και υλοποίησε ένα Πρόγραμμα τεσσάρων φάσεων που περιλάμβανε:

- Επιλογή σπουδαστών για την ιταλική γλωσσική κατάρτιση στο Βουκουρέστι
- Για τους πρώτους¹³⁶, γλωσσική κατάρτιση δύο εβδομάδων στη Ιταλία και τρεις μήνες επαγγελματικής κατάρτισης στις διάφορες τουριστικές επιχειρήσεις του Τρέντο
- Επιπρόσθετη επαγγελματική κατάρτιση στη Σχολή στο Βουκουρέστι

¹³⁶ Ο αριθμός τους καθορίζεται κάθε έτος από τις σχετικές επιχειρήσεις του κλάδου.

- Υπογραφή εποχικής σύμβασης στους επιτυχόντες από τις τουριστικές επιχειρήσεις του Τρέντο.

Τα πλεονεκτήματα του Προγράμματος είναι σαφή: ποιοτική αναβάθμιση του τουριστικού προϊόντος, χαμηλότερες δαπάνες κατάρτισης στην Ρουμανία σε σχέση με το Τρέντο, κάλυψη της υψηλής εποχικής ζήτησης με καταρτισμένο προσωπικό.

2.6. Ισπανία

A. Το Πρόγραμμα *CASI (Centro de Atención Social a Immigrantes*: Κέντρο Κοινωνικής Φροντίδας Μεταναστών) αντιστοιχεί σε ένα δίκτυο 19 Κέντρων Βοηθείας Μεταναστών στην μητροπολιτική περιφέρεια της Μαδρίτης, που παρέχουν υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης πρώτης γραμμής. Προέκυψε από μια συνεργασία μεταξύ των τοπικών αρχών της Μαδρίτης και ΜΚΟ¹³⁷. Η καινοτομία του Προγράμματος είναι ότι βασίζεται στις τοπικές παρεμβάσεις των ΜΚΟ και στις επιχορηγήσεις της Τ.Α. της Μαδρίτης. Η κοινότητα της Μαδρίτης καλεί τις ΜΚΟ να υποβάλουν προσφορά για τη λειτουργία των Κέντρων, ενώ μεταβιβάζει ιδιαίτερη αυτονομία σε καθένα από αυτά για να αναπτύξει προγράμματα και να αναλάβει πρωτοβουλίες προσαρμοσμένες στην τοπική κοινωνία με βάση την τοπική αξιολόγηση των αναγκών.¹³⁸

Κάθε τοπική αρχή της Μαδρίτης έχει ένα CASI που λειτουργεί ως συμπληρωματικός μηχανισμός υποστήριξης των μεταναστών σε σχέση με τις κοινωνικές υπηρεσίες της Τ.Α. και του κεντρικού κράτους. Στόχοι των Κέντρων είναι:

- η βελτίωση των δεξιοτήτων και της απασχολησιμότητας των μεταναστών καθορίζοντας κατάλληλες παρεμβάσεις και προγράμματα υποστήριξης
- η συμβολή στην κοινωνική συνοχή αναπτύσσοντας προγράμματα και πρωτοβουλίες που επιβεβαιώνουν ενεργά την παρουσία μεταναστών στην κοινότητα, κωδικοποιώντας τις ευθύνες και τα δικαιώματά τους, και

¹³⁷ Πολλοί προσομοιάζουν τα CASI με τις λεγόμενες ΜΚΟ της τρίτης γενιάς όπου το κράτος ή η Τ.Α. μεταβιβάζει την αρμοδιότητα διαχείρισης και αντιμετώπισης ενός κοινωνικού προβλήματος στις ΜΚΟ που εξειδικεύονται στον αντίστοιχο τομέα, τις επιδοτεί και ελέγχει την αποτελεσματικότητα των δράσεών τους.

¹³⁸ Για παράδειγμα, στο CASI της Fuenlabrada στη Μαδρίτη, το προσωπικό αναγνώρισε ότι υπήρχε έλλειψη πληροφόρησης μεταξύ μεταναστών γονέων και σχολείων. Πολλοί γονείς δεν κατάλαβαν πλήρως το σχολικό σύστημα και δεν υπήρχε κανένας μηχανισμός για να τους πληροφορήσει ή να τους εξηγήσει πως λειτουργεί το σχολικό σύστημα. Έτσι, το CASI σε συνεργασία με την ένωση γονέων, τους δασκάλους και τις κοινωνικές υπηρεσίες ανέπτυξε ένα πιλοτικό έργο παροχής πληροφοριών και υποστήριξης στους γονείς, την περίοδο μεταξύ Απριλίου και Ιουνίου πριν αρχίσει το νέο σχολικό έτος.

Ομοίως, στο CASI που βρίσκεται στην περιοχή Ciudad Linea στη Μαδρίτη, αναπτύχθηκαν διάφορα ειδικά προγράμματα για τη διαχείριση των προβλημάτων της περιοχής αυτής. Το πρόγραμμα «Νυχτερινή Κουκουβάγια» ενέπλεξε εκπαιδευμένους επαγγελματίες στην επίσκεψη πάρκων και άλλων δημοσίων χώρων για να εξακριβώσουν που βρίσκονται οι άστεγοι και να τους βοηθήσουν οδηγώντας τους σε κατοικίες και στις κοινωνικές υπηρεσίες.

επιδιώκοντας να ενθαρρύνουν θετικούς διαύλους επικοινωνίας, μεταξύ μεταναστών και γηγενών.

Κάθε πελάτης των CASI εξετάζεται από ολιστική άποψη. Υπάρχει μια ομάδα τοπικών επαγγελματιών (κάποιοι από αυτούς είναι μετανάστες) που παρέχει μια σειρά συμπληρωματικών υποστηρίξεων νομικής, εργασιακής, διαπολιτισμικής και εκπαιδευτικής φύσης. Επιπλέον τα κέντρα παρέχουν στέγαση σε έκτακτη ανάγκη. Τα CASI βρίσκονται συνήθως σε περιοχές με υψηλή συγκέντρωση μεταναστευτικών πληθυσμών ενώ προσφέρουν βοήθεια ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς των μεταναστών (Corcoran, 2006).

B. «Ο Αγροτικός Συνεταιρισμός της Καταλονίας (O Unió de Pagesos de Catalunya)». Στην Λεϊδά, τοπικές αρχές, επιχειρηματίες, αγροτικός συνεταιρισμός και ΜΚΟ συνεργάζονται για τη διαχείριση της εποχικής μετανάστευσης, με τον αγροτικό συνεταιρισμό (Unió) να ηγείται της συνεργασίας. Ο Unió διαχειρίζεται ενεργά και προωθεί τη ροή της μετανάστευσης μεταξύ των χωρών προέλευσης-κυρίως της Κολομβίας και του Μαρόκο- και των αγροτικών περιοχών. Με τη συνεργασία των τοπικών αρχών των επαγγελματιών, και των Τοπικών Συμβουλίων Μεταναστών, παρέχει, κοινωνική υποστήριξη (πχ τη μεταφορά, συνοδεία και διερμηνεία των μεταναστών στο νοσοκομείο), εργασία, και μερικές πολιτιστικές δραστηριότητες στους εργαζομένους μετανάστες κατά τη διάρκεια της παραμονής τους στην Ισπανία. Ακόμα διασφαλίζει ότι οι εργαζόμενοι πληρώνονται σύμφωνα με τον εθνικό βασικό μισθό και έχουν πρόσβαση σε στέγαση. Η διαδικασία πρόσληψης και η διαχείριση της εργασίας διεξάγεται από εκπροσώπους των αγροτών, ανακουφίζοντας έτσι τον αγρότη ο οποίος δεν χρειάζεται να εμπλακεί ο ίδιος σε αυτή την διαδικασία και μειώνοντας το κόστος για τις τοπικές αρχές. Οι τελευταίες παρέχουν στον Unió ή στις επιχειρήσεις κατοικίες που έχουν στη δικαιοδοσία τους, με ειδικά μισθωτήρια (ιδιαίτερα χαμηλά ενοίκια)¹³⁹.

Η επιτυχία αυτής της πρακτικής βασίζεται αφενός στη φροντίδα και τη δέσμευση όλων των συνεργαζόμενων μερών και αφετέρου στην ανάγκη για αξιόπιστο εργατικό δυναμικό (η ετήσια συγκομιδή βρίσκεται σε κίνδυνο). Με την πρακτική που αναπτύσσει ο Unió, εργοδότες απολαμβάνουν του πλεονεκτήματος της προσβασιμότητας των εργαζομένων αφού η κατοικία βρίσκεται πάντα κοντά στον τόπο εργασία και οι εργαζόμενοι μετανάστες δεν έχουν επιπλέον έξοδα κίνησης, ζουν και εργάζονται τοπικά και έχουν μεταξύ άλλων την εγγύηση ότι θα έχουν το κατώτατο επίπεδο άνεσης στη στέγαση τους, πράγμα που δεν συμβαίνει στην ελεύθερη αγορά.

¹³⁹ Η Nufri, για παράδειγμα, μια ιδιωτική επιχείρηση επεξεργασίας φρούτων που λειτουργεί σε όλη την Ισπανία και έχει εργοστάσιο κοντά στην Mollerusa ανέπτυξε μια συνεργασία με τον Unió για την παροχή καλύτερης στέγασης. Έτσι, η επιχείρηση πληρώνει για μικρές κλιματιζόμενες κατοικίες κοντά στο εργοστάσιο, οι οποίες προσαρμόζονται στις περιφερειακές κυβερνητικές οδηγίες.

Γ. Καλή πρακτική στο πεδίο της απασχολησιμότητας των μεταναστών αποτελεί η **Σύμπραξη Pangea (ΜΚΟ) στην περιφέρεια Castilla - La Mancha**, που αποτελείται από οργανώσεις μεταναστών, ΜΚΟ, περιφερειακές και τοπικές δημόσιες αρχές. Γενικός στόχος της είναι να ευνοηθεί η συμμετοχή των μεταναστών ανδρών και γυναικών στην αγορά εργασίας με τη δημιουργία ολοκληρωμένων και εξειδικευμένων υπηρεσιών δια μέσου της παροχής συνοδευτικών υποστηρικτικών υπηρεσιών που συμβάλλουν στην πρόσβαση, τη μονιμότητα και τη βελτίωση της απασχολησιμότητας των μεταναστών.

Ειδικοί στόχοι της σύμπραξης είναι η καθιέρωση του θεσμού του διαπολιτισμικού μεσολαβητή μεταξύ του μεταναστευτικού πληθυσμού και των κατοίκων της περιφέρειας υποδοχής, ώστε να διευκολύνει την κατανόηση μεταξύ των διαφόρων μερών σε όλους τους τομείς της κοινωνικής ζωής και ιδιαίτερα στην αγορά εργασίας. Επιπλέον, αποσκοπεί στη δημιουργία μιας μόνιμης δομής που φροντίζει για τις ανάγκες και τις απαιτήσεις των μεταναστών ανδρών και γυναικών, καθώς και στη δημιουργία και εδραίωση τοπικών δικτύων συνεργασίας, που διευκολύνουν την ενσωμάτωση των μεταναστών στην αγορά εργασίας και στην κοινωνία στην οποία διαβιούν.

Οι «διαπολιτισμικοί σύνδεσμοι» ή μεσολαβητές μπόρεσαν να προσεγγίσουν περισσότερους από τους μισούς μετανάστες που ζουν στην αγροτική αυτή περιοχή και τους έφεραν σε επαφή με ολοκληρωμένες και εξειδικευμένες υπηρεσίες κατάρτισης και παροχής συμβουλών, καθώς και με προγράμματα συνεχούς στήριξης στον χώρο εργασίας. Τα μέτρα ευαισθητοποίησης συνδυάζονται με έρευνες «διαπολιτισμικού βαρόμετρου» σε θέματα όπως η κοινωνικοοικονομική και η πολιτισμική συνεισφορά του πληθυσμού των μεταναστών σε έναν συγκεκριμένο δήμο¹⁴⁰.

2.7. Πορτογαλία

Α. Καλή πρακτική στο πεδίο της ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης των πολιτών αποτελούν τα **Εθνικά Κέντρα Υποστήριξης των Μεταναστών** (Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante - CNAI), των οποίων οι υπηρεσίες εξελίσσονται συνεχώς ώστε να ανταποκρίνονται στις ανάγκες όχι μόνο του ολοένα αυξανόμενου πληθυσμού εγκαταστημένων μεταναστών στη χώρα, αλλά και των ημεδαπών πολιτών της (όλο και περισσότεροι χρησιμοποιούν την υπηρεσία). Βασική αποστολή των Κέντρων είναι η ανάπτυξη μίας ολοκληρωμένης στρατηγικής επικοινωνίας που συμβάλλει και ενθαρρύνει τους ενδιαφερόμενους μετανάστες και ταυτόχρονα ενημερώνει την κοινή γνώμη για τα δικαιώματα των μεταναστών.

¹⁴⁰ Βλ. <https://webgate.ec.europa.eu/equal/jsp/dpComplete.jsp?cip=ES&national=ES20040259>.

Δημιουργήθηκαν το 2003 προκειμένου να καλυφθούν οι ανάγκες των μεταναστευτικών πληθυσμών που είχαν εντοπιστεί και αποτελούν μια βασική απάντηση για την προώθηση μιας αποτελεσματικής ένταξης των μεταναστών σε τοπικό επίπεδο, λαμβάνοντας υπόψη πτυχές όπως η αυξανόμενη εδαφική διασπορά που χαρακτηρίζει τις μεταναστευτικές εισροές στην Πορτογαλία. Το θεσμικό πλαίσιο των Κέντρων τροποποιήθηκε με το Νόμο περί ιθαγένειας του 2006, που υπάγει στα κέντρα παράρτημα του Κεντρικού Μητρώου για τη διεκπεραίωση των αιτήσεων των μεταναστών και των κατιόντων τους που έχουν γεννηθεί στην Πορτογαλία. Στο πλαίσιο αυτό, γραφεία νομικής αρωγής από δικηγόρους παρέχουν ποιοτικές νομικές υπηρεσίες βασισμένες στις ανάγκες των αιτούντων.

Η δημιουργία τους υποκινεί μια συντονισμένη δράση, η οποία αποτελεί βασικό πυλώνα προώθησης της ένταξης των μεταναστών. Λειτουργούν σαν μικρές υπηρεσίες μιας στάσης παρέχοντας πληροφορίες στους μετανάστες και προσανατολισμό προς τους άλλους παρόχους υπηρεσιών ενώ ταυτόχρονα προωθούν διαπολιτισμικές δραστηριότητες με στόχο τη διευκόλυνση της ενσωμάτωσης. Επωφελούμενα των εταιρικών σχέσεων και των παρεμβάσεων τους σε τοπικό επίπεδο μπορούν και αναπτύσσουν δράσεις και δραστηριότητες προσαρμοσμένες στις συγκεκριμένες ανάγκες κάθε γεωγραφικής περιοχής. Τα 81 *CLAIIs* της χώρας είναι συνδεδεμένοι μέσω ενός δικτύου, υποστηρίζονται από εργαλεία του διαδικτύου, όπως το Skype και μια e-πλατφόρμα που ονομάζεται «*Κοινότητα CLAIIs*», ενώ βρίσκονται σε on line σύνδεση με τα δυο «Εθνικά Κέντρα Υποστήριξης Μεταναστών (*CNAIs*)»¹⁴¹ προκειμένου να τους παρέχεται βοήθεια και καθοδήγηση όταν την χρειάζονται.

Κάποια *CLAIIs* λειτουργούν την πρωτοβουλία «*CLAIIs σε Κίνηση*». Πρόκειται για μια επιτυχή στοχευμένη παρέμβαση με σκοπό τον εντοπισμό των αναγκών και την παροχή βοήθειας σε ακόμα μικρότερο επίπεδο, αυτό των «ενοριών». Παρέχονται front line υπηρεσίες από φορείς παροχής υπηρεσιών και διαπολιτισμικούς μεσολαβητές σε συνοικίες με υψηλή συγκέντρωση μεταναστευτικών πληθυσμών.

¹⁴¹ Τα Εθνικά Κέντρα Υποστήριξης Μεταναστών - *Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAIs)* δημιουργήθηκαν το 2004 στην Λισαβόνα και το Πόρτο ως αποτέλεσμα της συνεργασίας της ACIDI με την ΚτΠ κυρίως ΜΚΟ. Αποτελούν μοναδικές στην Ευρώπη, ολοκληρωμένες δομές υπηρεσιών μιας στάσης για τη μετανάστευση. Μέσα στα CNAIs στεγάζονται και λειτουργούν τμήματα όλων των δημοσίων υπηρεσιών που σχετίζονται με τη μετανάστευση. Έτσι λειτουργεί τμήμα της Υπηρεσίας Αλλοδαπών και Συνόρων, των υπουργείων Κοινωνικής Ασφάλειας, Υγείας, Εκπαίδευσης, Εργασίας, καθώς και υπηρεσία του Κεντρικού Μητρώου κ.ά. Τα CNAIs υποστηρίζονται από πλήθος πολιτισμικών διαμεσολαβητών και εξυπηρετούν σε 10 γλώσσες. Λειτουργούν με διευρυμένο ωράριο, 6 ημέρες την εβδομάδα. Μέσα στα CNAIs λειτουργεί παιδικός σταθμός ώστε όσοι ώρα εξυπηρετούνται οι μετανάστες τα παιδιά τους να φυλάσσονται και να απασχολούνται δημιουργικά από ειδικούς επαγγελματίες ενώ παρέχονται και υπηρεσίες ψυχολογικής στήριξης και συμβουλευτικής. Μέχρι το 2009 το CNAI της Λισαβόνας είχε εξυπηρετήσει πάνω από 1.300.000 μετανάστες, οι οποίοι εξυπηρετούνται άσχετα από το νομικό τους καθεστώς. Τα CNAIs, αξιολογήθηκαν από τον IOM δυο φορές (2006 και 2009) με πολύ θετικά αποτελέσματα.

B. «Κοινωνικός Συνήγορος». Πρόκειται για ένα πρόγραμμα στήριξης που υποστηρίζεται από την ACIDI, τους πορτογαλικούς δήμους κάποιες οργανώσεις της ΚτΠ και τον ΔΟΜ, περιλαμβάνοντας:

- ❑ Το «Συνήγορο της ACIDI». Είναι ένας συμβουλευτικός φορέας μεταναστών σε σχέση με πιθανά αιτήματά τους. Γραφεία του λειτουργούν στη Λισαβόνα και το Πόρτο.
- ❑ Το «Κέντρο Πληροφόρησης: Σε Κάθε πρόσωπο Ισότητα». Το Κέντρο ήταν αποτέλεσμα της συνεργασίας ACIDI-ΔΟΜ, με σκοπό την παροχή πληροφοριών σε μετανάστες μέσω τριών Δήμων.
- ❑ Το «Κέντρο Φιλοξενίας Jao De Deus». Λειτουργεί από το δήμο του Rodizio και αποσκοπεί στην παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας καθώς και στην προώθηση της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών που αντιμετωπίζουν ιδιαίτερα δύσκολες καταστάσεις.
- ❑ Το «Τμήμα Αναγνώρισης Προσόντων και Δεξιοτήτων». Σκοπό του τμήματος αποτελεί η επιτάχυνση των διαδικασιών αναγνώρισης των προσόντων και δεξιοτήτων των μεταναστών που εργάζονται στην Πορτογαλία. Λειτουργεί με τη συνεργασία τριών μεγάλων Δήμων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ. ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 η ελληνική κοινωνία και οι δημόσιες αρχές κλήθηκαν αιφνιδιαστικά να αντιμετωπίσουν μεταναστευτικές ροές προς τη χώρα ασύγκριτα μεγαλύτερες σε όγκο αναφορικά με τα προηγούμενα χρόνια. Η αλλαγή αυτή - από χώρα αποστολής σε χώρα υποδοχής μεταναστών - αρχικά αντιμετωπίστηκε φοβικά με κυρίαρχο στοιχείο την ανασφάλεια αλλά και την άγνοια διαχείρισης του φαινομένου και τη μετατροπή του από πρόβλημα σε πρόκληση.

Με την πάροδο του χρόνου άρχισε να γίνεται αντιληπτό ότι η παρουσία μεταναστών στη χώρα άπτεται όχι μόνο ζητημάτων δημοσίας τάξης και ασφάλειας αλλά πολύ ευρύτερα, ζητημάτων που αφορούν την αγορά εργασίας, τα κρίσιμα μεγέθη της οικονομίας, ακόμη και την αναπτυξιακή και γενικότερη προοπτική της χώρας, σε ένα νέο και ραγδαία μεταλλασσόμενο οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον, τόσο σε περιφερειακό, όσο και σε παγκόσμιο επίπεδο¹⁴².

1. Το θεσμικό πλαίσιο της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών

Ο πρώτος νόμος που ρύθμιζε θέματα μετανάστευσης ήταν ο ν. 1975/1991. Ο οποίος απέβλεπε κυρίως στον περιορισμό της μετανάστευσης, στον αυστηρότερο έλεγχο των συνόρων και στην απέλαση των παράτυπων μεταναστών. Τα νομοθετήματα που ακολούθησαν δεν ασχολήθηκαν με θέματα κοινωνικής ένταξης, με εξαίρεση το ν. 2910/2001¹⁴³, ο οποίος αναφερόταν σε ζητήματα υγείας, παιδείας, εργασίας και οικογενειακής κατάστασης των Υ.Τ.Χ. Επίσης, μεταξύ άλλων ανέθετε στους Δήμους την αρμοδιότητα παραλαβής και διαβίβασης στην αρμόδια υπηρεσία της Περιφέρειας των αιτημάτων χορήγησης και ανανέωσης αδειών διαμονής των αλλοδαπών.

Χρειάστηκαν πάνω από δεκαπέντε χρόνια ώστε η κοινωνική ένταξη των μεταναστών να ενταχθεί στη ελληνική δημόσια πολιτική. Η μεταρρυθμιστική παρέμβαση ήρθε με το ν.

¹⁴² Ενδεικτικό της αλλαγής ήταν ότι ο νομοθέτης συνέδεσε το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης μεταναστών με τα θέματα ρύθμισης της αγοράς εργασίας, αναθέτοντας την υλοποίηση του σχετικού προγράμματος στον ΟΑΕΔ και παρακάμπτοντας τις έως τότε αρμόδιες, κατά κύριο λόγο αστυνομικές αρχές.

¹⁴³ Ο ν.2910/2001 είχε διττό στόχο. Αφενός να προχωρήσει στην πραγματοποίηση ενός δεύτερου προγράμματος νομιμοποίησης και αφετέρου να δημιουργήσει προϋποθέσεις για μια μεσοπρόθεσμη ρύθμιση του μεταναστευτικού φαινομένου στη χώρα μέσα από διατάξεις που αφορούσαν θέματα ελέγχου των συνόρων, προϋποθέσεων εισόδου και πολιτογράφησης αλλοδαπών. Οι αλληπάλληλες τροποποιήσεις και οι εμβολωματικές λύσεις που προκρίθηκαν περιορίσαν τις δυνατότητές του. (Τριανταφυλλίδου, 2010).

3386/2005¹⁴⁴, ο οποίος δημιούργησε ένα πλαίσιο άσκησης της μεταναστευτικής πολιτικής εστιάζοντας στο τρίπτυχο νομιμότητα-ασφάλεια δικαιωμάτων-κοινωνική ένταξη.

Βασική καινοτομία του συγκεκριμένου νομοθετήματος είναι η εισαγωγή της πρώτης – και μοναδικής μέχρι σήμερα – ρύθμισης περί κοινωνικής ένταξης μεταναστών, που εντοπίζεται στο άρθρο 65§1 και προβλέπει ότι:

«1. Η κοινωνική ένταξη αποσκοπεί στη χορήγηση δικαιωμάτων στους υπηκόους τρίτων χωρών, τα οποία διασφαλίζουν αφενός την αναλογικώς ισότιμη συμμετοχή τους στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της χώρας και, αφετέρου, αποβλέπουν στην υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών κανόνων και αξιών της ελληνικής κοινωνίας, ώστε να ικανοποιούνται οι στόχοι των δράσεων του ολοκληρωμένου προγράμματος, ..., με παράλληλη διατήρηση της εθνικής τους ταυτότητας...».

Για την υλοποίηση της ρύθμισης, τα άρθρα 65 και 66 εισάγουν ένα Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα δράσης (Ο.Π.Δ.) για την Κοινωνική Ένταξη των αλλοδαπών με βάση το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και με σκοπό την επιτυχή ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία, την ισότιμη συμμετοχή τους στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της Χώρας (άρθρο 65 παρ. 1). Η έμφαση δίνεται στους τομείς που αφορούν την πιστοποιημένη γνώση της ελληνικής γλώσσας, την παρακολούθηση εισαγωγικών μαθημάτων ιστορίας, πολιτισμού και του τρόπου ζωής της ελληνικής κοινωνίας, την ένταξη στην αγορά εργασίας και την ενεργό κοινωνική συμμετοχή (άρθρο 66 παρ. 4). Περαιτέρω, ο ν. 3386/2005 συστήνει την Διυπουργική Επιτροπή Παρακολούθησης της Μεταναστευτικής Πολιτικής, η οποία συντονίζει το Ο.Π.Δ. (άρθ.3 παρ.2), ενσωματώνει τις Οδηγίες 2003/86/EK (άρθρα 53-64) και 2003/109/EK (άρθρα 67-70) και εισαγάγει αλλαγές στο διοικητικό μοντέλο¹⁴⁵ της μεταναστευτικής πολιτικής.

Το Νοέμβριο του 2007 το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. παρουσίασε το σχέδιο της Κ.Υ.Α. «Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης για την ομαλή προσαρμογή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Ελληνική Επικράτεια-Πρόγραμμα “ΕΣΤΙΑ”». Το «ΕΣΤΙΑ» καλύπτει την περίοδο 2007-2013, έχει προϋπολογισμό 19,6 εκατομμυρίων ευρώ

¹⁴⁴ Οι νέοι άξονες της μεταναστευτικής πολιτικής συνοψίζονται στην αντιμετώπιση του φαινομένου με εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής, 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. Με το ν. 3386/2005 οι αρμοδιότητες και ο κρίσιμος ρόλος των Δήμων ενισχύθηκε τόσο με την ενοποίηση της άδειας διαμονής και της άδειας εργασίας σε μια ενιαία άδεια, όσο και με τη διακηρυγμένη βούληση του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. να καταστούν οι δήμοι μοναδικό σημείο επαφής των υ.τ.χ. με τις υπηρεσίες του κράτους για τα ζητήματα των αδειών διαμονής.

¹⁴⁵ Οι πλέον σημαντικές αλλαγές στο διοικητικό μοντέλο ήταν ότι ο ν. 3386/2005 κωδικοποίησε τους τύπους των αδειών και τους κατέταξε σε επτά βασικές κατηγορίες, ενοποίησε τις άδειες (διαμονής και εργασίας) σε μια ενιαία και μετέτρεψε την Περιφέρεια σε κεντρικό φορέα έκδοσης των ενιαίων αδειών διαμονής

και διαρθρώνεται σε επιχειρησιακά προγράμματα ανά τομείς ένταξης¹⁴⁶, επιδιώκοντας την χάραξη προτεραιοτήτων της εθνικής στρατηγικής μετανάστευσης. Εάν και το «ΕΣΤΙΑ» αποτέλεσε την πιο αξιοσημείωτη παρέμβαση στο θέμα της ένταξης των μεταναστών στη Ελλάδα, εντούτοις η εικόνα που εμφανίζει σήμερα είναι της σχετικής εγκατάλειψης, αφού ουσιαστικά έχει μείνει στα χαρτιά¹⁴⁷.

Το θέμα της κοινωνικής ένταξης προσεγγίζει και ο ν. 3536/2007, ο οποίος συστήνει την Εθνική Επιτροπή για την κοινωνική Ένταξη των μεταναστών¹⁴⁸ με αρμοδιότητες που αφορούν την εισήγηση προτάσεων δράσης κοινωνικής ένταξης στην Διυπουργική Επιτροπή του άρθρου 3 του ν. 3386/2005, τη διεξαγωγή κοινωνικού διαλόγου, την κατάρτιση και παρακολούθηση επιχειρησιακών προγραμμάτων κοινωνικής ένταξης

Τέλος, σημαντικό βήμα για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών αποτελεί ο ν.3838/2010 ο οποίος δίνει, υπό σειρά προϋποθέσεων, το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στις εκλογές της Τ.Α., σε μετανάστες που διαμένουν στη χώρα. Το Δ΄ Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε στην υπ' αριθμ. 350/2011 απόφασή του, τις συγκεκριμένες διατάξεις του νόμου αντισυνταγματικές. Το ζήτημα παραπέμφθηκε προς οριστική κρίση στην Ολομέλεια του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου της οποίας η απόφαση αναμένεται.

2. Ο ρόλος των Ο.Τ.Α. στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών

Η Ελλάδα είναι ενιαίο κράτος που οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα και διοικητικά διαιρείται σε 325 δήμους και 13 περιφέρειες. Η συνταγματική κατοχύρωση των δυο βαθμών Τ.Α. προβλέπεται στο άρθρο 102 παρ.1 του Συντάγματος του 1975, που αναγνωρίζει τεκμήριο αρμοδιότητας των τοπικών υποθέσεων υπέρ αυτών.

¹⁴⁶ Τα Επιχειρησιακά Προγράμματα του «ΕΣΤΙΑ» αφορούν έξι (6) άξονες παρέμβασης:

- ❖ Την **πληροφόρηση-εξυπηρέτηση**, που στοχεύει στην πληροφόρηση των μεταναστών για όλα όσα τους αφορούν, την διαμόρφωση κατάλληλων δομών και την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης.
- ❖ Την **προώθηση στην απασχόληση**, που αφορά την προώθηση των μεταναστών στην αγορά εργασίας, την ανάδειξη της επιχειρηματικότητας τους, την κατάρτιση και την υποστήριξη μεγάλων επενδύσεων.
- ❖ Την **εκπαίδευση**, με μέτρα που αφορούν την εκπαίδευση των νέων μεταναστών, την εκμάθηση της Ελληνικής γλώσσας και του Ελληνικού πολιτισμού.
- ❖ Την **υγεία και τη στέγαση**, που αφορά σε δράσεις που θα βελτιώσουν το υγειονομικό επίπεδο των μεταναστών, τη δημιουργία κινητών ιατρικών μονάδων, δράσεις για την αποτροπή της γκετοποίησης.
- ❖ Τον **πολιτισμό**.
- ❖ Τη **σωφρονιστική μεταχείριση και μέριμνα για τους αποφυλακιζόμενους**, με δράσεις μεταξύ άλλων, προστασίας για τους ανήλικους μετανάστες παραβάτες, την στήριξη των μεταναστών στις φυλακές, την συμβουλευτική υποστήριξη αποφυλακιζόμενων μεταναστών.

¹⁴⁷ Αποσπασματικές δράσεις του εφαρμόζονται μέσω των δράσεων που αναθέτει η Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης του Υπουργείου Εσωτερικών (που δρα ως Υπεύθυνη Αρχή του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης στην Ελλάδα), αφετέρου μέσω των αντίστοιχων δράσεων της Διεύθυνσης Κοινωνικής Αντίληψης και Αλληλεγγύης του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (που δρα ως Υπεύθυνη Αρχή του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων στην Ελλάδα).

¹⁴⁸ Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ) σε σχετική γνωμοδότησή της παρατηρεί ότι η θετική και πρωτοποριακή ίδρυση της Εθνικής Επιτροπής για την Κοινωνική Ένταξη των μεταναστών συνοδεύεται από δύο ατέλειες που προκύπτουν από την τη μη συμμετοχή οργανώσεων μεταναστών στη σύνθεσή της: α) την ελλιπή νομιμοποίησή της και β) την μη ανάπτυξη της αναγκαίας δημόσιας διαβούλευσης (Κόντης, 2009).

Σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο του Ν. 2218/94, οι αρμοδιότητες άσκησης πολιτικής των Δήμων στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης αφορούσαν τις ακόλουθες ενότητες:

- ο ίδρυση και λειτουργία παιδικών, βρεφικών, βρεφονηπιακών σταθμών και νηπιαγωγείων, κέντρων ψυχαγωγίας και αναψυχής ηλικιωμένων, βρεφοκομείων, ορφανοτροφείων, Κ.Α.Π.Η. και κέντρων υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με ειδικές ανάγκες καθώς και μελέτη και εφαρμογή κοινωνικών προγραμμάτων
- ο προστασία της ζωής και της υγείας των κατοίκων και κατάρτιση ειδικών προγραμμάτων πρόληψης, άμεσης βοήθειας και θεραπείας.

Οι σχετικές αρμοδιότητες των ΟΤΑ προβλέπονται είτε στη νομοθεσία περί ΟΤΑ είτε σε ειδικές διατάξεις νόμων.

α) Στο πρώτο πλαίσιο εντάσσονται οι αρμοδιότητες που προβλέπονται στον ίδιο τον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα. Εδώ υπάγεται η αρμοδιότητα ίδρυσης και λειτουργίας παιδικών, βρεφικών, βρεφονηπιακών σταθμών και νηπιαγωγείων, κέντρων ψυχαγωγίας και αναψυχής ηλικιωμένων, βρεφοκομείων, ορφανοτροφείων, ΚΑΠΗ και κέντρων υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με ειδικές ανάγκες, καθώς και μελέτης και εφαρμογής κοινωνικών προγραμμάτων, που ρυθμίζεται στο άρθρο 24§1δ' του Π.Δ. 410/95.

β) Στο δεύτερο πλαίσιο εντάσσονται οι προνοιακές αρμοδιότητες που είτε μεταβιβάζονται νομοθετικά στους Ο.Τ.Α., είτε προβλέπονται σε αυτοτελείς νομοθετικές ρυθμίσεις.

Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης ενισχύθηκαν σημαντικά με την υιοθέτηση του νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, που εγκρίθηκε με το Ν. 3463/2006 (ΦΕΚ Α' 114/8.6.2006). Σύμφωνα με το νέο θεσμικό πλαίσιο, οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ καλύπτουν πλέον και τον τομέα «Κοινωνική Προστασία και Αλληλεγγύη», στον οποίο περιλαμβάνονται ιδίως:

«1. 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.λπ. και τη μελέτη και εφαρμογή σχετικών κοινωνικών προγραμμάτων.

2. 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.

3. Η μέριμνα για τη στήριξη αστεγών και οικονομικά αδυνάτων δημοτών, με την παραχώρηση δημοτικών και κοινοτικών οικοπέδων σε αυτούς ή με την παροχή χρηματικών βοηθημάτων, ειδών διαβίωσης και περίθαλψης σε κατοίκους που αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα διαβίωσης κατά τις προβλέψεις αυτού του Κώδικα.

Η ανάλυση των σχετικών αρμοδιοτήτων οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι ΟΤΑ διαθέτουν την αρμοδιότητα ανάπτυξης δράσεων στο πεδίο της επιδοματικής στήριξης ευπαθών ομάδων του πληθυσμού¹⁴⁹. Υιοθετείται, έτσι, ένα διευρυνόμενο πλαίσιο παρέμβασης των ΟΤΑ στην άσκηση προνοιακών πολιτικών, που αποτελεί εδώ και δεκαετίας θεσμικό και επιχειρησιακό κεκτημένο στα περισσότερα εθνικά συστήματα κοινωνικής πρόνοιας των χωρών της Ευρωπαϊκής περιφέρειας. Όμως, οι σχετικές αρμοδιότητες των ΟΤΑ περιορίζονται αυστηρά στο επίπεδο **των τοπικών υποθέσεων** (πρόκειται για υποθέσεις που αφορούν τα χωρικά πλαίσια του οικείου ΟΤΑ και δεν επηρεάζουν την υπόλοιπη χώρα ή γενικότερα εθνικά συμφέροντα), με αποτέλεσμα να μην επεκτείνονται σε **προνοιακές υποθέσεις κρατικού χαρακτήρα**, που παραμένουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

Οι ΟΤΑ στο υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο οργανώνουν τις παρεχόμενες υπηρεσίες είτε μέσω της σύστασης νομικών προσώπων (ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ, δηλαδή δημοτικές επιχειρήσεις, αναπτυξιακές εταιρίες ή αστικές μη κερδοσκοπικές εταιρίες) είτε μέσω της σύστασης κοινωνικής υπηρεσίας η οποία λειτουργεί στον εσωτερικό κορμό του δήμου. Ειδικότερα, το μοντέλο κοινωνικής παρέμβασης των ΟΤΑ στηρίζεται στη διάκριση μεταξύ των οργάνων που σχεδιάζουν και των οργάνων που υλοποιούν, δηλαδή παρέχουν κοινωνικές υπηρεσίες. Η χάραξη και η ευθύνη του σχεδιασμού της άσκησης κοινωνικής πολιτικής στους ΟΤΑ ανήκει στα πολιτικά πρόσωπα. Οι αποφάσεις δηλαδή λαμβάνονται από τα Δημοτικά Συμβούλια, ενώ συνήθως ο/η Δήμαρχος και ο/η Αντιδήμαρχος ορίζονται ως υπεύθυνοι για την άσκηση της κοινωνικής πολιτικής στο Δήμο (ως πρόεδροι του οργανισμού, των ΝΠΔΔ και των Δημοτικών Επιχειρήσεων).

Με το Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87 Α' /2010) «**Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης**» διαμορφώνεται ένα νέο πλαίσιο **ανάπτυξης της Τοπικής Διακυβέρνησης μέσω των αιρετών Περιφερειών και των νέων,**

¹⁴⁹ Το άρθρο 202 παρ.3 Ν. 3463/2006 προβλέπει ρητώς ότι «Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, καθώς και για την αντιμετώπιση έκτακτης και σοβαρής ανάγκης επιτρέπεται να χορηγούνται στους οικονομικά αδύνατους κατοίκους και πολυτέκνους είδη διαβίωσης ή περιθάλψεως, κυρίως ιατροφαρμακευτικής και νοσοκομειακής, με απόφαση του δημοτικού και κοινοτικού συμβουλίου. Με τους ίδιους όρους επιτρέπεται να χορηγούνται χρηματικά βοηθήματα».

ισχυροποιημένων Ο.Τ.Α. Α' βαθμού. Οι δύο βαθμοί λειτουργούν μόνο εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που τους απονέμονται και οι σχέσεις τους δεν είναι σχέσεις ιεραρχίας και ελέγχου αλλά σχέσεις συνεργασίας και συναλληλίας.

Στο πλαίσιο της Νέας Αρχιτεκτονικής επαναθεμελιώνεται η **πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση με λιγότερους και ισχυρότερους Δήμους**, ανεξαιρέτως σε όλη τη χώρα, οι οποίοι χωροθετούνται με βάση αντικειμενικά (γεωγραφικά, δημογραφικά, αναπτυξιακά κ.ά.) κριτήρια, ικανοί να ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις, να αξιοποιούν τη σύγχρονη τεχνολογία και μεθόδους διοίκησης και έτοιμοι να υποδεχθούν διευρυμένες αρμοδιότητες ιδίως από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις σε τομείς όπως για παράδειγμα η παιδεία, η υγεία, η απασχόληση, το περιβάλλον, οι μεταφορές.

Ο αριθμός των Δήμων σε όλη τη χώρα, με την εφαρμογή των κριτηρίων συνενώσεων περιορίστηκε δραστικά. Έτσι, οι νέοι και ισχυροί δήμοι αναλαμβάνουν νέες αρμοδιότητες, μαζί με τους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους που προέρχονται από την καταργούμενη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, όπως:

- η πρόνοια και η προστασία της δημόσιας υγείας
- η ανέγερση σχολικών κτιρίων
- η εποπτεία δια βίου μάθησης
- η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού
- η ένταξη των μεταναστών
- οι πολεοδομικές εφαρμογές
- ο υγειονομικός έλεγχος
- η προστασία της παιδικής και της τρίτης ηλικίας
- οι λαϊκές αγορές
- οι αδειοδοτήσεις και ο έλεγχος πολλών τοπικών, οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων
- η πολιτική προστασίας, με την ένταξη των δήμων στον εθνικό σχεδιασμό με συγκεκριμένο ρόλο και αρμοδιότητες.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του **άρθρου 94 παρ. 1α του Ν. 3852/2010** «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» από την 1η Ιανουαρίου 2011 μεταφέρονται στους δήμους της χώρας πρόσθετες αρμοδιότητες, πέραν αυτών που ασκούνται ήδη σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 75 του ΚΔΚ. Οι αρμοδιότητες αυτές μπορούν να διακριθούν σε δυο κατηγορίες:

Στην πρώτη κατηγορία εντάσσονται οι αρμοδιότητες που αποτελούν το σύνολο του τομέα πολεοδομίας και παροχής προνοιακών επιδομάτων. Για την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών, παρέχεται διοικητική υποστήριξη από το δήμο της έδρας του νομού ή από τον αντίστοιχο δήμο που ήταν έδρα των αποκεντρωμένων υπηρεσιών των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων που ασκούσαν τις αρμοδιότητες αυτές, στους δήμους που υπάγονταν στη χωρική τους αρμοδιότητα. Στους δήμους που παρέχουν διοικητική υποστήριξη μετατάχθηκε το προσωπικό των υπηρεσιών των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων που τις ασκούσε, οι οποίες συνεχίζουν να εξυπηρετούν τους πολίτες των δήμων που εξυπηρετούσαν μέχρι σήμερα.

Οι υπηρεσίες των δήμων, που ασκούν πρόσθετες αρμοδιότητες, στο πλαίσιο διοικητικής υποστήριξης, εξακολουθούν να στεγάζονται στους ίδιους χώρους όπου ήταν εγκαταστημένες οι αντίστοιχες υπηρεσίες της Ν.Α. μέχρι την εξασφάλιση άλλης κτιριακής υποδομής, εφόσον τούτο καταστεί αναγκαίο.

Στη δεύτερη κατηγορία εντάσσονται αρμοδιότητες, κυρίως διοικητικού χαρακτήρα, οι οποίες ασκούνται από όλους τους δήμους της χώρας. Στην περίπτωση που κάποιος δήμος δεν διαθέτει προσωπικό ή υλικοτεχνική υποδομή, επαρκή για την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών, μπορεί να ζητήσει διοικητική υποστήριξη όπως αυτή προσδιορίζεται στην ανωτέρω απόφαση από το δήμο της έδρας του νομού.

Μέχρι την κατάρτιση των νέων Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των δήμων, οι πρόσθετες αρμοδιότητες ασκούνται από υφιστάμενες συναφείς υπηρεσίες, οι οποίες προσδιορίζονται με απόφαση του Δημάρχου.

Οι πρόσθετες αρμοδιότητες στον τομέα «Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης», όπως εντάσσονται στους τομείς του άρθρου 94 του Ν. 3852/2010, είναι:

1. Η καταβολή επιδομάτων σε τυφλούς, κωφάλαλους, ανασφάλιστους παραπληγικούς, τετραπληγικούς και ακρωτηριασμένους, ανίκανους προς εργασία, υποφέροντες από εγκεφαλική παράλυση (σπαστικούς), απροστάτευτους ανήλικους, υποφέροντες από αιμολυτική αναιμία και βαριά ανάπηρους, καθώς και σε λοιπά άτομα δικαιούμενα παροχής κοινωνικής προστασίας, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.δ. 57/1973 (ΦΕΚ 149 Α), της σχετικής νομοθεσίας, καθώς και των οικείων κανονιστικών ρυθμίσεων (άρθρο 94 παρ. 3Β αριθ.17). Σημειώνεται ότι το διατροφικό επίδομα που χορηγείται σε νεφροπαθείς που υποβάλλονται σε αιμοκάθαρση συνεχίζει να καταβάλλεται από τις Διευθύνσεις Υγείας των Περιφερειών.

2. Η εφαρμογή προγραμμάτων εμβολιασμών και η διενέργειά τους (άρθρο 94 παρ.3Β αριθ.

7). Η άσκηση της αρμοδιότητας αυτής αφορά σε προγράμματα εμβολιασμών των πολιτών, που διενεργούνται σύμφωνα με τις οδηγίες που αποστέλλονται από

το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης με ευθύνη είτε των δημοτικών ιατρείων, εφόσον υφίστανται, είτε σε συνεργασία με αντίστοιχες δημόσιες υπηρεσίες, νοσοκομεία, κέντρα υγείας κ.λπ.

3. Η τήρηση κανόνων υγιεινής των δημόσιων και ιδιωτικών σχολείων (άρθρο 94 παρ.3B αριθ. 8). Η αρμοδιότητα αφορά στον εντοπισμό θεμάτων τήρησης υγιεινής από οριζόμενο υπάλληλο του δήμου, είτε κατόπιν καταγγελίας είτε μετά από προγραμματισμένο έλεγχο και επίλυση του προβλήματος, είτε με ίδια μέσα είτε σε συνεργασία με τους επόπτες υγείας της περιφέρειας και άλλους συναρμόδιους φορείς.

4. Η χορήγηση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας ιδρυμάτων παιδικής πρόνοιας σε ιδιώτες, καθώς και σε συλλόγους ή σωματεία, που επιδιώκουν φιλανθρωπικούς σκοπούς (άρθρο 94 παρ.3B αριθ. 9).

5. Η άσκηση ελέγχου και εποπτείας στα ιδρύματα παιδικής προστασίας ιδιωτικού δικαίου (ιδιωτικοί παιδικοί σταθμοί) και η ευθύνη λειτουργίας των παιδικών εξοχών (άρθρο 94 παρ.3B αριθ. 10).

6. Η εποπτεία επί των φιλανθρωπικών σωματείων και ιδρυμάτων, καθώς και η έγκριση του προϋπολογισμού τους, η παρακολούθηση και ο έλεγχος των επιχορηγήσεων, που δίδονται σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου με κοινωφελείς σκοπούς (άρθρο 94 παρ.3B αριθ. 11).

7. Η οικονομική ενίσχυση αυτοστεγαζόμενων, η μίσθωση ακινήτων, η ρύθμιση διαφόρων θεμάτων κοινωνικής κατοικίας και η επιβολή κυρώσεων για παραβάσεις της οικείας νομοθεσίας (άρθρο 94 παρ.3B αριθ. 12).

8. Ο διορισμός μελών διοικητικών συμβουλίων, η εποπτεία και η ρύθμιση θεμάτων λειτουργίας ιδρυμάτων προστασίας και αγωγής οικογένειας του παιδιού (όπως Κέντρων Παιδικής Μέριμνας, Παιδικών Σταθμών, Παιδικών Εξοχών, παραρτημάτων ΠΙΚΠΑ και ΚΕΠΕΠ) (άρθρο 94 παρ.3B αριθ. 13).

9. Ο ορισμός ιατρών προς εξέταση επαγγελματιών και εργαζομένων σε καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος για τη χορήγηση σε αυτούς βιβλιαρίων υγείας (άρθρο 94 παρ.3B αριθ. 14). Η άσκηση της αρμοδιότητας οριοθετείται στον ορισμό ιδιωτών γιατρών, που έχουν έδρα στα διοικητικά όρια του δήμου, και αποστολή του σχετικού καταλόγου στην περιφερειακή αυτοδιοίκηση η οποία εξακολουθεί να είναι αρμόδια για τη χορήγηση των βιβλιαρίων υγείας.

10. Η - στο πλαίσιο πιλοτικών προγραμμάτων του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης- χορήγηση της Κάρτας Αναπηρίας, μετά από σχετική γνωμοδότηση της αρμόδιας Επιτροπής Πιστοποίησης Αναπηρίας (άρθρο 94 παρ.3B αριθ. 15).

11. Η έκδοση πιστοποιητικών οικονομικής αδυναμίας (άρθρο 94 παρ.3B αριθ. 16).
12. Η δωρεάν παραχώρηση της χρήσης οικημάτων λόγω απορίας ή για άλλους σοβαρούς λόγους (άρθρο 94 παρ.3B αριθ. 18).
13. Η αναγνώριση δικαιούχων στεγαστικής συνδρομής (άρθρο 94 παρ.3B αριθ. 19).
14. Η υλοποίηση:
 - ο προγραμμάτων δημόσιας υγιεινής που οργανώνονται από το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης ή από άλλα Υπουργεία, το κόστος των οποίων βαρύνει απευθείας τον προϋπολογισμό του αντίστοιχου Υπουργείου,
 - ο εκτάκτων προγραμμάτων δημόσιας υγείας, τα οποία εκτελούνται με έκτακτη χρηματοδότηση
 - ο προγραμμάτων δημόσιας υγείας που χρηματοδοτούνται από πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 94 παρ.3B αριθ. 20).
15. Η έκδοση αποφάσεων παροχής κοινωνικής προστασίας (άρθρο 94 παρ.3B αριθ. 21).
16. Η χορήγηση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας δημοτικών και ιδιωτικών παιδικών ή βρεφονηπιακών σταθμών (άρθρο 94 παρ.3B αριθ. 22).
17. Η χορήγηση αδειών διενέργειας λαχειοφόρων αγορών, εράνων και φιλανθρωπικών αγορών (άρθρο 94 παρ.3B αριθ. 23).
18. Η έκδοση τοπικών υγειονομικών διατάξεων και η λήψη μέτρων σε θέματα δημόσιας υγιεινής (άρθρο 94 παρ.3B αριθ. 24).
19. Η πληροφόρηση των δημοτών για θέματα δημόσιας υγείας (άρθρο 94 παρ.3B αριθ.25).
20. Η χορήγηση άδειας λειτουργίας ιδιωτικών επιχειρήσεων περίθαλψης ηλικιωμένων ή ατόμων, που πάσχουν ανίατα από κινητική αναπηρία (άρθρο 94 παρ.3B αριθ. 26).
21. Η επιβολή κυρώσεων σε ιατρούς, οι οποίοι πωλούν φάρμακα χωρίς άδεια, καθώς και σε βάρος ιατρών και φαρμακοποιών για κατοχή ή πώληση δειγμάτων φαρμάκων (άρθρο 94 παρ.3B αριθ. 27).
22. Η οργάνωση αυτοτελώς ή σε συνεργασία με τις αντίστοιχες περιφερειακές υπηρεσίες ειδικών προγραμμάτων για την προστασία και προαγωγή της Δημόσιας Υγείας στην περιοχή αρμοδιότητάς τους, κατά τις ρυθμίσεις της παρ. 7 του άρθρου 14 του ν. 3172/2003 (ΦΕΚ 197, Α) (άρθρο 94 παρ.3B αριθ. 28).
23. Η εφαρμογή προγραμμάτων για την καταπολέμηση λοιμωδών και παρασιτικών νοσημάτων ζώων (άρθρο 94 παρ.3B αριθ. 29).

24. Η επιβολή ή άρση υγειονομικών μέτρων, λόγω εμφάνισης βαριάς επιζωοτίας για την έκδοση πιστοποιητικών προς μεταφορά ζώων (άρθρο 94 παρ.3B αριθ. 30).

25. Ο ορισμός ελεγκτή γιατρού ΟΓΑ για τα ν.π.δ.δ. του νομού (άρθρο 94 παρ.3B αριθ. 31).

26. Ο ορισμός μελών του Διοικητικού Συμβουλίου των Ταμείων Πρόνοιας και Προστασίας Πολυτέκνων, από το Δήμο, όπου εδρεύουν τα Ταμεία (άρθρο 94 παρ.3B αριθ. 32)».

Το σύνολο των αρμοδιοτήτων που αφορούν τον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας, όπως η καταβολή επιδομάτων στους δικαιούχους, η χορήγηση κάρτας αναπηρίας ή άδεια ίδρυσης και εποπτείας ιδρυμάτων πρόνοιας, παιδικών σταθμών και επιχειρήσεων περίθαλψης ηλικιωμένων και ΑΜΕΑ, καθώς επίσης δημόσιας υγείας και υγιεινής και η κοινωνική προστασία, μεταφέρονται από τις Νομαρχίες στους Δήμους για την καλύτερη και εγγύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

Η άσκηση κοινωνικής πολιτικής θα πραγματοποιείται μέσω της «**υπηρεσιακής μονάδας άσκησης κοινωνικής πολιτικής**»¹⁵⁰, μετά τη συγχώνευση των νομικών προσώπων που παρέχουν κοινωνικές υπηρεσίες στους Δήμους και μιας κοινωφελούς επιχείρησης, μετά τη συγχώνευση των κοινωφελών επιχειρήσεων των συνενωμένων Δήμων.

Όσον αφορά το πεδίο της ένταξης των μεταναστών, με βάση τις διατάξεις των Νόμων 2910/2001 και 3386/2005 οι Δήμοι ανέλαβαν την αρμοδιότητα παραλαβής και διαβίβασης στην αρμόδια υπηρεσία της Περιφέρειας των αιτημάτων χορήγησης και ανανέωσης αδειών διαμονής των αλλοδαπών¹⁵¹. Ο Νόμος 3463/2006¹⁵² (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων-ΚΔΚ)

¹⁵⁰ Οι συνιστώμενοι Δήμοι και στο πλαίσιο κατάρτισης των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας και της Συγκρότησης των υπηρεσιών τους, σύμφωνα με το άρθρο 10 του κυρ. νόμου 3584/2007 (Φ.Ε.Κ. 143, Α), υποχρεούνται μέχρι 31.12.2012 να περιλάβουν, στους ανωτέρω οργανισμούς, και υπηρεσιακές μονάδες με τα ακόλουθα αντικείμενα:

α) Προγραμματισμού και Ανάπτυξης
β) Οικονομική υπηρεσία
γ) Τεχνική υπηρεσία
δ) Τεχνολογίας, Πληροφορικής και Επικοινωνιών
ε) Διαφάνειας
στ) Νομικής υποστήριξης
ζ) Διοίκησης – Διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού
η) Άσκησης Κοινωνικής Πολιτικής
θ) Περιβάλλοντος – Πολιτικής Προστασίας
ι) Παιδείας, Πολιτισμού, Αθλητισμού, Νέας Γενιάς και
ια) Γεωργίας, Κτηνοτροφίας και Αλιείας, εφόσον ασκούνται αντίστοιχες αρμοδιότητες.

¹⁵¹ Άλλες αρμοδιότητες των Δήμων που αφορούν αλλοδαπούς είναι:

- Η εμπλοκή τους στη διαδικασία πολιτογράφησης καθώς είναι επιφορτισμένοι από το νόμο με την παραλαβή των σχετικών αιτημάτων
- Η διενέργεια οικείων πράξεων ληξιαρχικού χαρακτήρα που αφορούν την αστική κατάσταση των αλλοδαπών
- Η διεκπεραίωση για λογαριασμό των αλλοδαπών μέσω των Κ.Ε.Π, όλων εκείνων των διοικητικών διαδικασιών που τους ενδιαφέρουν και εμπίπτουν στον κύκλο εργασιών των Κ.Ε.Π.

¹⁵² Ο ΚΔΚ κατοχυρώνει μια θεματική συστηματοποίηση των αρμοδιοτήτων για τοπικές υποθέσεις τις οποίες κατατάσσει» στους εξής επτά τομείς:

□ Ανάπτυξη

διευρύνει τις αρμοδιότητες των Δήμων στο πεδίο της ένταξης μεταναστών, προβλέποντας για πρώτη φορά με το άρθρο 75 ότι στις αρμοδιότητες τους περιλαμβάνεται «ο σχεδιασμός και εφαρμογή προγραμμάτων ή συμμετοχή σε προγράμματα και δράσεις για την ένταξη αθίγγανων, παλιννοστούντων ομογενών, **μεταναστών** και προσφύγων στην κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ζωή της τοπικής κοινωνίας»¹⁵³.

Ο πρώτος νόμος, όμως που εξασφαλίζει στους Δήμους την αρμοδιότητα συγκρότησης και λειτουργίας ενός γνήσιου μηχανισμού κοινωνικής ένταξης των μεταναστών είναι ο Ν.3852/2010 «*Νέα αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης*», προβλέποντας στο άρθρο 78 ότι οι Δήμοι αναλαμβάνουν την ευθύνη συγκρότησης και λειτουργίας των **Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ)**.

Πρόκειται για έναν θεσμό δοκιμασμένο εδώ και πολλά χρόνια στην Ευρώπη που λειτουργεί ως «εργαλείο» κοινωνικής ένταξης των μεταναστών¹⁵⁴. Τα ΣΕΜ λειτουργούν ως συμβουλευτικά όργανα με σκοπό την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία. Έργο τους αποτελεί η καταγραφή και η διερεύνηση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες που κατοικούν μόνιμα στην επικράτεια του δήμου, ως προς την ένταξη 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.

-
- ☐ Περιβάλλον
 - ☐ Ποιότητα Ζωής και Εύρυθμη Λειτουργία των Πόλεων και των Οικισμών
 - ☐ Απασχόληση
 - ☐ Κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη
 - ☐ Παιδεία, πολιτισμός και αθλητισμός
 - ☐ Πολιτική Προστασία.

¹⁵³ Ο διαρκώς διευρυνόμενος ρόλος των ΟΤΑ συμπεριέλαβε, κυρίως από τη δεκαετία του 1990 και μετά, το πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Οι φορείς Τ.Α, όντας εξ ορισμού εγγύτερα στο επίπεδο ανάδυσης και άρα δυνητικά βέλτιστου χειρισμού των προβλημάτων κοινωνικής φύσεως βρίσκονται σε πλεονεκτικότερη θέση μεταξύ των φορέων δημόσιας δράσης για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Αντιστρόφως η κεντρική εξουσία στην προσπάθειά της να ελέγξει και να υπερβεί την αυξανόμενη αδυναμία κεντρικού αποτελεσματικού χειρισμού μιας πανσπερμίας λεπτομερειών εφαρμογής και τεχνικών προβλημάτων, επεδίωξε να μεταφέρει τα διαχειριστικά ζητήματα στους τοπικούς θεσμούς. Πάγιο αίτημα της ΚΕΔΚΕ ήταν η κοινωνική πολιτική να αποτελέσει πλήρη αρμοδιότητα για την Τ.Α. Η κοινωνική στήριξη των μεταναστών είναι θεσμικά κατοχυρωμένη αρμοδιότητα των Δήμων, σύμφωνα με τον ΚΔΚ. Όμως έως σήμερα δεν έχει εξασφαλιστεί χρηματοδότηση της άσκησης αυτών των αρμοδιοτήτων, με αποτέλεσμα αυτές οι αρμοδιότητες να ασκούνται ευκαιριακά και όχι στο πλαίσιο ενός εθνικού σχεδίου προώθησης της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών.

¹⁵⁴ Ο θεσμός έλκει τις ρίζες του στη δεκαετία του 1960 και πήρε τη μορφή πανευρωπαϊκής σύμβασης το 1992 από το Συμβούλιο της Ευρώπης. Προέκυψε κατόπιν αιτημάτων των τοπικών κοινωνιών, προς εξεύρεση ενός θεσμικού τρόπου αντιμετώπισης των κατά τόπους ζητημάτων που απασχολούν τους μετανάστες. Τα ΣΕΜ που ιδρύονται με το ν.3852/2010 αποτελούνται 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 στο δήμο. Τα ΣΕΜ αναμένεται να ενισχύσουν την κοινωνική ένταξη των μεταναστών δίνοντας τους ενεργό ρόλο και ισότιμη συμμετοχή σε όλα συμβαίνουν στις περιοχές που ζουν. Ο θεσμός αναμένεται να οδηγήσει σε τοπικές κοινωνίες συνεργασίας, δημοκρατικής συνύπαρξης και αλληλεγγύης με απώτερο σκοπό την ευημερία όλων των πολιτών και την κοινωνική συνοχή. Βλ. σχετικά <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/dimoi.pdf>.

3. Καλές πρακτικές κοινωνικής ένταξης μεταναστών

Εκτός από την παραδοσιακή άσκηση αρμοδιοτήτων διοικητικής φύσης ή κοινωνικού περιεχομένου, που ανάγονται στο πεδίο των αρμοδιοτήτων των δήμων και απευθύνονται σε όλους τους πολίτες, οι πιο δραστήριοι και ευαισθητοποιημένοι Δήμοι έχουν αναπτύξει και παρέχουν στους αλλοδαπούς κατοίκους της περιοχής τους ειδικές και στοχευμένες υπηρεσίες ένταξης. Οι σχετικές υπηρεσίες επικεντρώνονται στα πεδία της ενημέρωσης, της συμβουλευτικής και ψυχοκοινωνικής υποστήριξης και της διδασκαλίας της Ελληνικής γλώσσας.

3.1. Οι καλές πρακτικές του Δήμου Συκεών-Νεάπολης

A. «Σχολείο Εκμάθησης Ελληνικής Γλώσσας για Μετανάστες»: Λειτουργεί σε συνεργασία του Δήμου Συκεών και της Παιδαγωγικής Σχολής του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, από το 2009. Πρόκειται για πρότυπη δομή που φιλοξενείται στο χώρο του 2^{ου} Δημοτικού Σχολείου Συκεών, και στην οποία εφαρμόζεται ένας πρότυπος τρόπος διαδραστικής διδασκαλίας, με τα μαθήματα να διαρκούν έξι (6) μήνες και να ολοκληρώνονται σε 120 ώρες. Εκπαιδευτικοί εξειδικευμένοι στη διδασκαλία της ελληνικής γλώσσας παραδίδουν μαθήματα (εκμάθηση γλώσσας, ιστορίας, θεσμών) δωρεάν στις ώρες 19:30-21:30 σε μετανάστες ηλικίας 20-40 ετών. Το πρόγραμμα περιλαμβάνει ακόμα επισκέψεις σε αρχαιολογικούς χώρους και μουσεία, ξεναγήσεις στην πόλη, εκδρομές, παρακολούθηση θεατρικών παραστάσεων κ.ά. Στα δυο χρόνια λειτουργίας του σχολείου φοίτησαν 110 άτομα από 15 διαφορετικές χώρες.

B. «Κέντρα Συμβουλευτικών Σταθμών»: Συστάθηκαν και λειτουργούν σε κάθε δημοτική κοινότητα, κατά το πρότυπο του αντίστοιχου σταθμού που ιδρύθηκε το 1986 στο Δήμο Συκεών. Πρόκειται για τον ισχυρό πυλώνα των κοινωνικών υπηρεσιών του δήμου που έχει την ευθύνη οργάνωσης δράσεων συμβουλευτικής, ψυχοκοινωνικής στήριξης και νομικής πληροφόρησης των πολιτών, προώθησης του εθελοντισμού, υποστήριξης και κοινωνικής ένταξης των ευπαθών ομάδων. Τα Κέντρα στελεχώνονται από κοινωνικούς λειτουργούς, συμβούλους απασχόλησης, ψυχολόγους και νομικούς, λειτουργούν καθημερινά από τις 8.00 μέχρι τις 21.00 και παρέχουν τις ακόλουθες υπηρεσίες:

- ⇒ βοήθεια στην εύρεση εργασίας
- ⇒ ευαισθητοποίηση της κοινότητας και δράσεις καταπολέμησης του κοινωνικού ρατσισμού
- ⇒ συμβουλευτική υποστήριξη και παρέμβαση σε κρίσιμες παραστάσεις

- ⇒ βοήθεια σε άπορους συμπολίτες
- ⇒ ψυχολογική συμβουλευτική
- ⇒ νομική πληροφόρηση
- ⇒ βοήθεια στην επίλυση κοινωνικο-προνοιακών θεμάτων.

Γ. «Τοπικό Συμβούλιο Μεταναστών»: Ιδρύθηκε στο δήμο Συκεών με την 323/2006 Απόφαση Δημοτικού Συμβουλίου. Ήταν το πρώτο Συμβούλιο Μεταναστών που λειτούργησε στην Ελλάδα και βασίσθηκε στις καλές πρακτικές αντίστοιχων Συμβουλίων που λειτουργούσαν σε ευρωπαϊκές πόλεις. Ο ίδιος ο δήμος θεωρεί ενδεικτικό της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας του Τοπικού Συμβουλίου το γεγονός ότι στους εκλογικούς καταλόγους του δήμου εγγράφησαν οι περισσότεροι (207) μετανάστες του πολεοδομικού συγκροτήματος της Θεσσαλονίκης. Τον Ιούνιο του 2011 ιδρύθηκε το νέο ΣΕΜ.

3.2. Οι καλές πρακτικές του Δήμου Αθηναίων

Α. «Κέντρο Εξυπηρέτησης Αλλοδαπών»: Είναι το πρώτο που λειτούργησε στην Ελλάδα από οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης, υιοθετώντας την αρχή «ένα σημείο-πολλαπλή εξυπηρέτηση», ενώ το 2008 ίδρυσε το Διαπολιτισμικό Κέντρο.

Β. «Η μαμά μαθαίνει Ελληνικά»: Το Διαπολιτισμικό Κέντρο σε συνεργασία με το Ι.ΜΕ.ΠΟ. σχεδίασε και υλοποίησε το 2008 ένα πρόγραμμα για τις αλλοδαπές μητέρες παιδιών που ήταν εγγεγραμμένα στους δημοτικούς παιδικούς σταθμούς. Το πρόγραμμα υλοποιήθηκε τις απογευματινές ώρες και περιλάμβανε τη διδακτέα ύλη που απαιτείται για την πιστοποίηση ελληνομάθειας. Η καινοτομία του έγκειται στο ότι πραγματοποιήθηκε σε παιδικό σταθμό του Δήμου, και όσο οι μητέρες παρακολουθούσαν τα μαθήματα γλώσσας, τα παιδιά απασχολούνταν δημιουργικά σε διπλανή αίθουσα. Από το 2008-2010 συνολικά 1635 μητέρες παρακολούθησαν το πρόγραμμα¹⁵⁵.

Γ. «Συμμετοχή σε Δίκτυα»: Ο Δήμος μέσω του Διαπολιτισμικού Κέντρου συμμετέχει στα δύο σημαντικότερα ευρωπαϊκά δίκτυα πόλεων (**EUROCITIES** και **CLIP**)¹⁵⁶, που στοχεύουν

¹⁵⁵ Στο πλαίσιο του προγράμματος δημιουργήθηκε και η έκδοση «Παραμύθια από την Πατρίδα μας». Πρόκειται για ένα βιβλίο με ζωγραφιές από τα παιδιά και κείμενα γραμμένα από τις μητέρες.

¹⁵⁶ Το **EUROCITIES** ιδρύθηκε το 1986 και αποτελεί το δίκτυο των μεγαλύτερων ευρωπαϊκών πόλεων, καθώς φέρνει σε επαφή τις τοπικές κυβερνήσεις από 140 μεγάλες πόλεις σε περισσότερες από 30 ευρωπαϊκές χώρες. Επηρεάζει και να συνεργάζεται με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ με τρόπο που να βοηθά τις τοπικές αρχές της πόλης να χειριστούν τις στρατηγικές προκλήσεις της ΕΕ σε τοπικό επίπεδο. Ένα μεγάλο μέρος της δουλειάς του Δικτύου έχει ως στόχο την ενίσχυση του ρόλου και της θέσης της Τ.Α. Οι δραστηριότητες του Δικτύου περιλαμβάνουν ένα ευρύ φάσμα πολιτικών που αφορούν την οικονομική ανάπτυξη και την πολιτική συνοχής,

στην ανταλλαγή εμπειριών και καλών πρακτικών μεταξύ πόλεων για την ένταξη των μεταναστών. Από το 2009, το Διαπολιτισμικό Κέντρο συμμετέχει ενεργά στις ομάδες εργασίας του CLIP και στις θεματικές ενότητες:

- Πρόσβαση στη στέγαση
- Παροχή κοινωνικών υπηρεσιών
- Διαπολιτισμικές πολιτικές και διακοινοτικές σχέσεις
- Εθνοτική επιχειρηματικότητα.

Στο EUROCITIES ο Δήμος συμμετέχει ενεργά σε ομάδες εργασίας, προγράμματα και εκδηλώσεις ανταλλαγής εμπειριών και γνώσεων. Αξίζει, μάλιστα, να αναφερθεί ότι ο Δήμος Αθηναίων μαζί με άλλες 16 ευρωπαϊκές πόλεις συμμετείχαν το Φεβρουάριο του 2010 στο συνέδριο INTEGRATING CITIES στο Λονδίνο, το οποίο οδήγησε στην υπογραφή της «Χάρτας Ένταξης στις Πόλεις».

3.3. Οι καλές πρακτικές του Δήμου Κορυδαλλού

Α. «Το Μητρώο Μεταναστών»: Πρόκειται για μια πρωτοβουλία που υλοποιήθηκε το 2007 χάρη στην εθελοντική εργασία υπαλλήλων του Δήμου και τη συνεργασία μεταναστευτικών οργανώσεων της περιοχής. Η δημιουργία του ηλεκτρονικού μητρώου ψηφιοποίησε και συστηματοποίησε τα δεδομένα του αρχείου που τηρούνταν σε έντυπη μορφή, επιλύοντας έτσι μία σειρά πρακτικών προβλημάτων. Για πρώτη φορά δόθηκε η ευκαιρία της πλήρους καταγραφής στοιχείων σχετικά με τον αριθμό και τα χαρακτηριστικά του αλλοδαπού πληθυσμού που διαμένει στην περιοχή αρμοδιότητας του Δήμου. Η γνώση των δεδομένων οδήγησε στην εξαγωγή στατιστικών στοιχείων και η συμβολή του μητρώου ήταν πολύτιμη προκειμένου να σχεδιασθούν και να αναληφθούν πρωτοβουλίες για αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη υλοποίηση προγραμμάτων ένταξης μεταναστών. Από το 2007 και έπειτα το μητρώο επικαιροποιείται σε ετήσια βάση.

την παροχή δημόσιων υπηρεσιών, την απασχόληση τις κοινωνικές υποθέσεις, τον πολιτισμό, την εκπαίδευση, τη διακυβέρνηση, τη διεθνή συνεργασία κ.ά. (<http://www.eurocities.eu/main.php>).

Το CLIP είναι ένα δίκτυο 30 ευρωπαϊκών πόλεων που εργάζονται από κοινού για την υποστήριξη της κοινωνικής και οικονομικής ένταξης των μεταναστών. Λειτουργεί υπό την αιγίδα του μια σειρά από ευρωπαϊκές οργανώσεις, που αποτελείται από ένα δίκτυο ευρωπαϊκών πόλεων και υποστηρίζεται από μια ομάδα ειδικευμένων ευρωπαϊκών ερευνητικών κέντρων. Το Δίκτυο CLIP ενθαρρύνει την ανταλλαγή εμπειριών μέσω των εκθέσεων των πόλεων και των εργαστηρίων. Το Δίκτυο δίνει τη δυνατότητα στις τοπικές αρχές να μαθαίνουν ο ένας από τον άλλο και προσφέρουν μια πιο αποτελεσματική πολιτική ενσωμάτωσης (<http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clip.htm>).

3.4. Οι καλές πρακτικές του Δήμου Αμαρουσίου

A. «Μαθήματα Γλώσσας σε μετανάστες από Συνταξιούχους Εθελοντές»: Η συγκεκριμένη πρωτοβουλία επιδιώκει την αξιοποίηση του ηλικιωμένου στελεχιακού δυναμικού με διπλό όφελος, αφενός την ενεργοποίηση των αποχωρούντων από την αγορά εργασίας και αφετέρου τη μεταβίβαση της πολύχρονης και πολύπλευρης εμπειρίας τους στους νέους μετανάστες. Έτσι, έμμεσα, αναπτύσσεται η αλληλεγγύη μεταξύ των γενεών και των αλλοεθνών. Επίσης, η εργασία σε εθελοντική βάση διευκολύνει την τυχόν οικονομική δυστοκία του φορέα υλοποίησης. Κατά κάποιο τρόπον, επιτυγχάνεται η «επαν-ένταξη» δύο γενεών σε αμοιβαία βάση και με οφέλη που αντανακλούν σε όλο το κοινωνικό σώμα. Ο Δήμος παραχωρεί τον χώρο των ΚΑΠΗ και αναγνωρίζοντας την προσφορά των εθελοντών τους βραβεύει σε ειδική εκδήλωση κάθε χρόνο.

B. «Διαδημοτικό Δικτύου Υγείας & Κοινωνικής Αλληλεγγύης Ο.Τ.Α»: Το Δίκτυο ιδρύθηκε το 2005¹⁵⁷ επιδιώκοντας την πρόληψη των νοσημάτων, την προαγωγή της υγείας και γενικότερα την προώθηση ολοκληρωμένων πολιτικών και δράσεων στο πεδίο της δημόσιας υγείας¹⁵⁸. Δραστηριοποιείται κυρίως στους τομείς της υγειονομικής ενημέρωσης και της προληπτικής ιατρικής. Εκπρόσωποι της Τ.Α. από όλη τη χώρα συνδιαμορφώνουν τοπικές πολιτικές υγείας και συμμετέχουν σε ανάλογες πρωτοβουλίες και προγράμματα. Στο πλαίσιο αυτό, το Διαδημοτικό Δίκτυο Υγείας αναλαμβάνει πρωτοβουλίες σε πανελλαδικό επίπεδο, διοργανώνοντας προγράμματα συμπτωματικού ελέγχου, εκστρατείες ενημέρωσης, Συνέδρια κ.ά. Οι υπηρεσίες του Δικτύου παρέχονται δωρεάν, στη βάση της «αρχής της ίσης μεταχείρισης και πρόσβασης», γηγενών και αλλοδαπών, χωρίς να εξετάζονται κριτήρια εισοδηματικά, εντοπιότητας κ.ά. Σήμερα το Δίκτυο αριθμεί 158 Δήμους¹⁵⁹ από όλες τις Περιφέρειες της χώρας, ενώ τον Ιούνιο του 2010 πιστοποιήθηκε από τον Παγκόσμιο Οργανισμό Υγείας ως ένα Εθνικής εμβέλειας Δίκτυο Πόλεων που ακολουθεί τα πρότυπα του.

¹⁵⁷ Εμπνευστής και ιδρυτής του Δικτύου ήταν ο τότε και σημερινός δήμαρχος Αμαρουσίου κ. Πατούλης, ο οποίος είναι και ο Πρόεδρος του Ημελούς Διοικητικού Συμβουλίου του Διαδημοτικού Δικτύου Υγείας & Κοινωνικής Αλληλεγγύης Ο.Τ.Α.

¹⁵⁸ Το Καταστατικό Σύστασης του Δικτύου είναι διαθέσιμο στην ιστοσελίδα <http://www.ddy.gr/LinkClick.aspx?fileticket=Zs2dCTNuyJQ%3d&tabid=61&mid=413&language>.

¹⁵⁹ Τα οφέλη που προκύπτουν για κάθε Δήμο μέλος είναι ποικίλα. Ενδεικτικά αναφέρονται:

- συμμετέχει αυτοδίκαια, στις **εθνικές πρωτοβουλίες για τη Πρόληψη** που αναλαμβάνονται στα πλαίσια της προαγωγής της σωματικής και της ψυχικής υγείας καθώς και της κοινωνικής μέριμνας,
- συμμετέχει σε όλα τα υποβαλλόμενα και τα εγκριθέντα **εθνικά και Ευρωπαϊκά προγράμματα** που του αντιστοιχούν και λαμβάνει αναλογικά, μερίδιο από τις εγκρινόμενες επιχορηγήσεις.
- μπορεί να λαμβάνει **συμβουλές και τεχνογνωσία** μέσα από τις συνεργασίες που έχει αναπτύξει το Διαδημοτικό Δίκτυο με Πανεπιστημιακές σχολές, την Εθνική Σχολή Δημόσιας Υγείας κλπ.,
- μπορεί να ζητά στήριξη από το Διαδημοτικό Δίκτυο όσον αφορά την **οργάνωση και τη χορηγία εκδηλώσεων** που επιθυμεί να υλοποιήσει.
- μπορεί να επωφελείται από **προγράμματα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας** ή άλλα προγράμματα αντιμετώπισης της ανεργίας που εγκρίνονται μέσω του Διαδημοτικού Δικτύου Υγείας (<http://www.ddy.gr/Default.aspx?tabid=77&language=el-GR>).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ζ. ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΕ ΥΠΕΡΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

1. Το πρότυπο των ΗΠΑ

Οι ΗΠΑ εντάσσονται στις περιπτώσεις χωρών με παράδοση αιώνων στο πεδίο της μετανάστευσης. Ήδη από τα μέσα του 19ου αιώνα συναντώνται κύματα Ιρλανδών, Γερμανών και Σκανδιναβών μεταναστών στην αμερικανική ήπειρο, τα οποία θα ενισχυθούν περισσότερο στα τέλη του αιώνα με μετανάστες από την Ανατολική και την Νότια Ευρώπη¹⁶⁰. Αλλά και τον 20^ο αιώνα, η μεταναστευτική ροή προς τις ΗΠΑ εξακολουθεί να διαγράφει μία σταθερά αυξανόμενη πορεία, με τη διαφορά ότι μετά τον Β' Παγκόσμιο πόλεμο οι μετανάστες δεν προέρχονται από την «Γηραιά» ήπειρο αλλά από την Ασία και τη Νοτιοανατολική Ασία που μαζί με τους ισπανόφωνους διαμορφώνουν το σύγχρονο ρεύμα μεταναστών προς τις ΗΠΑ¹⁶¹.

Επιπλέον, κατά την πρώτη δεκαετία του 21ου αιώνα, σύμφωνα με στατιστικές μελέτες της Αμερικανικής Υπηρεσίας Μετανάστευσης¹⁶², το μεταναστευτικό ρεύμα προς τις ΗΠΑ σημείωσε αύξηση, και ιδιαίτερα για την κατηγορία των μεταναστών που έχουν εξασφαλίσει νόμιμα την μακροχρόνια παραμονή τους στο εσωτερικό των αμερικανικών πολιτειών ("Legal permanent residents" - LPR). Ο συνολικός αριθμός των μεταναστών που συμπεριλαμβάνονται σε αυτή την κατηγορία σημείωσε ραγδαία αύξηση φτάνοντας από 250.000 τη δεκαετία του 1950 σε 1.000.000 στο χρονικό διάστημα 2000-2010, αύξηση που προήλθε τόσο από τις εκάστοτε μεταρρυθμίσεις της μεταναστευτικής νομοθεσίας περί αποτελεσματικότερης διαχείρισης των μεταναστευτικών εισροών, όσο και από την υιοθέτηση συστήματος ποσοστώσεων με το οποίο προσδιοριζόταν ο μέγιστος συνολικός αριθμός μεταναστών αλλά και η εθνικότητα ή και τα επιθυμητά χαρακτηριστικά τους (έπαψε να ισχύει τη δεκαετία του 1960).

Ειδικότερα για το έτος 2010 τα στατιστικά δεδομένα καταδεικνύουν ότι στις ΗΠΑ διαβιούν 1.042.625 νόμιμοι μετανάστες (LRP) από τους οποίους το 45,7% (463.042) ήταν νεοαφιχθέντες, ενώ το 54% (566.576) διαβιούσαν ήδη στις ΗΠΑ και απέκτησαν την πράσινη κάρτα¹⁶³. Το 2/3 των τελευταίων μάλιστα νομιμοποιήθηκαν λόγω γάμου με αμερικανούς

¹⁶⁰ Βλ. N. Green, *Οι δρόμοι της μετανάστευσης*, 2004, σ. 63.

¹⁶¹ Βλ. N. Green, *ό.π.*, σ. 66.

¹⁶² Βλ. Randal Monger and James Yankay, U.S. Legal Permanent Residents - 2010, Annual Flow Report, Office of Immigration Statistics, U.S. Department of Homeland Security, March 2011.

¹⁶³ Στην μεταναστευτική νομοθεσία των ΗΠΑ η πράσινη κάρτα ονομάζεται "green card" ή "Alien registration card".

πολίτες. Συγκριτικά με το 2009 - όταν ο συνολικός αριθμός των νόμιμων μεταναστών άγγιζε το 1.130.818 - αποτυπώθηκε μία ελαφρώς πτωτική πορεία το 2010.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα στατιστικά δεδομένα για τις χώρες προέλευσης των μεταναστών που απέκτησαν την «πράσινη κάρτα» κατά το 2010. Στην κορυφή των χωρών καταγωγής αυτής της κατηγορίας μεταναστών βρίσκεται το Μεξικό με ποσοστό 13% (139.120). Τη δεύτερη θέση καταλαμβάνει η Κίνα με 6,8% (70.863) ενώ με μικρή διαφορά ακολουθούν η Ινδία με 6,6% (69.162), οι Φιλιππίνες με 5,6% (58.173) και η Δομικανική Δημοκρατία με 5,2% (53.870). Συνολικά οι πέντε αυτές χώρες προέλευσης συνθέτουν το 38% του συνόλου των μεταναστών που νομιμοποιήθηκαν το 2010 στις ΗΠΑ, ενώ από το 2008 έως το 2010 η Ασία και η Νότια Αμερική συγκεντρώνουν το 70% των μεταναστευτικών ροών προς τις ΗΠΑ.

Η μεταναστευτική πολιτική των ΗΠΑ χαρακτηρίζεται σε σημαντική έκταση από την προσέγγιση των μεταναστών ως πολιτών (με ευρύτερα δικαιώματα και υποχρεώσεις) και όχι απλά ως εργατών (όπως συμβαίνει π.χ. σε άλλες χώρες, όπως η Γερμανία). Η πολιτική αυτή «απόκτησης» πολιτών υπαγορευόταν μεταπολεμικά τόσο από τις απαιτήσεις της αγοράς εργασίας και της ισχυρής αμερικανικής οικονομίας, όσο και από την χαμηλή πληθυσμιακή πυκνότητα και την συνακόλουθη ανάγκη για κάλυψη των δημογραφικών κενών¹⁶⁴. Ειδικότερα, η μεταναστευτική πολιτική των ΗΠΑ μετά τον Β' Παγκόσμιο πόλεμο διαμορφώθηκε γύρω από τρεις άξονες:

- ⇒ αύξηση της ενδοηπειρωτικής μετανάστευσης (περισσότερο από την Λατινική Αμερική), που είχε ως συνέπεια τη ραγδαία αύξηση του αριθμού των παράνομων μεταναστών
- ⇒ καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης
- ⇒ ολοκληρωμένη εφαρμογή Σχεδίων Ένταξης Μεταναστών.

1.1. Πολιτικές ένταξης μεταναστών στις ΗΠΑ

Η εικόνα του μετανάστη ως πολίτη και όχι απλά ως εναλλασσόμενη μάζα εργατικού δυναμικού διατρέχει διαχρονικά την αμερικανική πολιτική ένταξης μεταναστών. Πρόκειται για τον τρόπο με τον οποίο η αμερικανική κοινωνία διαχειρίζεται την ύπαρξη των διάφορων εθνοτικών ομάδων στο εσωτερικό της και κυρίως τη διαδικασία ένταξής τους. Υπό αυτή την έννοια, η ένταξη των μεταναστών στις ΗΠΑ, και σε πολλές περιπτώσεις η αφομοίωση τους, διαφοροποιήθηκε μέσα στο χρόνο τόσο σε θεωρητικό επίπεδο ως έννοια αλλά κυρίως σε

¹⁶⁴ Βλ. *Α. Μουσούρου*, Μετανάστευση και μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα και την Ευρώπη, 1991, σ. 127.

πρακτικό επίπεδο ως διαδικασία διευθέτησης και διαχείρισης του όγκου των μεταναστευτικών ροών. Ουσιαστικά, η εθνική μεταναστευτική πολιτική προσανατολίσθηκε περισσότερο προς την αφομοίωση και όχι προς την ένταξη, με βάση τις ιδεολογικές παραδοχές ενός θεωρητικού υποδείγματος που παραπέμπεται ως **μοντέλο του αγγλο-κονφορμισμού**.

Ειδικότερα, το μοντέλο του αγγλο-κονφορμισμού έχει τις ρίζες του στον 19ο αιώνα και στο πρώτο κύμα μεταναστών που εγκαταστάθηκαν στις ΗΠΑ (αυτό των Γερμανών και των Σκανδιναβών). Η προσέγγιση του συγκεκριμένου μοντέλου συνεπάγεται τη συμμόρφωση με ένα αγγλοσαξονικό τύπο κοινωνικού και πολιτιστικού τρόπου διαβίωσης, βασίζεται στην αντίληψη που απαιτεί από τους μετανάστες να αποβάλλουν κάθε εθνικό τους στοιχείο που είναι ξένο προς την αγγλοσαξονική κουλτούρα, υποβάλλοντάς τους στην ουσία σε ένα είδος «αμερικανοποίησης» προκειμένου να ενταχθούν ομαλά στο αμερικανικό κοινωνικό και οικονομικό γίγνεσθαι.

Εάν και το μοντέλο αυτό συνέχισε να κυριαρχεί κατά τον 20^ο αιώνα, σταδιακά πέρασε σε δεύτερη μοίρα και το διαδέχθηκε το περίφημο "melting pot"¹⁶⁵. Η αντίληψη αυτή των ΗΠΑ ως «χωνευτήρι» - όπου στόχος ήταν η συγχώνευση των διαφορών και η δημιουργία, μέσω αυτής της διαδικασίας, του αμερικανού πολίτη - προσδιόριζε για πολλές δεκαετίες το μοντέλο ένταξης μεταναστών. Ωστόσο, η αυστηρή διαδικασία ένταξης των μεταναστών στο κοινωνικό σύνολο μέσω της αφομοίωσης που βασιζόταν στην κουλτούρα "White Anglo - Saxon Protestant" - WASP¹⁶⁶ δέχθηκε σημαντικές αρνητικές κριτικές, τόσο από τους μετανάστες που εναντιώθηκαν στην ιδέα να εγκαταλείψουν την κουλτούρα τους, όσο ιδίως από τους γηγενείς που άρχισαν να ανησυχούν για ενδεχομένη αλλοίωση της αμερικανικής ταυτότητας.

Κάτω από αυτές τις πιέσεις το «χωνευτήρι», ως μοντέλο ένταξης των μεταναστών στις ΗΠΑ, εγκαταλείφθηκε τη δεκαετία του 1970, υποχωρώντας μπροστά στην δυναμική ανάδειξη μιας νέας αντι-ιδεολογίας, αυτής του **πολιτισμικού πλουραλισμού**. Πρόκειται για μία αντίληψη κατά της επιβαλλόμενης ομοιότητας και υπέρ του δικαιώματος διατήρησης των πολιτισμικών

¹⁶⁵ Ο όρος άρχισε να χρησιμοποιείται ευρέως από το 1908 με την πρεμιέρα του έργου "The melting pot" του Israel Zangwill. "*America is God's Crucible, the great Melting-Pot where all the races of Europe are melting and re-forming!*", η χαρακτηριστική φράση του έργου αυτού αναδεικνύει το περιεχόμενο και τη στοχοθεσία του αμερικανικού μεταναστευτικού μοντέλου του "melting pot". Βλ. σχετικά <http://www.gutenberg.org/dirs/2/3/8/9/23893/23893-h/23893-h.htm>.

¹⁶⁶ Το μοντέλο του "melting pot" αποδοκιμάστηκε λόγω του ότι ελλόχευαν σε αυτό ρατσιστικές τάσεις και θεωρήθηκε μια επιλεκτική διαδικασία που απέκλειε από τη διαδικασία της συγχώνευσης τους έγχρωμους και τους Λατινοαμερικάνους, δημιουργώντας πολίτες δύο κατηγοριών. Βλ. σχετικά *Μ. Τζωρτζοπούλου, Α. Κοτζαμάνη, Η εκπαίδευση των αλλοδαπών μαθητών - Διερεύνηση των προβλημάτων και της προοπτικής επίλυσης τους*, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, Αθήνα 2008.

παραδόσεων των μεταναστών. Η αντίληψη της Αμερικής ως «έθνος εξ εθνών» προωθούσε την κοινωνική συνοχή και ενότητα αυτή τη φορά μέσα από την ετερότητα.

Η ενταξιακή μεταναστευτική πολιτική των ΗΠΑ προσανατολίσθηκε βέβαια προς το μοντέλο του πολιτιστικού πλουραλισμού, σε καμία περίπτωση δεν έμεινε, όμως, ανεπηρέαστη από τις αλληλοσυγκρουόμενες αντιλήψεις του “anglo-conformity” και του “melting pot”. Οι έννοιες αυτές, όσο και εάν εκφράζουν εκ διαμέτρου αντίθετες απόψεις, δεν έπαψαν να συνυπάρχουν ιστορικά και να κινούνται μέσα στο χρόνο ως αντιπροσωπευτικό δείγμα της στάσης των ΗΠΑ απέναντι στους μετανάστες.

Στο πλαίσιο αυτό, και δεδομένου ότι οι ΗΠΑ αποτελούν κατεξοχήν μεταναστευτική χώρα δόθηκε ιδιαίτερη βαρύτητα στην ανάπτυξη των ενταξιακών μεταναστευτικών πολιτικών αλλά και στην προσαρμογή τους στο συνεχώς εναλλασσόμενο εσωτερικό και διεθνές περιβάλλον. Τις τελευταίες δεκαετίες - στο πλαίσιο του πολιτιστικού πλουραλισμού - έχει εγκαταλειφθεί ο στόχος της αφομοίωσης, ενώ έχουν γίνει βήματα προς την κατεύθυνση της ένταξης των νόμιμων μεταναστών σε κάθε επίπεδο: κοινωνικό, οικονομικό, πολιτιστικό ακόμα και πολιτικό.

Οι διαδικασίες ένταξης των μεταναστών στις ΗΠΑ προωθούνται περισσότερο σε πολιτειακό επίπεδο και λιγότερο από το κεντρικό κράτος. Συγκεκριμένα, κάθε Πολιτεία αναπτύσσει κάθε φορά ποικίλα σχέδια και μηχανισμούς ένταξης και υποστήριξης των νόμιμων μεταναστών, εφαρμόζοντας δίκτυα συνεργασιών με μη κυβερνητικές οργανώσεις, πανεπιστημιακά ιδρύματα και εθελοντές.

Ένα από τα πλέον αντιπροσωπευτικά παραδείγματα εφαρμοσμένης δράσης στο πεδίο της ένταξης μεταναστών προσφέρει η πόλη της Νέας Υόρκης. Για τη διαχείριση της ισχυρής παρουσίας των μεταναστών και την ομαλή ένταξη τους στον κοινωνικό ιστό έχουν δημιουργηθεί αντίστοιχες οργανώσεις και φορείς. Στην κατηγορία αυτή εντάσσεται το “Mayor's Office of Immigrant Affairs” που αναπτύσσει δράση από το 2001 προάγοντας την κάθε είδους συμμετοχή των μεταναστών μέσω της εκπαίδευσης, της ενημέρωσης αλλά και της ίσης πρόσβασης σε δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμούς της πόλης¹⁶⁷.

Η Νέα Υόρκη πρωτοπορεί και με το “Immigrant Heritage Week”, που αποτελεί ετήσια εκδήλωση για την κουλτούρα και την ιστορία των μεταναστών, τονίζοντας το σεβασμό προς τους μετανάστες αλλά και τη σημασία της προώθησης των ενταξιακών μέτρων¹⁶⁸. Αντίστοιχο υποστηρικτικό έργο προς τους μετανάστες αραβικής καταγωγής επιτελεί από το 1971 και το “Arab Community Center for Economic and Social Services” (ACCESS) στο Michigan, με

¹⁶⁷ Βλ. <http://www.scribd.com/doc/38236632/Immigrant-Integration-at-the-Local-Level-Comparison-between-Stuttgart-and-Selected-U-S-Cities>.

¹⁶⁸ Βλ. <http://www.nyc.gov/html/imm/html/home/home.shtml>.

πάνω από 90 προγράμματα. Το Κέντρο διαθέτει έναν ιδιαίτερα υψηλό προϋπολογισμό (άνω των 30 εκ. δολαρίων το 2010) που καλύπτεται από την κρατική και τοπική χρηματοδότηση καθώς και από δωρεές¹⁶⁹.

Με σκοπό τη στήριξη του αραβικού πληθυσμού αλλά και γενικότερα του πολυπολιτισμικού στοιχείου στην κοινωνία του Detroit δραστηριοποιείται από το 1979 το “Arab American Chaldean Council” (ACC), παρέχοντας ετησίως σε 500.000 μετανάστες αραβικής καταγωγής υπηρεσίες στους τομείς της υγείας, της εκπαίδευσης και της εργασίας¹⁷⁰. Ακολούθως, για την ένταξη των μεταναστών δραστηριοποιείται το “Urban Institute” (Washington DC) αφενός βοηθώντας τους νεοεισερχόμενους μετανάστες να ενταχθούν στην αμερικανική κοινωνία μέσω προγραμμάτων εκπαίδευσης και φροντίδας, αφετέρου εκπονώντας μελέτες για τις ενταξιακές πολιτικές και την αποτελεσματικότητά τους¹⁷¹. Τέλος, ως καλή πρακτική ένταξης έχει αναδειχθεί το “Center for Woman in Government and Civil Society” (Albany), καθώς από το 2001 υλοποιεί τόσο παραδοσιακά προγράμματα προαγωγής της ένταξης των μεταναστών και στήριξης σε θέματα υγείας, εκπαίδευσης και απασχόλησης, όσο και καινοτόμα προγράμματα καταπολέμησης της βίας κατά των γυναικών και προστασίας των δικαιωμάτων τους¹⁷².

¹⁶⁹ Βλ. <http://www.accesscommunity.org/site/PageServer>.

¹⁷⁰ Βλ. <http://www.myacc.org/>.

¹⁷¹ Βλ. <http://www.urban.org/>.

¹⁷² Βλ. <http://www.albany.edu/womeningov/>.

2. Το πρότυπο του Καναδά

Στον Καναδά, το ζήτημα της μετανάστευσης δεν αφορά μόνο τις δημογραφικές ισορροπίες ή το μέλλον του εργατικού δυναμικού. Αντίθετα η είσοδος στη χώρα θεωρείται η αρχή μιας μακράς διαδικασίας κοινωνικής ένταξης, που έχει ως σκοπό την απόδοση της καναδικής υπηκοότητας σε κάθε μετανάστη και την ενσωμάτωση του, ως πλήρους μέλους, στην καναδική κοινωνία. Υπό αυτή την έννοια οι νέοι Καναδοί θεωρούνται ισότιμα μέλη της κοινωνίας, δικαιούνται να καθορίσουν πλήρως το μέλλον τους στον Καναδά, αλλά και να συνδιαμορφώσουν το μέλλον της χώρας, συμπεριλαμβανομένης της εθνικής της ταυτότητας.

Η καναδική προσέγγιση της μετανάστευσης αποτελεί συστατικό στοιχείο της κυρίαρχης αντίληψης περί «εθνικής» οικοδόμησης, δεδομένου ότι ο Καναδάς δημιουργήθηκε χάρη στην μετανάστευση, όταν η Αγγλία και η Γαλλία αποίκισαν τη χώρα και ενθάρρυναν τον περαιτέρω εποικισμό, ζητώντας από τους αποίκους να διεκδικήσουν την κυριαρχία στη χώρα και να δημιουργήσουν τους όρους και προϋποθέσεις για την οικονομική τους ευημερία. Εάν και σήμερα ο Καναδάς διαχειρίζεται την μετανάστευση λαμβάνοντας υπόψη τις οικονομικές απαιτήσεις και το υπάρχον εργατικό δυναμικό, την ενοποίηση των οικογενειών και την προστασία των γλωσσικών του κοινοτήτων, η προσέγγιση της εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής προωθείται πάντοτε υπό το πρίσμα της «εθνικής οικοδόμησης».

Όμως η μεταναστευτική πολιτική άλλαξε μέσα στο χρόνο, ιδίως μετά την υιοθέτηση του «Μεταναστευτικού Νόμου» του 1967, που ήρε τα «φυλετικά κριτήρια» και επέτρεψε την είσοδο μεταναστών από όλο τον κόσμο. Ενώ κατά το παρελθόν οι χώρες προέλευσης των μεταναστών στον Καναδά ήταν ευρωπαϊκές (αγγλόφωνες και γαλλόφωνες), από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 είναι ασιατικές. Συγκεκριμένα οι τέσσερις πρώτες χώρες προέλευσης είναι η Κίνα, η Ινδία, το Πακιστάν και οι Φιλιππίνες. Ως αποτέλεσμα ο πληθυσμός του Καναδά αυξάνεται κατά 200.000 μετανάστες κατ' έτος, γεγονός που θέτει μεγάλες προκλήσεις στο ζήτημα της ένταξης των μεταναστών.

Ο ισχύων Νόμος «περί προστασίας των μεταναστών και των προσφύγων» (υιοθετήθηκε το 2002) σηματοδότησε μία σημαντική μετατόπιση του ενδιαφέροντος από πολύ συγκεκριμένες επαγγελματικές δεξιότητες των μεταναστών σε μία ευρύτερη εκδοχή του ανθρωπίνου κεφαλαίου. Έτσι, δεν αναζητείται πλέον τόσο η ενδυνάμωση του υπάρχοντος εργατικού δυναμικού, αλλά ακόμα και η ανανέωση ή η αντικατάσταση του. Βέβαια, εξακολουθεί να υφίσταται ένα πρόγραμμα υποδοχής μεταναστών, που βασίζεται πολύ περισσότερο στις επαγγελματικές δεξιότητες.

Έτσι, με στόχο την «εθνική οικοδόμηση» ο Καναδάς οικοδόμησε τη μεταναστευτική του πολιτική γύρω από μία ευρεία αντίληψη για το ανθρώπινο κεφάλαιο και επιφύλαξε στην

στενή αναζήτηση συγκεκριμένων επαγγελματικών δεξιοτήτων μία δευτερεύουσα θέση. Υπό το πρίσμα αυτό, ο Καναδάς μέσω του μεταναστευτικού του προγράμματος επιλέγει τους μελλοντικούς του πολίτες, όχι μόνο τους εργαζόμενους. Η καναδική αντίληψη της «εθνικής οικοδόμησης», που θεωρεί τους μετανάστες μελλοντικούς συμπολίτες, ισότιμους καθ' όλα με τους γηγενείς και όχι «ξένους», είναι αποφασιστικής σημασίας για την ομαλή υποδοχή των μεταναστών και τον υψηλό βαθμό κοινωνικής αρμονίας που απολαμβάνουν όσοι διαμένουν στον Καναδά.

Έτσι, το ισχύον σύστημα επιλογής δεν είναι απλά ένα εργαλείο για να επιλεγεί ποιος θα ενταχθεί στο εγχώριο εργατικό δυναμικό, αλλά χρησιμοποιείται για να επιλεγεί ποιος θα ενταχθεί ομαλά στην καναδική κοινωνία και ποιος θα αξιοποιήσει την καναδική υπηκοότητα με πλήρη και εποικοδομητικό τρόπο. Η αντιμετώπιση της μετανάστευσης ως του ασφαλέστερου τρόπου ενίσχυσης του Καναδά επιτρέπει, επομένως, σε σημαντική έκταση τη διευκόλυνση της διαδικασίας κοινωνικής ένταξης για τους ίδιους τους μετανάστες.

Η συσχέτιση του δικαιώματος εισόδου στη χώρα με ένα “point system” επιτρέπει να έρθουν στη χώρα όσοι -τουλάχιστο θεωρητικά- ταιριάζουν καλύτερα με τον τρόπο ζωής του Καναδά, ενώ ταυτόχρονα διασφαλίζει ευρύτερη συναίνεση στην είσοδο των μεταναστών.

Βέβαια, η πολιτική ένταξης μεταναστών είναι ευάλωτη σε προκλήσεις, καθώς ακόμα και μετανάστες με εξαιρετικά προσόντα και δεξιότητες αντιμετωπίζουν προβλήματα ένταξης / παραμονής στην αγορά εργασίας, κερδίζοντας λιγότερα από το μέσο όρο (ακόμα και από προηγούμενες γενιές μεταναστών). Με δεδομένη την προσεκτική επιλογή των μεταναστών, το φαινόμενο αυτό αποτελεί παράδοξο και οφείλεται στο ότι η καναδική αγορά εργασίας είναι πιο επιφυλακτική να πιστοποιεί την εργασιακή εμπειρία ή την κατάρτιση που αποκτήθηκε εκτός Καναδά, στα προβλήματα γλωσσομάθειας, στο μεγαλύτερο ανταγωνισμό που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες από γηγενείς ή εκπαιδευμένους στον Καναδά εργαζομένους και από τις συνεχιζόμενες διακρίσεις στους εργασιακούς χώρους.

Αναφορικά με την κοινωνική ένταξη, επισημαίνεται ότι ο Καναδάς υιοθέτησε τη μεταναστευτική του «αχρωματοψία» σε περιόδους ανόδου των κινημάτων υποστήριξης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όταν ο «πολυπολιτισμός» έγινε επίσημη πολιτική, όταν αυξανόταν η πίεση μεταναστών με μη-ευρωπαϊκή και μη-χριστιανική καταγωγή, όταν οι νεοεισερχόμενοι επιδείκνυαν μεγαλύτερη αυτοπεποίθηση για τη μελλοντική τους θέση στη χώρα υποδοχής (ενώ ταυτόχρονα έμοιαζαν λιγότερο πρόθυμοι να εγκαταλείψουν την πολιτιστική τους ταυτότητα) και όταν τα ζητήματα ταυτότητας απέκτησαν μεγαλύτερη επιρροή στον καναδικό δημόσιο λόγο.

Το καναδικό πρόγραμμα για την κοινωνική ένταξη συνάδει πολύ με αυτό που προσφέρουν πολλές άλλες χώρες: περιλαμβάνει μαθήματα γλωσσομάθειας, στεγαστικά προγράμματα, εκπαίδευση, συμπαράσταση στην αναζήτηση εργασίας, ενημέρωση για τη λειτουργία των θεσμών της χώρας κ.λπ., Διαφέρει, όμως, από την ευρωπαϊκή εμπειρία σε δύο βασικά σημεία:

(α) Ο ρόλος των ΜΚΟ στην παροχή υπηρεσιών ένταξης. Ο γενικός κανόνας είναι ότι το κράτος χρηματοδοτεί το έργο της κοινωνικής ένταξης, αναθέτοντας σε μεταναστευτικές (ή άλλες) ΜΚΟ το δικαίωμα να υλοποιούν προγράμματα ένταξης μεταναστών σε τοπικό επίπεδο. Αυτό προκύπτει είτε από συνεργασίες μεταξύ ΜΚΟ και κυβέρνησης, ώστε οι ίδιοι οι μετανάστες να διαδραματίζουν πρωταγωνιστικό ρόλο στις διαδικασίες της κοινωνικής τους ένταξης (αλλά κι εκείνης των νεοφερμένων), είτε με συνεργασίες των ΜΚΟ με πολιτειακές κυβερνήσεις ή την τοπική αυτοδιοίκηση. Στο πλαίσιο αυτό οι μετανάστες ενισχύονται, ώστε να συμμετάσχουν ενεργά στη διαδικασία της κοινωνικής ένταξης και να φέρουν εις πέρας αυτό το έργο πολύ γρηγορότερα από ότι θα ήταν δυνατό αν το καθήκον αυτό ανήκε κατ' αποκλειστικότητα στις κρατικές υπηρεσίες.

(β) Η εσωτερική αντίληψη περί κοινωνικής ένταξης από τους Καναδούς και τους μετανάστες. Η κοινωνική ένταξη δεν γίνεται αντιληπτή ως μία διαδικασία μετατροπής των αλλοδαπών σε Καναδούς. Η ειδοποιός διαφορά της κοινωνικής ένταξης στον Καναδά δεν είναι λοιπόν ζήτημα προγραμμάτων, που είναι παρόμοια με εκείνα πολλών ακόμα χωρών, σε ολόκληρο τον κόσμο, αυτό που είναι διαφορετικό είναι το νομοθετικό και ιδεολογικό πλαίσιο, ο τρόπος που συλλαμβάνεται και παρουσιάζεται στο κοινό η ιδέα της ένταξης, σαν διαδικασία δηλαδή αμοιβαίων προσαρμογών, όχι σαν μονομερή προσαρμογή των μεταναστών στον Καναδά.

2.1. Πολιτικές ένταξης μεταναστών στον Καναδά

Σε κεντρικό επίπεδο αρμόδιο για τις πολιτικές ένταξης των μεταναστών είναι το Υπουργείο Ιθαγένειας και Μετανάστευσης που υπάγεται στην ομοσπονδιακή δικαιοδοσία και οι αρμοδιότητες του περιλαμβάνουν:

- τις αιτήσεις μετανάστευσης σε όλα τα επίπεδα
- τα κριτήρια επιλογής
- τις απαιτούμενες προϋποθέσεις για την έκδοση θεωρήσεων (visa)
- τα ζητήματα προσφύγων
- τα ζητήματα εγκατάστασης
- τις σχέσεις ομοσπονδιακής και επαρχιακής κυβέρνησης σε θέματα μετανάστευσης

- ο τις αιτήσεις για την απόκτηση καναδικής υπηκοότητας (η αίτηση απόκτησης καναδικής υπηκοότητας προϋποθέτει ο μετανάστης να βρίσκεται σε καθεστώς μόνιμου κατοίκου και να διαμένει στον Καναδά τουλάχιστον για τρία από τα τέσσερα τελευταία χρόνια).

Η έδρα του Υπουργείου Ιθαγένειας και Μετανάστευσης βρίσκεται στην Οττάβα. Το Υπουργείο διαθέτει εθνικά κέντρα επεξεργασίας των αιτήσεων, καθώς και κέντρο κλήσεων. Διαθέτει επίσης τοπικά γραφεία σε διάφορα σημεία της χώρας, ενώ τα κέντρα έκδοσης θεωρήσεων (visa) βρίσκονται εκτός Καναδά¹⁷³.

Στο πεδίο αναζήτησης εργασίας υλοποιούνται προγράμματα προσδιορισμού των απαραίτητων ικανοτήτων και δεξιοτήτων καθώς και δράσεις προπαρασκευαστικών εργαστηρίων που βοηθούν τους ενδιαφερόμενους να αναζητήσουν εργασία, να δικτυωθούν, να βελτιώσουν τις τεχνικές συνέντευξης και να προετοιμάσουν κατάλληλα το βιογραφικό τους.

Για την ένταξη στην αγορά εργασίας προϋπόθεση αποτελεί ο μετανάστης να είναι μόνιμος κάτοικος Καναδά και ως εκ τούτου δεν χρειάζεται να υποβάλει αίτηση για άδεια εργασίας. Εάν, όμως, ο ενδιαφερόμενος πρόκειται να παραμείνει στη χώρα για ορισμένο χρονικό διάστημα, τότε χρειάζεται προσωρινή άδεια εργασίας¹⁷⁴. Επιπλέον, οι ενδιαφερόμενοι οφείλουν να αποκτήσουν αριθμό κοινωνικής ασφάλισης (Social Insurance Number - SIN), καταθέτοντας σχετική αίτηση στο Υπουργείο Ανθρωπίνων Πόρων και Κοινωνικής Ανάπτυξης (Human Resources and Social Development). Πρόκειται για έναν αριθμό αναγνώρισης που επιτρέπει στο Δημόσιο να ελέγχει τα εισοδήματα του πολίτη, την καταβολή των φόρων, την καταβολή των ασφαλιστικών εισφορών, τη χρήση δημόσιων υπηρεσιών και την είσπραξη επιδομάτων¹⁷⁵.

Στο πεδίο της ένταξης των μεταναστών στην αγορά εργασίας η Κυβέρνηση του Οντάριο ψήφισε το Νόμο 124 του 2006 περί Ίσης Πρόσβασης στα Νομικά Κατοχυρωμένα Επαγγέλματα με σκοπό να άρει τα εμπόδια τα οποία αντιμετωπίζουν οι νέοι μετανάστες και να τους βοηθήσει να εργαστούν στον τομέα της ειδικότητάς τους. Πρόκειται για μοναδική στα καναδικά δεδομένα νομοθεσία που εισάγει τις ακόλουθες καινοτομίες:

α) Υποχρεώνει τις ενώσεις των νομικά κατοχυρωμένων επαγγελματιών να ακολουθούν γρήγορες, διαφανείς και δίκαιες διαδικασίες εγγραφής νέων μελών

¹⁷³ Βλ. <http://www.cic.gc.ca>.

¹⁷⁴ Βλ. http://www.onldrioimmigrdion.ta/english/how_work.asp.

¹⁷⁵ Βλ. <http://www.servicecanadd.gc.ca/en/sc/sin/index.shtml>.

β) Δημιουργεί το Γραφείο Επιτρόπου Ισότητας (ο Επίτροπος Ισότητας συνεργάζεται με τις τριάντα τέσσερις επαγγελματικές ενώσεις των νομικά κατοχυρωμένων επαγγελμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της νομοθεσίας)

γ) Δημιουργεί το Κέντρο Global Experience Ontario, ένα ενιαίο κέντρο ενημέρωσης που απευθύνεται ειδικά σε άτομα με τίτλους και πτυχία της αλλοδαπής, βοηθώντας τα να μάθουν εάν πληρούν τις προϋποθέσεις που θέτει το Οντάριο για την άσκηση του επαγγέλματός τους στην εν λόγω επαρχία. Αρχικά, το Κέντρο ενημερώνει όσους ενδιαφέρονται να υποβάλλουν αίτηση σε οργανώσεις και σωματεία νομικά κατοχυρωμένων επαγγελμάτων με σκοπό την απόκτηση άδειας άσκησης επαγγέλματος στον τομέα της ειδικότητάς τους, εξηγώντας στους ενδιαφερόμενους τη διαδικασία άδειας άσκησης επαγγέλματος και εγγραφής στα μητρώα επαγγελματιών. Επιπρόσθετα, το Κέντρο παρέχει στην αγγλική και γαλλική γλώσσα μέσω τηλεφώνου ή του διαδικτύου¹⁷⁶ τις ακόλουθες υπηρεσίες:

- ➔ Τηλέφωνα και διευθύνσεις των σωματείων και των ενώσεων νομικά κατοχυρωμένων επαγγελμάτων ανάλογα με τον τομέα ειδίκευσης του ενδιαφερομένου
- ➔ Διασύνδεση και παραπομπές σε εκπαιδευτικά προγράμματα και προγράμματα αξιολόγησης για έγκαιρη πρόσβαση στις καλύτερες δυνατές υπηρεσίες πλησίον της οικίας του ενδιαφερομένου
- ➔ Πληροφορίες σχετικά με τα πρότυπα επαγγελματικής πιστοποίησης, τις διαδικασίες άδειας άσκησης επαγγέλματος και εγγραφής στα μητρώα επαγγελματιών, τις εναλλακτικές επαγγελματικές επιλογές για την απόκτηση συμπληρωματικών ικανοτήτων και δεξιοτήτων, την πρακτική άσκηση.
- ➔ Πληροφορίες σχετικά με προγράμματα επανακατάρτισης και παραπομπές.

Για τη διευκόλυνση της διαδικασίας ένταξης μεταναστών στην αγορά εργασίας ανακοινώθηκε στις 25 Μαρτίου του 2011 Πρόγραμμα που επικεντρώνεται στην επαρχία του Οντάριο και αφορά την υλοποίηση δράσεων επαγγελματικής κατάρτισης και επιμόρφωσης με συνολικό προϋπολογισμό 22 εκατομμυρίων δολαρίων Καναδά. Βασική επιδίωξη του Προγράμματος είναι η παροχή βοήθειας σε νέους ειδικευμένων μετανάστες να βρουν δουλειά στον Καναδά, καθώς και η απόκτηση επαγγελματικής κατάρτισης και η χορήγηση αδειών άσκησης επαγγέλματος που απαιτούνται στους τομείς της ειδικότητάς τους. Σύμφωνα με τον Υπουργό Μετανάστευσης και Ιθαγένειας κ. Jason Kenney, «*το Πρόγραμμα κατάρτισης θα*

¹⁷⁶ Βλ. <http://www.ontarioimmigration.ca/>.

υποστηρίζει ειδικευμένους μετανάστες που διαμένουν νόμιμα στον Καναδά να εισέλθουν στην αγορά εργασίας του έθνους και να ενσωματωθούν με επιτυχία»¹⁷⁷.

Στο πεδίο της στέγασης εκτός από την ενοικίαση ή αγορά κατοικίας, που αποτελούν ακριβές λύσεις για τους μετανάστες, υπάρχουν τα λεγόμενα αυτοδιαχειριζόμενα συγκροτήματα / πολυκατοικίες όπου οι ίδιοι οι ένοικοι αναλαμβάνουν τη συντήρηση του κτιρίου. Τούτο συνεπάγεται πως τα κοινόχρηστα που επιβαρύνουν κάθε διαμέρισμα είναι χαμηλότερα από τις άλλες πολυκατοικίες. Επιπλέον υπάρχουν οι λεγόμενες εστίες που διαθέτουν περιορισμένο χώρο, συνήθως ένα δωμάτιο, και προσφέρουν και άλλες υπηρεσίες όπως γεύματα και πλύσιμο ρούχων. Η λύση αυτή είναι συνήθως βραχυπρόθεσμη και εξυπηρετεί κυρίως άγαμους ή ζευγάρια μεταναστών χωρίς παιδιά. Επιπρόσθετα, λειτουργούν καταλύματα έκτακτης ανάγκης και ξενώνες.

Τα καταλύματα εξυπηρετούν άτομα που χρειάζονται στέγη για πολύ σύντομο χρονικό διάστημα. Κατά τη διάρκεια της διαμονής, εκτός από στέγη, οι ένοικοι έχουν πρόσβαση σε υπηρεσίες συμβουλευτικού χαρακτήρα, σε υπηρεσίες στήριξης κ.λπ.

Οι ξενώνες προσφέρουν κατάλυμα και φαγητό σε άτομα που δεν διαθέτουν μόνιμη κατοικία ή που αντιμετωπίζουν καταστάσεις κρίσης. Σε ορισμένους ξενώνες παρέχονται και άλλου είδους υπηρεσίες, όπως υπηρεσίες υγείας, εκπαίδευσης, νομική βοήθεια, εκπαίδευσης στην αναζήτηση εργασίας, καθώς και προγράμματα φύλαξης παιδιών για τους μη διαμένοντες στον ξενώνα.

Τέλος, υπάρχουν και οι επιδοτούμενες κατοικίες για μετανάστες που πληρούν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις για επιδότηση κατοικίας, ενώ το ποσό που καταβάλουν για ενοίκιο προσδιορίζεται βάσει των εισοδημάτων τους.

Στο πεδίο των υπηρεσιών υγείας πολλές υπηρεσίες καλύπτονται από το Σύστημα Ιατρικής Κάλυψης. Ειδικότερα στο Οντάριο πολλές υπηρεσίες υγείας, όπως για παράδειγμα η επίσκεψη σε οικογενειακό γιατρό, καλύπτονται εξ' ολοκλήρου από το Σύστημα Ιατρικής Κάλυψης του Οντάριο (OHIP). Επισημαίνεται ωστόσο, ότι το OHIP δεν καλύπτει όλα τα ιατρικά έξοδα και συνεπώς είναι απαραίτητη η συμπληρωματική ιδιωτική ασφάλιση. Προκειμένου οι μετανάστες να έχουν πρόσβαση στο OHIP, πρέπει να είναι κάτοικοι του Οντάριο και να αποκτήσουν κάρτα υγείας OHIP. Η κάρτα υγείας δεν εκδίδεται αμέσως αλλά αφού παρέλθει ένα ορισμένο διάστημα (συνήθως τρεις μήνες από τη στιγμή άφιξης στο Οντάριο). Απαραίτητος όρος είναι η παραμονή των μεταναστών στην επαρχία του Οντάριο

¹⁷⁷ Βλ. <http://www.canadaimmigrationblog.com>.

για περίοδο 153 ημερών κατά τους πρώτους έξι μήνες από την κατάθεση της αίτησης για έκδοση κάρτας υγείας¹⁷⁸.

Στο πεδίο αναζήτησης πληροφοριών στη μητρική γλώσσα των μεταναστών δραστηριοποιούνται οργανισμοί εγκατάστασης νέων μεταναστών που παρέχουν πληροφορίες σε διάφορες γλώσσες. Οι οργανισμοί αυτοί παρέχουν εκτός των άλλων και υπηρεσίες διερμηνείας, προκειμένου να βοηθήσουν τους νεοαφιχθέντες μετανάστες να χρησιμοποιήσουν τις υπηρεσίες του Δημοσίου και άλλες κοινοτικές υπηρεσίες στήριξης. Η Κυβέρνηση χρηματοδοτεί οργανισμούς που παρέχουν δωρεάν υπηρεσίες διερμηνείας σε θύματα ενδοοικογενειακής βίας. Τα άτομα με περιορισμένη γνώση της αγγλικής μπορούν να ζητήσουν βοήθεια διερμηνέα, για να έχουν πρόσβαση σε καταλύματα, νομικές υπηρεσίες και υπηρεσίες υγείας καθώς και στα δικαστήρια¹⁷⁹.

3. Το πρότυπο της Αυστραλίας

Η Αυστραλία ανήκει στις χώρες που ενσωματώνουν στη μεταναστευτική τους πολιτική τη φιλοσοφία ότι οι μετανάστες και οι απόγονοι τους μπορούν να συμβάλουν ενεργά στην διαμόρφωση της οικονομικής, πολιτικής και κοινωνικής ζωής της χώρας, ενώ παράλληλα συμβάλουν στην πολιτιστική της ταυτότητα. Χώρες όπως η Αυστραλία, αντιμετωπίζουν τις εθνικές μειονότητες ως φορείς πολιτισμών και τις ενθαρρύνουν να διατηρήσουν στοιχεία της εθνικής τους ταυτότητας και κατ' επέκταση να διαμορφώσουν την πολιτιστική ταυτότητα της χώρας στην οποία διαμένουν.

Ως τα μέσα της δεκαετίας του '60, η μεταναστευτική πολιτική της Αυστραλίας εξέφραζε την προσδοκία ότι στον εσωτερικό κοινωνικό ιστό θα αφομοιώνονταν ταχύτατα οι μετανάστες και τα παιδιά τους¹⁸⁰. Ο μη Αγγλοσαξωνικής καταγωγής πληθυσμός κατά το 1947 αποτελούσε το 3% του συνόλου, ενώ κατά το 1961 ανερχόταν σε 20% περίπου του συνολικού πληθυσμού, με αποτέλεσμα το 2010 τέσσερις στους δέκα Αυστραλούς να είναι μεταπολεμικοί μετανάστες.

Από το τέλος της δεκαετίας του '40 μπαίνει σε εφαρμογή ένα πρόγραμμα μαζικής υποδοχής μεταναστών (που δεν προέρχονται από το Ηνωμένο Βασίλειο), το οποίο επιφέρει τεράστιες αλλαγές στην πληθυσμιακή σύνθεση της Αυστραλίας. Παρόλα αυτά, η πολιτική της Αυστραλίας δεν άλλαξε και παρέμενε πολιτική αφομοίωσης με την πεποίθηση ότι οι μετανάστες θα ήθελαν να «απαρνηθούν» την πολιτισμική τους ταυτότητα και θα δέχονταν να συμμορφωθούν στο Αυστραλιανό πρότυπο.

¹⁷⁸ Βλ. <http://www.mto.gov.on.ca/>.

¹⁷⁹ Βλ. <http://www.seillenienl.org>.

¹⁸⁰ Βλ. Μ. Tsounis, «Greek ethnic schools in Australia», *International Migration Review*, vol. IX, No 3, 1975.

Αυτή ακριβώς η πεποίθηση ήταν που οδήγησε στην απουσία οποιασδήποτε κρατικής στήριξης προς τους μετανάστες, γεγονός που όχι απλά τους έφερε σε δεινή θέση, αλλά ταυτοχρόνως υπέσκαπτε και την ίδια τη διαδικασία αφομοίωσής τους. Ήδη από τη δεκαετία του '60 αναδείχθηκαν αρκετά προβλήματα, τα οποία οδήγησαν σε αλλαγή της μεταναστευτικής πολιτικής της Αυστραλίας, που μετατράπηκε από πολιτική αφομοίωσης σε πολιτική ένταξης¹⁸¹.

Στα μέσα της δεκαετίας του '70 η Αυστραλία διαμορφώνει μια νέα πολιτική, η οποία ναι μεν θεωρεί τα προγράμματα εγκατάστασης μεταναστών ως το κύριο εργαλείο της, αλλά, πλέον, προωθεί την ιδέα της πολυπολιτισμικότητας και μετατρέπεται σε χώρα που φιλοξενεί διαφορετικούς πολιτισμούς. Όμως, η αλλαγή πλεύσης στο πεδίο της μεταναστευτικής πολιτικής δημιούργησε ένα δίλλημα επιλογής μεταξύ της επιθυμητής πολυπολιτισμικής ταυτότητας και της επιθυμητής διατήρησης του κοινωνικο-πολιτισμικού καθεστώτος. Παρόλα αυτά, το 1978 κυκλοφόρησε κείμενο μεταφρασμένο σε 10 γλώσσες, με τίτλο «Προγράμματα και Υπηρεσίες για τους Μετανάστες μετά την Άφιξη τους» (Arrival Programs and Services for Migrants). Το εγχειρίδιο απευθυνόταν σε νέους μετανάστες και από πλευράς περιεχομένου αναφερόταν στην προώθηση της πολυπολιτισμικής κοινωνίας, ενώ περιλάμβανε μια σειρά μέτρων υλοποίησης. Το κυριότερο μέτρο ήταν η δημιουργία του Αυστραλιανού Ινστιτούτου Πολυπολιτισμικών Υποθέσεων (AIMA) που αποσκοπούσε στην «ευαισθητοποίηση προς την πολιτισμική ποικιλία, στην προώθηση της ανοχής και της αλληλοκατανόησης και στην ενθάρρυνση όλων των εθνικών ομάδων να συμμετέχουν ενεργά στην Αυστραλιανή κοινωνία»¹⁸².

Τα μέτρα που υιοθετήθηκαν, όμως, δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα, λόγω της συγκέντρωσης των μεταναστών στις λιγότερο προνομιούχες περιοχές που αντιμετώπιζαν περισσότερο τις συνέπειες των δομικών αλλαγών. Εν συνεχεία γίνεται κριτική παρέμβαση τόσο της Αριστεράς, όσο και της Δεξιάς στην πολιτική αυτή, με αποτέλεσμα η Δεξιά να τη θεωρεί ως μία «ριζοσπαστική συνομοσία προώθησης των συμφερόντων των εθνικών μειονοτήτων υπεράνω εκείνων των Αυστραλιανών», ενώ η Αριστερά, ως «ένα μέσο διατήρησης του συντηρητικού πολιτικού ελέγχου». Αποτέλεσμα της διένεξης ήταν η κατάργηση το 1986 του AIMA.

Σήμερα, υπεύθυνο για ζητήματα μετανάστευσης και ένταξης μεταναστών είναι το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ιθαγένειας (Department of Immigration and Citizenship), ενώ το

¹⁸¹ Βλ. Collins J., *Immigrant Hands in a Distant Land*, Sydney and London, Pluto, 1988.

¹⁸² Βλ. Α. Μουσούρου, *Μετανάστευση και Μεταναστευτική Πολιτική στην Ελλάδα και την Ευρώπη*, 2003, σ. 145.

εγχειρίδιο για τους νεοαφιχθέντες μετανάστες έχει τίτλο «Αρχίζοντας μια Καινούργια Ζωή στην Αυστραλία» και εκδίδεται από το Υπουργείο Μετανάστευσης.

3.1. Πολιτικές ένταξης μεταναστών στην Αυστραλία

Στην Αυστραλία στο πεδίο αναζήτησης πληροφοριών στη μητρική γλώσσα των μεταναστών δραστηριοποιείται η Υπηρεσία Μεταφραστών και Διερμηνέων (Translating and Interpreting Service - TIS National) που μπορεί να διαθέσει άμεση τηλεφωνική υπηρεσία διερμηνείας και διαθέτει διερμηνείς σε περισσότερες από 170 γλώσσες και διαλέκτους¹⁸³. Διερμηνείς μέσω τηλεφώνου διατίθενται όλο το 24ωρο για επτά ημέρες την εβδομάδα και μπορεί να βοηθήσουν σε έκτακτες περιπτώσεις σε οποιαδήποτε περιοχή της Αυστραλίας. Επιπλέον, η υπηρεσία διευκολύνει την επικοινωνία των μεταναστών με ένα ευρύ φάσμα κρατικών υπηρεσιών, κοινοτικές ομάδες και επιχειρήσεις. Η υπηρεσία είναι διαθέσιμη και στην περίπτωση διερμηνείας κατά την επίσκεψη σε γιατρό, όπου πραγματοποιείται επικοινωνία με τη Γραμμή Προτεραιότητας Γιατρών (Doctor's Priority Line) προκειμένου να κανονιστεί διερμηνεία δια τηλεφώνου. Ο γιατρός μπορεί επίσης να ζητήσει την παρουσία διερμηνέα στον χώρο εξέτασης του μετανάστη.

Επιπλέον, μέσω της Υπηρεσίας Μεταφραστών παρέχεται η δυνατότητα μετάφρασης προσωπικών εγγράφων στην αγγλική γλώσσα που σχετίζονται με την εγκατάσταση (για παράδειγμα, πιστοποιητικά γέννησης ή γάμου, άδειες οδήγησης, έγγραφα σπουδών και απασχόλησης), είναι διαθέσιμη σε μετανάστες εντός των πρώτων δύο χρόνων από την άφιξη τους στην Αυστραλία ή από την έκδοση άδειας μόνιμης παραμονής.

Στο πεδίο της απόκτησης γνώσεων της Αγγλικής γλώσσας υλοποιείται σε εθνικό επίπεδο το Πρόγραμμα Εκμάθησης της Αγγλικής για Ενήλικες (Adult Migrant English Program - AMEP)¹⁸⁴. Δεδομένου ότι η εκμάθηση της αγγλικής γλώσσας είναι ένα από τα πρώτα σημαντικά βήματα που οφείλουν να κάνουν οι μετανάστες για να διευκολύνουν την ένταξή τους και την επιτυχή εγκατάστασή τους, θεωρούνται άμεσα επιλέξιμοι να παρακολουθήσουν το Πρόγραμμα AMEP που μπορεί να τους διαθέσει βασική διδασκαλία της αγγλικής γλώσσας. Οι μετανάστες που γίνονται αποδεκτοί παρακολουθούν μαθήματα αγγλικής μέχρι 510 ώρες, ή μέχρι να φτάσουν σε ένα ικανοποιητικό/ λειτουργικό επίπεδο γνώσης της αγγλικής γλώσσας. Το AMEP παρέχει διάφορους τρόπους εκμάθησης, όπως μαθήματα πλήρους ή μερικού ωραρίου, κατά την διάρκεια της ημέρας, τα βράδια και τα σαββατοκύριακα. Επιπλέον παρέχεται η δυνατότητα εξ αποστάσεως (Distant Learning) διδασκαλίας ή με την βοήθεια δασκάλου στο σπίτι.

¹⁸³ Βλ. http://www.immi.gov.au/living-in-australia/help-with-english/help_with_translating/.

¹⁸⁴ Βλ. <http://www.immi.gov.au/living-in-australia/help-with-english/amep/>.

Στο πεδίο παροχής υπηρεσιών εγκατάστασης για νεοαφιχθέντες μετανάστες δραστηριοποιείται το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ιθαγένειας (Department of Immigration and Citizenship - DIAC) που χρηματοδοτεί μια σειρά υπηρεσιών για να βοηθήσει τους νεοαφιχθέντες να εγκατασταθούν και να γίνουν ενεργά μέλη της αυστραλιανής κοινωνίας. Οι υπηρεσίες ονομάζονται υπηρεσίες εγκατάστασης (Settlement services), είναι διαθέσιμες σε μόνιμους μετανάστες, εστιάζουν στα πρώτα πέντε χρόνια της εγκατάστασης και περιλαμβάνουν:

- ⇒ Πρόγραμμα Επιχορηγήσεων για Εγκατάσταση (Settlement Grants Program)
- ⇒ Πρόγραμμα Εκμάθησης Αγγλικής για Ενήλικες (Adult Migrant English Program)
- ⇒ Υπηρεσίες μετάφρασης και διερμηνείας (Translating and Interpreting Service).

Το Πρόγραμμα Επιχορηγήσεων για Εγκατάσταση (Settlement Grants Program - SGP) αποσκοπεί να βοηθήσει τους μετανάστες να γίνουν αυτόνομοι και να συμμετέχουν στην αυστραλιανή κοινωνία όσο το συντομότερο δυνατόν μετά την άφιξη τους. Επιχορηγεί μη κυβερνητικούς οργανισμούς και κυβερνητικούς φορείς για την παροχή υπηρεσιών υποστήριξης προς μετανάστες που έχουν αφιχθεί στην Αυστραλία τα τελευταία πέντε χρόνια ως:

- ➔ εισερχόμενοι βάσει του ανθρωπιστικού προγράμματος
- ➔ μετανάστες οικογενειακής κατηγορίας (family stream) με χαμηλή γνώση της αγγλικής γλώσσας
- ➔ ειδικευμένοι μετανάστες με χαμηλή γνώση της αγγλικής γλώσσας που έχουν εγκατασταθεί σε επαρχιακή περιοχή ή στην περιφέρεια.

Η Ενοποιημένη Ανθρωπιστική Στρατηγική Εγκατάστασης (Integrated Humanitarian Settlement Strategy - IHSS)¹⁸⁵ του Υπουργείου προσφέρει αρχική εντατική στήριξη εγκατάστασης σε νεοαφιχθέντες πρόσφυγες και εισερχόμενους βάσει του ανθρωπιστικού Προγράμματος, για περίπου έξι μήνες, αλλά μπορεί να επεκταθεί στους δώδεκα μήνες για ευπαθείς ομάδες μεταναστών (ΑμεΑ, γυναίκες, ηλικιωμένοι κ.λπ.). Η IHSS έχει ως στόχο να βοηθήσει εισερχόμενους βάσει του ανθρωπιστικού προγράμματος να πετύχουν αυτόνομοι, το συντομότερο δυνατόν, προσφέροντας τους εξειδικευμένη βοήθεια με βάση τις ιδιαίτερες ανάγκες τους. Προσδιορίζονται οι ανάγκες κάθε εισερχόμενου βάσει του ανθρωπιστικού προγράμματος και αναπτύσσεται ένα ατομικό σχέδιο δράσης για την παροχή στήριξης. Οι παρεχόμενες υπηρεσίες του Προγράμματος περιλαμβάνουν:

¹⁸⁵ Βλ. <http://www.immi.gov.au/>.

- ➔ Συντονισμό της υπόθεσης, παροχή πληροφοριών και παραπομπή ατόμων σε άλλες υπηρεσίες
- ➔ Υποδοχή και βοήθεια κατά την άφιξη - περιλαμβάνει συνάντηση των μεταναστών βάσει του ανθρωπιστικού προγράμματος κατά την άφιξή τους, μεταφορά σε κατάλληλο κατάλυμα και αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών, όπως ιατρικές εξετάσεις, ρουχισμός κ.λπ.
- ➔ Υπηρεσίες καταλύματος - βοηθά τους μετανάστες βάσει του ανθρωπιστικού προγράμματος να βρουν κατάλυμα και πρόσβαση σε βασικές οικιακές συσκευές
- ➔ Βραχυπρόθεσμες συμβουλευτικές υπηρεσίες για πρόσφυγες που έχουν πέσει θύματα βασανισμού.

Τέλος, οι Υπηρεσίες Απασχόλησης (Job Services Australia - JSA) παρέχουν σε μετανάστες υποστήριξη και βοήθεια που χρειάζονται για να βρουν και να κρατήσουν μία θέση εργασίας¹⁸⁶. Οι υπηρεσίες παρέχονται από συμβούλους απασχόλησης και είναι εξατομικευμένες εστιάζοντας στις ιδιαίτερες ανάγκες, περιλαμβανόμενης της πρόσβασης σε ευκαιρίες κατάρτισης και απόκτησης εργασιακής εμπειρίας. Οι πρόσφυγες ή μετανάστες βάσει του ανθρωπιστικού προγράμματος δικαιούνται όλο το φάσμα των υπηρεσιών απασχόλησης από την ημέρα άφιξής τους στην Αυστραλία. Ο εργασιακός σύμβουλος της Job Services Australia σε συνεργασία με τον ενδιαφερόμενο μετανάστη καταρτίζει ένα Ατομικό Σχέδιο Πορείας για Απασχόληση (Employment Pathway Plan). Αυτό το σχέδιο περιγράφει την κατάρτιση και τις υπηρεσίες που θα βοηθήσουν τους μετανάστες να βρουν και να κρατήσουν μια δουλειά. Από πλευράς περιεχομένου οι υπηρεσίες μπορεί να περιλαμβάνουν τη σύνταξη βιογραφικού σημειώματος, την απόκτηση εργασιακής εμπειρίας και την απόκτηση νέων δεξιοτήτων ή τίτλων σπουδών. Ο εργασιακός σύμβουλος συνεργάζεται επίσης με τοπικούς εργοδότες, εγκεκριμένους οργανισμούς κατάρτισης, κρατικούς, κοινοτικούς και υγειονομικούς οργανισμούς για να βοηθήσουν σε οποιαδήποτε προβλήματα αντιμετωπίσουν οι μετανάστες στη διαδικασία εύρεσης εργασίας.

¹⁸⁶ Βλ. <http://www.deewr.gov.au/Employment/JSA/Pages/default.aspx>.

1. Τα πορίσματα της συγκριτικής έρευνας

Εάν και η σύγκριση μεταξύ των εμπειριών των διαφόρων χωρών στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης μεταναστών εμφανίζει μεθοδολογικές δυσχέρειες των οποίων η στάθμιση, προκειμένου να καταλήξει κάποιος σε ασφαλή συγκριτικά αποτελέσματα, ξεπερνά τους σκοπούς της Μελέτης, η διερεύνηση των πρακτικών των εξεταζομένων κρατών αναδεικνύει σημαντικές διαφοροποιήσεις σχετικά με το βαθμό αυτονομίας, τις εξουσίες της Τ.Α., καθώς τις οικονομικές, κοινωνικές και πολιτισμικές συνθήκες μέσα στις οποίες το τοπικό επίπεδο δραστηριοποιείται για την προώθηση δράσεων κοινωνικής ένταξης μεταναστών. Για τους λόγους αυτούς, η συγκριτική προσέγγιση εστιάζει επιλεκτικά σε κάποιους άξονες, οι οποίοι προκρίνονται ως οι πιο πρόσφοροι για την εξαγωγή αντικειμενικών συμπερασμάτων.

(α) Η θεσμική κατοχύρωση της Τ.Α. ως φορέας άσκησης πολιτικής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών. Κύριο χαρακτηριστικό γνώρισμα των θεσμικών συστημάτων των εξεταζομένων χωρών σε επίπεδο της Ευρωπαϊκής Περιφέρειας είναι η βασική διάρθρωση «κρατικές αρχές-περιφερειακές αρχές-τοπικές αρχές», χωρίς όμως να υπάρχει πλήρης αντιστοιχία αναφορικά με τη δομή, την οργάνωση, την κατανομή αρμοδιοτήτων και τη χρηματοδότησή τους. Στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης μεταναστών, στα κράτη του Ευρωπαϊκού Βορρά έχουν εκχωρηθεί ουσιαστικές, διευρυμένες και αποκλειστικές αρμοδιότητες ένταξης από το εθνικό επίπεδο στο τοπικό. Η κοινωνική ένταξη των μεταναστών συνιστά ένα διακριτό πλαίσιο αρμοδιοτήτων, πολιτικών και δράσεων που συνδέεται και συμπληρώνεται από τις ευρύτερες αρμοδιότητες κοινωνικής πολιτικής που η Τ.Α. ασκεί σε αυτά τα κράτη. Αντίθετα, στα κράτη του Ευρωπαϊκού Νότου το εθνικό επίπεδο παραμένει κυρίαρχο και η πολιτική κοινωνικής ένταξης των μεταναστών ασκείται από την Τ.Α. κυρίως εντός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων κοινωνικής πολιτικής που έχουν εκχωρηθεί από την κεντρική διοίκηση (Υπουργεία).

(β) Η εμπλοκή του τοπικού επιπέδου. Με εξαίρεση την Ελλάδα, στα υπόλοιπα κράτη της ΕΕ η συνεργασία μεταξύ υπηρεσιών διαφορετικών περιφερειακών και τοπικών οργάνων διακυβέρνησης είναι ιδιαίτερα ανεπτυγμένη, στη βάση των αναγκών και αρμοδιοτήτων που έχουν οι φορείς. Τοπικές συμπράξεις αναπτύσσονται στις περισσότερες χώρες ως μηχανισμός μείωσης της απομόνωσης εκάστου των εταίρων, υποστηρίζοντας την καινοτομία και τις θεσμοθετημένες οργανώσεις ώστε να υιοθετήσουν προσεγγίσεις που βασίζονται στην ένταξη. Οι ενδιαφερόμενοι φορείς βρίσκονται συχνά στην πρώτη γραμμή της κοινωνικής προστασίας,

ενώ η συμμετοχή των οργανώσεων των ΜΚΟ και των ενώσεων μεταναστών¹⁸⁷ συνιστά καίριο παράγοντα για την επιτυχή έκβαση των διαδικασιών σχεδιασμού, ανάπτυξης και προώθησης μέτρων κοινωνικής ένταξης. Ακόμα, συνεργασίες και συμπράξεις «βασισμένες στη τοπικότητα» μεταξύ κυβερνητικών και μη κυβερνητικών φορέων είναι από τα κύρια μέσα που χρησιμοποιήθηκαν για την υλοποίηση των δράσεων στις περισσότερες περιπτώσεις.

(γ) Ο στρατηγικός σχεδιασμός και η προώθηση της κοινωνικής ένταξης. Στα κράτη του Ευρωπαϊκού Βορρά οι πολιτικές ένταξης σχεδιάζονται και υλοποιούνται κυρίως σε επίπεδο δήμων, ενώ στο Νότο ο σχεδιασμός γίνεται σε κεντρικό επίπεδο και η υλοποίηση σε τοπικό¹⁸⁸. Πάντως σε όλα τα κράτη - με την εξαίρεση της Ελλάδας - υπάρχει ευρύτατη ποικιλία εταίρων που συμμετέχουν και στα δυο στάδια της πολιτικής, αναδεικνύοντας έντονα την ποικιλομορφία των εμποδίων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες κατά τη διαδικασία ένταξής τους. Ανάλογα με τον τόπο, οι δραστηριότητες που υποστηρίζουν την ένταξη μπορούν να προωθηθούν από τις τοπικές αυτοδιοικητικές αρχές, τις ΜΚΟ, τα συνδικάτα, τις μη κερδοσκοπικές επιχειρήσεις και τους εργοδότες. Η υποστήριξη που προσφέρει κάθε ένας από αυτούς τους οργανισμούς αποτελεί συμπλήρωμα της υποστήριξης που παρέχουν οι δημόσιες υπηρεσίες που έχουν αρμοδιότητες κοινωνικής ένταξης

(δ) Η φιλοσοφία και το είδος των προγραμμάτων-δράσεων ένταξης. Στον Ευρωπαϊκό Βορρά εμφανίζονται στοχοθετημένες προσεγγίσεις που επιδιώκουν να μεγιστοποιήσουν τον αντίκτυπο τους, καθώς επικεντρώνονται σε συγκεκριμένα χαρακτηριστικά και ανάγκες του μεταναστευτικού πληθυσμού. Οι πρωτοβουλίες στοχεύουν στους μετανάστες με διαφορετική ένταση και έκταση, ανάλογα με εάν είναι νεοφερμένοι ή είναι δεύτερης ή τρίτης γενιάς, ενώ σημαντικές αποκλίσεις εμφανίζονται στις δράσεις ένταξης μεταξύ «παλαιών», «νέων» και μεταναστών από τις πρώην αποικίες. Διάφορες πρωτοβουλίες στοχεύουν σε μετανάστες σύμφωνα με το επίπεδο δεξιοτήτων τους, άλλες επικεντρώνονται στους επιχειρηματίες, ενώ άλλες σε ομάδες που εμφανίζουν ιδιαίτερα χαμηλά ποσοστά ένταξης.

Οι πολιτικές ένταξης περιλαμβάνουν τόσο προγράμματα που δίνουν έμφαση στο άτομο-πολίτη, όσο και άλλα που δίνουν προτεραιότητα στις ομάδες-κοινότητες με παρεμβάσεις στα πεδία της εκπαίδευσης, της επαγγελματικής κατάρτισης και επιμόρφωσης, της στέγασης, της

¹⁸⁷ Οι ενώσεις των μεταναστών διαδραματίζουν σε όλη την Ευρώπη σημαντικό ρόλο στην ένταξη σε τοπικό επίπεδο, καθώς ενθαρρύνουν την ανάπτυξη των υπηρεσιών που είναι πολιτιστικά ευαίσθητες και λαμβάνουν υπόψη τα αιτήματα των ίδιων των μεταναστών. Ως ενεργητικοί φορείς έκφρασης των αναγκών τους αναλαμβάνουν συχνά το έργο της εύρεσης πόρων. Η επιτυχής συμμετοχή των κοινοτήτων στη διακυβέρνηση φαίνεται στο μοίρασμα της δύναμης και της ευθύνης και στην οικοδόμηση εμπιστοσύνης. Οι μεταναστευτικές κοινότητες μπορούν να προοδεύσουν μόνο εάν αρθρώνουν τα ενδιαφέροντά τους και να τα εκφράζουν όταν συνεργάζονται με φορείς και όργανα της κοινωνίας υποδοχής (ΟΟΣΑ, 2006).

¹⁸⁸ Στην ομάδα του Ευρωπαϊκού Νότου αναφορικά με το επίπεδο σχεδιασμού, εμφανίζονται διαφορές που αφορούν ιδιαίτερες περιπτώσεις αποκέντρωσης εξουσιών, όπως στη περίπτωση των Αυτόνομων Κοινοτήτων της Ισπανίας.

κοινωνικής φροντίδας και της υγειονομικής περίθαλψης. Τα προγράμματα εφαρμόζονται με βιώσιμη μακροπρόθεσμη προοπτική, καθώς εντάσσονται στον ευρύτερο οικονομικό, κοινωνικό και πολιτισμικό πλαίσιο της εκάστοτε χώρας ή περιοχής. Ιδιαίτερο βάρος δίνεται, μάλιστα, από τα μέσα της δεκαετίας του 2000 στην απασχόληση των μεταναστών και στην καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας (ιδίως στις ΗΠΑ και τον Καναδά), όπου και αναπτύσσονται πρωτοβουλίες που συνδέουν τα άτομα άμεσα με τους εργοδότες, μέσω των σχέσεων που αναπτύσσονται κατά τη διάρκεια των συμβουλευτικών υποστηρικτικών υπηρεσιών (mentoring) και της πρακτικής άσκησης στους χώρους εργασίας.

Από την άλλη πλευρά, στις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου η πολιτική ένταξης των μεταναστών αποτελεί μια συνεχή και ολοένα μεταβαλλόμενη διαδικασία, που εστιάζει κυρίως στην άμεση υποστήριξη της ευρύτερης κοινωνικής ενσωμάτωσης των μεταναστών, παρά στην ένταξη στην αγορά εργασίας. Τα προγράμματα στην πλειονότητα τους (εξαιρουμένης της Πορτογαλίας) απευθύνονται γενικά σε ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού, χωρίς να λαμβάνουν υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τις ανάγκες των μεταναστών. Αναπτύσσονται πρωτοβουλίες υπηρεσιών υποδοχής, συμβουλευτικής / στήριξης με επίκεντρο την εκμάθηση της γλώσσας και βοήθεια κατανόησης των πολιτιστικών κανόνων της χώρας υποδοχής. Παράλληλα, προωθούνται προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης (προκειμένου να ενισχυθεί η απασχολησιμότητα των μεταναστών), δράσεις καταπολέμησης των διακρίσεων και δράσεις ευαισθητοποίησης.

Υπό το πρίσμα αυτό, οι περισσότερες σχετικές δράσεις βοηθούν τον μετανάστη πρόσκαιρα, αλλά σε βάθος χρόνου δεν τον καλύπτουν ουσιαστικά και δεν του παρέχουν τα μέσα εκείνα που θα τον καταστήσουν ισότιμο με τους υπόλοιπους γηγενείς πολίτες. Με εξαίρεση την Ελλάδα, **το καινοτόμο μέτρο των διαπολιτισμικών μεσολαβητών χρησιμοποιείται ευρύτατα σε όλες τις χώρες ως εργαλείο για τη διευκόλυνση της ένταξης των αλλοδαπών**, αίροντας σε σημαντική έκταση τα γλωσσικά εμπόδια, προωθώντας την αλληλοκατανόηση και γεφυρώνοντας τις πολιτισμικές διαφορές.

2. Η αξιοποίηση των καλών πρακτικών στην Κύπρο

Κάθε καλή πρακτική αναπτύσσεται σε ένα συγκεκριμένο κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο μιας χώρας και μπορεί να αξιοποιηθεί σε ένα διαφορετικό αντίστοιχο πλαίσιο μιας άλλης υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις και διαδικασίες. Η στόχευση κάθε διαδικασίας μεταφοράς επηρεάζεται από την **επικρατούσα ιδεολογία περί μετανάστευσης**, τις παραστάσεις της κοινής γνώμης, το ρόλο των ομάδων πίεσης, τους στόχους μιας δράσης, τους διαθέσιμους πόρους, το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο, την κουλτούρα της διοίκησης, αλλά και τους

ευρύτερους κοινωνικοοικονομικούς συσχετισμούς. Αυτή η παράμετρος, αποτελεί από μόνη της ουσιώδη συνθήκη για την αποτυχία ή μη κάθε εγχειρήματος μεταφοράς.

Η μεταφορά υπερεθνικών καλών πρακτικών στην Κυπριακή πραγματικότητα είναι μια διαδικασία που απαιτεί εξέταση, εκτίμηση και κατανόηση των σύνθετων προϋποθέσεων και παραγόντων, που συγκροτούν το πολιτικό και κοινωνικό πλαίσιο της χώρας, **ώστε η υιοθέτηση και εφαρμογή οποιασδήποτε καινοτομίας που αναπτύχθηκε σε διαφορετικό εξωτερικό περιβάλλον να μην κινδυνεύει να οδηγηθεί σε αποτυχία**. Προκειμένου να μεταφερθεί και να υιοθετηθεί μια καλή πρακτική στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης μεταναστών πρέπει να εξετασθούν και να ληφθούν υπόψη οι ακόλουθοι παράγοντες:

(α) Οι ΟΤΑ των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών έχουν τη θεσμική δυνατότητα χάραξης πολιτικής ανεξάρτητα από τις επιλογές της κεντρικής διοίκησης και μέσω των δράσεων τους δημιουργούν ένα κρίσιμο «κεκτημένο» παρεμβάσεων κοινωνικής ένταξης για μετανάστες. Ωστόσο, δεν ισχύει το ίδιο και για την Κύπρο, καθώς η Τ.Α. δεν έχει δυνατότητα σχεδιασμού πολιτικής και δεν διαθέτει αποκλειστικές ή έστω συντρέχουσες αρμοδιότητες κοινωνικής ένταξης μεταναστών¹⁸⁹.

(β) Το τοπικό επίπεδο συμβάλλει αποφασιστικά στην ανάπτυξη δράσεων και συνεργασιών με τις τοπικές επιχειρηματικές κοινότητες, τις δημόσιες αρχές, τις συνδικαλιστικές οργανώσεις εργοδοτών και εργαζομένων και όλους τους εμπλεκόμενους στον τομέα της κοινωνικής ένταξης, με την Τ.Α. να αναλαμβάνει συχνά το ρόλο του συνδετικού κρίκου των συνεργιών. Στην Κύπρο, όμως, δεν έχει αναπτυχθεί και ενδυναμωθεί σε αντίστοιχο επίπεδο μία εθνική στρατηγική δικτύωσης, ενώ αρκετά συχνά οι συμπράξεις και συνεργασίες σε τοπικό επίπεδο δεν είναι μέρος της κουλτούρας της Τ.Α. και προσκρούουν στον ανταγωνισμό των διαφορετικών συμφερόντων.

(γ) Η αναγκαιότητα μεταφοράς της τεχνογνωσίας μαζί με τη μεταφορά της καλής πρακτικής. Για το σκοπό αυτό είναι αναγκαίες διακρατικές συναντήσεις και έρευνες πεδίου με στόχο την κατανόηση του πλαισίου εντός του οποίου αναδείχθηκαν οι καλές πρακτικές, τη μεταβίβαση της προϋπάρχουσας εμπειρίας σε επίπεδο ανθρώπινων πόρων, την αποσαφήνιση των στόχων και του περιεχομένου των δράσεων, κ.ά.

(δ) Το κόστος υλοποίησης των πρακτικών και η βιωσιμότητα τους σε ένα περιβάλλον ασφυκτικής δημοσιονομικής πειθαρχίας.

(ε) Η προστιθέμενη αξία των πρακτικών στις υφιστάμενες πολιτικές και η δυνατότητα τους να δώσουν απαντήσεις σε πραγματικές ανάγκες και συγκεκριμένα προβλήματα που δεν έχουν

¹⁸⁹ Βλ. ενδεικτικά Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, *Μελέτη Αναδιάρθρωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Κυπριακής Δημοκρατίας*, Αθήνα, 2010.

έως τώρα αντιμετωπισθεί από την κεντρική διοίκηση, τους συντελεστές της αγοράς εργασίας και τους φορείς της κοινωνίας των πολιτών.

Υπό το πρίσμα αυτό, η ανάπτυξη οργανωμένων δράσεων κοινωνής ένταξης μεταναστών από τους Δήμους και τις Κοινότητες της Κυπριακής Δημοκρατίας σε περιόδους οικονομικής ύφεσης πρέπει να ενταχθεί σε ένα οριζόντιο επίπεδο συζήτησης για τις αρχές και τους στόχους της Εθνικής Στρατηγικής Κοινωνικής Προστασίας και Ένταξης, που θα αφορά τόσο ημεδαπούς όσο και αλλοδαπούς.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση

Αβραμίδη, Τ. / Αλτσιτζόγλου, Ν. / Γιαννίτσας, Δ. / Καβουνίδη, Τ. / Κοτρώτσου, Α. / Μαυρομάτης, Γ. / Πολύζου, Α. (2006). *Πολιτικές Ένταξης των Μεταναστών: Η Ευρωπαϊκή Εμπειρία*. Αθήνα: ΙΜΕΠΟ

Αμίτσης, Γ. (1993). «Το θεσμικό πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής σε σχέση με τις λιγότερο Ευπαθείς Ομάδες- Η κάλυψη των ηλικιωμένων και των ατόμων με ειδικές ανάγκες», σελ 148-219 στο **Χτούρης, Σ. (επ.)** *θεσμοί και Ρυθμίσεις της κοινωνικής Πολιτικής*. Αθήνα: Πράξις

Αμίτσης, Γ. (2006). *Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Κοινωνικής Ένταξης*. Αθήνα: Παπαζήσης

Αμίτσης, Γ. (2011). «Το πλαίσιο κοινωνικής ένταξης αλλοδαπών στην Ελληνική έννομη τάξη – Η ατελέσφορη εφαρμογή των Ευρωπαϊκών μηχανισμών προστασίας εκτοπισθέντων / αιτούντων ασύλου / προσφύγων», σελ. 109-140, σε **Α. Μωϋσίδη / Δ. Παπαδοπούλου (επ.),** *Η Κοινωνική Ενσωμάτωση των Μεταναστών στην Ελλάδα - Εργασία, Εκπαίδευση, Ταυτότητες*. Αθήνα: Κριτική.

Αμίτσης, Γ. Βουλγαράκη, Α. και Μαρίνη, Φ. (2005). *Εγχειρίδιο ορισμού και πιστοποίησης των ομάδων στόχου του κοινωνικού αποκλεισμού*, Αθήνα: Υπουργείο Απασχόλησης & Κοινωνικής Προστασίας

Αμίτσης, Γ. και Λαζαρίδη, Γ. (2001). «Οι πολιτικές ρύθμισης της μετανάστευσης στην Ελλάδα», σελ. 23-68 στο **Γ. Αμίτσης / Γ. Λαζαρίδη (επ.)** *Νομικές και Κοινωνικοπολιτικές Διαστάσεις της Μετανάστευσης στην Ελλάδα*. Αθήνα: Παπαζήσης

Βαρουξή, Χ. / Σαρρής, Ν. / Φραγκίσκου, Α. (επ.) (2010). *Όψεις μετανάστευσης και μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα σήμερα*. Αθήνα: ΕΚΚΕ

Chaloff, J. (2006). «Καινοτομίες στην Παροχή Υπηρεσιών για την ικανοποίηση των Αναγκών των Μεταναστών στην Ιταλία» στο *Από την Μετανάστευση στην Ενσωμάτωση-Τοπικές Λύσεις σε μια Παγκόσμια Πρόκληση*, ΟΟΣΑ

Gazon, E. (2003). «Οι μετανάστες και η δημοκρατία» στο Ναζάκης, Χ. και Χλέτσος, Μ. (επιμ.) (2001), *Μετανάστες και Μετανάστευση: Οικονομικές, Πολιτικές και Κοινωνικές Πτυχές*. Αθήνα: Πατάκης

Green, A. (2006). «Διαδρομές στην Απασχόληση για τους Πρόσφυγες: Μια Ανασκόπηση των Τοπικών Προσεγγίσεων στο Λονδίνο», στο *Από την Μετανάστευση στην Ενσωμάτωση-Τοπικές Λύσεις σε μια Παγκόσμια Πρόκληση*, ΟΟΣΑ

Green, N. (2004). *Οι δρόμοι της Μετανάστευσης*, Αθήνα: Σαββάλας

Γούναρη, Δ. (επ.) (2008). *Τα κοινωνικά δικαιώματα των μεταναστών στην Ελλάδα*. Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης

- Δημουλάς, Κ. / Παπαδοπούλου Δ. (επ.) (2004).** «Έρευνα για τις Μορφές Κοινωνικής Ένταξης των Οικονομικών Μεταναστών στην Περιφέρεια Αττικής». Αθήνα: ΙΝΕ/ΓΣΕΕ
- Δημουλάς, Κ. (2006).** «Παράμετροι ένταξης των οικονομικών μεταναστών στην ελληνική κοινωνία: Η περίπτωση της Περιφέρειας Αττικής» στο Μπάγκαβος Χ. και Παπαδοπούλου Δ. (επ.) (2006), *Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία*. Αθήνα: Gutenberg
- Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (2010).** *Μελέτη Αναδιάρθρωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Κυπριακής Δημοκρατίας*, Αθήνα
- Έμκε-Πουλοπούλου, Η. (2007).** *Η μεταναστευτική πρόκληση*. Αθήνα: Παπαζήσης
- Καβουνίδη, Τ. (2003).** *Έρευνα για την οικονομική και κοινωνική ένταξη των μεταναστών*. Αθήνα: ΙΜΕΠΟ
- Καβουνίδη, Τ. / Καρύδης, Β. / Νικολακοπούλου-Στεφάνου, Η. / Στυλιανούδη, Μ. (επ.) (2008).** *Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες – Πολιτικές – Προοπτικές*. Αθήνα: ΙΜΕΠΟ
- Κασιμάτη, Κ. (επ.) (2003).** *Πολιτικές μετανάστευσης και στρατηγικής ένταξης – Η περίπτωση των Αλβανών και Πολωνών μεταναστών*. Αθήνα: Gutenberg
- Καψάλης, Α. (επ.) (2007).** *Αδήλωτη απασχόληση και νομιμοποίηση των μεταναστών – Η πρόκληση της μεταναστευτικής πολιτικής*. Αθήνα: ΙΝΕ ΓΣΕΕ
- Καψάλης, Α. και Λυνάρδος-Ρυλμόν, Π. (επ.) (2005).** *Μεταναστευτική πολιτική και δικαιώματα των μεταναστών*. Αθήνα: ΙΝΕ ΓΣΕΕ
- Κόντης, Α. (2001).** «Οικονομική ενσωμάτωση των μεταναστών στη χώρα υποδοχής», σελ. 177-220 στο Αμίτσης Γ. / Αζαρίδη Γ. (επ.) *Νομικές και Κοινωνικοπολιτικές Διαστάσεις της Μετανάστευσης στην Ελλάδα*. Αθήνα: Παπαζήσης
- Κόντης, Α. (επ.) (2009).** *Ζητήματα Κοινωνικής Ένταξης Μεταναστών*. Αθήνα: Παπαζήσης
- Μουσούρου, Α. (1991).** *Μετανάστευση και μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα και την Ευρώπη*, Αθήνα: Gutenberg
- Μπάγκαβος, Χ. / Παπαδοπούλου Δ. (επ.) (2006).** *Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία*, Αθήνα: Gutenberg
- Μπάγκαβος, Χ. / Παπαδοπούλου, Δ. (2003).** *Μεταναστευτικές Τάσεις και Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική*, σειρά Μελέτες. Αθήνα: ΙΝΕ-ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ
- Μπεσίλα-Βήκα, Ε. (2004).** *Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμος 1 (νέα τροποποιημένη έκδοση)*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκουλας
- Μωυσίδης, Α. και Παπαδοπούλου, Δ. (επ.) (2011).** *Η Κοινωνική Ενσωμάτωση των Μεταναστών στην Ελλάδα - Εργασία, Εκπαίδευση, Ταυτότητες*. Αθήνα: Κριτική
- Ναζάκης, Χ. και Χλέτσος, Μ. (επ.) (2001).** *Μετανάστες και Μετανάστευση: Οικονομικές, Πολιτικές και Κοινωνικές Πτυχές*. Αθήνα: Πατάκης

- Niessen, J. / Schibel, Y. (2004).** *Εγχειρίδιο σχετικά με την ένταξη για υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες*, Migration Policy Group, Πρώτη έκδοση, Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης Ελευθερίας και Ασφάλειας, E.E.
- Niessen, J. / Schibel, Y. (2007).** *Εγχειρίδιο για την ένταξη για υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες* Migration Policy Group Δεύτερη έκδοση, Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης Ελευθερίας και Ασφάλειας, E.E.
- Niessen, J. / Schibel, Y. (2010).** *Εγχειρίδιο για την ένταξη για υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες* Migration Policy Group Τρίτη έκδοση, Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης Ελευθερίας και Ασφάλειας, E.E.
- ΟΟΣΑ (2006).** *Από τη Μετανάστευση στην Ενσωμάτωση. Τοπικές Λύσεις σε μια Παγκόσμια Πρόκληση.* Μετάφραση και επιμέλεια ελληνικής έκδοσης ΙΜΕΠΟ, Αθήνα
- Schnapper, D. (2007).** *Η Κοινωνική Ενσωμάτωση-Μια σύγχρονη προσέγγιση.* Αθήνα: Κριτική
- Τριανταφυλλίδου, Α. / Γρώπα, Ρ. (επ.) (2009).** *Η Μετανάστευση στην Ενωμένη Ευρώπη.* Αθήνα: Κριτική
- Τριανταφυλλίδου, Α. / Μαρούκης, Θ. (επ.) (2010).** *Η Μετανάστευση στην Ελλάδα του 21^{ου} αιώνα.* Αθήνα: Κριτική
- Τσιούκας, Γ. (2007).** «Αναδιοργάνωση και Αναβάθμιση των υπηρεσιών των Δήμων για τους Αλλοδαπούς», στο **Καπλάνι Γκ. / Μοσκόφ Η. / Τσιούκας Γ. (επ.) Τοπική Αυτοδιοίκηση και Μετανάστες.** Αθήνα: Παπαζήσης
- Τσομπάνογλου, Γ. / Κορρές, Γ. / Γιαννοπούλου, Ι. (επ.) (2005).** *Κοινωνικός αποκλεισμός και πολιτικές ενσωμάτωσης.* Αθήνα: Παπαζήσης
- Φακιολάς, Ν. (2010).** «Στρατηγική ανάπτυξης της κοινωνικής Πολιτικής στο επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», στο *Το Κοινωνικό Πορτραίτο της Ελλάδας 2010.* Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών
- Φερόνας, Α. (2005).** «Οι Τοπικοί φορείς στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού: Προβλήματα και προοπτικές», σελ. 291-317 στο **Τσομπάνογλου, Γ. / Κορρές, Γ. / Γιαννοπούλου, Ι. (επ.) (2005), Κοινωνικός αποκλεισμός και πολιτικές ενσωμάτωσης.** Αθήνα: Παπαζήσης

Ξενόγλωσση

Bosswick, W. / Heckmann, F. (2006). *Integration of migrants: Contribution of local and regional authorities.* European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions and University of Bamberg Germany.

Bruquetas-Callejo, M. / Mascareñas, B. / Alegret, R. / Penninx R. (2008). «Immigration and Integration policymaking in Spain», IMISCOE Working Paper. Διαθέσιμο στο: http://www.imiscoe.org/index.php?option=com_content&view=article&id=32:imiscoe-working-papers&catid=13:working-papers&Itemid=21

Campani, G. (2006). «Integration Policies in Italy». Intpol Italy. Διαθέσιμο στο: www.emz-berlin.de/projekte_e/pj32_1pdf/IntPol_Italy.pdf>> Migpol-Ita

Carrera, S. (2006). *A Comparison of Integration Programs in the EU: Trends and Weaknesses*, CHALLENGE Research Paper No. 1, Brussels: Centre for European Policy Studies

Carrera, S. (2008). *Benchmarking Integration in the E.U: Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward.* Διαθέσιμο στο: http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_25692_25693_2.pdf

Council of Europe, (2011). *Structure and Operation of Local and Regional Democracy Reports (3rd edition)*, διαθέσιμο στο: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1365405&Site=COE>

Council of European Municipalities and Region - CERM (2010). *Local and regional structures in Europe.* Διαθέσιμο στο: http://www.ccre.org/bases/T_599_28_3524.pdf τ.ε.13/7/2011

Council of European Municipalities and Regions (2010). *Local and Regional Structure in Europe.* Διαθέσιμο στο: http://www.ccre.org/bases/T_599_28_3524.pdf τ.ε.13/7/2011

Entzinger, H. and Biezeveld, R (2003). *Benchmarking Immigrant Integration*, Report written for the European Commission, Rotterdam: Erasmus University of Rotterdam, European Research Centre on Migration and Ethnic Relations

Eurofound (2009). *Diversity policies in employment and service provision. Case study: Amsterdam, the Netherlands, CLIP Network.* Διαθέσιμο στο: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/1713/en/1/EF091713EN.pdf>

Favell, A. (1998). *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, London: Macmillan

Goul Andersen, J. (2006). "Immigration and the Legitimacy of the Welfare State", *AMID Working Paper Series 53*, Aalborg University

Hedetoft, U. (2006). «Denmark: Integrating Immigrants into a Homogeneous Welfare State», University and the Academy for Migration Studies in Denmark διαθέσιμο στο: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=485>

International Organization for Migration-IOM (2009). *Evaluation of the National Immigrant Support Services in Portugal (ACIDI)*, Lisbon

International Organization for Migration-IOM, (2004). *Law Glossary on Migration*

Jordan, B. / Düvell, F. (2003). *Migration: The boundaries of equality and justice*, Cambridge: Polity Press

King R., (2000). “Southern Europe in the Changing Global Map of Migration” στο **King R. / Lazaridis G. / Tsardanidis C. (eds.)** *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*. London: Macmillan

Penninx, R. (2009). *Decentralising Integration Policies-Managing migration in cities regions and localities*. Διαθέσιμο στο: http://www.policy-network.net/publications_detail.aspx?ID=3450

Ray, B. (2003). *The Role of Cities in Immigrant Integration*. Migration Policy Institute. Διαθέσιμο στο: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=167>

Teixeira, A. / Albuquerque, R. (2005). *Active Civic Participation of Immigrants in Portugal*. Διαθέσιμο στο: <http://www.politis-europe.uni-oldenburg.de/9812.html> 7/6/2011 τ.ε.4/5/2011

Van Selm, J. (2005). «The Netherlands: Death of a Filmmaker Shakes a Nation». Migration Policy Institute. Διαθέσιμο στο: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=341>

ΑΛΛΕΣ ΠΗΓΕΣ

Ανακοίνωση της Επιτροπής της 11ης Ιουλίου 2001 προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με μια Ανοικτή μέθοδο Συντονισμού για την Κοινοτική Πολιτική Μετανάστευσης, COM(2001) 387 τελικό.

Ανακοίνωση της Επιτροπής της 16ης Ιουλίου 2004 στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Πρώτη ετήσια έκθεση για την μετανάστευση και την ένταξη COM(2004) 508.

Ανακοίνωση της Επιτροπής της 6ης Απριλίου 2005 προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τη θέσπιση προγράμματος-πλαίσιου για την αλληλεγγύη και τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών κατά την περίοδο 2007-2013 COM(2005) 123, τελικό

Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της 10ης Μαΐου 2005 -Το πρόγραμμα της Χάγης: δέκα προτεραιότητες για την προσεχή πενταετία. Μια εταιρική σχέση για την ευρωπαϊκή ανανέωση στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης», COM(2005) 184 τελικό.

Ανακοίνωση της Επιτροπής της 1ης Οκτωβρίου 2005 στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με το Κοινό Πρόγραμμα για την Ένταξη, Πλαίσιο σχετικά με την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση COM(2005) 389 τελικό

Ανακοίνωση της Επιτροπής της 11ης Ιουλίου 2006 στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Δεύτερη ετήσια έκθεση για την μετανάστευση και την ένταξη SEC (2006) 892.

Ανακοίνωση της Επιτροπής της 11ης Σεπτεμβρίου 2007 στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών Μετανάστευση, ένταξη και απασχόληση, COM (2007) 336 τελικό

Ανακοίνωση της Επιτροπής της 11ης Οκτωβρίου 2007 στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Τρίτη ετήσια έκθεση για τη μετανάστευση και την ένταξη COM(2007) 512 τελικό.

Ανακοίνωση της Επιτροπής της 17ης Ιουνίου 2008 στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με Μία κοινή μεταναστευτική πολιτική για την Ευρώπη: Αρχές, ενέργειες και μέσα, COM(2008) 359 τελικό.

Απόφαση 2007/435/EK του Συμβουλίου για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών, για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών

Απόφαση 2007/573/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, σχετικά με τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες, για την περίοδο 2008 έως 2013. ως μέρους του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών».

Εγκύκλιος 18/15/2/2011 του ΥΠ.ΕΣ.Α.Η.Δ.

Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη 2003 – 2005.

Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη 2005 – 2006.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Τάμπερε (1999) Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Για μια κοινή πολιτική κατά της παράνομης μετανάστευσης COM(2001) 672 τελικό.

ΚΥΑ 25057/2008 «Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης για την ομαλή προσαρμογή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην ελληνική επικράτεια : Πρόγραμμα “ΕΣΤΙΑ”»

Οδηγία 2000/43/EK του Συμβουλίου της 29ης Ιουλίου 2000 περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής.

Οδηγία 2000/78/EK του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2000 για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία.

Οδηγία 2003/109/EK του Συμβουλίου της 25ης Νοεμβρίου 2003 σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες.

Οδηγία 2003/86/EK του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2003 σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης.

Ψήφισμα του Συμβουλίου της Ευρώπης της 22ας Σεπτεμβρίου 2004 *A pact for the integration and participation of people of immigrant origin in Europe's towns, cities and regions*, Resolution 181 (2004).

Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 25ης Νοεμβρίου 2009 σχετικά με την Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο – Ένας χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην υπηρεσία των πολιτών – το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης, 2010/C 285 E/02.

Act on Integration of Aliens in Denmark, - lov om integration af udlændinge i Danmark / 2006.

Act on Integration of Newcomers in Holland - Wet Inburgering Nieucomers - WIN / 1998.

European Commission, Social Policy Agenda, 2000 (379) final

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

http://citiesofmigration.ca/good_idea/global-sights-in-the-city/

http://cordis.europa.eu/home_en.html

http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/index_en.htm

<http://ec.europa.eu/ewsi/en/index.cfm>

<http://ec.europa.eu/ewsi/en/practice/more.cfm>

http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/docs/hague_programme_en.pdf

http://ec.europa.eu/homeaffairs/funding/integration/funding_integration_en.htm

<http://ec.europa.eu/research/index.cfm?pg=dg>

<http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html> τ.ε.18/7/2011

http://en.wikipedia.org/wiki/Best_practice

http://ete.ypes.gr/thesmiko_plaisio/ethniki_nomothesia/ypourgikes_apofaseis/KYA%2025057_2008

<http://eur-lex.europa.eu/>

http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm

http://greece.nlembassy.org/Products_and_Services/Culture/

<http://www.acidi.gov.pt/>

<http://www.acidi.gov.pt/es-imigrante/servicos/centros-locais-de-apoio-a-integracao-de-imigrantes-claii>

<http://www.advanceafrica.org/compendium/>

<http://www.canterbury.gov.uk/main.cfm?objectid=875>

<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/home/default.htm>

<http://www.ccre.org/>

<http://www.coco-mat.com/site/el/personel>

<http://www.communities.gov.uk/corporate/>

<http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>

<http://www.csr.gr>

<http://www.ddy.gr/LinkClick.aspx?fileticket=Zs2dCTNuyJQ%3d&tabid=61&mid=413&language>

<http://www.equal.ecotec.co.uk/resources/equalopps/>

<http://www.eurocities.eu/main.php>

<http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clip.htm>

<http://www.homeoffice.gov.uk/passports-and-immigration/>

<http://www.griechenland.diplo.de/Vertretung/athen/el/03/>

<http://www.idea.gov.uk/idk/aio/6949811>

http://www.imiscoe.org/index.php?option=com_content&view=article&id=31&Itemid=33

http://www.ine.es/emglish/welcome_en.html

http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_main

http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared//Glossary_eng.pdf

<http://www.istat.it/>

<http://www.loreca.org.uk τ.ε.5/8/2011>

<http://www.mfh-eu.net/public/home.htm>

<http://www.migramedia.it>

<http://www.nyidanmark.dk/>

<http://www.oecd.org/country/Portugal>

http://www.onassis.gr/enim_deltio/17_00/p10_1.html τ.ε.20/8/2011

<http://www.statistics.gov.uk/default.asp>

<http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE τ.ε.13/8/2011>

<http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1366>

<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/asylum/support/employment/>

<http://www.unesco.org/most/bphome.htm>

http://www.unfpa.org/monitoring/toolkit/tool1_glossary.doc

Η Δράση υλοποιείται από τους Φορείς:

	Δήμος Λευκωσίας Επικεφαλής Εταίρος / Τελικός Δικαιούχος Πλατεία Ελευθερίας Τ.Θ.21015, 1500 Λευκωσία Τηλέφωνο επικοινωνίας: 22797245
	Πολυδύναμο Κέντρο Λευκωσίας – Εταίρος Οδός Νικηφόρου Φωκά 40, 1016 Λευκωσία Τηλέφωνο επικοινωνίας: 22797856
	Δήμος Αγίου Δομετίου – Εταίρος Τ.Θ.: 27531, 2430 Άγιος Δομέτιος Τηλέφωνο επικοινωνίας: 22392018
	Δήμος Λεμεσού – Εταίρος Αρχ. Κυπριανού 23, 3036 Λεμεσός Τηλέφωνο επικοινωνίας: 25340485
	G&D Social Lab Ltd - Εταίρος Γ. Σεφέρη 6, 1076 Λευκωσία Τηλέφωνο επικοινωνίας: 22447822



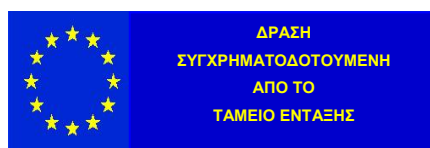
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ



ΤΑΜΕΙΑ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ



ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗ, ΠΡΟΟΔΟΣ, ΕΥΗΜΕΡΙΑ



Το Πρόγραμμα υλοποιείται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υψηλών Τρίτων Χωρών, 2010, και συγχρηματοδοτείται από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους.

ISBN: 978-9963-575-82-4