



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ  
ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ



Γ' ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΤΗΡΙΞΗΣ

2000-2006

Στρατηγικές και Πολιτικές διαχείρισης της Πολυπολιτισμικότητας σε  
Εθνικό και Υπερεθνικό επίπεδο: οι περιπτώσεις Αγγλίας, Ελλάδας,  
Νορβηγίας και Ευρωπαϊκής Ένωσης

**ΙΩΑΝΝΗΣ Μ. ΦΡΑΓΚΟΥΛΗΣ**

**ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ**

**«ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΤΟΥ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ»**

**ΠΕΝΕΔ-2003**

**Μέτρο: 8.3. Έργο/Δράση: 03ΕΔ.438**

**Τίτλος υποέργου:**

«Ανάπτυξη, ανταγωνιστικότητα και νέες μορφές διακυβέρνησης μετά την Λισσαβόνα  
σε Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι κοινωνικές διαστάσεις των προοπτικών  
ανάπτυξης- πολιτικές εκπαίδευσης και απασχόλησης».

**Επιστημονική Υπεύθυνος:**

Μενδρινού Μαρία, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια

**Τριμελής Συμβουλευτική Επιτροπή:**

Νίκος Ε. Παπαδάκης, Αναπληρωτής Καθηγητής, Επιβλέπων  
Μαρία Μενδρινού, Αν. Καθηγήτρια, Επιστημονική Υπεύθυνος ΠΕΝΕΔ  
Κώστας Α. Λάβδας, Καθηγητής

**Ρέθυμνο, Νοέμβριος 2011**

# Περιεχόμενα

---

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| Σύνοψη στην Ελληνική και Αγγλική..... | vi  |
| Πρόλογος.....                         | vii |

## **ΜΕΡΟΣ Α: ΘΕΩΡΙΑ ΚΑΙ ΜΕΘΟΔΟΣ**

|                                                                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Εισαγωγή.....                                                                                                                                    | 10 |
| 1.1. Προλεγόμενα.....                                                                                                                               | 10 |
| 1.2. Το Αντικείμενο και τα Ερωτήματα της Έρευνας .....                                                                                              | 13 |
| 2. Θεωρητικό Υπόβαθρο .....                                                                                                                         | 15 |
| 2.1 Εισαγωγικά .....                                                                                                                                | 15 |
| 2.2. Πολιτισμικός Πλουραλισμός, Μετανάστευση και Εφαρμοσμένη Πολιτική<br>Θεωρία: μεταξύ Ταύλοριανού υποδείγματος και Ηθικού<br>Φιλελευθερισμού..... | 23 |
| 2.2.1. Εννοιολογικές διασαφήσεις στο διεθνές περιβάλλον .....                                                                                       | 23 |
| 2.2.2. Πολυπολιτισμικότητα και πολιτισμικό κεφάλαιο .....                                                                                           | 28 |
| 2.2.3. Διαφορετικότητα και αναγνώριση .....                                                                                                         | 29 |
| 2.2.4. Σήμερα τι; Από την ταύλοριανή κληρονομιά και το πολιτισμικό ελάχιστο<br>στην κριτική της civic theory of minority rights? .....              | 35 |
| 3. Η Μεθοδολογία της Έρευνας και η Μεθοδολογική Στρατηγική .....                                                                                    | 43 |
| 3.1. Πολιτική Επιστήμη και το Εργαλείο της Σύγκρισης .....                                                                                          | 43 |
| 3.2. Το Πεδίο και οι Όροι της Σύγκρισης (tertium comparationis) στη Διατριβή<br>μας.....                                                            | 45 |
| 3.3. Μεθοδολογική Στρατηγική .....                                                                                                                  | 51 |
| 3.4. Διάρθρωση της Μελέτης .....                                                                                                                    | 53 |

## **ΜΕΡΟΣ Β: ΔΙΕΘΝΗ ΕΜΠΕΙΡΙΚΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ & ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ** **ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ – ΠΡΟΟΙΜΙΟ ΤΗΣ ΣΥΓΚΡΙΣΗΣ**

|                                                                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Η Διαμόρφωση των σύγχρονων πολυπολιτισμικών κοινωνιών .....                                                       | 55 |
| 1.1. Βασικά Στατιστικά Δεδομένα για την Κατάσταση των Πραγμάτων .....                                                | 55 |
| 1.2. Διεθνής Μετανάστευση: Προκλήσεις και Προοπτικές .....                                                           | 63 |
| 1.3. Ευρήματα από την έκθεση για την Παγκόσμια Μετανάστευση του Διεθνή<br>Οργανισμού για τη Μετανάστευση (ΔΟΜ) ..... | 64 |
| 1.4. Η έκθεση για τη Διεθνή Μετανάστευση του ΟΟΣΑ – SOPEMI 2011 .....                                                | 67 |
| 2. Προτάσεις Πολιτικής .....                                                                                         | 75 |
| 2.1. Το Μοντέλο Ολοκληρωμένης Διαχείρισης της Μετανάστευσης του (ΔΟΜ) ....                                           | 75 |
| 3. Μετανάστευση και Εκπαιδευτική Πολιτική στην Ευρώπη .....                                                          | 81 |
| 3.1. Η οπτική της ΕΕ και ο ρόλος του NESSE .....                                                                     | 81 |
| 3.2. ΟΟΣΑ: Εκπαίδευση Μεταναστών και Εργαλεία Εκπαιδευτικής Πολιτικής .....                                          | 85 |

## **ΜΕΡΟΣ Γ: Η ΕΡΕΥΝΑ ΣΕ ΥΠΕΡΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ** **ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**

|                                                                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Υπερεθνική Συγκρότηση και Ευρωπαϊκή Ένωση: προς μία κοινή Μεταναστευτική<br>Πολιτική για την Ευρώπη (;) ..... | 94  |
| 1.1. Προλεγόμενα .....                                                                                           | 94  |
| 1.2. Εισαγωγικά Δεδομένα .....                                                                                   | 95  |
| 1.3. Δημογραφικά Δεδομένα .....                                                                                  | 98  |
| 1.3.1. Μεταναστευτικές Ροές .....                                                                                | 98  |
| 1.3.2 Δεδομένα Πληθυσμού που δεν είναι πολίτες της ΕΕ .....                                                      | 102 |
| 1.4. Μεταναστευτική Πολιτική της ΕΕ .....                                                                        | 106 |
| 1.4.1 Ιστορική Εξέλιξη .....                                                                                     | 106 |
| 1.4.2. Η ανακοίνωση της Επιτροπής [COM(2008)359] για τη μεταναστευτική<br>πολιτική .....                         | 109 |
| 1.4.3. Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης 2010-2014 .....                                                               | 118 |

|                                                                                                         |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 1.5. Εκπαιδευτική Πολιτική της ΕΕ .....                                                                 | 120        |
| 1.5.1. Εισαγωγικά .....                                                                                 | 120        |
| 1.5.2. Η Πράσινη Βίβλος για την εκπαίδευση των παιδιών που προέρχονται από οικογένειες μεταναστών ..... | 122        |
| 1.6. Κοινωνική Ένταξη .....                                                                             | 125        |
| <b>2. Η περίπτωση της Αγγλίας .....</b>                                                                 | <b>129</b> |
| 2.1. Ιστορική Συγκρότηση της Πολυπολιτισμικότητας .....                                                 | 129        |
| 2.1.1. Μεταναστευτικές Ροές Σήμερα .....                                                                | 134        |
| 2.2. Μεταναστευτική Πολιτική 1997-2010 .....                                                            | 138        |
| 2.2.1. Η Μεταναστευτική Πολιτική των «Νέων» Εργατικών .....                                             | 138        |
| 2.2.2. Η Τρέχουσα Κατάσταση .....                                                                       | 141        |
| 2.3. Πολυπολιτισμικότητα, Εκπαίδευση και Εκπαιδευτική Πολιτική .....                                    | 144        |
| 2.3.1. Το Εκπαιδευτικό Σύστημα .....                                                                    | 144        |
| 2.3.2. Πολυπολιτισμική Εκπαίδευση .....                                                                 | 145        |
| 2.3.3. Η Περίοδος της Αφομοίωσης .....                                                                  | 149        |
| 2.3.4. Η Περίοδος της Ενσωμάτωσης .....                                                                 | 150        |
| 2.3.5. Η Περίοδος του Πολιτισμικού Πλουραλισμού .....                                                   | 152        |
| 2.3.6. Η Επιλογή της Εκπαίδευση για την Ιδιότητα του Πολίτη .....                                       | 155        |
| <b>3. Η περίπτωση της Ελλάδας .....</b>                                                                 | <b>158</b> |
| 3.1. Ιστορική Συγκρότηση .....                                                                          | 158        |
| 3.3.1. Η Δημογραφία της Μετάβασης .....                                                                 | 161        |
| 3.2. Παράνομη Μετανάστευση: Ελλάδα, ΕΕ, FRONTEX .....                                                   | 164        |
| 3.3. Ελληνική Μεταναστευτική Πολιτική .....                                                             | 166        |
| 3.4. Ενσωμάτωση και Εκπαιδευτική Πολιτική .....                                                         | 171        |
| 3.5. Κριτική Ανασυγκρότηση .....                                                                        | 176        |
| <b>4. Η περίπτωση της Νορβηγίας .....</b>                                                               | <b>178</b> |
| 4.1. Ιστορική Συγκρότηση της Μετανάστευσης .....                                                        | 178        |
| 4.1.1. Η Μειονότητα των Sami .....                                                                      | 181        |
| 4.2. Μεταναστευτικές Ροές .....                                                                         | 183        |
| 4.2.1. Μεταναστευτικές Ροές ανά Κατηγορία .....                                                         | 184        |
| 4.2.2. Οικονομικά Δεδομένα .....                                                                        | 185        |

|                                                                                           |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.3. Μεταναστευτική Πολιτική .....                                                        | 186        |
| 4.3.1. Νομοθεσία και Πολιτική .....                                                       | 186        |
| 4.3.2. Ο Νόμος για τη Μετανάστευση .....                                                  | 188        |
| 4.3.3. Ιθαγένεια, Άσυλο και Πρόσφυγες .....                                               | 189        |
| 4.4. Ένταξη και Κοινωνική Ενσωμάτωση .....                                                | 192        |
| 4.4.1. Πολιτικό Πλαίσιο .....                                                             | 192        |
| 4.4.1.2. Σχέδιο Δράσης για την Ένταξη και την Κοινωνική Ενσωμάτωση .....                  | 193        |
| 4.4.2. Εκπαιδευτική Πολιτική και ο Ρόλος της Γλώσσας .....                                | 195        |
| 4.4.2.1. Ο Νόμος για την Εκπαίδευση: Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια .....                  | 195        |
| 4.4.2.2. Το Εθνικό Κέντρο Πολυπολιτισμικής Εκπαίδευσης.....                               | 196        |
| 4.4.2.3. Το Πρόγραμμα Εισαγωγής για Νεοαφιχθέντες Μετανάστες .....                        | 198        |
| 4.4.2.4. Οι Κριτικές του ΟΟΣΑ στην εκπαίδευση Μεταναστών: η περίπτωση της Νορβηγίας ..... | 199        |
| 4.4.2.5. Η επίσημη Νορβηγική Έκθεση (NOU) 2010:7 .....                                    | 201        |
| 4.5. Κριτική Ανασυγκρότηση .....                                                          | 203        |
| <b>Κριτική Ανασυγκρότηση, Συμπεράσματα – Προτάσεις .....</b>                              | <b>205</b> |
| 1. Το Πλαίσιο: Θεωρία και Μέθοδος .....                                                   | 205        |
| 2. Η Κατάσταση των Πραγμάτων στη Διεθνή Μετανάστευση: Μια Αποτίμηση.....                  | 208        |
| 3. Ο ρόλος της Εκπαιδευτικής Πολιτικής.....                                               | 211        |
| 4. Ευρωπαϊκή Ένωση: Σημείο Αναφοράς και Σύνθεσης.....                                     | 213        |
| 4.1. Προς μία Κοινή Μεταναστευτική Πολιτική .....                                         | 213        |
| 5. Καταληκτικά για τη Σύγκριση: Αγγλία, Ελλάδα, Νορβηγία.....                             | 215        |
| 6. Προτάσεις Πολιτικής .....                                                              | 220        |
| <b>Βιβλιογραφία .....</b>                                                                 | <b>222</b> |

# Σύνοψη

---

Η παρούσα διατριβή έχει ως στόχο να αναδείξει τη συγκρότηση και τη διαχείριση της πολυπολιτισμικότητας στις σύγχρονες δημοκρατικές κοινωνίες υπό το πρίσμα της κοινωνικής και εκπαιδευτικής πολιτικής με έμφαση στις πρακτικές και πολιτικές ενσωμάτωσης των αλλοδαπών μαθητών. Πρόκειται για ένα συγκριτικό εγχείρημα που διερευνά σε τρία επίπεδα τις παραμέτρους που συγκροτούν το φαινόμενο της πολυπολιτισμικότητας. Στο πρώτο επίπεδο το διεθνές αναλύουμε τις τρέχουσες μεταναστευτικές ροές και καταγράφουμε μοντέλα και σχήματα διαχείρισης του φαινομένου. Στο δεύτερο επίπεδο επικεντρώνουμε την έρευνά μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση ως τον υπερεθνικό φορέα που αλληλεπιδρά με τα κράτη μέλη και «παρεμβαίνει» στην μεταναστευτική πολιτική που ασκούν. Στο τρίτο επίπεδο το εθνικό θα παρουσιάσουμε και θα αναλύσουμε τις επιλογές της Αγγλίας, της Ελλάδας και της Νορβηγίας σε σχέση με την πολυπολιτισμικότητα.

**Λέξεις Κλειδιά:** Πολυπολιτισμικότητα, Μετανάστευση, Εκπαιδευτική Πολιτική, Κοινωνική Πολιτική, Αγγλία, Ελλάδα, Νορβηγία, Ευρωπαϊκή Ένωση, Διεθνής Μετανάστες, Αφομοίωση, Ενσωμάτωση, Συγκριτική Ανάλυση

## Abstract

---

The aim of our thesis is to investigate and analyze multiculturalism within contemporary democratic societies by examining policies and strategies used in social and education policy for the inclusion of migrant students. Using comparative policy analysis we will demonstrate on a three level scale the parameters that constitute multiculturalism. The first level is the international approach consisting of current and future migrant flows together with the analysis of models and structures capable to tackle the issue. The second level is that of the European Union and its interaction with member countries on the issue of migration policies. The third is the national level where we will analyze the choices made by England, Norway and Greece in relevance to multiculturalism and social inclusion of migrant children.

**Key Words:** Multiculturalism, Migration, International Migration, Education Policy, Social Policy, England Greece, Norway, EU, Inclusion, Assimilation, Comparative Analysis

# Πρόλογος

---

Η ιδιαιτερότητα του θέματος που πραγματεύεται η παρούσα διατριβή έχει απασχολήσει και απασχολεί σε παγκόσμιο επίπεδο ένα μεγάλο μέρος της επιστημονικής κοινότητας τόσο στην Πολιτική Επιστήμη όσο και ευρύτερα στις Κοινωνικές και Ανθρωπιστικές Επιστήμες, καθώς η πολυπλοκότητα των προταγμάτων και του διακυβεύματος της πολυπολιτισμικότητας είναι τόσο ευρεία ώστε η αποτελεσματική διαχείριση της να απαιτεί τη συνεργασία όλων των πτυχών της δημόσιας σφαίρας.

Σε επίπεδο εφαρμοσμένης πολιτικής θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε ότι το εύρος του διακυβεύματος ξεκινάει από την ίδια την υπόσταση του εκάστοτε κράτους διαπερνώντας όλο το φάσμα της πολιτικής και της διακυβέρνησης από την κοινωνική και εκπαιδευτική πολιτική, μέχρι τη μεταναστευτική, την οικονομική και την εξωτερική πολιτική.

Με τη συνεργασία και τη βοήθεια πολλών ανθρώπων και φίλων προσπάθησα να χαρτογραφήσω όσο το δυνατό πληρέστερα το πεδίο και να προσθέσω ένα μικρό λιθαράκι σε μία διεθνή συζήτηση που θα διαρκέσει για πάρα πολλά χρόνια ακόμα.

Σε αυτό το σημείο θα μου επιτρέψετε να ευχαριστήσω ορισμένους ανθρώπους που συνέβαλαν με τον έναν ή τον άλλο τρόπο στο εγχείρημα.

Αρχικά θα ήθελα να ευχαριστήσω τον δάσκαλό μου και επόπτη της διατριβής **Αναπληρωτή Καθηγητή Νίκο Παπαδάκη**, γιατί πολύ απλά και πολύ ανθρωπίνα ήταν πάντοτε εκεί, από το 2001 όταν και γνωριστήκαμε εγώ ως φοιτητής του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και εκείνος ως φρέσκος διδάσκων με το ΠΔ/407. Πάνε ακριβώς 10 χρόνια από τότε και ευελπιστώ και σε πολλές ακόμα δεκαετίες. Πολύ απλά... Ευχαριστώ, για όλα!

Στη συνέχεια θα μου επιτρέψετε να ευχαριστήσω την επιστημονική υπεύθυνη του ΠΕΝΕΔ στο οποίο εντάσσεται η παρούσα διατριβή και μέλος της τριμελούς συμβουλευτικής επιτροπής, **Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Μαρία Μενδρινού** για την αδιάκοπη συμβολή της όλα αυτά τα χρόνια τόσο στην εποπτεία της διατριβής αλλά κυρίως στην επιστημονική πρόοδό μου μέσα από χρήσιμες συμβουλές και παρατηρήσεις.

Επίσης, ένα πολύ μεγάλο ευχαριστώ στον Πρόεδρο του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης, **Καθηγητή Κώστα Λάβδα**, τον οποίο επίσης έχω την τιμή να γνωρίζω από τη φοιτητική μου διαδρομή στο Τμήμα. Πάντοτε οι παρεμβάσεις του ήταν καίριες για την πορεία της διατριβής και με βοήθησαν να έχω μια σφαιρικότερη άποψη για το εγχείρημα.

Ευχαριστώ θερμά, τον **Καθηγητή κ. Α-Ι. Δ. Μεταξά** που μου έκανε την πολύ μεγάλη τιμή να είναι στην επταμελή επιτροπή, δεν πιστεύω πως ένας νέος πολιτικός επιστήμονας θα μπορούσε να ζητήσει κάτι περισσότερο από αυτό.

Επίσης, ευχαριστώ πολύ τον Πρύτανη του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, **Καθηγητή κ. Θεόδωρο Παπαθεοδώρου**. Είναι ιδιαίτερη τιμή για μένα η παρουσία του στην επταμελή επιτροπή.

Φυσικά, δεν θα μπορούσα να μην ευχαριστήσω και τον **Καθηγητή Δημήτρη Κοτρούγιαννο**, μέλος της επταμελούς επιτροπής και καθηγητής μου προπτυχιακά αφού με τη σκέψη και τη σοφία του πάντα είχε κάτι χρήσιμο να δώσει.

Επίσης, λόγω της μακράς πορείας μου στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης ως προπτυχιακός και ως υπ. Διδάκτωρ θα ήθελα να ευχαριστήσω όλους τους διδάσκοντες παλιούς και νέους καθώς και αυτοί με τον τρόπο τους σε κάτι συνέβαλαν. Θα μου επιτρέψετε όμως να κάνω ειδική μνεία στον **Καθηγητή Διονύση Γράβαρη**, που πάντοτε ήταν πρόθυμος να βοηθήσει και να ακούσει τις απορίες και τους προβληματισμούς. Επίσης ένα ευχαριστώ στο **Καθηγητή Στέλιο Χιωτάκη** για το ενδιαφέρον που έδειχνε πάντοτε και ένα ευχαριστώ στον πρώτο διδάσκοντα με τον οποίο έκανα μάθημα το 1999 τον Αναπληρωτή Καθηγητή Θανάση Γκιούρα.

Ωστόσο, πριν ολοκληρώσω τον πρόλογο αυτό ένα ακόμα ευχαριστώ για την βοήθειά του και την αγάπη του στον μεγάλο Δάσκαλο, **Καθηγητή Ιωάννη Πυργιωτάκη**.

Φυσικά τίποτε από όλα αυτά δεν θα ήταν εφικτό χωρίς τους «τρεις Σωματοφύλακες» της ζωής μου... σε αυτούς και μόνο σε αυτούς χρωστάω τα πάντα!!!

*Κως, Νοέμβριος 2011*



# ΜΕΡΟΣ Α: ΘΕΩΡΙΑ & ΜΕΘΟΔΟΣ

---

# 1. Εισαγωγή

---

## 1.1. ΠΡΟΛΕΓΟΜΕΝΑ

Δεν είναι τυχαίο, πως ένα από τα βασικά ζητήματα που, δυστυχώς, ανακύπτουν κάθε φορά που η παγκόσμια οικονομία βρίσκεται σε κρίση, άλλοτε μεγαλύτερη και άλλοτε μικρότερη, είναι αυτό της μετανάστευσης και της μεταναστευτικής πολιτικής ενός εκάστου κράτους ή και ενώσεων κρατών, όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση.

Δεν είναι τυχαίο που επίσης σε τέτοιες περιόδους η ρητορική για τον «άλλο», τον ξένο αποκτά ιδιαίτερη δημοφιλία αποδίδοντάς του ευθύνες, δυσανάλογες με την παρουσία του ή και την προσφορά του σε έναν τόπο.

Ιστορικά η μετανάστευση ή ακόμα και ο «ανταγωνισμός» για την προσέλκυση μεταναστών, από οικονομικά ακμάζουσες χώρες κυρίως στον Ευρωπαϊκό χώρο και τις ΗΠΑ, χρησιμοποιήθηκε για την επίτευξη των οικονομικών θαυμάτων της βιομηχανικής επανάστασης<sup>1</sup> από τα τέλη του 18<sup>ου</sup> και κυρίως κατά τη διάρκεια του 19<sup>ου</sup> και 20<sup>ου</sup> αιώνα.

Ωστόσο, οφείλουμε να επισημάνουμε πως οι μεταναστευτικές ροές δεν εξαρτώνται αποκλειστικά και μόνο από την ανάγκη των ανθρώπων για την εξεύρεση καλύτερων συνθηκών ζωής και πολλές φορές δεν αποτελούν συνειδητή επιλογή γιατί προέρχονται από παράγοντες, όπως ο πόλεμος, οι πολιτικές και οι φυλετικές διώξεις, που επιβάλλουν την απομάκρυνση ενός ατόμου από τον φυσικό τόπο διαμονής του.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η μεταβολή των δημογραφικών δεδομένων, με την εισροή και αντίστοιχα εκροή μεγάλου αριθμού μεταναστών, τόσο μεταξύ των Ευρωπαϊκών κρατών, όσο και σε χώρες, όπως οι ΗΠΑ, η Αυστραλία και ο Καναδάς που ακολούθησε την ολοκλήρωση κυρίως του 2<sup>ου</sup> Παγκόσμιου Πολέμου.

---

<sup>1</sup> Για την εισαγωγή του όρου «Βιομηχανική Επανάσταση» βλ. Toynbee A. (1884). Lectures on the Industrial Revolution in England. London, Rivingtons.

Σήμερα η αέναη αυτή διαδικασία, της μετακίνησης ανθρώπων και πληθυσμών από τον έναν τόπο στον άλλο, που για διαφορετικούς λόγους και συνθήκες ουσιαστικά υφίσταται από καταβολής κόσμου, έχει δημιουργήσει και δημιουργεί δεδομένα που συντηρούν εδώ και πολλές δεκαετίες μία συζήτηση σε πολιτικό, οικονομικό, κοινωνικό και επιστημονικό επίπεδο που προσπαθεί να ορίσει, να ρυθμίσει και να επιβάλει κανόνες, ιδέες και στάσεις στο λεγόμενο «μεταναστευτικό ζήτημα».

Παράλληλα, η αδυναμία ελέγχου σε παγκόσμιο επίπεδο των μεταναστευτικών ροών έχει δημιουργήσει πλέον τον κοινά αποδεκτό κανόνα που ακούει στο όνομα πολυπολιτισμικότητα και ουσιαστικά περιγράφει τις σύγχρονες δυτικού τύπου κοινωνίες, στις οποίες συνυπάρχουν πλέον πολίτες προερχόμενοι από πλήθος διαφορετικών εθνικών και εθνοτικών σχηματισμών.

Ο όρος βέβαια «πολυπολιτισμικότητα» δεν είναι ιδεολογικά ουδέτερος, έχει κατά βάση θετικό πρόσημο υποδηλώνοντας μια πλουραλιστική ιδεολογική προσέγγιση ως προς την ανεκτικότητα, την ελευθερία της έκφρασης και την ισότητα, και αντλεί τη νομιμοποίησή του από τη φιλελεύθερη σχολή σκέψης, με κύριους εκφραστές, σημαντικούς διανοητές του 20<sup>ου</sup> αιώνα, όπως ο Charles Taylor (1992), ο Michael Walzer (1998), ο Michael Apple (1995) και άλλοι.

Στον αντίποδα του κυρίαρχου Ταϊλοριανού μοντέλου περιγραφής, συγκρότησης και διαχείρισης της πολυπολιτισμικότητας, αναπτύσσεται μία κριτική συζήτηση και στάση που καταλήγει πλέον στην συγκρότηση ενός διαφορετικού πολιτικού-φιλοσοφικού μοντέλου διαχείρισης της πολυπολιτισμικότητας, με τον «ηθικό φιλελευθερισμό» να αποτελεί μία από τις ισχυρότερες εκφάνσεις του.

Ο Kymlicka, μαζί με τον Norman (2000), τον Parekh (1995 & 1998) και άλλους, προτείνει να εστιάσουμε σε αυτό που αποκαλεί «κοινοτικό πολιτισμό-κουλτούρα» και ο οποίος «παρέχει στα μέλη του έναν τρόπο ζωής με νόημα για ολόκληρο το φάσμα των ανθρώπινων δραστηριοτήτων, συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών, εκπαιδευτικών, θρησκευτικών και οικονομικών πτυχών της ζωής τους, τόσο στη δημόσια όσο και στην ιδιωτική σφαίρα. Αυτού του τύπου οι πολιτισμοί συνήθως

είναι συγκεντρωμένοι σε συγκεκριμένες περιοχές και βασίζονται σε μία κοινή γλώσσα»<sup>2</sup>.

Πέραν όμως, της επιστημονικής συζήτησης για το τι εστί, πώς συγκροτείται και πώς διαχειριζόμαστε την πολυπολιτισμικότητα υπάρχει και η πολιτική εφαρμογή που συχνά αγνοεί ακόμα και τα στοιχειώδη, στα οποία μπορεί να συγκλίνουν ή να αποκλίνουν οι διαφορετικές θεωρητικές προσεγγίσεις, με αποτέλεσμα οι επιλογές να απηχούν ή να λαμβάνουν υπόψη παραμέτρους που δεν αγγίζουν την ουσία του ζητήματος και απλά εξυπηρετούν τη δεδομένη στιγμή που εκπονούνται πολύ συγκεκριμένες και στενές απόψεις, οι οποίες βαπτίζονται ως πολιτικές για τη μετανάστευση και τη διαχείρισή της.

Ωστόσο, την τελευταία δεκαετία, τουλάχιστον για την περιοχή μας υπό την έννοια της Ευρωπαϊκής οικογένειας, υπάρχει μία συνεπής προσέγγιση και ανάδειξη των ζητημάτων που επιφέρει η κινητικότητα των ανθρώπων με αποτέλεσμα την σταδιακή απομάκρυνση των κυβερνήσεων από μονομερείς και αμφιλεγόμενες πολιτικές και την προσήλωσή τους στην ανάγκη διαχείρισης του ζητήματος μέσα από μία δόκιμη συνεννόηση και συνεργασία, γιατί πολύ απλά διαπιστώνουν πως η μεμονωμένη διαχείριση του φαινομένου πολλές φορές οδηγεί σε αντίθετα από τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Εξ ου και ο διαρκώς αναβαθμιζόμενος ρόλος των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με στόχο τη συγκρότηση ενός πολιτικού πλαισίου, το οποίο θα θέτει τις γενικές γραμμές και τις κατευθύνσεις πολιτικής, αλλά και θα επιτρέπει σε κάθε κράτος-μέλος να προσαρμοστεί ανάλογα με τις δικές του ιδιαιτερότητες.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της επιζητούμενης Ευρωπαϊκής παρέμβασης είναι η συγκρότηση της FRONTEX που τουλάχιστον για τη χώρα μας αποτελεί αναγκαίο

---

<sup>2</sup> Παπαδάκης Ν. & Φραγκούλης Γ. (2007). «Ηθικός φιλελευθερισμός και μεταναστευτική πολιτική. Διεθνείς τάσεις και προκλήσεις για την ελληνική περίπτωση». Στο Ξ. Κοντιάδης & Θ. Παπαθεοδώρου (επιμ.), *Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής*. σσ. 145-156. Αθήνα, Παπαζήσης.

εργαλείο αποτροπής της παράνομης μετανάστευσης προς την Ελλάδα και εν συνεχεία προς τα άλλα Ευρωπαϊκά κράτη.

Μέσα λοιπόν σε αυτό το πλαίσιο όπου τα δρώντα υποκείμενα, καθώς και οι παράγοντες που τα επηρεάζουν, με στόχο τη διαμόρφωση των στάσεων και των απόψεων εντός των σύγχρονων πολυπολιτισμικών κοινωνιών, αλληλεπιδρούν, θα επιχειρήσουμε να πλοηγηθούμε, προσπαθώντας στο πρώτο μέρος της μελέτης αυτής να προσεγγίσουμε όσο γίνεται σφαιρικότερα το πλαίσιο μέσα στο οποίο συγκροτείται η σύγχρονη συζήτηση περί μετανάστευσης και πολυπολιτισμικότητας και στο δεύτερο μέρος να παρουσιάσουμε και να αναλύσουμε σε επίπεδο εφαρμοσμένης πλέον πολιτικής, τις επιλογές τριών εθνικών και ενός υπερεθνικού μορφώματος.

## **1.2. ΤΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΚΑΙ ΤΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΈΡΕΥΝΑΣ**

Σε αυτή την ενότητα επιχειρούμε να απαντήσουμε με ακρίβεια και εν συντομία σε ένα πολύ συγκεκριμένο ερώτημα. Ποιο είναι, δηλαδή, το ακριβές αντικείμενο της παρούσας διατριβής;

Αντικείμενο, λοιπόν, της διατριβής μας αποτελεί η διερεύνηση σε επίπεδο δημόσιων πολιτικών της σχέσης μεταξύ μετανάστευσης, πολυπολιτισμικότητας και εκπαιδευτικής πολιτικής, όπως αυτή εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής και επηρεάζεται-διαμορφώνεται στο σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο και πολυεπίπεδο συγκείμενο. Είναι προφανές πως οι σύγχρονες πολυπολιτισμικές κοινωνίες αδυνατούν να διαχειριστούν αποτελεσματικά το διακύβευμα του πολιτισμικού πλουραλισμού γι' αυτό και οι διαστάσεις της συζήτησης για την εφαρμογή αποτελεσματικών πολιτικών διαχείρισης της πολυπολιτισμικότητας παίρνουν ολοένα και περισσότερο υπερεθνικές διαστάσεις, καθώς οι εθνικές κυβερνήσεις αναζητούν συμμάχους για τη ρύθμιση, τόσο του υπαρκτού «προβλήματος», όσο και των αιτίων που το προκαλούν και το μεγενθύνουν.

Ποια είναι λοιπόν τα βασικά ερωτήματα που συνθέτουν το ερευνητικό μας εγχείρημα;

Σε ένα πρώτο επίπεδο, καλούμαστε να απαντήσουμε στο ερώτημα τι είναι η πολυπολιτισμικότητα; Πώς ορίζεται μία πολυπολιτισμική κοινωνία; Ποια είναι η σχέση της πολυπολιτισμικότητας με τη διαπολιτισμικότητα; Πώς επιτυγχάνεται η αναγνώριση της διαφοράς μέσα στις πολυπολιτισμικές κοινωνίες; Πώς επηρεάζει η παγκοσμιοποίηση τη διαδικασία αναγνώρισης της πολιτισμικής διαφοράς;

Σε ένα δεύτερο επίπεδο μπορούμε να αναγνωρίσουμε ερωτήματα όπως, του ρόλου της διεθνούς μετανάστευσης, το πώς διαμορφώνονται οι πολιτικές για τη διαχείριση του φαινομένου, το πώς δομείται σε διεθνές επίπεδο η συζήτηση και οι προτάσεις πολιτικής για την εκπαίδευση των μεταναστών και ειδικότερα των αλλοδαπών μαθητών. Ποιες είναι σήμερα οι κυρίαρχες προτάσεις πολιτικής και τα μοντέλα διαχείρισης τόσο της πολυπολιτισμικότητας όσο και της μετανάστευσης;

Τέλος, σε ένα τρίτο επίπεδο θα επιχειρήσουμε να αναδείξουμε ερωτήματα που αφορούν συγκεκριμένες κοινωνίες και του τρόπου (διαφορετικού ή μη) με τον οποίο έχουν προσεγγίσει το φαινόμενο τόσο ιστορικά όσο και στο σύγχρονο πλαίσιο. Ειδικότερα, οι επιλογές της εκάστοτε κυρίαρχης πολιτισμικής ομάδας (Αγγλικής, Ελληνικής, Νορβηγικής) και των πολιτικών εκπροσώπων της δύναται να επηρεάσουν τις ζωές χιλιάδων ανθρώπων και ως εκ τούτου οφείλουμε να αναδείξουμε τον τρόπο διαχείρισης της πολυπολιτισμικότητας σε επίπεδο των δημόσιων πολιτικών και ειδικότερα της κοινωνικής και εκπαιδευτικής πολιτικής.

Στην απάντηση αυτών των ερωτημάτων θα πρέπει να έχουμε πάντα υπόψη το γεγονός ότι η σχέση και οι προεκτάσεις της πολυπολιτισμικότητας και των πολιτικών διαχείρισης είναι αμφίδρομη και ως εκ τούτου οι απαντήσεις που δίνονται δεν μπορούν να είναι μονοσήμαντες, μη λαμβάνοντας υπόψη το ευρύτερο συγκείμενο.

## 2. Θεωρητικό Υπόβαθρο

«σύγκριση είναι για τις κοινωνικές επιστήμες

ότι το πείραμα για τις θετικές επιστήμες» (Γ. Μοσχονάς)<sup>3</sup>

*“Thinking without comparison is unthinkable. And in the absence of comparison so is all scientific thought and scientific research” (G. Swanson)<sup>4</sup>*

### 2.1. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

Η άμεση σχέση της πολυπολιτισμικότητας με την πολιτική επιστήμη είναι προφανείς τόσο σε θεωρητικό όσο και σε πρακτικό επίπεδο. Η πολυπολιτισμικότητα δεν μπορεί να λειτουργήσει ή να αναγνωριστεί έξω από το πλαίσιο της θεωρίας της δημοκρατίας. Η πολιτική επιστήμη μπορεί να προσδώσει στην πολυπολιτισμικότητα τη θεωρητική νομιμοποίηση που χρειάζεται για να αναγνωριστεί επιτέλους ως κανόνας της σύγχρονης πραγματικότητας των κοινωνιών μας. Η πολυπολιτισμικότητα από την άλλη μπορεί να λειτουργήσει καταλυτικά ως πεδίο εξέτασης της λειτουργίας της θεωρίας της δημοκρατίας και άλλων θεωριών της πολιτικής επιστήμης.

Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνει ο Λάβδας (1999) «Η συζήτηση για την πολυπολιτισμικότητα αντιπροσωπεύει σήμερα μια εξαιρετική ευκαιρία αλλά και μια ορισμένη πρόκληση για την πολιτική θεωρία και τη θεωρία της δημοκρατίας... μας προσκαλεί να διανοηθούμε πάνω στις προϋποθέσεις συνύπαρξης και ουσιαστικής συμμετοχής στο ίδιο πολιτικό σύστημα ατόμων και ομάδων που ανήκουν σε διαφορετικά πολιτισμικά πλαίσια αναφοράς»<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Γ. Μοσχονάς (1995). Η Λογική της Συγκριτική Πολιτικής Ανάλυσης: Εισαγωγικό Δοκίμιο. Στο Yves Mény, Συγκριτική Πολιτική. Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση, σσ.25-71 (26).

<sup>4</sup> Swanson, G. (1971). Frameworks for comparative research: Structural anthropology and the theory of action. In I. Vallier (ed.) *Comparative Methods in Sociology: Essays on Trends and Applications*, Berkley, University of California Press, 141-202.

<sup>5</sup> Λάβδας, Κ. (1999) Η Πολυπολιτισμικότητα και η Θεωρητική Κληρονομιά του Εθνικού Κράτους, στο *Επιστήμη και Κοινωνία*, τεύχ. 2-3, σσ. 27-28.

Η δεύτερη συνάντηση της πολιτικής επιστήμης με την πολυπολιτισμικότητα έρχεται στον πρακτικό τομέα και ειδικότερα στον τομέα των δημόσιων πολιτικών. Από τον ευρύτερο τομέα της κοινωνικής πολιτικής, και συγκεκριμένα της εκπαιδευτικής πολιτικής, μέχρι τον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και των διεθνών σχέσεων η πολυπολιτισμικότητα πρέπει να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη με στόχο την εκπόνηση σύγχρονων πολιτικών και επιμέρους προγραμμάτων που επιτρέπουν στις πολιτισμικές μειονότητες να ενσωματωθούν ομαλά και να προσφέρουν με τη σειρά τους στην κοινωνία.

Αυτό που μπορούμε να σημειώσουμε είναι πως οι νέοι όροι διακυβέρνησης, τα πολιτικά δίκτυα και οι θεσμοί, ερμηνευτικά, είναι άρρηκτα συνδεδεμένοι με την δημόσια πολιτική, αλλά και με το κοινωνικό κράτος, ιδιαίτερα δε, αν τοποθετείται υπό διερεύνηση το πεδίο των κοινωνικών πολιτικών<sup>6</sup>.

Κάνοντας λόγο για δημόσιες πολιτικές και δη για την κοινωνική πολιτική, ως το κυρίαρχο εργαλείο μαζί με την εκπαιδευτική πολιτική, που επωμίζεται το βάρος της διαχείρισης του πολιτισμικού πλουραλισμού, είναι σκόπιμο να προσεγγίσουμε, στη συνέχεια, τη συζήτηση που αναπτύσσεται ως προς το ρόλο και τον τρόπο με τον οποίο διαμορφώνονται τα σύγχρονα μοντέλα κοινωνικής πολιτικής και πώς αυτά ενυπάρχουν και αναδιατάσσονται μέσα στο παγκοσμιοποιημένο πλαίσιο, ειδικότερα σήμερα υπό συνθήκες υψηλής πίεσης, λόγω της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης, ακόμα και στα πλέον δυναμικά παραδείγματα συγκρότησης του κοινωνικού κράτους.

Ορίζοντας το αντικείμενο της κοινωνικής πολιτικής, ο Erskine (1998: 7), αναφέρει πως είναι «ο όρος που χρησιμοποιείται για να περιγράψουμε δράσεις οι οποίες στοχεύουν στην προαγωγή της ευημερίας, καθώς επίσης (είναι) ο όρος που χρησιμοποιείται για να υποδηλώσουμε την ακαδημαϊκή μελέτη τέτοιων δράσεων».

---

<sup>6</sup> Τσακανίκα Θ. (2011) «Ομάδες Συμφερόντων και Πολιτικές Ανώτατης Εκπαίδευσης στην Ευρώπη: το εγχείρημα του Ευρωπαϊκού Χώρου Ανώτατης Εκπαίδευσης και οι αλληλεπιδράσεις των Δημόσιων Πολιτικών Ανώτατης Εκπαίδευσης, Απασχόλησης και Περιφέρειας». Διδακτορική Διατριβή. Ρέθυμνο. Πανεπιστήμιο Κρήτης, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης.



Παράλληλα, ο Spicker επισημαίνει την άμεση συνάρτηση που έχει με την έννοια της «κοινωνικής ευημερίας, αλλά και με τους θεσμούς, οι οποίοι στοχεύουν στην επίτευξή της» (Spicker 1995: 4).

Τα κύρια πεδία εφαρμογής της είναι: η υγεία, η κοινωνική ασφάλιση, η παιδεία, η κοινωνική κατοικία, η κοινωνική ένταξη, οι υπηρεσίες για την απασχόληση κτλ. Η κοινωνική πολιτική καλείται να διαχειριστεί τις κοινωνικές καταστάσεις, που παρεμποδίζουν την επίτευξη της ευημερίας για ορισμένες κατηγορίες ανθρώπων.

Η κοινωνική πολιτική συνδέεται άμεσα με το ονομαζόμενο κοινωνικό κράτος ή αλλιώς το κράτος πρόνοιας. Βέβαια, ο Esping-Andersen διευκρινίζει πως «το κράτος πρόνοιας δεν μπορεί να θεωρείται ως ένα σύνολο κοινωνικών πολιτικών, είναι πολλά περισσότερα από ένα αριθμητικό σύνολο ευδιάκριτων προγραμμάτων» (Esping-Andersen 1994: 712).

Το κοινωνικό κράτος παρουσιάζει παγκόσμια και διαχρονικά σημαντικές διαφοροποιήσεις, οι οποίες τείνουν να ερμηνεύονται με βάση κάποιες ιδεοτυπικές κατασκευές. Οι οπτικές για τις ιδεοτυπικές αυτές κατασκευές παρουσιάζουν μεγάλη ποικιλία, αν και, σύμφωνα με τον Esping-Andersen, ουσιαστικά καθορίζονται από δύο δέσμες μεταβλητών:

1. Ο βαθμός από-εμπορευματοποίησης (decommodification), δηλαδή ο βαθμός, με τον οποίο μια (κοινωνική) υπηρεσία παρέχεται ως δικαίωμα και ο βαθμός, με τον οποίο ένα πρόσωπο μπορεί να συντηρηθεί χωρίς να βασίζεται στην αγορά.
2. Το είδος κοινωνικής στρωματοποίησης και κοινωνικής αλληλεγγύης, δηλαδή κατά πόσο τα συστήματα κοινωνικής στρωματοποίησης προάγονται από τις κοινωνικές πολιτικές και κατά πόσο το κράτος πρόνοιας δημιουργεί περιορισμένη ή ευρεία κοινωνική αλληλεγγύη (Esping- Andersen 1990: 73).

Κατά τον Titmuss, η κοινωνική πολιτική κατηγοριοποιείται σύμφωνα με δύο βασικά πρότυπα, το υπολειμματικό και το θεσμικό/ αναδιανεμητικό. Η απόδοση αυτή, με όρους ιδεολογικής ανάλυσης, αποδίδεται ως το νεοφιλελεύθερο και το κέυνσιανό προνοιακό πρότυπο πολιτικής.

Το υπολειμματικό πρότυπο «αναπτύχθηκε στη διάρκεια της αρχικής διεύρυνσης της κοινωνικής λειτουργίας του κράτους και διαμορφώθηκε σε σχέση με το κράτος πρόνοιας στη μεσοπολεμική και τα πρώτα χρόνια μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Κύριο σημείο αναφοράς του είναι η ατομοκεντρική προσέγγιση στην κάλυψη των αναγκών. Δηλαδή, η κάλυψη των αναγκών αποτελεί κατά κύριο λόγο ατομική ευθύνη των ίδιων των πολιτών, με την υποστήριξη της οικογένειας και της τοπικής κοινότητας» (Στασινοπούλου 2006: 12).

Το πρότυπο αυτό έχει ταυτισθεί με την «επιλεκτική μορφή κάλυψης» αναγκών από το κράτος και μόνον για όσους δεν μπορούν με τις δικές τους δυνάμεις και την ατομική τους πρωτοβουλία να το επιτύχουν. Ιδεολογικά εκφράζει τις νεοφιλελεύθερες απόψεις για την κοινωνική και οικονομική οργάνωση και τον ρόλο του κράτους.

Το θεσμικό-αναδιανεμητικό πρότυπο εκπροσωπείται από το μοντέλο του Beveridge, όπως διαμορφώθηκε στην Αγγλία στην διάρκεια του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, αλλά εφαρμόστηκε στις δεκαετίες του '50 και του '60, ενώ στις Σκανδιναβικές χώρες εξακολούθησε να ισχύει για πολύ μεγαλύτερο διάστημα (Στασινοπούλου 2006: 12).

Έχει συνδεθεί με τον ευρωπαϊκό καπιταλισμό, τη σοσιαλδημοκρατική προσέγγιση και την Κεϋνσιανή πολιτική για την οικονομία και τον ρόλο του κράτους. Κύριο χαρακτηριστικό του είναι ένα διευρυμένο κράτος πρόνοιας με αναδιανεμητικές πολιτικές, που έχουν ως στόχο τη μείωση των ανισοτήτων και την εξασφάλιση της κοινωνικής συνοχής.

Η κάλυψη των αναγκών γίνεται στη βάση ενός φάσματος κοινωνικών δικαιωμάτων, που αποτελούν το περιεχόμενο της ουσιαστικής ιδιότητας του πολίτη. Υπερισχύει «η καθολική μορφή κάλυψης» και ονομάζεται θεσμικό, γιατί λειτουργεί με στόχο την εδραίωση θεσμών για την κάλυψη των αναγκών και όχι την αποσπασματική και εκ των υστέρων αντιμετώπιση προβλημάτων. Έχει αναδιανεμητικό χαρακτήρα, γιατί αποσκοπεί στην αναδιανομή του πλούτου και των ευκαιριών ως μέσο καταπολέμησης των ανισοτήτων (Στασινοπούλου 2006: 13).

Το θεσμικό- αναδιανεμητικό πρότυπο κατακρίθηκε ως εξαιρετικά γραφειοκρατικό και σπάταλο, ενώ στα πλαίσια της ανανέωσης της σοσιαλδημοκρατίας στην δεκαετία του '90 η αναδιανομή του πλούτου φάνηκε να υποχωρεί μπροστά στην ανάγκη για συγκράτηση των δαπανών και να αντικαθίσταται από την αναδιανομή του ρίσκου με ατομική ευθύνη.

Όσον αφορά στην καταπολέμηση της ανισότητας, έχει υποστηριχθεί ότι, αν και σε πολλές περιπτώσεις βελτιώθηκαν οι συνθήκες διαβίωσης των χαμηλότερων εισοδηματικών στρωμάτων, η ανισότητα δεν μειώθηκε. Αντιθέτως, τα μεσαία αστικά στρώματα ωφελήθηκαν από το διευρυμένο κράτος πρόνοιας (Στασινοπούλου 2006: 13).

Το μεικτό ή νέο πλουραλιστικό πρότυπο αναπτύχθηκε μετά την κρίση του ευρωπαϊκού μοντέλου για το διευρυμένο κράτος πρόνοιας στις δεκαετίες του '70 και '80, ως μία διέξοδος από το δίλημμα δημόσιο ή ιδιωτικό. Αναζητήθηκε, έτσι, ένας «τρίτος δρόμος» για την υπέρβαση των αδυναμιών και των αντιφάσεων των μεταπολεμικών κρατών πρόνοιας. (Giddens 1994).

Αυτό που υποστηρίζει ο Jessop (2000: 171-172), είναι πως «σχετικά με την μεταπολεμική περίοδο η κοινωνική πολιτική γίνεται ολοένα και πιο έντονα επικαθοριζόμενη από την οικονομική πολιτική ... και η εκτέλεσή της ολοένα και περισσότερο προσδιορίζεται από ένα μερικό πισωγύρισμα του κράτους υπέρ της αγοράς και της κοινωνίας των πολιτών».

Ο Jessop, μάλιστα, υποστηρίζει την ιδέα του μεταφορντικού προτύπου, σύμφωνα με το οποίο παρατηρείται σημαντική αλλαγή στον τρόπο, με τον οποίο το κράτος εγγυάται τις οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες για την ανάπτυξη του κεφαλαίου. Η νέα πραγματικότητα στα πλαίσια της ερμηνείας αυτής αναγκάζει τις κυβερνήσεις σε μεταρρυθμίσεις στην βάση όχι ακριβώς προώθησης των οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών, αλλά με στόχο την διατήρηση της ανταγωνιστικότητας και της κερδοφορίας των εθνικών οικονομιών (Hudson & Lowe 2006: 45).

Το πέρασμα από το Κεϋνσιανισμό στο σύγχρονο μεικτό ή αλλιώς νεοφιλελεύθερο πρότυπο, με το μόντο του μικρού και ευέλικτου κράτους, ως προς την κοινωνική πολιτική, είχε σημαντική επίδραση, καθώς το κράτος πρόνοιας ως πολιτική τάση συρρικνώθηκε μαζί με την ιδέα ότι το κράτος μπορεί να εγγυηθεί την πλήρη απασχόληση. Αυτό πάντως που αναγνωρίζεται εντεινόμενα είναι πως το πέρασμα από το νεοφιλελεύθερο πρότυπο σε αυτό που παρουσιάζει ο Giddens ως τον τρίτο δρόμο της πολιτικής, ο οποίος βρίσκεται μεταξύ της φιλοσοφίας της ελεύθερης αγοράς και του από τα πάνω σοσιαλισμού ή αλλιώς, όπως φραστικά εντοπίζεται, ως η διαφορά μεταξύ μεγάλου κράτους και ισχυρού κράτους, στην πράξη έχει πολλά προβλήματα στην περίπτωση που αποδεχόμαστε πως έχει αναδειχθεί ως κυρίαρχο παράδειγμα πολιτικής.

Χαρακτηριστική είναι η τοποθέτηση του Giddens (2000: 73), ο οποίος ουσιαστικά επισημαίνει τις επιδράσεις της οικονομικής παγκοσμιοποίησης στο «κυρίαρχο παράδειγμα πολιτικής» λέγοντας ότι, «ο μακρο-οικονομικός στόχος της πολιτικής είναι να κρατήσει τον πληθωρισμό χαμηλά, να περιορίσει τον κρατικό δανεισμό (*government borrowing*) και να χρησιμοποιεί συμπληρωματικά μέτρα για να ενισχύσει την ανάπτυξη και (να κρατήσει) σε υψηλά επίπεδα την απασχόληση». Σε αυτά τα πλαίσια, ουσιαστικά αναδεικνύεται η ανταπόκριση της πολιτικής στην ανάδειξη μίας παγκόσμιας, βασισμένης στην γνώση, οικονομίας.

Ο Giddens τονίζει πως πολλές από τις συμπληρωματικές πολιτικές, ιδιαίτερα αυτές που σχετίζονται με την ανεργία, την εκπαίδευση και την κατάρτιση, παραδοσιακά συγκαταλέγονται στη σφαίρα της κοινωνικής πολιτικής αναφέροντας χαρακτηριστικά ότι «οποδήποτε είναι πιθανό να υπάρξει επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο.. είναι ένα χαρακτηριστικό θέμα κοινωνικής μεταρρύθμισης, καθώς επίσης δράσης την οποία η κυβέρνηση- το κράτος πρέπει να λάβει για να ανταποκριθεί στην οικονομία της γνώσης» (Giddens, 2000: 165).

Η παγκόσμια παραγωγή και συναλλαγή αγαθών και πληροφοριών έχει επηρεάσει την γνωστική δομή των συμμετεχόντων δρώντων. Όπως υποστηρίζει ο Biersteker,

«η παγκοσμιοποίηση μέσα στις εταιρίες γίνεται αντιληπτή, όταν αρχίσουν να αλλάζουν τις βασικές μεθόδους λειτουργίας τους και να μετακινούνται από την κατευθυντήρια αρχή, η οποία τις καθιστά προσανατολισμένες στην εσωτερική αγορά προς την κατευθυντήρια αρχή του προγραμματισμού, της παραγωγής, των υπηρεσιών και του ανταγωνισμού σε περιφερειακό και παγκόσμιο επίπεδο» (Biersteker 2000: 151).

Η εξάπλωση της διαχειριστικής κουλτούρας (managerial culture) από χώρα σε χώρα επηρεάζει τον τρόπο, με τον οποίο τόσο οι διαχειριστές (managers), αλλά και οι εργαζόμενοι ερμηνεύουν τους ρόλους τους. Μαζί με τις τεχνολογικές καινοτομίες αυτές οι διαδικασίες φέρουν αλλαγές στην παραγωγή, αλλά και στους όρους δόμησης της εργασίας και, βεβαίως, δημιουργούν ισχυρές πιέσεις προς αλλαγή του κοινωνικού κράτους (Esping-Andersen 1999, Huber & Stephens 2000).

Οι αλλαγές αυτές επηρεάζουν τις εσωτερικές ανάγκες για μεταρρύθμιση με αρκετά έμμεσο τρόπο. Ενώ μία πιθανή άμεση πίεση για μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους είναι, όταν οι προτιμήσεις, και ως εκ τούτου και η πίεση των οικονομικών δρώντων για μία μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους, αυξάνεται με πρόταγμα την ταύτιση με τα διεθνή πρότυπα.

Οι March & Olsen δίνουν έμφαση στην διάσταση της διεθνούς πολιτικής, όταν λένε πως η αλληλεξάρτηση, η διάδραση και η επικοινωνία οδηγούν σε κοινές εμπειρίες και, έτσι, σε κοινά νοήματα και σε σύγκλιση των απαιτήσεων και των πολιτικών και στην ανάπτυξη κοινών θεσμών (March & Olsen 1998: 959).

Παράλληλα, επισημαίνουν πως δεν είναι απαραίτητο να ισχύει η άμεση πρόθεση των διεθνών δρώντων να επηρεάσουν την γνωσιακή δομή των εσωτερικών δρώντων προς μία καθορισμένη κατεύθυνση. Αυτό που επίσης εξετάζεται εντόνως, είναι η πιθανότητα ότι παγκόσμια οι διεθνείς δρώντες παρέχουν στους εσωτερικούς δρώντες γνωστικό κεφάλαιο (cognitive resources) καθιστώντας αυτούς ικανούς να πιέσουν τις εσωτερικές θεσμικές πολιτικές προς παρόμοιες μεταρρυθμιστικές ενέργειες.

Ο Esping-Andersen, πάντως, σημειώνει πως «Οι υπάρχοντες θεσμοί και η συμφωνίες τους καθορίζουν σε σημαντικό βαθμό και ίσως υπέρ καθορίζουν τις εθνικές τροχιές και, τότε, οι ιδέες και οι πολιτικές λύσεις, που προσφέρονται από υπερεθνικούς θεσμούς, συνθέτουν μία ισχυρή εισροή, η οποία οδηγεί σε ακόμα πιο σημαντικές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες» (Esping-Andersen 1999: 4-5).

Ως προς την πολιτική διαδικασία, αυτό που αναγνωρίζεται, σε γενικές γραμμές, είναι πως ακολουθεί δύο βασικούς κανόνες, οι οποίοι συνθέτουν δύο σχολές μεταρρυθμιστικής σκέψης. Οι σχολές αυτές είναι η «από τα πάνω προσέγγιση» (top down approach) και η «από τα κάτω προσέγγιση» (bottom up approach).

Η «από τα πάνω» ερμηνεία της πολιτικής διαδικασίας, ουσιαστικά, αναδεικνύεται από την σκέψη των Pressman και Wildavsky, ενώ βασίζεται κατά πολύ στην Βεμπεριανή οπτική για την γραφειοκρατία. Η προσέγγιση αυτή απεικονίζει γραμμικά πως οι αποφάσεις για πολιτική αλλαγή προκύπτουν από τους πολιτικούς και θεσμικούς υπεύθυνους, φτάνοντας να εφαρμοστούν από τους μηχανισμούς της γραφειοκρατίας.

Σχετικά μάλιστα με την προσέγγιση αυτή, ενδιαφέρον έχει η τοποθέτηση του Gunn (1978), ο οποίος παρουσιάζει τις καλύτερες πρακτικές (best practices) ως συνθήκες για μία επιτυχημένη (από τα πάνω) μεταρρύθμιση:

- ✓ Την ανάγκη για επαρκή χρόνο και διαθεσιμότητα πόρων.
- ✓ Την έλλειψη σημαντικών εξωτερικών ανασχέσεων στο να καθυστερούν το στάδιο της εφαρμογής.
- ✓ Μία μικρή και καλά προσδιορισμένη αλυσίδα εντολών σε ένα προσδιορισμένο σύστημα διαχείρισης.
- ✓ Μία αρχή, η οποία είναι υπεύθυνη για την εφαρμογή.
- ✓ Σαφή αναγνώριση του αναμενόμενου αποτελέσματος.
- ✓ Κοινή συμφωνία όλων των εμπλεκόμενων στους στόχους του εγχειρήματος.
- ✓ Τέλεια επικοινωνία. (Hudson & Lowe 2006: 206)

Στο αντίθετο άκρο, βρίσκεται η οπτική της «από τα κάτω» σχολής, η οποία βασίζεται στην λογική πως ο ανθρώπινος παράγοντας καθορίζει στην πραγματικότητα πως θα εξελιχθεί η εφαρμογή μιας πολιτικής, πόσο αποτελεσματική θα είναι και κατά πόσο πέτυχε να ικανοποιήσει τους στόχους των αρχικών σχεδιαστών της. Ο βασικός εκφραστής της οπτικής αυτής υπήρξε ο Johnson (1972), ο οποίος εργάστηκε στην αξιολόγηση του ρόλου των δημόσιων υπαλλήλων στην Καλιφόρνια (Hudson & Lowe 2006: 206). Η γενική οπτική των κατευθύνσεων της πολιτικής δημιουργεί ένα ενδιαφέρον πλαίσιο, ως προς την αντίληψη της μεταρρύθμισης, ιδιαίτερα δε, όταν αυτό αφορά τα ευρωπαϊκά πλαίσια, καθώς οι δύο αυτές οπτικές εισάγονται σε ένα νέο και πιο προκλητικό συγκείμενο.

## **2.2. ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΟΣ ΠΛΟΥΡΑΛΙΣΜΟΣ, ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ: ΜΕΤΑΞΥ ΤΑΪΛΟΡΙΑΝΟΥ ΥΠΟΔΕΙΓΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΗΘΙΚΟΥ ΦΙΛΕΛΕΥΘΕΡΙΣΜΟΥ(:)**

### **2.2.1. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΔΙΑΣΑΦΗΣΕΙΣ ΣΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ.**

Η εξέλιξη πολλών σημερινών κοινωνιών προς έναν «αφυλετικό ρατσισμό» χαρακτηρίζεται από την ανάδειξη της πολιτισμικής διαφοράς σε απόλυτη αξία, η οποία προβάλλεται διαρκώς για να αιτιολογηθούν οι πολιτικές διάκρισης, διαχωρισμού ή ακόμη και κοινωνικής, θρησκευτικής ή εθνικής κάθαρσης<sup>7</sup>. Σε πολύ γενικές γραμμές, είναι αποδεκτό ότι χρειάστηκε να φτάσουμε στον αιώνα του Διαφωτισμού για να εξασθενίσουν τα στερεότυπα του αποκλεισμού, που γελοιοποιήθηκαν από το Μοντεσκιέ ή καταγγέλθηκαν από τον Βενιαμίν Φραγκλίνο, και για να σκιαγραφηθεί η απαρχή μιας θεωρίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των οποίων οι πρώτες συνταγματικές μορφές δεν εμφανίστηκαν παρά στα τέλη του 18<sup>ου</sup> αιώνα<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Στενού, Κ. (1998) «Εικόνες του Άλλου. Η ετερότητα», Αθήνα, Εξάντας-UNESCO.

<sup>8</sup> Ο.π.

Κατά τη διάρκεια των τελευταίων τεσσάρων δεκαετιών, η κλασική έννοια μιας πολιτιστικά ομοιογενούς κοινωνίας έχει προκληθεί ανοιχτά. Σε μερικές χώρες, η διαδικασία πολιτικής, κοινωνικής και οικονομικής ενοποίησης, είναι εν εξελίξει (π.χ. η Ευρωπαϊκή Ένωση και η Βορειοαμερικανική Ένωση Ελεύθερου Εμπορίου του Μεξικό, του Καναδά και των ΗΠΑ).

Σε όλες τις χώρες, η προβολή των πολιτιστικών, θρησκευτικών και γλωσσικών διαφορών μεταξύ των ομάδων έχει επανεξεταστεί σε μια εποχή «θετικού εθνικισμού» με την ανάδειξη των θετικών πτυχών της εθνικής και πολιτιστικής ταυτότητας.

Σε διάφορες χώρες, κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, έχει υπάρξει μια έμφαση στην αντισταθμιστική εκπαίδευση, στις σχέσεις μεταξύ των ομάδων, στις εθνοτικές σπουδές και ακολουθείται από κινήματα υπέρ μίας εκπαίδευσης που προάγει την ενσωμάτωση και προσδιορίζεται από όρους, όπως διαπολιτισμικότητα ή διαπολιτισμική εκπαίδευση, όπως στον Καναδά, τη Γερμανία και την Ελλάδα [Δαμανάκης (1997), Friessen (1993), Hoff (1995), Moodley (1995), Samuda (1986)] και πολυπολιτισμική εκπαίδευση, όπως στην Αυστραλία και το Ηνωμένο Βασίλειο [Allan & Hill (1995), Foster & Stockley (1984), Figueroa (1995), S. Modgil, Verma, Mallik, & C. Modgil (1986)] ή πολυπολιτισμικότητα στον αγγλικό Καναδά, την Αυστραλία και τη Ρωσία [Allan & Hill (1995), Dmitriyev (1999), Hoff (1995) Lee (1983), Moodley (1995), Samuda (1986)].

Αυτές οι προσπάθειες, όπως και οι αντίστοιχες στις Ηνωμένες Πολιτείες, υπογραμμίζουν την αναγνώριση των ανθρώπινων ομοιοτήτων και των διαφορών στον πολιτισμό ως «κανονική ανθρώπινη εμπειρία»<sup>9</sup>.

Αυτό το «κίνημα» έχει συζητηθεί κάτω από διάφορες ετικέτες, όπως: «η πολιτική της διαφοράς», «ταυτότητες και πολιτική», «πολυπολιτισμικότητα», «πολιτική της αναγνώρισης». Ενώ κάθε όρος εμπεριέχει ελαφρώς διαφορετικές υποδηλώσεις, η

---

<sup>9</sup> Goodenough, W. H. (1976). Multiculturalism as the normal human experience, *Anthropology and Education Quarterly*, 7(4), 4-7. (βλ. σελ. 4).



ελλοχεύουσα ιδέα είναι παρόμοια. Οι σύγχρονες κοινωνίες, ωστόσο (άλλες περισσότερο και άλλες λιγότερο), χαρακτηρίζονται από διαφορετικότητα και πολιτισμικό πλουραλισμό. Στο παρελθόν, αυτή η διαφορετικότητα αγνοήθηκε ή καταπατήθηκε από το πρότυπο του «κανονικού πολίτη», το οποίο βασίστηκε στα χαρακτηριστικά και τις ιδιότητες του αρτιμελούς, λευκού, ετερόφυλου άνδρα. Καθένας που παρέκκλινε από αυτό το πρότυπο της κανονικότητας, υφίστατο στον αποκλεισμό, την περιθωριοποίηση ή την αφομοίωση.

Οι όροι, όπως πολυπολιτισμικότητα και «κοινωνική διαφορετικότητα» χρησιμοποιούνται περιγραφικά, στη σύγχρονη ομιλία, για να δώσουν έμφαση στον «μη Ευρωπαϊό άλλο». Γενικά τείνουν να αγνοήσουν τα επί μακρόν υφιστάμενα και την ιστορική παρουσία των κοινωνικά διαφορετικών ομάδων στις ευρωπαϊκές κοινωνίες και τις επιπτώσεις αυτών των ομάδων για τις δημόσιες πολιτικές. Εάν τα ζητήματα των διαπολιτισμικών σχέσεων και μία δίκαιη, διαπολιτισμική, δημόσια και κοινωνική πολιτική είναι να γίνει πραγματικότητα, τότε οι διαφορετικές ομάδες πρέπει να αντιμετωπιστούν ως κεντρικές, παρά ως περιθωριακές, στην ευρωπαϊκή κοινωνία<sup>10</sup>.

Η χρήση του ουσιαστικού «πολυπολιτισμικότητα» και του επιθέτου «πολυπολιτισμικός/κή» είναι τόσο πρόσφατη, ώστε να προκαλεί δισταγμό στην προσπάθεια απόδοσης νοήματος στους όρους. Σύμφωνα με τα όσα γνωρίζουμε, δεν τους συναντά κανείς πριν την εμφάνισή τους στον Καναδά στα τέλη της δεκαετίας του '60 και τις αρχές της δεκαετίας του '70.

Στην καλύτερη περίπτωση, κυρίως στη βιβλιογραφία των πολιτικών και κοινωνικών επιστημών, συναντά κανείς το επίθετο «πολυπολιτισμικός/κή» με ειδική αναφορά στην Αφρική και κάποιες φορές στον τίτλο ενός άρθρου ή βιβλίου με την ιδέα της περιγραφής μιας κοινωνίας ή ενός κράτους. Ο όρος «Πολυπολιτισμικότητα» κάνει την εμφάνισή του στα λεξικά πολύ αργότερα.

---

<sup>10</sup> Gundara, J. S. (2000a) The Political Context of Intercultural Public and Social Policy in Europe, στο J. S. Gundara & S. Jacobs (Επιμ.), *Intercultural Europe: Diversity and social policy*, London, Ashgate, σσ. 45-61. (βλ. σελ.: 48).

Το Harper Collins Λεξικό της Κοινωνιολογίας (1991)<sup>11</sup> δίνει τον ακόλουθο ορισμό: «**Πολυπολιτισμικότητα** – η αναγνώριση και προώθηση του πολιτισμικού πλουραλισμού ως στοιχείο πολλών κοινωνιών (.....) η πολυπολιτισμικότητα χαιρετίζει και προσπαθεί να διαφυλάξει την πολιτισμική ποικιλία, παραδείγματος χάριν, τις μειονοτικές γλώσσες. Συγχρόνως εστιάζει στη συχνά άνιση σχέση μεταξύ μειονοτικών και κυρίαρχων κοινωνικών ομάδων».

Η Inglis (1996)<sup>12</sup> παρατηρεί ότι η συζήτηση περί πολυπολιτισμικότητας αναφέρεται σε τρία επίπεδα, τα οποία πρέπει να διακριθούν αναλυτικά, ακόμα κι αν στην πράξη αντιπαραβάλλονται συνεχώς. Τα τρία αυτά αλληλοσχετιζόμενα, εντούτοις διακριτά επίπεδα αναφοράς στον όρο «πολυπολιτισμικότητα» και το επίθετο «πολυπολιτισμικό», μπορούν να διακριθούν στη δημόσια ρητορεία και συζήτηση, ως εξής: δημογραφικό-περιγραφικό, ιδεολογικό-κανονιστικό και προγραμματικό-πολιτικό.

Η **δημογραφική-περιγραφική** χρήση εμφανίζεται, όπου ο προσδιορισμός «πολυπολιτισμικό» χρησιμοποιείται για να αναφερθεί στην ύπαρξη εθνικά ή φυλετικά διαφορετικών τμημάτων στον πληθυσμό μιας κοινωνίας ή ενός κράτους (...).

Στην **προγραμματική-πολιτική** χρήση ο προσδιορισμός «πολυπολιτισμικό» αναφέρεται στους συγκεκριμένους τύπους προγραμμάτων και πολιτικών πρωτοβουλιών, με σκοπό να αποκριθούν και να διαχειριστούν τον εθνικό πλουραλισμό (...).

Η **ιδεολογική-κανονιστική** χρήση της πολυπολιτισμικότητας είναι αυτή που παράγει το μέγιστο επίπεδο συζήτησης δεδομένου ότι αποτελεί ένα σύνθημα και ένα πρότυπο για την πολιτική δράση βασισμένη στην κοινωνιολογική θεωρητικολογία και την ηθικό-φιλοσοφική εκτίμηση για τη θέση εκείνων με πολιτιστικά διακριτές ταυτότητες στη σύγχρονη κοινωνία (...).

---

<sup>11</sup> Wieviorka M. (1998). Is Multiculturalism the Solution? στο *Ethnic and Racial Studies*, 21(5), σσ. 881-910.

<sup>12</sup> Inglis C. (1996). *Multiculturalism: New Policy Responses to Diversity*. Most, UNESCO.

Σύμφωνα με τον Wierwille<sup>13</sup>, οι τρεις χώρες στις οποίες συναντάμε τα πρώτα απτά παραδείγματα της πολυπολιτισμικότητας είναι η Αυστραλία, ο Καναδάς και η Σουηδία. Στον Καναδά, το σημείο εκκίνησης ήταν το ζήτημα του Κεμπέκ και της γλώσσας του, της γαλλικής. Η πολυπολιτισμικότητα υιοθετήθηκε επίσημα το 1971 και το 1982 εντάχθηκε στο Σύνταγμα της χώρας με τη μορφή Χάρτας για τα Δικαιώματα και τις Ελευθερίες (Charter for Rights and Liberties).

Στην Αυστραλία, η υιοθέτηση της πολυπολιτισμικότητας ήταν λιγότερο επίσημη. Δεν υπάρχει κάτι ανάλογο της Καναδικής Χάρτας, αλλά μία σειρά από πολιτικές και οργανισμούς που ασχολούνται αποκλειστικά με το ζήτημα.

Τέλος, η Σουηδία χρησιμοποίησε τη μετανάστευση, αρχικά για να καλύψει τις ανάγκες μεγέθυνσης της οικονομίας της, πρώτα και κύρια με τους Φινλανδούς και αργότερα με τους Γιουγκοσλάβους, προτού επίσης εξελιχθεί σε χώρα πολιτικών προσφύγων από τη Γιουγκοσλαβία και αλλού. Η πολυπολιτισμική πολιτική που υιοθετήθηκε το 1975 έχει ως βάση δύο θεμελιώδεις αξίες: ισότητα του επιπέδου διαβίωσης των μειονοτήτων και αυτού του υπόλοιπου πληθυσμού και ελευθερία επιλογής εθνικής ταυτότητας.

Παράλληλα, σε ό,τι αφορά την έννοια της πολυπολιτισμικότητας, εντοπίζεται μια σύγχυση, καθώς η ολοένα και πιο δημοφιλής χρήση του εν λόγω όρου συγχέει συχνά τη συνύπαρξη διαφορετικών εθνών μέσα σε ένα κρατικό (ή και ομοσπονδιακό) μόρφωμα (multinational states) με τη συνύπαρξη ομάδων ή και ατόμων με διαφορετική εθνοτική προέλευση (polyethnic states- βλ. και Kymlicka 1995 και Λάβδας 1999: 33-35).

---

<sup>13</sup> Ο.π.

## 2.2.2. ΠΟΛΥΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ.

Συγχρόνως τείνουν να παγιωθούν, στη συζήτηση περί πολυπολιτισμικότητας, δυο βασικές αντιλήψεις για τον πολιτισμό:

**Η τοπο-τροπική** εκβάλλει στην θέση ότι ο πολιτισμός είναι αποτέλεσμα διεργασιών που επισυμβαίνουν σε τοπικό κυρίως επίπεδο, ενώ συνδέει τον πολιτισμό με μια συγκεκριμένη περιοχή- κοινότητα και καταλήγει να θεωρεί ότι η κάθε κοινωνική ομάδα έχει το δικό της πολιτισμό. Ο τελευταίος αρδεύεται υποστατικά και από τις διαφορές που τον καθιστούν διακριτό από τους λοιπούς «μικρούς» πολιτισμούς. Δομείται έτσι ένα είδος φαντασιακής κοινότητας που εγκλείει, περιχωρεί τον πολιτισμό στον εαυτό του (βλ. αναλυτικά Παπαδάκης 2005: 209).

**Η δεύτερη αντίληψη** εκκινεί από τη θέαση του πολιτισμού ως γενικού ανθρώπινου «λογισμικού» και προσδιορίζει τον πολιτισμό ως διατοπική διαδικασία και αποτέλεσμα. Οι διατοπικοί πολιτισμοί δεν είναι ά-χωροι, ωστόσο δείχνουν εξωστρεφείς, «ανοιχτοί προς τα έξω». Ο διατοπικός πολιτισμός εγκαθιδρύει έναν πληθυντικό των πολιτισμών, αρθρώνεται εξαιτίας και στη βάση των «τοπικών» πολιτισμών (Beck 1999: 163). Οι πολυπολιτισμικές κοινωνίες βρίσκονται στο επίκεντρο μιας ιδιότυπης πολιτισμικής ανάμειξης. Μιας ανάμειξης ανάμεσα σε διεθνικές σχέσεις που είναι φύσει πολυπολιτισμικές και σε εθνικές σχέσεις που είναι (ολοένα και περισσότερο) πολιτισμικά πλουραλιστικές (Χουρδάκης 2001: 149).

Στόχος μας είναι να πάρουμε θέση. Αυτό που είναι ξεκάθαρο, και εδώ επικεντρώνεται το ενδιαφέρον μας, είναι ότι η πολυπολιτισμικότητα όχι μόνο παρουσιάζεται ως μία λύση σε συγκεκριμένα κοινωνικά προβλήματα, αλλά επίσης η λύση αυτή δεν οδηγεί απαραίτητα σε αδιέξοδο ή στα σενάρια γκετοποίησης των μειονοτήτων που επικαλούνται οι επικριτές της. Δεν εμποδίζει τη λειτουργία της δημοκρατίας και δεν απορρίπτεται μαζικά από την κοινή γνώμη χωρών που τη δοκίμασαν.

### 2.2.3. ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ

Ως απάντηση στο πρόβλημα της διαχείρισης της διαφοράς που εντοπίζεται στις σύγχρονες δημοκρατικές κοινωνίες η πολυπολιτισμικότητα οφείλει να δημιουργήσει τα θεωρητικά εκείνα εργαλεία που θα τις δώσουν τη νομιμοποίηση και το περιεχόμενο που χρειάζεται, ώστε τα ζητήματα της διαφοράς που παρουσιάζονται να σταματήσουν να αποτελούν αφορμή διάσπασης της συνοχής κάθε κοινωνίας. Μόνο με μία ισχυρή και απολύτως συμπαγή θεωρία θα καταφέρουμε να αντιμετωπίσουμε τα πρακτικά προβλήματα που δημιουργούνται, είτε από την αναγνώριση, είτε από τη μη αναγνώριση της οποιασδήποτε διαφοράς μέσα σε μία δεδομένη κοινωνία.

Η υπόθεση της πολυπολιτισμικής αναγνώρισης είναι συγκεκριμένα εδραιωμένη (context-embedded), ενώ οι πολιτικές διαχείρισης της διαφοράς αποτελούν συγκεκριμένες ενδείξεις και εκδηλώσεις της<sup>14</sup>. Ένα από τα πλέον αμφιλεγόμενα και δύσκολα σημεία εκπόνησης πολιτικών και προγραμμάτων για την πολυπολιτισμικότητα είναι η **εκπαιδευτική πολιτική**.

Χρησιμοποιώντας τις μελέτες των Wieviorka (1998)<sup>15</sup> και Μάρκου (1996)<sup>16</sup>, θα περιγράψουμε τα κύρια πρότυπα που χαρακτηρίζουν τη συζήτηση σχετικά με τον χώρο που πρέπει να κατέχει η πολιτιστική διαφορά στις κοινωνίες μας.

**Η πρώτη προσέγγιση είναι αυτή της αφομοίωσης.** Είναι ουσιαστικά βασισμένη στην ιδέα ότι η καθολικότητα των ατομικών δικαιωμάτων είναι η καλύτερη απάντηση στη δυνατότητα της διάκρισης, που είναι έμφυτη σε οποιαδήποτε ταξινόμηση των ανθρώπων σε πολιτιστική βάση.

Σύμφωνα με αυτήν την προσέγγιση, τα παιδιά διαφορετικού πολιτισμικού περιβάλλοντος πρέπει να εναρμονιστούν με τον κυρίαρχο πολιτισμό και να

---

<sup>14</sup> Παπαδάκης, Ν. (2003) Εκπαιδευτική Πολιτική: η εκπαιδευτική πολιτική ως κοινωνική πολιτική (;), Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα.

<sup>15</sup> Wieviorka M. (1998) "Is Multiculturalism the Solution?", *Ethnic and Racial Studies*, 21(5), pp. 881-910.

<sup>16</sup> Μάρκου, Π. Γ. (1996). Προσεγγίσεις της Πολυπολιτισμικότητας και η Διαπολιτισμική εκπαίδευση – Επιμόρφωση των εκπαιδευτικών. Αθήνα: Υπ.Ε.Π.Θ. – Γ.Γ.Λ.Ε.

ξεχάσουν τις ιδιαιτερότητές τους, οι οποίες τα διακρίνουν και τα διαφοροποιούν από τον πολιτισμό της πλειοψηφίας. Ανεξάρτητα από την εθνική προέλευσή τους, αυτά τα παιδιά πρέπει να μάθουν τη γλώσσα και τον πολιτισμό της χώρας, στην οποία ζουν, προκειμένου να είναι σε θέση να συμμετέχουν στην κυρίαρχη ομάδα της κοινωνίας. Αντιμετωπίζονται από το κράτος ως «πρόβλημα», το οποίο εμποδίζει την εξέλιξη άλλων παιδιών, καθώς επίσης και την πρακτική της εκπαίδευσης. Η διδασκαλία της μητρικής γλώσσας και του πολιτισμού τους αγνοείται σκόπιμα, τουλάχιστον από τα δημόσια όργανα, όπως το σχολείο (Μάρκου, 1996).

Η αφομοιωτική προσέγγιση υποστηρίζει, με άλλα λόγια, την ομοιογένεια της κοινωνίας και λειτουργεί ως ένα χωνευτήριο πολιτισμών. Στόχος είναι η ενσωμάτωση των μειονοτικών ομάδων και η συνολική έλλειψη διαφορετικών πολιτιστικών και εθνικών χαρακτηριστικών γνωρισμάτων. Η προσέγγιση της αφομοίωσης επιβλήθηκε στη δεκαετία του '60 και είναι ένα απόλυτα εθνοκεντρικό πρότυπο, καθώς απαιτεί από το μετανάστη να αρνηθεί τις ρίζες του με οποιοδήποτε κόστος και να υπερνικήσει όλα τα προβλήματα μόνος του. Είναι μια πολιτική που έχει ή πρέπει να εγκαταλειφθεί στις ημέρες μας, επειδή είναι ενάντια στο ιδανικό της δημοκρατίας και των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ενάντια στη ελεύθερη βούληση του ατόμου.

**Η δεύτερη προσέγγιση είναι αυτή της ανοχής,** η οποία επιτρέπει την ιδιομορφία στην ιδιωτική σφαίρα και ακόμη και στο δημόσιο χώρο, υπό τον όρο ότι τα αιτήματα, οι απαιτήσεις, ή ακόμα και η παρουσία, δεν αποτελούν πηγές οποιωνδήποτε δυσκολιών. Αυτή η προσέγγιση είναι ιδιαίτερα εύκαμπτη σε αντίθεση με την προηγούμενη προσέγγιση που μπορεί να είναι υπερβολικά άκαμπτη. Είναι περισσότερο πραγματιστική, και λιγότερο ιδεολογικά φορτισμένη, και εστιάζει κυρίως στα δεδομένα της πραγματικότητας παρά σε αρχές και αξίες (Wieviorka, 1998).

Αυτή η προσέγγιση αποδέχεται τα πολιτιστικά χαρακτηριστικά και τις διαφορές, τα οποία δεν προσβάλλουν ή δεν δημιουργούν αντιφάσεις με τον κυρίαρχο πολιτισμό μιας κοινωνίας. Ο όρος ενσωμάτωση, προϋποθέτει ότι οι μειονοτικές ομάδες, αναγνωρίζονται ως πολιτιστικός παράγοντας, ο οποίος επηρεάζει και επηρεάζεται από τον τοπικό πληθυσμό.

Με άλλα λόγια, η παράδοση μιας μειονοτικής ομάδας ενσωματώνεται στον κυρίαρχο πολιτισμό και δημιουργεί μία νέα εθνική ταυτότητα. Η προσέγγιση αυτή είναι πολύ καλύτερη από την αφομοιωτική, καθώς επιτρέπει στις μειονοτικές ομάδες να συντηρούν τον πολιτισμό τους, ο οποίος επισκιάζεται εν τούτοις από τον κυρίαρχο πολιτισμό. Ακόμα και όταν το πρόγραμμα του σχολείου εμπεριέχει τα συστατικά του πολιτισμού τους, αυτά αξιολογούνται με τα πρότυπα και τα κριτήρια του κυρίαρχου πολιτισμού (Μάρκου, 1996).

**Η τρίτη προσέγγιση** μας προκαλεί να πλοηγηθούμε ανάμεσα σε δύο διαμετρικά αντίθετους κινδύνους. Αυτόν του περιορισμού των μειονοτήτων σε γκέτο και αυτόν της διάλυσης τους μέσω της αφομοίωσης. Υποκρύπτει την προσπάθεια αναίρεσης των αιτημάτων της πολιτισμικής αυτοδιάθεσης και αυτών της οικουμενικότητας στους τομείς της γλώσσας, της θρησκείας, της εκπαίδευσης ή της πρόσβασης στις δημόσιες υπηρεσίες, την αγορά εργασίας και τη στέγαση (Wiewiorcka, 1998).

**Ένας τέταρτος πόλος, αυτός του κοινοτισμού (communitarianism)**, υποστηρίζει την ιδέα της συνύπαρξης διαφορετικών κοινοτήτων μέσα στο ίδιο κρατικό ή πολιτικό μόρφωμα με την προϋπόθεση ότι πολύ αυστηροί κανόνες και νόμοι (πιθανότατα επιβάλλονται ή ελέγχονται από κάποια ξένη δύναμη ή διεθνή οργανισμό) ελέγχουν τις δια-πολιτισμικές σχέσεις που αναπτύσσονται, καθώς και την πρόσβαση και το μερίδιο της εξουσίας για κάθε κοινότητα (Wiewiorcka, 1998).

Σε αυτό το παράδειγμα, θα μπορούσε κάλλιστα να αντιστοιχεί η περίπτωση της Κυπριακής Δημοκρατίας, αν φυσικά είχε γίνει δεκτό από το δημοψήφισμα το «σχέδιο Ανάν».

**Η αντιρατσιστική προσέγγιση** κατηγορεί το νομικό και κανονιστικό πλαίσιο και τις κοινωνικές δομές, που αναπαράγουν και διαιώνίζουν τη μη ίση μεταχείριση των μεταναστευτικών ομάδων. Γι' αυτό προκρίνει την αλλαγή των δομών του εκπαιδευτικού συστήματος, οι οποίες ευνοούν τις φυλετικές διακρίσεις (Μάρκου, 1996α, σ. 22). Αναπτύχθηκε γύρω στα μέσα και τέλος της δεκαετίας του '80 και στηρίχτηκε στην έννοια του «θεσμικού ρατσισμού»: δηλαδή στη διαφορετική μεταχείριση των μελών των ομάδων μέσα από τους κρατικούς θεσμούς (νόμους, διατάγματα, κτλ.)<sup>17</sup>.

**Το πολυπολιτισμικό πρότυπο** προέκυψε στη δεκαετία του '70 δεδομένου ότι οι αρχές συνειδητοποίησαν ότι η αφομοίωση, καθώς επίσης και το πρότυπο της ενσωμάτωσης δεν είχαν τα αναμενόμενα θετικά αποτελέσματα. Αντίθετα, παρά τις προσπάθειες της πολιτικής αφομοίωσης και ενσωμάτωσης, τα προβλήματα παρέμεναν και κληρονομήθηκαν από γενεά σε γενεά (Μάρκου, 1996).

Επομένως, το ενδιαφέρον της εκπαιδευτικής πολιτικής συγκεντρώθηκε στον πολιτισμικό πλουραλισμό και την πολυφωνία, με την αποκαλούμενη πολυπολιτισμική εκπαίδευση. Αυτό το είδος εκπαίδευσης αναγνωρίζει τις πολιτισμικές ιδιαιτερότητες και υποστηρίζει ότι μια κοινωνική δομή πρέπει να διαμορφώνεται με βάση τη συνύπαρξη των πολιτισμών, χωρίς αυτό να αποτελεί απειλή για την ενότητα και τη συνοχή της κοινωνίας (Μάρκου, 1996).

**Το διαπολιτισμικό πρότυπο** είναι η δημοκρατικότερη προσέγγιση, επειδή προωθεί τη διαλεκτική επικοινωνία μεταξύ των ανθρώπων των διαφορετικών πολιτισμικών ομάδων. Οι διεθνείς οργανισμοί, όπως το Συμβούλιο της Ευρώπης, η ΟΥΝΕΣΚΟ και η Ευρωπαϊκή Ένωση, χρησιμοποιούν αυτόν τον όρο για να δηλώσουν όχι μόνο το πνεύμα που πρέπει να εμπνεύσει το σχολικό πρόγραμμα, αλλά και τις ενέργειες που πρέπει να αναληφθούν για τις ίσες ευκαιρίες στην εκπαίδευση. Το διαπολιτισμικό πρότυπο στην εκπαίδευση παρουσιάστηκε στην Ευρώπη τη

---

<sup>17</sup> Κάτσικας & Πολίτου, 1999, σ. 44



δεκαετία του '80. Σύμφωνα με τον Helmut Essinger<sup>18</sup>, αναφέρεται σε τέσσερις βασικές αρχές:

- την ενσυναίσθηση, την κατανόηση δηλαδή των προβλημάτων και της διαφορετικότητας με την τοποθέτηση του Εαυτού στη θέση του Άλλου,
- την αλληλεγγύη και τη συλλογική συνείδηση, που υπερβαίνουν τα όρια των ομάδων και των κρατών και καταπολεμούν την κοινωνική ανισότητα,
- το σεβασμό στην πολιτισμική ετερότητα με άνοιγμα προς τους διαφορετικούς πολιτισμούς, και
- την καταπολέμηση του εθνοκεντρικού τρόπου σκέψης, τον περιορισμό των προκαταλήψεων και των στερεοτύπων.

Σε σύγκριση με τα άλλα εκπαιδευτικά πρότυπα, η διαπολιτισμική εκπαίδευση είναι η πληρέστερη προσέγγιση, επειδή τονίζει τη σημασία της επικοινωνίας, της συνεργασίας και της κατανόησης μεταξύ των διαφορετικών πολιτισμικών ομάδων. Η διαπολιτισμική εκπαίδευση είναι σύμφωνη με τις απαιτήσεις της δημοκρατίας. Τονίζει τη «πολιτισμική ποικιλομορφία» και δίνει στους ανθρώπους την ευκαιρία να εκφραστούν μέσω των ιδιαιτεροτήτων τους. Η πολιτισμική ταυτότητα κάθε ομάδας με τα ιδιαίτερα πολιτιστικά χαρακτηριστικά είναι ένας δυναμικός παράγοντας για τον πολιτισμό της χώρας.

Σαν απάντηση στις προκλήσεις που τίθενται από την ύπαρξη των πολιτισμικών διαφορών στις σύγχρονες δημοκρατίες, οι διαπολιτισμικές πολιτικές οφείλουν να παρέχουν έναν τρόπο συμβιβασμού των καθολικών αρχών, δικαιώματα και λόγος, και συγκεκριμένες αξίες, αποφεύγοντας το αδιέξοδο της αφηρημένης καθολικότητας, η οποία αρνείται τις διαφορές, και την απόκλιση του κοινοτισμού, έναν παράγοντα διακοινοτικής βίας και περιορισμού της προσωπικής αυτονομίας για εκείνους που το βιώνουν. Για να είναι λειτουργικές, οι δημοκρατικές ρυθμίσεις θα πρέπει να μας επιτρέπουν να αξιολογούμε το πώς εμφανίζονται οι εν λόγω

---

<sup>18</sup> Essinger H., 1990, *Interkultureller Erziehung in multiethnischen Gesellschaften, Die Bruecke* τομ. 52, σς 22-31

διαφορές στη δημόσια σφαίρα και αν πραγματεύονται με βάση τις απαιτούμενες γνώσεις. Σύμφωνα με τον Tocqueville, αυτές οι ρυθμίσεις πρέπει να μας επιτρέψουν να αποφύγουμε «την τυραννία της πλειοψηφίας».

Μία τέτοια θετική αξιολόγηση της πολιτισμικής διαφοράς δεν είναι, εντούτοις, καθολική. Οι κριτικοί υποστηρίζουν ότι η θετική υποστήριξη της πολιτισμικής διαφοράς, ή η πολυπολιτισμικότητα, έχει τη δυνατότητα να ενθαρρύνει ιδιαίτερα διχαστικές κοινωνικές συγκρούσεις. Μια από τις ισχυρότερες τοποθετήσεις, σχετικά με τους κινδύνους που εγκυμονεί η πολιτισμική διαφορά, έρχεται από τον Huntington (1993) στη διατριβή του για τη σύγκρουση των πολιτισμών, υποστηρίζοντας τον κρίσιμο ρόλο που μπορεί να διαδραματίσει η θρησκεία.

Το θεωρητικό υπόβαθρο για την απειλή της κοινωνικής συνοχής, όπως και παρόμοιες εκφράσεις αυτού του φόβου σχετικά με την εθνική και εθνοτική διαφορετικότητα, προέρχεται από ένα μέρος της θεωρίας για το νεωτερισμό. Εν αντιθέσει με άλλες θεωρίες που προσδίδουν μικρή σημασία στο ρόλο του έθνους, αυτή η θεώρηση υποστηρίζει ότι οι σύγχρονες διαδικασίες του εκσυγχρονισμού και της παγκοσμιοποίησης συμβάλλουν ενεργά στην αυξανόμενη σημασία του έθνους και την αυξανόμενη σημασία των κοινοτικών δεσμών (Touraine, 1992)<sup>19</sup>. Σε αυτόν τον τύπο ανάλυσης, αυτό που συνήθως δεν υπολογίζεται είναι ο ρόλος του κράτους και η δυνατότητα μέσω της κοινωνικής πολιτικής να επέμβει σε αυτήν τη διαδικασία, ώστε να ελαχιστοποιήσει τις όποιες τριβές θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε σύγκρουση.

Για ορισμένους επικριτές της πολυπολιτισμικότητας, όμως, η κριτική τους στρέφεται σε αυτό που θεωρούν ότι είναι το αποτέλεσμα της εφαρμογής των πολυπολιτισμικών πολιτικών. Έτσι, οι ισχυρισμοί ότι οι εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις στις ΗΠΑ που επιτρέπουν την ενσωμάτωση των εναλλακτικών θεωρήσεων στη διδακτέα ύλη, την ιστορία ή τη λογοτεχνία οδηγούν στη διάσπαση

---

<sup>19</sup> Touraine, A. (1992). *Critique de la Modernité*, Paris, Fayard. (μτφ. 1995) *Critique of Modernity*, Oxford, Blackwells

της συνοχής της αμερικανικής κοινωνίας, ή στην υπονόμηση των θεμελίων του δυτικού πολιτισμού, είναι μια σαφής θέση και απάντηση έναντι των αλλαγών στο εκπαιδευτικό προγράμματα και τις εκπαιδευτικές πρακτικές (π.χ. Schlesinger, 1992)<sup>20</sup>.

Είναι επίσης γεγονός, πως οι υπέρμαχοι αυτών των αλλαγών δικαιολογούν συχνά τις θέσεις τους με βάση την πολυπολιτισμικότητα. Με αυτό τον τρόπο, τονίζουν τη δυνατότητα της πολυπολιτισμικότητας να προωθήσει ένα εναλλακτικό μοντέλο πολιτικής για την αποκατάσταση δεδομένων εθνοτικών μειονεκτημάτων και αδικιών. Ωστόσο, επειδή υπάρχουν πολύ περιορισμένα παραδείγματα κρατών τα οποία έχουν σαφή πολυπολιτισμικά προγράμματα και έχουν εφαρμόσει αντίστοιχες πολιτικές, οι συζητήσεις για τις πραγματικές επιπτώσεις της πολιτικής της πολυπολιτισμικότητας πολύ συχνά διεξάγονται με ελάχιστες αναφορές σε εμπειρικά στοιχεία, γεγονός που από μόνο του μπορεί να δημιουργήσει αμφιβολίες ως προς τη χρησιμότητα και την αποτελεσματικότητα του εγχειρήματος.

#### **2.2.4. ΣΗΜΕΡΑ ΤΙ; ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΑΪΛΟΡΙΑΝΗ ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΤΟ ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΟ ΕΛΑΧΙΣΤΟ ΣΤΗΝ ΚΡΙΤΙΚΗ ΤΗΣ CIVIC THEORY OF MINORITY RIGHTS?**

Τα τελευταία χρόνια, η φιλοσοφική «διαμάχη» αναφορικά με το διακύβευμα της πολυπολιτισμικότητας και των δικαιωμάτων των μειονοτήτων έχει αλλάξει δραματικά, τόσο σε επίπεδο σκοπού, όσο και ορολογίας.

Σύμφωνα με τον Dworkin (1992)<sup>21</sup>, υπάρχουν δύο ειδών ηθικές δεσμεύσεις. Τη μία δέσμευση την αποκαλεί «επί της διαδικασίας», ενώ τις δεσμεύσεις που σχετίζονται με τους στόχους του βίου τις αποκαλεί «επί της ουσίας». Διατείνεται ότι η φιλελεύθερη κοινωνία δεν ενστερνίζεται καμία συγκεκριμένη «επί της ουσίας» άποψη αναφορικά με τους στόχους του βίου. Απεναντίας, η κοινωνία αυτή

---

<sup>20</sup> Schlesinger, A. (1992). *The Disuniting of America, Reflections on a Multicultural Society*. New York, Norton.

<sup>21</sup> Dworkin, R. (1992). *Φιλελευθερισμός*. Φ. Παιονίδης (μετάφραση-εισαγωγή), Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλας.

συνασπίζεται γύρω από την «επί της διαδικασίας» δέσμευση να αντιμετωπίζονται όλοι οι άνθρωποι με ίσο σεβασμό.

Ο λόγος είναι ότι η ίδια η πολιτεία αδυνατεί να ενστερνιστεί κάποια επί της ουσίας άποψη. Για παράδειγμα, το να επιτρέψει να αποτελέσει στόχο της νομοθεσίας η δημιουργία ενάρετων ανθρώπων, ό,τι και αν σημαίνει αυτό, ισοδυναμεί με παράβαση των «επί της διαδικασίας» αρχών. Ο λόγος είναι ότι με δεδομένη τη διαφορετικότητα που χαρακτηρίζει τις σύγχρονες κοινωνίες, δεν χωράει αμφιβολία ότι ορισμένοι μόνο θα ενστερνίζονταν την προβαλλόμενη αντίληψη περί αρετής.

Αυτοί ενδεχομένως να αποτελούν την πλειοψηφία, και μάλιστα αυτό είναι πολύ πιθανό, γιατί διαφορετικά μια δημοκρατική κοινωνία δε θα υιοθετούσε αυτή την άποψη. Εντούτοις, με αυτή την άποψη δε συντάσσεται ο καθένας και η υιοθέτηση αυτής της «επί της ουσίας» θεώρησης από την κοινωνία σημαίνει ότι η διαφωνούσα μειονότητα δεν αντιμετωπίζεται με ίδιο σεβασμό. Κατ' ουσία είναι σαν να λέγεται στους διαφωνούντες ότι οι απόψεις τους δεν έχουν τόση αξία για την πολιτεία όσο έχουν οι απόψεις της πλειοψηφίας των συμπατριωτών τους (Taylor 1997: 108-109)<sup>22</sup>.

Μεταξύ άλλων, ο Dworkin θεωρεί ότι η ανθρώπινη αξιοπρέπεια συνίσταται σε μεγάλο βαθμό στην άσκηση της αυτονομίας, δηλαδή της ικανότητας κάθε ανθρώπου να καθορίζει το δικό του τρόπο κατανόησης του αγαθού βίου.

Υπό αυτό το πνεύμα, μια φιλελεύθερη κοινωνία ξεχωρίζει για τον τρόπο που αντιμετωπίζει τις μειονότητες, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που δεν ενστερνίζονται τους δημόσιους προσδιορισμούς του αγαθού και πρωτίστως για τα δικαιώματα που αποδίδει σε όλα τα μέλη της. Αλλά τώρα τα υπό συζήτηση δικαιώματα είναι όσα θεωρούνται θεμελιώδη και βασικά ήδη από τις αρχές της φιλελεύθερης παράδοσης: το δικαίωμα στη ζωή, την ελευθερία, τη δίκαιη δίκη, την ελεύθερη έκφραση, τη θρησκευτική λατρεία κ.ο.κ. για το εν λόγω πρότυπο το να μιλάμε για θεμελιώδη δικαιώματα, όπως το να γράφονται οι εμπορικές επιγραφές

---

<sup>22</sup> Taylor, C. (1997) Πολιτική της Αναγνώρισης, στο A. Gutmann (επ.), (μετ. Παιονίδης Φ.), Πολυπολιτισμικότητα, Αθήνα, Πόλις.

στη γλώσσα που κανείς επιθυμεί, συνιστά επικίνδυνη παράβλεψη ενός κρίσιμου ορίου. Θα πρέπει να διακρίνουμε μεταξύ θεμελιωδών ελευθεριών, οι οποίες δεν θα πρέπει ποτέ να παραβιάζονται και να είναι αυστηρά κατοχυρωμένες, και προνομίων και απαλλαγών, που είναι μεν σημαντικές, αλλά μπορούν να ανακληθούν για λόγους δημόσιας πολιτικής – αν και θα πρέπει να συντρέχουν σοβαροί λόγοι (Taylor 1997: 110-111).

Κατά την άποψη αυτή, μια κοινωνία με ισχυρούς συλλογικούς στόχους μπορεί να είναι φιλελεύθερη, εάν πληροί τις ακόλουθες προϋποθέσεις: να σέβεται την ύπαρξη διαφορών, ειδικά όταν έρχεται αντιμέτωπη με όσους δεν ενστερνίζονται τους κοινούς στόχους της, και να είναι σε θέση να προσφέρει επαρκή εχέγγυα όσον αφορά στην προστασία των βασικών δικαιωμάτων.

Ένας εκ των κύριων υπέρμαχων της θεωρίας του ηθικού φιλελευθερισμού είναι ο Will Kymlicka. Το έργο του οποίου έχει επηρεάσει δραστικά τη συζήτηση γύρω από τον άξονα της πολυπολιτισμικότητας. Η προσπάθειά του να γεφυρώσει την οπτική των ομαδικά-διαφοροποιημένων δικαιωμάτων του πολίτη με τον πολιτικό φιλελευθερισμό έχει δημιουργήσει μία από τις πλέον αμφιλεγόμενες θεωρίες μέσω ενός πλαισίου φιλελεύθερης ηθικής και πολιτικής θεωρίας.

Ο Kymlicka υποστηρίζει πως οι βασικές αρχές του φιλελευθερισμού είναι οι αρχές της ατομικής ελευθερίας και ότι οι φιλελεύθεροι δέχονται την ενσωμάτωση των μειονοτικών δικαιωμάτων με την προϋπόθεση ότι αυτά αντιστοιχούν και σέβονται την ατομική ελευθερία και αυτονομία (Kymlicka, 1995)<sup>23</sup>. Προσπαθεί να αμβλύνει τις συγκρούσεις μεταξύ των φιλελεύθερων αρχών της ελευθερίας και των πρακτικών μιας μεμονωμένης πολιτισμικής ομάδας, διαχωρίζοντας «τους εσωτερικούς περιορισμούς» από «την εξωτερική προστασία». Με τον όρο «εσωτερικός περιορισμός» εννοεί τις απαιτήσεις μιας ομάδας από τα μέλη της, ενώ

---

<sup>23</sup> Kymlicka, W. (1995) *Multicultural Citizenship - A Liberal theory of minority rights*, Oxford, Clarendon Press.

αντίθετα με τον όρο «εξωτερική προστασία» εννοεί τις απαιτήσεις της ομάδας πλέον από την ευρύτερη κοινωνία.

Ωστόσο, ο ορισμός του πολιτισμού από τον Kymlicka σε συνδυασμό με την ανάδειξη συγκεκριμένων μορφών συλλογικής ταυτότητας περισσότερο από άλλες, παραδείγματος χάριν το φύλο ή οι σεξουαλικές προτιμήσεις, τον ωθούν σε μία μη νομιμοποιημένη υπερσκέλιση του «εθνικού» πάνω από το «εθνοτικό» και τους άλλους παράγοντες συγκρότησης ταυτότητας.

Ουσιαστικά, εκκινώντας από την αποδοχή του κοινωνικά διαδραστικού και διαλογικού χαρακτήρα της διαδικασίας συγκρότησης ταυτότητας (Λάβδας 1999)<sup>24</sup>, οι θεωρητικοί του ηθικού φιλελευθερισμού θεωρούν το συνδυασμό των προαναφερθέντων αξιών ως θεμελιώδη προϋπόθεση για τη διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης ταυτότητας και της εμπράγματης κατοχύρωσης της ιδιότητας του πολίτη στις σύγχρονες πολυπολιτισμικές κοινωνίες. Επιπρόσθετα, για τον ηθικό φιλελευθερισμό, η άμβλυνση των συγκρούσεων μεταξύ της φιλελεύθερης πρόσληψης της ελευθερίας και των (κάποιες φορές θεωρούμενων ως «ανελεύθερων») πρακτικών μεμονωμένων εθνο-πολιτισμικών ομάδων, εδράζεται στο διαφορικό διαμοιρασμό μεταξύ των «εσωτερικών περιορισμών» (στη μορφή των απαιτήσεων μιας ομάδας από τα μέλη της) και της «εξωτερικής προστασίας», όπου ως τέτοια νοείται η δέσμη των απαιτήσεων της ομάδας από την ευρύτερη κοινωνία.

Με όρους Kymlicka, ένας τέτοιος διαχωρισμός επέχει θέση όρου συγκρότησης της αναγνώρισης του πολιτισμικά διαφορετικού (multicultural awareness): «οι φιλελεύθεροι μπορούν και πρέπει να ενσωματώσουν συγκεκριμένες μορφές εξωτερικής προστασίας, όπου αυτό βοηθάει την προαγωγή του δικαίου ανάμεσα στις ομάδες, ωστόσο θα πρέπει να απορρίψουν τους όποιους εσωτερικούς περιορισμούς που δύνανται να περιορίσουν το δικαίωμα των μελών μιας ομάδας να αμφισβητήσει και να αναδιαμορφώσει τις παραδοσιακές δομές και πρακτικές».

---

<sup>24</sup> Λάβδας, Κ. (1999) Η Πολυπολιτισμικότητα και η Θεωρητική Κληρονομιά του Εθνικού Κράτους, στο *Επιστήμη και Κοινωνία*, τεύχ. 2-3, σσ. 27-28.

Στη φιλελεύθερη θεωρία του για τα μειονοτικά δικαιώματα ο Will Kymlicka εισάγει τρεις θεμελιώδεις τύπους πολιτισμικών- μειονοτικών δικαιωμάτων (Kymlicka & Norman 2000), οι οποίοι επιχειρούν να συνομιλήσουν με τους όρους συγκρότησης της ιδιότητας του πολίτη στις σύγχρονες κοινωνίες<sup>25</sup>:

- ✓ δικαίωμα στην αυτό-διακυβέρνηση (*self-government rights*) για τις εθνοπολιτισμικές ομάδες, που διαβιούν σε πολυεθνικά κράτη,
- ✓ πολυεθνικά δικαιώματα (*polyethnic rights*), ήτοι το δικαίωμα των μειονοτήτων να λαμβάνουν οικονομική και νομική υποστήριξη από το Κράτος με βάση τα αιτήματα και τις ανάγκες τους και
- ✓ δικαιώματα υπερ-εκπροσώπησης ("*special representation rights*"), που αφορούν στο δικαίωμα υπερ- αντιπροσώπευσης των (αναγνωρισμένων) διαφορετικών εθνοπολιτισμικών ομάδων, στο πολιτικό σύστημα και στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (Παπαδάκης, 2008)<sup>26</sup>.

Ο Kymlicka, μαζί με τον Norman (2000)<sup>27</sup> και τον Parekh (1995 & 1998)<sup>28</sup>, προτείνει να εστιάσουμε, όπως έχουμε αναφέρει και σε άλλο σημείο της μελέτης, σε αυτό που αποκαλεί «κοινοτικό πολιτισμό-κουλτούρα», ο οποίος «παρέχει στα μέλη του έναν τρόπο ζωής με νόημα για ολόκληρο το φάσμα των ανθρώπινων δραστηριοτήτων, συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών, εκπαιδευτικών, θρησκευτικών και οικονομικών πτυχών της ζωής τους, τόσο στη δημόσια, όσο και στην ιδιωτική σφαίρα. Αυτού του τύπου οι πολιτισμοί, συνήθως, είναι συγκεντρωμένοι σε συγκεκριμένες περιοχές και βασίζονται σε μία κοινή γλώσσα».

---

<sup>25</sup> Η ίδια η ιδιότητα του πολίτη, διαμεσολαβώντας μεταξύ συλλογικής ταυτότητας και ετερότητας-ατομικότητας συσχετίζεται καταστατικά με τις «ποιότητες» και διεργασίες που απηχούν τους 4 τύπους των «αστικών αρετών»: γενικές, κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές (Galston 1991: 221- 4). Η ισόροπη ανάπτυξη και των 4 αποτελεί, για τον ηθικό φιλελευθερισμό, *condition sine qua non* για τη συγκρότηση της ιδιότητας του πολίτη στις σύγχρονες δημοκρατίες (Kymlicka & Norman 2000: 7-8).

<sup>26</sup> Παπαδάκης, Ν. (2008). Η ΝΟΣΟΣ ΤΟΥ ΙΑΝΟΥ: Πολυπολιτισμικότητα, αναγνώριση και ενσωμάτωση στην αρένα των σημασιών.

<sup>27</sup> Kymlicka, W. & Norman, W. (2000), *Citizenship in diverse societies*, Oxford: Oxford University Press.

<sup>28</sup> Parekh, B. (1995), *Liberalism, Equality and Multicultural Society*, σε J. Lovenduski & J. Stanyer, επιμ. *Contemporary Political Studies*, Belfast: Political Studies Association of the United Kingdom.

Parekh, B. (1998), *The Politics of Multiculturalism*, London: Macmillan.

Στην πραγματικότητα, όμως, δεν υπάρχουν τέτοιου είδους «κοινοτικοί πολιτισμοί-κουλτούρες». Ο Kymlicka έχει αναμείξει μορφές από συλλογικές δημόσιες ταυτότητες, οι οποίες εδραιώθηκαν από το κοινωνικό κράτος με την ιδέα του πολιτισμού. Υπάρχουν τα έθνη και οι κοινωνίες, όπως το Ελληνικό, το Βρετανικό, το Γαλλικό, τα οποία είναι οργανωμένα σε κράτη, αλλά δεν υπάρχουν σύμφωνα με τον ορισμό του Kymlicka ελληνικές, βρετανικές, γαλλικές «κοινοτικές κουλτούρες-πολιτισμοί».

Δεν χωρεί αμφιβολία ότι ο ηθικός φιλελευθερισμός κερδίζει σε ισχύ και σε δημοφιλία στις δημόσιες σφαίρες, γιατί μεταξύ άλλων δομεί εμπειρικά εδραιωμένες αναλυτικές κατηγορίες και κυρίως ενσκήπτει στις έννοιες, αξιοποιώντας νέα αναλυτικά εργαλεία, επενδύοντας στην δομική θνησιγένεια του αξιακού σχετικισμού, τον οποίο προοιμιακά σπεύδει να καταγγείλει, αλλά και προσφέροντας μια νέα, ψύχραιμη, ορθολογικότητα σε εκείνες τις ηγεμονικές πολιτισμικές ομάδες, με συγκεκριμένη και ισχυρή παράδοση, αλλά και έξη κυριαρχίας (Παπαδάκης & Φραγκούλης, 2007)<sup>29</sup>.

Η επαγγελία της εξόδου από την ηγεμονία του τεύλοριανού λόγου περί πολυπολιτισμικότητας και του συναφούς μάγματος σημασιών που αντλούσε νομιμοποίηση από έναν διευρυμένο αξιακό σχετικισμό και η σύγχρονη αναγγελία της επιστροφής σε κάποια νέα, σχεδόν «αυτονόητα», κριτήρια για την ανγνωρισιμότητα (όπως η «ελευθερία ως μη καταναγκασμός») δεν μπορούν να κρύψουν μια ήκιστα ομολογημένη ιδεολογική επιλογή. Αυτήν της νομιμοποιημένης μετάβασης από την καθολικότητα στην επιλεκτικότητα (γενναιόδωρη ή μη). Πρόκειται για μια τάση που ενδυναμώνεται διαρκώς τόσο στην κοινωνική, όσο και στην εκπαιδευτική πολιτική.

Επίσης, στην περίπτωση του ηθικού φιλελευθερισμού δεν μπορεί κανείς παρά να εντοπίσει μια ανεπίλυτη αντίφαση. Ενώ οικοδομεί το επιχείρημά του στη βάση της

---

<sup>29</sup> Παπαδάκης, Ν. & Φραγκούλης Ι. (2007), Ηθικός φιλελευθερισμός και μεταναστευτική πολιτική, στο Ξ. Κοντιάδης & Θ. Παπαθεοδώρου (επιμ.), *Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής*. Αθήνα: Παπαζήση, σσ. 145- 156.



έννοιας της ελευθερίας συνομιλώντας με τα πιο σύγχρονα ρεύματα, δείχνει να «ξεχνά» ότι η νέο-ρεπουμπλικάνικη προσέγγιση, που όχι σπάνια επικαλείται, εμβαθύνει στην έννοια της ελευθερίας και τη συνδέει ευθαρσώς, όχι μόνο με την απουσία του καταναγκασμού (όπως η φιλελεύθερη προσέγγιση), αλλά και της ίδιας της κατάστασης εξουσίας, της καταστατικής δηλαδή προϋπόθεσης της ηγεμονίας (όπως επισημαίνει ο Pettit), και εύλογα αναρωτιέται κανείς πώς είναι δυνατόν η επαναφορά κριτηρίων για την αναγνωρισιμότητα, να μην δημιουργήσει μια νέα αόρατη (άρα και πανίσχυρη) κατάσταση εξουσίας; Με άλλα λόγια, να ακυρώσει την ίδια τη θεωρητική αφετηρία του ηθικού φιλελευθερισμού, ήτοι την ελευθερία και την ηθική αυτονομία.

Όπως γίνεται αντιληπτό από τη συζήτηση που περιβάλλει τον πολιτισμικό πλουραλισμό των κοινωνιών, σε διεθνές επίπεδο, ανακύπτουν μια σειρά ερωτημάτων που τίθενται με νέους όρους και αφορούν στη σχέση του πολιτικού συστήματος και των μορφών διακυβέρνησης με το διακύβευμα της κοινωνικής – εκπαιδευτικής – οικονομικής ενσωμάτωσης ή και αποκλεισμού (Popkewitz 2000: 179)<sup>30</sup>. Την ίδια δηλαδή τη σχέση εξουσίας και γνώσης.

Μέσα σε ένα τέτοιο ενεργό διάπλοκο ζεύγος, δεν είναι παράξενο που η κληρονομιά του «αξιακού σχετικισμού», την οποία άφησε το μεταμοντέρνο, και οι εμμονές στο Κράτος ως Κυβερνούσα Ολότητα εξακολουθεί να επηρεάζει ακόμα και σήμερα τη διεθνή εκδοχή της μεταναστευτικής πολιτικής και κατ' επέκταση των πολιτικών ενσωμάτωσης. Αυτό μάλιστα επιτείνεται από τις (συχνά στρεβλωμένες και οπωσδήποτε νομιμοποιητικές) χρήσεις της ταύλοριανής, νέο-αριστοτελιανής παράδοσης (Παπαδάκης & Φραγκούλης, 2007).

Τελικά, η διατήρηση μιας αντινομικής σχέσης, η οποία υποστασιοποιείται στη μορφή: α) του αποκλεισμού που καταγγέλλεται, αλλά και β) των εμφανών ελλειμμάτων (ενίοτε και θεωρητικών αδιεξόδων – αμηχανίας) των στρατηγικών

---

<sup>30</sup> Popkewitz, T. (2000) Rethinking the comparative problem of Inclusion/ Exclusion: Contributions of post-modern social and political theory, in J. Mpruzakis (ed.), *Historical- comparative perspectives*, Athens, Gutenberg, pp. 179-194.

ενσωμάτωσης, που υιοθετούνται, και των λόγων, που επιχειρούν να τις ενδύσουν νομιμοποιητικά, φαίνεται να συντηρεί μια ήκιστα διαπολιτισμική συγκρότηση ταυτοτήτων.

Κάτι τέτοιο δε σημαίνει την έλλειψη προόδου στην υπόθεση της διαχείρισης της πολιτισμικής διαφοράς. Σημαίνει όμως ότι κάποιοι από τους δυσαγγελικούς όρους του παιγνίου δόμησης υποκειμενικότητων, μέσα από τις διαδικασίες αποκλεισμού – ενσωμάτωσης, δεν αλλάζουν (Butler, 1996)<sup>31</sup>. Κι αυτό αποτελεί ήδη μια πρόκληση για τη μεταναστευτική πολιτική και τις πολιτικές ένταξης – ενσωμάτωσης.

---

<sup>31</sup> Butler, J. (1996), *Performativity's social magic*, σε T. Schatzki & W. Latler, επιμ. *The social and political body*, New York: The Guilford Press

# 3. Η Μεθοδολογία της Έρευνας & η Μεθοδολογική Στρατηγική

---

## 3.1 ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΤΟ ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΤΗΣ ΣΥΓΚΡΙΣΗΣ

Η συγκεκριμένη μελέτη εντάσσεται στο μεθοδολογικό πλαίσιο που συγκροτεί η Συγκριτική Πολιτική Ανάλυση και, όπως καταφανώς προκύπτει, η Συγκριτική Πολιτική αποτελεί έναν κλάδο της Πολιτικής Επιστήμης, ο οποίος χρησιμοποιεί την συγκριτική μέθοδο. Εφόσον μιλάμε για σύγκριση, εννοούμε στοιχειωδώς την τοποθέτηση δύο ή περισσότερων αντικειμένων σε ένα κοινό πλαίσιο αναφοράς.

Ως μέθοδος, λοιπόν, η σύγκριση δεν είναι ίδιον του επιστημονικού λόγου, αλλά στοιχειώδης πρακτική λειτουργία της ανθρώπινης νόησης. Αυτό με τη σειρά του άπτεται στα θεμελιώδη φαινόμενα της ταυτότητας και της διαφοράς. Κάθε τι που υπάρχει, ορίζεται από κάποια χαρακτηριστικά (κάποιες ιδιότητες ή ποιότητες), τα οποία του προσδίδουν μια ορισμένη ταυτότητα.

Η Συγκριτική Έρευνα, με απλά λόγια, είναι η πράξη της σύγκρισης δύο ή περισσότερων πραγμάτων, με σκοπό να ανακαλύψει κάτι για το ένα ή για όλα τα δεδομένα που συγκρίνονται. Η τεχνική αυτή χρησιμοποιεί συχνά πολλαπλές επιστημονικές θεωρήσεις σε μία μελέτη. Όταν πρόκειται για την ίδια τη μέθοδο, η πλειοψηφία των ερευνητών συμφωνούν πως δεν υπάρχει αυστηρά καθορισμένη μεθοδολογία που να προσδιορίζει τη συγκριτική έρευνα<sup>32</sup>.

Η διεπιστημονική προσέγγιση που συνήθως χρησιμοποιείται είναι θετική για την ευελιξία που προσφέρει, ωστόσο τα συγκριτικά επιστημονικά εγχειρήματα καλούνται συνήθως να απαντήσουν στο αντεπιχείρημα που επικαλείται ότι η έρευνα τους πάσχει στο να προσφέρει ένα «ενοποιημένο σύνολο» μεθόδου και εφαρμογής<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Heidenheimer A. J., Hecl H. & Carolyn Teich Adams (1983). *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America*. Bedford/St. Martin's Press.

<sup>33</sup> Jones C. M. (1985). *Patterns of Social Policy. An Introduction to Comparative Analysis*. London. Tavistock.

Σύμφωνα με την πρακτική που έχει επικρατήσει τον τελευταίο αιώνα στο επίπεδο της επιστημονικής θεωρίας και της θεωρητικοποίησης, η συγκριτική έρευνα δεν έχει την τάση να ερευνήσει τις «μεγάλες αφηγήσεις-θεωρίες», όπως π.χ. ο Μαρξισμός. Αντιθέτως, προσπαθεί να δομήσει μεσαίας κλίμακας θεωρητικά πλαίσια, που σαν στόχο έχουν την περιγραφή και ανάλυση υποσυνόλων του κοινωνικού μας συστήματος, και όχι το ίδιο το κοινωνικό σύστημα στο σύνολό του<sup>34</sup>.

Μία καλή πρακτική σε αυτού του είδους την ερευνητική αναζήτηση είναι ο εντοπισμός των διαφορών μεταξύ δύο ή περισσότερων κοινωνικών συστημάτων και εν συνεχεία η εξέταση των ευρημάτων σε σχέση με κάποια άλλη μεταβλητή που ενυπάρχει σε αυτές τις κοινωνίες με στόχο τον εντοπισμό συσχετισμών ή μη<sup>35</sup>.

Η κλασική περίπτωση αυτού του τύπου, όπως αναφέραμε και παραπάνω, είναι η έρευνα του Esping-Andersen (1990)<sup>36</sup> για τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας, ο οποίος παρατήρησε ότι υπήρχε διαφορά ως προς τις μεθόδους των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας, και τα συνέκρινε με βάση το επίπεδο της αποεμπορευματοποίησης (decommodification) των κοινωνικών αγαθών πρόνοιας, κατατάσσοντας τα σε τρεις τύπους. Ο Esping-Andersen χρησιμοποιεί τη συγκριτική έρευνα, εξετάζει πολλές δυτικές χώρες και συγκρίνει το επίπεδο της αποεμπορευματοποίησης, αναπτύσσοντας έπειτα μια θεωρία για τις αποκλίσεις με βάση τα ευρήματά του.

---

<sup>34</sup> Deutsch K. (1987). Prologue: achievements and challenges in 2000 years of comparative research. In M. Dierkes, H. Wieler & A. Antal, (1987). *Comparative Policy Research: learning from experience*. Gower. WZB Publications. Στο άρθρο του αυτό ο Deutsch υποστηρίζει πως η συγκριτική έρευνα είναι συνδεδεμένη με την ανάπτυξη του Έθνους-Κράτους και αναφέρεται σε έργα των Ηρόδοτου, Πλάτωνα, Αριστοτέλη, Μακιαβέλι, Hobbes, Hamilton, Morgenthau που έθεσαν τις θεμελιώδεις βάσεις του πεδίου.

<sup>35</sup> Przeworski A. & Teune H. (1970). *The Logic of Comparative Social Enquiry*. New York. Wiley-Interscience

<sup>36</sup> Esping-Andersen G. (2006). *Οι Τρεις Κόσμοι του Καπιταλισμού της Ευημερίας*. Αθήνα. Ελληνικά Γράμματα.

### **3.2. ΤΟ ΠΕΔΙΟ ΚΑΙ ΟΙ ΟΡΟΙ ΤΗΣ ΣΥΓΚΡΙΣΗΣ (TERTIUM COMPARATIONIS) ΣΤΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ ΜΑΣ.**

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο στόχος της παρούσας μελέτης είναι να αναδείξει συγκριτικά, τόσο σε επίπεδο θεωρίας, όσο και σε επίπεδο εφαρμοσμένης πολιτικής τον τρόπο με τον οποίο συγκροτείται ιστορικά το πλαίσιο της διεθνούς μετανάστευσης και εν συνεχεία τις επιλογές τριών κρατών και ενός υπερεθνικού μορφώματος ως προς τη διαχείριση του αποτελέσματος της μετανάστευσης, ήτοι τη συγκρότηση των πολυπολιτισμικών κοινωνιών, στην εκπόνηση δημόσιων πολιτικών.

Μία από αυτές τις πολιτικές, στην οποία θα εστιάσουμε, επηρεάζει άμεσα τη διαχείριση της πολυπολιτισμικότητας είναι η εκπαιδευτική πολιτική και η σχέση της με την κοινωνική πολιτική ευρύτερα. Αυτό συγκροτεί και το πεδίο της σύγκρισης, δηλαδή το tertium comparationis της μελέτης μας.

Η επίτευξη του ανωτέρου συγκριτικού στόχου θα επέλθει μέσα από την παρουσίαση και ανάλυση επίσημων κειμένων εφαρμογής πολιτικής σε σχέση με την επιλογή της εκάστοτε χώρας ή και κοινωνίας ως προς τη μορφή, τον τρόπο και τον βαθμό ένταξης των μεταναστών μέσα από το εκπαιδευτικό σύστημα.

Ένα από τα βασικά ερωτήματα, στο οποίο καλείται να δώσει απάντηση αυτή η μελέτη, είναι οι λόγοι που μας οδήγησαν στην επιλογή της Αγγλίας, της Ελλάδας, της Νορβηγίας, με συστηματική αναφορά στο υπερεθνικό πλαίσιο αυτό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το βασικό κριτήριο για τις συγκεκριμένες επιλογές ήταν η ιδιαιτερότητα της κάθε μίας εκ των ανωτέρω χωρών, τόσο σε επίπεδο ιστορικής διαμόρφωσης της παρούσας πολυπολιτισμικής κατάστασης, όσο και σε επίπεδο διαχείρισής της με βάση τα σημερινά δεδομένα. Στην επιλογή μας αυτή, κεντρικό ρόλο έπαιξε η τυπολογία που ανέδειξε ο Esping-Andersen, σχετικά με τους τύπους του κοινωνικού κράτους.

Όπως ο ίδιος έχει αναδείξει τόσο στην εμβληματική προαναφερθείσα έρευνα του (Esping-Andersen, 1990), σε σειρά μελετών του στη συνέχεια [Esping-Andersen

(1996 & 1999), Esping-Andersen, Gallie, Hemerijck, & Myles (2002), Esping-Andersen (2009)] και συνοψίζει σε πρόσφατη συνέντευξη του (Esping Andersen 14.11.2007), οι τρεις τύποι-μοντέλα του καπιταλισμού της ευημερίας είναι:

«Το φιλελεύθερο μοντέλο, το οποίο εκπροσωπείται από τις ΗΠΑ και το Ηνωμένο Βασίλειο, στο οποίο ο ρόλος της κυβέρνησης είναι ο ελάχιστος. Τα προγράμματα πρόνοιας στοχεύουν στους πλέον άπορους, βάσει της υπόθεσης ότι η μεγάλη πλειοψηφία έχει τη δυνατότητα να συντηρήσει τον εαυτό της μέσω της αγοράς. Το ηπειρωτικό (συντηρητικό) μοντέλο, σε Γερμανία, Ιταλία ή Γαλλία, το οποίο είναι χτισμένο στη βάση ότι τα κοινωνικά ασφαλιστικά σχήματα συνδέονται απ' ευθείας με την εργασία. Αυτό το μοντέλο προϋποθέτει σταθερή εργασία σε όλη τη διάρκεια της ζωής και σχετίζεται στενά με το παραδοσιακό "ο άνδρας που κερδίζει το ψωμί" οικογενειακό μοντέλο. Ως εκ τούτου, θέτει σε προτεραιότητα την προστασία για την απώλεια εισοδήματος, αλλά είναι πολύ εχθρικό στην ενδο-οικογενειακή φροντίδα απέναντι στα παιδιά και τους ηλικιωμένους. Το τρίτο, το σκανδιναβικό μοντέλο, είναι βασισμένο στην αρχή της παγκοσμιότητας, εγγυώμενο ίσους τίτλους σε όλους τους πολίτες, ασχέτως του πόσο εκείνοι έχουν συνεισφέρει στους φόρους. Συχνά αναφέρεται ως το μοντέλο του "Σπιτιού των ανθρώπων", εκείνο που αντιμετωπίζει όλους τους πολίτες ακριβώς με τον ίδιο τρόπο. Σήμα ποιότητας του σκανδιναβικού μοντέλου είναι επίσης η ένταση των υπηρεσιών του, ειδικότερα αναφορικά με την κοινωνική φροντίδα, η οποία έχει πρωταρχικό κίνητρο τη δέσμευση στην ισότητα των φύλων και την υπόσχεση για οικονομική ανεξαρτησία στις γυναίκες».

Συγκεκριμένα για την περίπτωση της Ελλάδας, που δεν αναφέρεται άμεσα στα τρία μοντέλα που περιγράφει ο Esping-Andersen, έρχεται να κάνει μία προσθήκη ο Leibfried (1991)<sup>37</sup>, επισημαίνοντας την ύπαρξη της λεγόμενης Λατινικής Περιφέρειας (Latin Rim) αποτελούμενη από τις χώρες, κυρίως του Ευρωπαϊκού Νότου, Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία, Ιταλία και Γαλλία με κύριο χαρακτηριστικό

---

<sup>37</sup> Leibfried S. (1991). Towards a European Welfare State? On Integration Potentials of Poverty Regimes in European Community. Bremen University Centre for Social Policy Research. Bremen.

την καθυστερημένη ανάπτυξη των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής και η επικράτηση τελικά ενός μικτού σχήματος υπολειμματικού τύπου με χαρακτήρα κορπορατιστικής λειτουργίας. Αντίστοιχα και ο Ferrera (1996)<sup>38</sup> διακρίνει το λεγόμενο Νοτιο-Ευρωπαϊκό κράτος πρόνοιας, όπου κυρίως η οικογένεια παρέχει κοινωνική φροντίδα και το κράτος περιορίζεται στην παροχή επιδομάτων και συντάξεων.

Η επιλογή της Ευρωπαϊκής Ένωσης έγινε με βάση το κριτήριο του κατά πόσο μπορεί ένας υπερεθνικός οργανισμός (άρα κατά βάση πολυπολιτισμικός) να επηρεάσει την πολιτική που ασκούν τα μέλη του, όπως η Αγγλία και η Ελλάδα στο συγκεκριμένο ζήτημα. Η Νορβηγία, από την άλλη, ισχυρή οικονομία με σκανδιναβική παράδοση Κοινωνικού Κράτους, αποτελεί από μόνη μία πρόκληση για κάθε ερευνητή από τη στιγμή που είναι η μόνη χώρα που θα μπορούσε ανά πάσα στιγμή να ενταχθεί ως πλήρες μέλος της Ε.Ε., διατηρεί ειδική σχέση με την Ε.Ε. ωστόσο αρνείται την ένταξη. Πιο συγκεκριμένα για κάθε μία περίπτωση:

Η περίπτωση της Αγγλίας παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Αρχικά, πρέπει να διευκρινίσουμε τους όρους Ηνωμένο Βασίλειο και Μεγάλη Βρετανία που συχνά προκαλούν σύγχυση. Με τον όρο Ηνωμένο Βασίλειο εννοούμε την Αγγλία, τη Βόρειο Ιρλανδία, την Ουαλία και τη Σκωτία. Με τον όρο Μεγάλη Βρετανία αναφερόμαστε στο Ηνωμένο Βασίλειο, προσθέτοντας όμως και τις αποικίες ανά τον κόσμο.

Αυτός ο ιδιόρρυθμος διαχωρισμός, αν και δεν είναι απόλυτα εμφανής, αποτελεί τον ιστορικό τόπο διαμόρφωσης της παρούσας πολυπολιτισμικής κατάστασης. Η ανάμειξη των πληθυσμών από την «ένωση» των τεσσάρων βασιλείων, η μετακίνηση πληθυσμών από τις αποικίες και η μετανάστευση πολλών δεκαετιών, λόγω της οικονομικής ευημερίας που παρουσιάζει η Αγγλία και κατ' επέκταση το Ηνωμένο Βασίλειο, αποτελούν τους τρεις κύριους λόγους της διαμόρφωσης μίας

---

<sup>38</sup> Ferrera M. (1996). The Southern Model of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*. Vol. 6(1). pp. 43-57.

ιδιαίτερα πολυπολιτισμικής κοινωνίας με κεντρικό άξονα το Λονδίνο. Αυτή λοιπόν η πολυπολιτισμική εμπειρία έρχεται σε άμεση αντίθεση με την εμπειρία χωρών, όπως παραδείγματος χάριν της Ελλάδας.

Η Ελλάδα έχει τη δική της ιδιαίτερη εξέλιξη που μπορεί να προκαλέσει το ενδιαφέρον κάθε ερευνητή. Έχουν συμπληρωθεί τριάντα επτά χρόνια ζωής της 3<sup>ης</sup> Ελληνικής Δημοκρατίας και μαζί της το μεγαλύτερο χρονικά διάστημα δημοκρατικής διακυβέρνησης της χώρας. Η Ελλάδα αυτή τη στιγμή αντιμετωπίζει, μεταξύ άλλων, δύο και μία πολύ σοβαρές και αλληλένδετες προκλήσεις:

- τον Εξευρωπαϊσμό, αποτελούμενο από αλληλεπιδράσεις μεταξύ ευρωπαϊκών και εγχώριων κοινωνικοοικονομικών δεδομένων, και το ζήτημα της πολυπολιτισμικότητας που προέκυψε από την απότομη εισροή μεταναστών από τα Βαλκάνια και την Ανατολική Ευρώπη καθ' όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του '90 (Λάβδας & Παπαδάκης, 2003)<sup>39</sup> και
- προφανώς την επιβίωση της από μια πρωτοφανή δημοσιονομική και οικονομική κρίση, με μείζονες κοινωνικές και πολιτικές επιπτώσεις, οι οποίες ανακινούν σειρά ζητημάτων αναφορικά με την πολυπολιτισμική πρόκληση .

Τόσο σε πολιτικό, όσο και σε επιστημονικό επίπεδο, η Ελλάδα δεν ήταν προετοιμασμένη να χειριστεί τα πολύπλοκα ζητήματα που δημιουργεί η διαπολιτισμική επαφή. Ούτε φυσικά και η ελληνική κοινωνία ήταν διατεθειμένη να κάνει παραχωρήσεις υπέρ του σεβασμού της πολιτισμικής διαφοράς και της ενσωμάτωσης των μεταναστών στο κυρίαρχο ρεύμα. Εν μέρει είναι δικαιολογημένη η αντίδραση μιας κοινωνίας που είχε συνηθίσει να βλέπει τον εαυτό της ως ενιαίο και αδιαίρετο και που πριν μερικές δεκαετίες (1950-1960) αποτελούσε μια κοινωνία προέλευσης μεταναστών και όχι υποδοχής. Βέβαια, θα περίμενε κανείς πως μία χώρα προέλευσης μεταναστών θα ήταν περισσότερο διαλλακτική, τώρα που οι όροι αντιστράφηκαν.

---

<sup>39</sup> Lavdas, K. & Papadakis, N. (2003) 'Context, Process and Strategy in the Use of Memory: Remembrance, Neglect and Erasure in Greek Neo-Nationalism', paper presented in the *ECPR Joint Sessions*, Edinburgh



Η τρίτη περίπτωση, αυτή της Νορβηγίας, παρουσιάζει εξαιρετικό ενδιαφέρον, όπως προαναφέραμε, για πολλούς λόγους. «Το Νορβηγικό κράτος ιδρύθηκε με βάση της περιοχές δύο λαών – των Νορβηγών και των Sami». Με αυτά τα λόγια, ο βασιλιάς HM Harald ο πέμπτος άνοιξε τη σύνοδο των Sami στην Νορβηγία το 1997<sup>40</sup>.

Οι Sami είναι γηγενείς πληθυσμοί, που υπάρχουν ως μειονότητες σε τέσσερις χώρες - Φινλανδία, Σουηδία, Ρωσία και Νορβηγία. Η πλειοψηφία (περίπου τα 2/3) του πληθυσμού των Sami ζει στη Νορβηγία (περίπου 40-50 χιλιάδες άνθρωποι). Έχουν τις δικές τους περιοχές, τη δική τους γλώσσα, πολιτισμό και ιστορία<sup>41</sup>.

Αναφερόμαστε σε μία χώρα με πληθυσμό μόλις 4,5 εκατομμυρίων, η οποία έχει απορρίψει δύο φορές αυτό που για κάποιους αποτελεί το Ευρωπαϊκό Όνειρο. Η πολυπολιτισμική της πραγματικότητα είναι «δεδομένη» από τη στιγμή που το πέντε τοις εκατό του πληθυσμού της έχει γεννηθεί εκτός της χώρας και κατ' επέκταση εκτός της Ευρωπαϊκής ηπείρου. Έχει δύο επίσημες γλώσσες γραφής (Νορβηγικά και Sami) και αποτελεί, σύμφωνα με τα στοιχεία της τελευταίας Έκθεσης του Ο.Η.Ε (2011) για την Ανθρώπινη Ανάπτυξη (Human Development Report), το καλύτερο μέρος για να ζει κανείς. Η Νορβηγία δεν έχει ιδιαίτερη ιστορία μετανάστευσης, όμως το 1969 άνοιξε τα σύνορα για να προσελκύσει μετανάστες (εργατικό δυναμικό), οι οποίοι θα εξυπηρετούσαν τη ραγδαία μεγέθυνση της οικονομίας της. Έτσι, σήμερα το 1,25 τοις εκατό του πληθυσμού της αποτελείται από μετανάστες ασιατικής προέλευσης, οι οποίοι δυστυχώς δεν απολαμβάνουν την κατάταξη της Νορβηγίας στο νούμερο ένα της έκθεσης του Ο.Η.Ε.

Τέλος, η περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως υπερεθνικού σχηματισμού δεν θα μπορούσε να απουσιάζει από τη συζήτηση της πολυπολιτισμικότητας, από τη στιγμή που είναι ένας κατά βάση πολυπολιτισμικός σχηματισμός. Με κείμενα όπως:

---

<sup>40</sup> Strømsnes K. (2004). Multicultural Citizenship as Sami in Norway, παρουσίαση για το 6<sup>ο</sup> Διεθνές Συνέδριο ISTR (International Society for Third-Sector Research), 11-14 Ιουλίου 2004 στο Τορόντο του Καναδά.

<sup>41</sup> Ο.π.

- Η Πράσινη Βίβλος του 2008 για την μετανάστευση και την κινητικότητα
- Τα συμπεράσματα του Συμβουλίου του Τάμπερε το 1999
- Η Λευκή Βίβλος του 1995 για την Εκπαίδευση και Κατάρτιση,
- Η Λευκή Βίβλος του 1993 για την Ανάπτυξη, την Ανταγωνιστικότητα και την Απασχόληση, και άλλα,

μπαίνει δυναμικά στα πρακτικά προβλήματα της πολυπολιτισμικότητας, ένα από τα οποία είναι η εκπαίδευση και κατάρτιση των μειονοτικών πληθυσμών στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Βέβαια, το μεγάλο ερώτημα παραμένει, δηλαδή κατά πόσο μπορεί η Ε.Ε να επιβάλλει πολιτικές και στρατηγικές στα κράτη μέλη; Στην παρούσα φάση, η λειτουργία και η δομή της δεν την διευκολύνει να επιβάλει κάποια στρατηγική ή πολιτική, όμως το κύρος των θεσμών που έχει αναπτύξει της δίνουν το δικαίωμα να επιδρά στη διαμόρφωση της policy agenda των κρατών μελών. Με κείμενα και έρευνες, όπως αυτά που προαναφέραμε, διαμορφώνει τη γενική στρατηγική της ως υπερεθνικού οργανισμού και αφήνει στα κράτη-μέλη τη διαχείριση-προσέγγιση των ζητημάτων αυτών, ανάλογα με τις εκάστοτε ιδιαιτερότητες που παρουσιάζει η κάθε περίπτωση. Ωστόσο, το «καλό παράδειγμα» με την ενσωμάτωση των γενικών πολιτικών προτάσεων της Ένωσης στις στρατηγικές των κρατών μελών, στο βωμό της διατήρησης ή ανατροπής των power-politics μέσα στην Ένωση, δίνει στα όργανα της Ε.Ε ένα ιδιαίτερο πλεονέκτημα.

### 3.3. Η ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ

Στην προσπάθεια μας να προσεγγίσουμε όσο το δυνατόν αναλυτικότερα και σφαιρικότερα τις ραγδαίες μεταβολές που συντελούνται σε παγκόσμιο επίπεδο από τη Διεθνή Μετανάστευση, επιλέξαμε να προσεγγίσουμε την πολιτισμική διαφορά και τη σχέση της με τις δημόσιες πολιτικές και ειδικότερα την κοινωνική και εκπαιδευτική πολιτική με τρία επίπεδα ανάλυσης (multi-level). Τα τρία αυτά επίπεδα διακρίνονται στο διεθνές-παγκόσμιο, το υπερεθνικό και το εθνικό. Συγκεκριμένα:

- 1) Το διεθνές-παγκόσμιο επίπεδο προσδιορίζεται από τη συζήτηση περί Διεθνούς Μετανάστευσης και εξετάζει την πορεία των σύγχρονων μεταναστευτικών ροών και πώς αυτές διαμορφώνουν την πολιτική και επιστημονική συζήτηση. Σε αυτό το επίπεδο συγκαταλέγονται δεδομένα, κυρίως ποσοτικά, από έρευνες μεγάλης κλίμακας που διεξάγουν οργανισμοί και ερευνητικά κέντρα, όπως ο ΟΗΕ, ο ΟΟΣΑ, ο Διεθνής Οργανισμός για τη Μετανάστευση (International Organization for Migration), το Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής στις ΗΠΑ (Migration Policy Institute) κ.α.
- 2) Το δεύτερο επίπεδο είναι το υπερεθνικό και αναφέρεται συγκεκριμένα στην Ευρωπαϊκή Ένωση εξετάζοντας την αμφίδρομη σχέση μεταξύ κρατών μελών και της Ένωσης ως οργανισμού και τη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικών στο επίπεδο της μετανάστευσης και της εκπαίδευσης των μεταναστών. Και εδώ αντλούνται στοιχεία από αναγνωρισμένες δομές, όπως η Eurostat, ωστόσο η ανάλυση εστιάζεται περισσότερο στις διακηρυγμένες και μη θέσεις, μέσα από τα επίσημα κείμενα και τις αποφάσεις. Σε αυτό το επίπεδο, να σημειώσουμε ότι δεν επηρεάζεται η περίπτωση της Νορβηγίας, καθώς όπως έχουμε επισημάνει, δεν αποτελεί κράτος-μέλος της Ένωσης.
- 3) Το τρίτο επίπεδο ακουμπάει τις εθνικές περιπτώσεις της Αγγλίας, της Ελλάδας και της Νορβηγίας. Και εδώ αντλούμε εμπειρικά δεδομένα από αντίστοιχους εθνικούς οργανισμούς (με κάθε επιφύλαξη για την περίπτωση της Ελλάδας),

ωστόσο αυτό που προέχει είναι να αναγνωρίσουμε το επίπεδο της εφαρμοσμένης πολιτικής μέσα από τα κείμενα της νομοθεσίας και πώς αυτά αντανακλώνται στο επίπεδο της εκπαιδευτικής πολιτικής και της επιλογής της εκάστοτε χώρας ως προς την αναγνώριση της διαφοράς και του πολιτισμικού πλουραλισμού εντός των πολυπολιτισμικών κοινωνιών τους.

Καθώς η αδυναμία μίας επιτόπιας έρευνας, είτε ποιοτικής είτε ποσοτικής, ήταν δεδομένη και για να διασφαλίσουμε την αξία της έρευνάς μας και των συμπερασμάτων που προκύπτουν, επιλέξαμε να στηριχθούμε στη βάση ερευνητικών πορισμάτων (evidence based) σε συνέργεια ή και αντιδιαστολή με δεδομένα που προκύπτουν από την ανάλυση κειμένων πολιτικής (policy document analysis) που μας παρείχαν τη δυνατότητα μίας διαρκούς συγκριτικής ανάλυσης (constant comparative analysis) και ανατροφοδότησης μεταξύ «πολιτικών διακηρύξεων και πολιτικών πρακτικών», με βάση πάντα το που εντάσσονται τα δεδομένα αυτά σε σχέση με το συγκεκριμένο εθνικό και υπερεθνικό, που αποτελούν και τα κυριότερα επίπεδα της συγκριτικής ανάλυσης που επιχειρούμε.

Σε αυτό το σημείο, θα πρέπει να διευκρινίσουμε πως στις εθνικές περιπτώσεις της Ελλάδας και της Αγγλίας, παρεμβάλλεται άλλη μία επιπλέον μεταβλητή, αυτή του εξευρωπαϊσμού (Lavdas, 1997, Λάβδας, 2002α, 2002β)<sup>42</sup>, των διαδικασιών δηλαδή μέσα από τις οποίες ενσωματώνονται οι επιπτώσεις από τη συμμετοχή στην ενοποιητική πορεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

---

<sup>42</sup> Lavdas, K. (1997) *The Europeanization of Greece: Interest Politics and the Crises of Integration*, London-New York, Macmillan-St. Martin's Press.

Λαβδας, Κ.Α. (2002α). «Κεντροαριστερά, εκλογικά καρτέλ και ευρωπαϊκή σύγκλιση: Η Ιταλία σε συγκριτική προοπτική». Στο Η. Κατσούλης (επιμ.) *Νέα Σοσιαλδημοκρατία*. Ι. Σιδέρης. Αθήνα.

Λάβδας, Κ.Α. (2002β). «Δημόσιες σφαίρες στο πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης». *Τετράδια Πολιτικής Επιστήμης* 1.

### 3.4. ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ ΜΕΛΕΤΗΣ

Όπως γίνεται αντιληπτό, η μελέτη χωρίζεται σε δύο αλληλένδετα μέρη. Στα κεφάλαια που συνθέτουν το πρώτο μέρος του πονήματος και τα οποία θα εξετάσουν κατά σειρά το γενικό πλαίσιο της διαμόρφωσης των σύγχρονων πολυπολιτισμικών κοινωνιών μέσα από τη μετανάστευση, το θεωρητικό πλαίσιο που πλαισιώνει τη συζήτηση περί πολυπολιτισμικότητας, τα μοντέλα διαχείρισης της πολυπολιτισμικότητας που έχουν αναδειχθεί, εφαρμόζονται ή αναδύονται τα τελευταία χρόνια και τον αλληλένδετο ρόλο που έχει για τα κράτη και τις κοινωνίες η εφαρμογή της εκάστοτε μεταναστευτικής πολιτικής σε σχέση με το πλαίσιο και το ρόλο που καλείται να παίξει η εκπαιδευτική πολιτική.

Στα κεφάλαια που συνθέτουν το δεύτερο μέρος της μελέτης, θα παρουσιάσουμε και θα αναλύσουμε τις επιλεγμένες περιπτώσεις (national case studies), δηλαδή τις χώρες Αγγλία, Ελλάδα και Νορβηγία και το υπερεθνικό μόρφωμα που είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση (supranational context). Θα παρουσιάσουμε για κάθε μία περίπτωση το πώς διαμορφώθηκε ιστορικά ο πολυπολιτισμικός χαρακτήρας, τι επιλογές έχουν γίνει σε επίπεδο πολιτικής, πώς αυτές οι πολιτικές εξελίσσονται στο παρόν κοινωνικοοικονομικό συγκείμενο και πώς αλληλεπιδρούν με τις κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τόσο στην πολιτική διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών προς την εκάστοτε χώρα, όσο και στην πολιτική διαχείρισης του δεδομένου της πολυπολιτισμικότητας μέσα από την εκπαιδευτική πολιτική.

**ΜΕΡΟΣ Β: ΔΙΕΘΝΗ ΕΜΠΕΙΡΙΚΑ  
ΔΕΔΟΜΕΝΑ & ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ-  
ΠΡΟΟΙΜΙΟ ΤΗΣ ΣΥΓΚΡΙΣΗΣ**

---

# 1. Η διαμόρφωση των σύγχρονων πολυπολιτισμικών κοινωνιών

---

## 1.1. ΒΑΣΙΚΑ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΩΝ ΠΡΑΓΜΑΤΩΝ

Όπως ήδη επισημάναμε, η μετανάστευση θεωρείται ένα από τα καθοριστικότερα παγκόσμια ζητήματα για τον 21<sup>ο</sup> αιώνα, καθώς όλο και περισσότεροι άνθρωποι είναι σε κίνηση σήμερα από ό,τι σε οποιοδήποτε άλλο σημείο της ανθρώπινης ιστορίας. Σύμφωνα με τις διεθνείς εκτιμήσεις και τάσεις, ο εκτιμώμενος αριθμός των διεθνών μεταναστών παγκοσμίως ανέρχεται στα 214 εκατομμύρια<sup>43</sup>. Ο συνολικός αριθμός των διεθνών μεταναστών έχει αυξηθεί κατά τη διάρκεια των τελευταίων 10 ετών από τα εκτιμώμενα 150 εκατομμύρια το 2000<sup>44</sup> σε 214 εκατομμύρια ανθρώπους σήμερα, δηλαδή το 3.1% του παγκόσμιου πληθυσμού είναι μετανάστες. Παράλληλα, οι γυναίκες καταλαμβάνουν το 49% του παγκόσμιου μεταναστευτικού πληθυσμού.

Με άλλα λόγια, ένας στους 33 ανθρώπους σήμερα στον κόσμο είναι μετανάστης, ενώ το 2000 η αναλογία ήταν 1 προς 35. Το ποσοστό των μεταναστών έχει παραμείνει σχετικά σταθερό ως ποσοστό επί του συνολικού πληθυσμού, αυξανόμενο μόνο κατά 0.2% (από 2.9 σε 3.1 τοις εκατό), κατά την τελευταία δεκαετία<sup>45</sup>. Με αυτά τα δεδομένα, οι μετανάστες θα αποτελούσαν την πέμπτη πολυπληθέστερη χώρα στον κόσμο<sup>46</sup>.

Ωστόσο, το ποσοστό των μεταναστών ποικίλλει σημαντικά από χώρα σε χώρα. Οι χώρες με υψηλό ποσοστό μεταναστών περιλαμβάνουν το Κατάρ (87%), τα Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα (70%), την Ιορδανία (46%), τη Σιγκαπούρη (41%), και τη

---

<sup>43</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision, <http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>

<sup>44</sup> IOM, World Migration Report 2010, <http://www.publications.iom.int>

<sup>45</sup> βλ. [15]

<sup>46</sup> United Nations' World Population Prospects: The 2008 Revision, Highlights

Σαουδική Αραβία (28%)<sup>47</sup>. Οι χώρες με χαμηλό ποσοστό μεταναστών περιλαμβάνουν τη Νότια Αφρική (3.7%), τη Σλοβακία (2.4%), την Τουρκία (1.9%), την Ιαπωνία (1.7%), τη Νιγηρία (0.7%), τη Ρουμανία (0.6%), την Ινδία (0.4%) και την Ινδονησία (0.1%).

Η μετανάστευση είναι πλέον κατανεμημένη ευρύτερα σε περισσότερες χώρες. Σήμερα, οι 10 πρώτες χώρες προορισμού λαμβάνουν μικρότερο μερίδιο του συνόλου των μεταναστών σε σύγκριση με το 2000.

| <b>Πίνακας 1: Κατάταξη χωρών (10 πρώτες) με τον μεγαλύτερο αριθμό Μεταναστών<sup>48</sup></b> |                                      |                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------|
| <b>Χώρα και Κατάταξη<br/>(αντίστροφη<br/>αρίθμηση)</b>                                        | <b>Μεταναστευτικός<br/>Πληθυσμός</b> | <b>Ποσοστό επί<br/>του Συνόλου (%)</b> |
| 10. Ουκρανία                                                                                  | 5.257.527                            | 2,5                                    |
| 09. Ινδία                                                                                     | 5.436.012                            | 2,5                                    |
| 08. Ισπανία                                                                                   | 6.377.524                            | 3,0                                    |
| 07. Ηνωμένο Βασίλειο                                                                          | 6.451.711                            | 3,0                                    |
| 06. Γαλλία                                                                                    | 6.684.842                            | 3,1                                    |
| 05. Καναδάς                                                                                   | 7.202.340                            | 3,4                                    |
| 04. Σαουδική Αραβία                                                                           | 7.288.900                            | 3,4                                    |
| 03. Γερμανία                                                                                  | 10.758.061                           | 5,0                                    |
| 02. Ρωσική<br>Ομοσπονδία                                                                      | 12.270.388                           | 5,7                                    |
| 01. Η.Π.Α                                                                                     | 42.813.281                           | 20,0                                   |
| <b>Σύνολο των 10<br/>πρώτων</b>                                                               | <b>110.540.586</b>                   | <b>51,7</b>                            |
| <b>Παγκόσμιος<br/>Πληθυσμός</b>                                                               | <b>213.943.812</b>                   | <b>100,0</b>                           |

<sup>47</sup> βλ. [15]

<sup>48</sup> Πηγή: Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ), Διεύθυνση Οικονομικών και Κοινωνικών Υποθέσεων, Τομέας Πληθυσμού, *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision* (New York: United Nations Department of Economic & Social Affairs, Population Division, 2009).



Σε σχέση με τα οικονομικά δεδομένα της μετανάστευσης, εκτιμάται πως τα εμβάσματα που στάλθηκαν από μετανάστες το 2010 ανέρχονται σε 440 δισεκατομμύρια δολάρια. Τα εμβάσματα έχουν αυξηθεί με γεωμετρική πρόοδο: από 132 δισεκατομμύρια δολάρια το 2000 σε περίπου 440 δισεκατομμύρια δολάρια το 2010, ακόμη και με μία ελαφρά μείωση, λόγω της τρέχουσας οικονομικής κρίσης. Ωστόσο, το πραγματικό ποσό, συμπεριλαμβανομένων των μη καταγεγραμμένων ροών μέσα από επίσημα και ανεπίσημα κανάλια διοχέτευσης, πιστεύεται ότι είναι σημαντικά μεγαλύτερο<sup>49</sup>.

Με βάση πάντα τα στοιχεία της Παγκόσμιας Τράπεζας, το 2010, οι κορυφαίες χώρες προορισμού των καταγεγραμμένων εμβασμάτων ήταν η Ινδία, η Κίνα, το Μεξικό, οι Φιλιππίνες, και η Γαλλία. Οι Ηνωμένες Πολιτείες είναι μακράν στην πρώτη θέση, με 48.3 δισεκατομμύρια δολάρια να έχουν καταγραφεί ως εκροές το 2009. Η Σαουδική Αραβία κατατάσσεται δεύτερη, ακολουθούμενη από την Ελβετία και τη Ρωσία. Το ύψος των εμβασμάτων που στάλθηκαν από μετανάστες προς τις αναπτυσσόμενες χώρες ανέρχεται στα 325 δισεκατομμύρια δολάρια.

Επίσης, σημαντική αύξηση παρουσιάζουν τα δεδομένα για τα εσωτερικά εκτοπισμένα άτομα με τον αριθμό τους να φτάνει από τα 21 εκατομμύρια το 2000 στα 27.5 εκατομμύρια στο τέλος του 2010<sup>50</sup>.

Με βάση τα δεδομένα από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, ο αριθμός των προσφύγων ανήλθε σε 15,4 εκατ. ευρώ το 2010 έναντι 15,9 εκατ. το 2000<sup>51</sup>. Μία μείωση κατά περίπου 500.000, ωστόσο λόγω μιας αλλαγής στην ταξινόμηση και τη μεθοδολογία εκτίμησης σε αρκετές χώρες, τα στοιχεία από το 2007 και μετά, δεν είναι πλήρως συγκρίσιμα με τα στοιχεία πριν από το 2007<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> World Bank's Migration and Remittances Factbook 2011, <http://go.worldbank.org/OGUCPJTOR0>

<sup>50</sup> Norwegian Refugee Council – Internal Displacement Monitoring Centre's (IDMC) Internal Displacement: [Global Overview of Trends and Developments in 2010](http://www.idmc.org/)

<sup>51</sup> United Nations High Commissioner for Refugee's UNHCR Global Trends 2010, <http://www.unhcr.org/statistics>.

<sup>52</sup> UNHCR, Refugees and Others of Concern to UNHCR, 2000 Statistical Overview, <http://www.unhcr.org>; UNRWA, Public Information Office, figures as of 31 December 2000, <http://www.unrwa.org>.

Σύμφωνα με το Διεθνή Οργανισμό για τη Μετανάστευση (IOM)<sup>53</sup>, η διεθνής συζήτηση για τη μετανάστευση περιλαμβάνει πολλές οπτικές. Υπάρχει μία αυξανόμενη παραδοχή ότι η μετανάστευση αποτελεί ουσιώδες και αναπόφευκτο συστατικό στοιχείο της οικονομικής και κοινωνικής ζωής του κάθε κράτους και ότι η ομαλή και ορθή διαχείριση της μετανάστευσης μπορεί να είναι επωφελής και για τα ίδια τα άτομα και για τις κοινωνίες.

Στις πολλαπλές και σύνθετες εκφάνσεις της μετανάστευσης, περιλαμβάνονται και τα κάτωθι ζητήματα:

- ❖ οικονομική μετανάστευση
- ❖ οικογενειακή επανένωση
- ❖ μετανάστευση και ασφάλεια (ειδικότερα μετά την 11<sup>η</sup> Σεπτεμβρίου 2001)
- ❖ η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης
- ❖ η μετανάστευση σε σχέση με το εμπόριο
- ❖ η διαφύλαξη των δικαιωμάτων των μεταναστών
- ❖ ζητήματα υγείας που ανακύπτουν σε σχέση με τη μετανάστευση
- ❖ το ζήτημα της ενσωμάτωσης
- ❖ και η σχέση μεταξύ μετανάστευσης και οικονομικής ανάπτυξης.

Τόσο οι αρμόδιοι για τη χάραξη της αντίστοιχης πολιτικής, όσο και όσοι ασχολούνται με το φαινόμενο, οφείλουν να αναπτύξουν μία συνολική προσέγγιση των πολύπλευρων πτυχών του φαινομένου, προκειμένου να το διαχειριστούν αποτελεσματικά, τόσο κατά τη γένεσή του (που αποτελεί και το δυσκολότερο εγχείρημα), όσο και κατά τη διαχείρισή του εντός πλέον των πολυπολιτισμικών τους κοινωνιών.

Η αποτελεσματική διαχείριση της διεθνούς μετανάστευσης, που είναι απαραίτητη για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών πιέσεων του 21<sup>ου</sup> αιώνα, οφείλει να ακολουθήσει μία προσέγγιση, η οποία θα βασίζεται στη στενή συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων και θα λαμβάνει υπόψη κάθε δυνατή πτυχή του ζητήματος.

---

<sup>53</sup> International Organization for migration: [www.iom.int](http://www.iom.int)

Μια τέτοια προσέγγιση θα περιλαμβάνει τις πολιτικές και τα προγράμματα για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη, τη διευκόλυνση της μετανάστευσης, τη ρύθμιση της μετανάστευσης και την αναγκαστική μετανάστευση. Ωστόσο, για να είναι επιτυχής, η διεθνής διαχείριση των μεταναστευτικών ροών δεν μπορεί να αναληφθεί μονομερώς από τις κυβερνήσεις.

Σύμφωνα με το Διεθνές Ινστιτούτο Μετανάστευσης, υπάρχουν πολλές παγκόσμιες τάσεις πίσω από τη διαρκή κινητικότητα στο σημερινό κόσμο που θα επηρεάσουν τη μετανάστευση και τη διαχείρισή της, συμπεριλαμβανομένων:

- ❖ των δημογραφικών τάσεων
- ❖ των οικονομικών ανισοτήτων μεταξύ των αναπτυσσόμενων και ανεπτυγμένων χωρών
- ❖ της απελευθέρωσης του εμπορίου, που απαιτεί ένα πιο κινητικό εργατικό δυναμικό
- ❖ των δικτύων επικοινωνίας που αναπόφευκτα συνδέουν ολόκληρο τον κόσμο
- ❖ της διακρατικής μετανάστευσης.

Ως απόρροια των ανωτέρω τάσεων θα ενισχυθεί ακόμη περισσότερο η κινητικότητα των ανθρώπων και οι συνέπειες που απορρέουν από αυτή. Για να γίνει καλύτερα αντιληπτός ο ρόλος που παίζουν οι ανωτέρω τάσεις στις εξελίξεις και τη διαχείριση της μετανάστευσης, θα τις παρουσιάσουμε συνοπτικά, με βάση την κατηγοριοποίηση που δίνει ο Διεθνής Οργανισμός για τη Μετανάστευση<sup>54</sup>.

**1) Οικονομική Φιλελευθεροποίηση.** Το εμπορικό και επενδυτικό κλίμα έχει διατηρήσει τη ροή των μεταναστών. Η αυξημένη ζήτηση για εργατικό δυναμικό στις αναπτυγμένες οικονομίες και η διαθεσιμότητα εργατικού δυναμικού στις υπανάπτυχτες οικονομίες έχει θέσει το παγκόσμιο μεταναστευτικό εργατικό δυναμικό σε κίνηση. Η τεράστια διεθνής αγορά εργατικού δυναμικού έχει

---

<sup>54</sup> IOM: International Organization for Migration (Διεθνής Οργανισμός για τη Μετανάστευση) <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/lang/en>

προσφέρει στους εργοδότες την ευκαιρία να προσλάβουν μετανάστες εργάτες, ως μέρος των στρατηγικών μείωσης κόστους.

Επιπρόσθετα, οι δυνάμεις της παγκοσμιοποιημένης οικονομίας έχουν αυξήσει την διασυνοριακή κινητικότητα της εργασίας και έχουν ήδη ενισχύσει τη μετακίνηση εξειδικευμένων εργαζόμενων. Οι πολυεθνικές εταιρείες ευνοούν την μετακίνηση του εργατικού δυναμικού, ειδικότερα του ειδικευμένου εργατικού δυναμικού. Αντιμέτωπες με οξεία έλλειψη προσωπικού, οι βιομηχανίες των ανεπτυγμένων χωρών αξιολογούν τις μεταναστευτικές πολιτικές και δείχνουν την προτίμησή τους σε ένα σχετικά πιο χαλαρό μηχανισμό. Πιο συγκεκριμένα, ο Αμερικάνικος και Ευρωπαϊκός τομέας παροχής υπηρεσιών πιέζει για μια πιο «φιλελεύθερη πολιτική» (που ενίοτε οδηγεί σε περαιτέρω απορρύθμιση των εργασιακών σχέσεων) σε σχέση με τη μετακίνηση εργατικού δυναμικού στους τομείς «παροχής υπηρεσιών», ειδικά στα ξενοδοχεία, εστιατόρια, πληροφορική, ασφάλιση και χρηματοοικονομικές υπηρεσίες.

- 2) Οικονομική Ανάσχεση.** Η παγκόσμια οικονομία βρίσκεται σε πτώση από τις αρχές του 2001 και σε κρίση από το 2008, με αποτέλεσμα η ύφεση στις περισσότερες χώρες ή η ανεμική ανάπτυξη σε κάποιες άλλες να δημιουργούν νέα δεδομένα που ανασυνθέτουν και επαναπροσδιορίζουν άρδην τις πολιτικές και στρατηγικές διαχείρισης των παγκόσμιων μεταναστευτικών ροών.

Υπό αυτές τις συνθήκες, δημιουργείται πίεση προς τα κάτω στην κίνηση εργατικού δυναμικού, ειδικά στους τομείς της τεχνολογίας πληροφοριών (Information Technology), των κατασκευών, και μεταποίησης προϊόντων. Παρόλα αυτά, δεν έχουμε δει ακόμη τον πραγματικό αντίκτυπο της οικονομικής ανασχεσης, αναφορικά με την επιστροφή των μεταναστών εργατών στις χώρες προέλευσής τους. Η εμπειρία από την Ασιατική οικονομική κρίση του 1999 δείχνει ότι οι περισσότεροι μετανάστες έχουν την τάση να παραμένουν στη χώρα προορισμού, ακόμη και όταν οι συνθήκες επιδεινώνονται. Η προσωρινή

ύφεση δεν προκαλεί πάντα μια σημαντική διατάραξη των μεταναστευτικών ροών και δεν μεταβάλλει τις τάσεις σε σημαντικό βαθμό.

**3) Δημογραφικές αλλαγές.** Η παγκόσμια αύξηση του πληθυσμού διαφέρει μεταξύ των ανεπτυγμένων και των αναπτυσσόμενων χωρών. Στις αναπτυγμένες χώρες, το τρέχον ετήσιο ποσοστό ανάπτυξης είναι μικρότερο από 0.3%, ενώ στον υπόλοιπο κόσμο ο πληθυσμός αυξάνεται περίπου έξι φορές πιο γρήγορα. Οι δημογραφικές αλλαγές επηρεάζουν τη διεθνή μετανάστευση με δύο τρόπους. Η ταχεία αύξηση του πληθυσμού σε συνδυασμό με οικονομικές δυσκολίες ωθούν τους ανθρώπους να μετακινηθούν από το βióτοπό τους και η μείωση και γήρανση του πληθυσμού πιέζει τις χώρες να δεχτούν μετανάστες.

Η συνεχιζόμενη υπογεννητικότητα στις αναπτυγμένες χώρες επιφέρει τη ραγδαία γήρανση του πληθυσμού. Ο αριθμητικά μικρότερος και ηλικιακά μεγαλύτερος πληθυσμός των ανεπτυγμένων χωρών προβλέπεται κατά τα επόμενα 50 χρόνια να ενισχύσει τις πιθανότητες για ακόμα μεγαλύτερη κινητικότητα των ανθρώπων. Σύμφωνα με τις προβλέψεις πληθυσμού του ΟΗΕ, η Ιαπωνία και όλες οι χώρες της Ευρώπης αναμένεται να αντιμετωπίσουν μείωση της πληθυσμιακής μεγέθυνσης μέσα στα επόμενα 50 χρόνια.

Για παράδειγμα, ο πληθυσμός της Ιταλίας προβλέπεται να μειωθεί από τα 57 εκατομμύρια που είναι σήμερα σε 41 εκατομμύρια μέχρι το 2050. Παρομοίως, ο πληθυσμός της Ιαπωνίας αναμένεται να μειωθεί σε 105 εκατομμύρια το 2080 από τα 127 εκατομμύρια που είναι σήμερα. Επιπροσθέτως της μείωσης του μεγέθους του πληθυσμού, η Ιαπωνία και οι χώρες της Ευρώπης έχουν υποστεί μια σχετικά ταχεία διαδικασία γήρανσης. Αν και δεν αποτελεί λύση από μόνη της, ένα μέρος των εργαλείων για την αντιμετώπιση αυτού του προβλήματος είναι η σταδιακή εφαρμογή της «Μετανάστευσης Αναπλήρωσης».

**4) Η εμφάνιση των «δικτύων μεταναστών».** Τα δίκτυα των μεταναστών από μια συγκεκριμένη περιοχή ή περιοχές αναδεικνύονται ως κυρίαρχη δύναμη στην ενίσχυση της κινητικότητας των ανθρώπων. Επηρεάζουν τις πολιτικές αποφάσεις στις χώρες υποδοχής για την παροχή οικονομικής βοήθειας προς τη

χώρα καταγωγής τους. Επηρεάζουν επίσης τις οικονομικές και εμπορικές σχέσεις μεταξύ των χωρών υποδοχής και προέλευσης και ζητούν περισσότερο δημιουργικές και παραγωγικές διαδικασίες ενσωμάτωσης.

- 5) **Η εμφάνιση της διακρατικής μετανάστευσης.** Οι εξελίξεις στον τομέα των μεταφορών και των τεχνολογιών επικοινωνίας που συνδέουν τόπους και ανθρώπους παγκοσμίως οδηγούν στην εμφάνιση ενός «διακρατικού χώρου μετανάστευσης». Αυτός αναπτύσσεται πέραν του ενός γεωγραφικού χώρου, στον οποίο οι μετανάστες μπορούν να μεταφερθούν μεταξύ περισσότερων του ενός σπιτιού. Εκτός από τη φυσική μετακίνηση, η ροή των πληροφοριών, των δεξιοτήτων και χρηματικών εμβασμάτων αποτελούν τις υπόλοιπες συνιστώσες του «διακρατικού χώρου μετανάστευσης». Το κενό μεταξύ «γεωγραφικού χώρου» και «χώρου μετανάστευσης» έχει συρρικνωθεί με σημαντικές συνέπειες για τη διεθνή μετανάστευση. Το πλέον άμεσο αποτέλεσμα αυτού του φαινομένου είναι η αυξανόμενη αποδοχή της διπλής υπηκοότητας, της πολλαπλής ιδιοκτησίας και του δικαιώματος του εκλέγειν. Τα κράτη πλέον αναγνωρίζουν ότι η ιδιότητα του μέλους δεν βασίζεται πλέον στον εδαφικό προσδιορισμό. Ένα νέο είδος σχέσης «πολιτών-Κράτους», που αναπτύσσεται ταχέως στη διεθνή πολιτική, είναι πιθανό να επηρεάσει τη μελλοντική πορεία της ανθρώπινης κινητικότητας.

## 1.2. ΔΙΕΘΝΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ: ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

Η διερεύνηση των προοπτικών για την διεθνή μετανάστευση και την εξέλιξη του φαινομένου, μαζί με τις προκλήσεις και τις ευκαιρίες που παρουσιάζει, τόσο για τους ανθρώπους, όσο και για τα κράτη και τις κοινωνίες τους, αποτελεί μία διαρκώς αυξανόμενη τάση στους κόλπους της επιστημονικής κοινότητας και των διεθνών οργανισμών, τόσο σε επίπεδο εμπειρικής έρευνας, όσο και βιβλιογραφίας.

Το 2009, ο ΟΟΣΑ δημοσίευσε την έκθεση με τίτλο «Το Μέλλον της Διεθνούς Μετανάστευσης στις χώρες του ΟΟΣΑ» διερευνώντας τους παράγοντες ώθησης και ανάσχεσης της διεθνούς μετανάστευσης προς τα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ για τα επόμενα πενήντα χρόνια αναπτύσσοντας παράλληλα και μία σειρά από πιθανά σενάρια.

Το Πανεπιστήμιο της Οξφόρδης είναι στη διαδικασία διερεύνησης των μελλοντικών, παγκόσμιων και περιφερειακών, τάσεων της μετανάστευσης και των συνεπειών που αυτές θα έχουν στις χώρες προέλευσης, κυρίως στην Αφρική, την Ασία και τη Μέση Ανατολή, καθώς και τις χώρες προορισμού της Ευρώπης.

Το Ευρωπαϊκό Κέντρο Πολιτικής έχει δημιουργήσει μία Ομάδα Προβληματισμού, με στόχο να εντοπίσει, να διαγνώσει και να δομήσει τις επιλογές διαχείρισης των βασικών προκλήσεων και εξελίξεων, με τις οποίες θα έρθει αντιμέτωπη η Ευρωπαϊκή Ένωση μέχρι και το 2030, συμπεριλαμβανομένων της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών και της ένταξης των μεταναστών.

Μία από τις πιο πρόσφατες εκθέσεις του Προγράμματος Ανάπτυξης του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (UNDP) για την Ανθρώπινη Ανάπτυξη (Human Development Report - 2009) εστιάζει στην κινητικότητα των ανθρώπων και στους τρόπους, με τους οποίους πρέπει να εμπλουτιστούν τα αποτελέσματα της ανθρώπινης ανάπτυξης στο μέλλον.

Από την σκοπιά των χωρών του αναπτυσσόμενου κόσμου, το «Πρόγραμμα Μελετών για τη Διεθνή Μετανάστευση και τη Διασπορά» του Πανεπιστημίου

“Jawaharlal Nehru” της Ινδίας έχει προχωρήσει στην έκδοση της πρώτης έκθεσης για τη μετανάστευση στην Ινδία (India Migration Report) κάνοντας λόγο για το «δημογραφικό μέρισμα» της Ινδίας, σε σχέση με τη βοήθεια για την κάλυψη της παγκόσμιας ζήτησης για εργατικό δυναμικό μέχρι το 2020.

Το 2010, ο Διεθνής Οργανισμός για τη Μετανάστευση (ΔΟΜ) - (International Organization for Migration - IOM) - δημοσίευσε την Παγκόσμια Έκθεση για τη Μετανάστευση με τίτλο: «Το Μέλλον της Μετανάστευσης: Οικοδομώντας Ικανότητες για Αλλαγή».

### **1.3. ΕΥΡΗΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΈΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΤΟΥ ΔΟΜ**

Σε αυτή την έκθεση θα σταθούμε περισσότερο από αυτές που αναφέραμε παραπάνω, εστιάζοντας στα βασικά στοιχεία που εντοπίζει και παρουσιάζει σχετικά με τη μελλοντική διαμόρφωση των όρων και των δεδομένων που αφορούν τη μετανάστευση σε παγκόσμιο επίπεδο. Σύμφωνα, λοιπόν, με τα ευρήματα και τις διαπιστώσεις της έκθεσης του ΔΟΜ, μπορούμε να αναφέρουμε τους βασικούς παράγοντες που θα επηρεάσουν τη μετανάστευση και τις μεταναστευτικές ροές για τα επόμενα χρόνια, συγκεκριμένα:

- Τα περισσότερα κράτη στον κόσμο (και όχι μόνο στον αναπτυσσόμενο κόσμο) στερούνται την ικανότητα να διαχειριστούν αποτελεσματικά τη διεθνή κινητικότητα των προσώπων, καθώς και να αποκριθούν στη νέα δυναμική που διαμορφώνεται.
- Εάν ο μεταναστευτικός πληθυσμός συνεχίσει να αυξάνεται με τον ίδιο ρυθμό της τελευταίας εικοσαετίας, το «απόθεμα» των διεθνών μεταναστών παγκοσμίως ως το 2050 θα μπορούσε να φτάσει τα 405 εκατομμύρια.
- Σήμερα, μεταναστεύουν περισσότερες γυναίκες από μόνες τους ή ως επικεφαλής της οικογένειας.



- Ο αριθμός των ανθρώπων, που ζουν και εργάζονται στο εξωτερικό παράτυπα ή παράνομα, συνεχίζει να αυξάνεται, ενώ υπάρχει και μια σημαντική αύξηση της προσωρινής μετανάστευσης.
- Η παγκόσμια οικονομική κρίση έχει επιβραδύνει την αποδημία σε πολλά μέρη του κόσμου, αν και δεν φαίνεται να προκαλεί ουσιαστικές μεταναστευτικές ροές επιστροφής. Με την σταδιακή αποκατάσταση της οικονομίας και την εκ νέου αύξηση των θέσεων εργασίας, οι περισσότεροι εμπειρογνώμονες αναμένουν την εκ νέου επιτάχυνση των μεταναστευτικών ροών.
- Άλλος ένας παράγοντας είναι η ταχεία μεγέθυνση του εργατικού δυναμικού στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες έναντι αυτού στις αναπτυγμένες: το εργατικό δυναμικό στις αναπτυγμένες χώρες προβλέπεται να παραμείνει σε περίπου 600 εκατομμύρια μέχρι το 2050, ενώ το εργατικό δυναμικό στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες αναμένεται να αυξηθεί από τα 2.4 δισεκατομμύρια το 2005, στα 3 δισεκατομμύρια το 2020 και στα 3.6 δισεκατομμύρια το 2040.
- Συγχρόνως, η απασχόληση αναμένεται να παραμείνει στάσιμη σε ορισμένα μέρη του αναπτυσσόμενου κόσμου, προκαλώντας σημαντικές διαφορές στις οικονομικές ευκαιρίες που παρουσιάζονται μεταξύ των λιγότερο ανεπτυγμένων και των αναπτυγμένων χωρών, τουλάχιστον μέχρι το 2030.
- Επίσης, οι οικονομικές και κοινωνικές συνέπειες της γήρανσης του πληθυσμού στον ανεπτυγμένο κόσμο αναμένεται να αυξήσουν τη ζήτηση καταρτισμένου μεταναστευτικού πληθυσμού και σπουδαστών. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, είναι πολύ πιθανόν να δούμε την ισχυροποίηση σε διεθνές επίπεδο των παραγόντων, που συνθέτουν και αναπτύσσουν, αυτό που αποκαλείται «βιομηχανία της μετανάστευσης».
- Άλλος ένας αστάθμητος και μη μετρήσιμος παράγοντας αφορά στις μεταναστευτικές ροές που θα δημιουργηθούν ως αποτέλεσμα περιβαλλοντικών αλλαγών, οι οποίες αναμένεται να επηρεάσουν καίρια τον λιγότερο αναπτυγμένο κόσμο.

- Η προσεκτική διαχείριση της μετανάστευσης μπορεί να αποτελέσει ένα ιδιαίτερα ισχυρό εργαλείο στη διάθεση των χωρών υποδοχής για την επίτευξη της αναγκαίας οικονομικής ανάπτυξης και μεγέθυνσης και παράλληλα να λειτουργήσει ως μοχλός ανάπτυξης και μείωσης της φτώχειας στις χώρες προέλευσης. Επίσης, η σωστή διαχείριση και σε κοινωνικό επίπεδο μπορεί να προσδώσει σημαντικά οφέλη στην ανθρώπινη ανάπτυξη και ελευθερία, τόσο για τους μετανάστες, όσο και για τις οικογένειές τους.
- Παράλληλα, με την αυξανόμενη πίεση και τάση για μετανάστευση, ανεξαρτήτως αιτίας, θα δοκιμαστεί και η αντοχή, καθώς και η ικανότητα των κρατών να διαχειριστούν τα εξωτερικά τους σύνορα και να αντιμετωπίσουν την πολυπλοκότητα και τις ιδιαιτερότητες της παράνομης μετανάστευσης. Επίσης, θα απαιτηθούν περισσότερο αποτελεσματικά συστήματα διάγνωσης σχετικά με τις τάσεις της προσφοράς και ζήτησης στην αγορά εργασίας.
- Η προβλεπόμενη αριθμητική αύξηση των μεταναστών θα έχει ως αποτέλεσμα και την ενίσχυση της πολιτισμικής διαφοράς εντός των κοινωνιών, καθιστώντας αναγκαία την αναζήτηση και ανάπτυξη αποτελεσματικότερων μεθόδων και πολιτικών ένταξης των μεταναστών και διαχείρισης των κοινωνικών μεταβολών.

Τέλος, η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τόσο των νόμιμων, όσο και των παράνομων μεταναστών και οι τρόποι προστασίας τους θα αποτελέσουν άλλο ένα σημαντικό πεδίο παραγωγής πολιτικής. Το ίδιο θα πρέπει να συμβεί και στο επίπεδο του νομικού και κανονιστικού πλαισίου για την μετανάστευση, για να μπορέσει να ανταποκριθεί σε νέα δεδομένα, όπως το ενδεχόμενο να προκληθούν μεταναστευτικά ρεύματα λόγω σημαντικών κλιματικών αλλαγών.

#### **1.4. Η ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΕΘΝΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΤΟΥ ΟΟΣΑ – SOPEMI 2011**

Στην έκθεσή του SOPEMI για το 2011 (Système d'Observation Permanente sur les Migrations - Σύστημα Μονίμου Παρατηρητηρίου Μετανάστευσης) αναλύονται οι πρόσφατες εξελίξεις στα μεταναστευτικά ρεύματα, καθώς και η σχετική πολιτική που εφαρμόζεται στις χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ, αλλά και σε ορισμένες χώρες μη μέλη του οργανισμού, περιλαμβανομένων της μετανάστευσης εργαζομένων υψηλής εξειδίκευσης και ανειδίκευτων, μονίμων και προσωρινών, και σπουδαστών.

Ο ΟΟΣΑ, όπως είναι γνωστό, θεωρείται παγκοσμίως ένας από τους καλύτερους οργανισμούς για την ανάλυση και ανταλλαγή απόψεων, εμπειριών και βέλτιστων πρακτικών στον τομέα των οικονομικών και κοινωνικών παραμέτρων της μετανάστευσης. Παράλληλα, αναπτύσσει στατιστικές μελέτες για τη μετανάστευση, βελτιώνοντας διαρκώς τη σχετική μεθοδολογία και τη συγκρισιμότητα των σχετικών στοιχείων. Εδώ και πολλές δεκαετίες, το Σύστημα Μονίμου Παρατηρητηρίου Μετανάστευσης (SOPEMI) υπό την αιγίδα της Ομάδας Εργασίας για τη Μετανάστευση του ΟΟΣΑ, είναι το μοναδικό τέτοιο σύστημα παρακολούθησης μεταναστευτικών ρευμάτων και πολιτικών.

Έχει παρακολουθήσει την άνοδο και την πτώση της μετανάστευσης «επισκεπτών-εργαζομένων», τις αυστηρότερες πολιτικές μετανάστευσης που θεσμοθετήθηκαν από τη δεκαετία του 1980, τις εξελίξεις μετά την πτώση του Ανατολικού Μπλοκ κατά τη δεκαετία του 1990 και την αναβίωση του ενδιαφέροντος για τη μετανάστευση εργατικού δυναμικού τη δεκαετία του 2000, πριν η οικονομική κρίση του 2008 θέσει υπό αμφισβήτηση το θέμα των πιο ανοικτών πολιτικών μετανάστευσης.

Η Έκθεση περί Διεθνούς Μετανάστευσης του 2011 καταδεικνύει σημαντική πτώση των μεταναστευτικών ροών προς τον ΟΟΣΑ, ιδιαίτερα στην ελεύθερη μετανάστευση και τη μετανάστευση εργατικού δυναμικού.

Σύμφωνα με τους ερευνητές, στις 24 χώρες του ΟΟΣΑ που εφαρμόζουν τυποποιημένες στατιστικές μετρήσεις και στη Ρωσική Ομοσπονδία, οι εισροές

μονίμου τύπου μεταναστών στον πληθυσμό ανήλθαν σε 4,3 εκατομμύρια. Σημείωσαν πτώση σχεδόν 7% το 2009, μετά την πτώση κατά περίπου 5% που καταγράφηκε το 2008, αλλά παρέμειναν σε υψηλότερα επίπεδα από κάθε άλλο έτος πριν το 2007.

| <b>Πίνακας 2:</b>                                                                                      |      |      |      |      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|
| Αλλογενής Πληθυσμός ως Ποσοστό επί του Συνολικού Πληθυσμού σε επιλεγμένες χώρες του ΟΟΣΑ <sup>55</sup> |      |      |      |      |
|                                                                                                        | 1995 | 2000 | 2005 | 2009 |
| Αυστρία                                                                                                | 8,5  | 8,7  | 9,7  | 10,7 |
| Βέλγιο                                                                                                 | 9,0  | 8,4  | 8,6  | 9,8  |
| Δανία                                                                                                  | 4,2  | 4,8  | 5,0  | 6,0  |
| Φινλανδία                                                                                              | 1,3  | 1,8  | 2,2  | 2,9  |
| Γερμανία                                                                                               | 8,8  | 8,9  | 8,2  | 8,2  |
| Ελλάδα                                                                                                 | --   | 2,8  | 5,0  | 7,4  |
| Ιρλανδία                                                                                               | 2,7  | 3,3  | 6,3  | --   |
| Ιταλία                                                                                                 | 1,7  | 2,4  | 4,6  | 7,1  |
| Ιαπωνία                                                                                                | 1,1  | 1,3  | 1,6  | 1,7  |
| Νότια Κορέα                                                                                            | --   | 0,4  | 1,1  | 1,9  |
| Κάτω Χώρες                                                                                             | 4,7  | 4,2  | 4,2  | 4,4  |
| Νορβηγία                                                                                               | 3,8  | 4,1  | 4,8  | 6,9  |
| Ισπανία                                                                                                | --   | 3,4  | 9,5  | 12,4 |
| Σουηδία                                                                                                | 5,2  | 5,4  | 5,3  | 6,4  |
| Ηνωμένο Βασίλειο                                                                                       | 3,4  | 4,0  | 5,2  | 7,1  |

Στην ελεύθερη μετανάστευση αντιστοιχεί μεγάλο τμήμα της πτώσης του 2009, με μείωση άνω των 230.000 -επομένως οι μετανάστες αυτοί ήταν σχεδόν κατά 22% λιγότεροι σε σχέση με το 2008. Η μετανάστευση εργατικού δυναμικού επίσης μειώθηκε, κατά περίπου 6%, και βρίσκεται σήμερα στα ίδια μεγέθη με τις ροές ελεύθερης μετανάστευσης. Άλλες κατηγορίες μετανάστευσης, δηλ. η οικογενειακή και η ανθρωπιστική μετανάστευση που έχουν λιγότερη σχέση με τις οικονομικές συνθήκες, σημείωσαν μικρότερες μεταβολές σε σύγκριση με το 2008.

<sup>55</sup> Πηγή: ΟΟΣΑ, Τάσεις της Διεθνούς Μετανάστευσης (2006) και Διεθνής Μεταναστευτικές Προοπτικές (2011)  
[http://www.oecd.org/document/40/0,3746,en\\_2649\\_37415\\_48303528\\_1\\_1\\_1\\_37415,00.html](http://www.oecd.org/document/40/0,3746,en_2649_37415_48303528_1_1_1_37415,00.html)

Ο αριθμός προσωρινών εργαζομένων που εισέρρευσαν σε χώρες του ΟΟΣΑ ανήλθε σε περίπου 1,9 εκατ. το 2009, ήταν δηλαδή σημαντικά υψηλότερος από τον αριθμό μόνιμων εργατών-μεταναστών, οι οποίοι ανήλθαν σε περίπου 1,5 εκατ. Το 2009 ο αριθμός των προσωρινών εργαζομένων μειώθηκε κατά περίπου 16% έναντι του 2008, μετά από πτώση 1% το 2008 και μετά από σχεδόν μία δεκαετία, κατά την οποία οι ροές αυξάνονταν κατά μέσο όρο 7% ετησίως. Η μεγαλύτερη κατηγορία προσωρινών μεταναστών-εργατών, πάνω από 1 στους 4 το 2009, είναι αυτή των εποχιακών εργαζομένων, κυρίως εργατών χαμηλής ειδίκευσης του αγροτικού τομέα. Η επόμενη μεγαλύτερη κατηγορία είναι αυτή των «εργαζομένων κατά τη διάρκεια των διακοπών», που αντιστοιχεί σε ποσοστό περίπου 20% το 2009. Αυτοί που καταγράφονται ως ενδοεταιρικές αποσπάσεις αποτελούσαν το 6% περίπου των προσωρινών εργαζομένων το 2009.

Σε αντίθεση, όπως επισημαίνεται στην έκθεση, ο αριθμός των μεταναστών που αναζητούν άσυλο παρέμεινε σταθερός. Ο αριθμός των προσώπων που αναζήτησαν άσυλο σε χώρες του ΟΟΣΑ ανήλθε σε περίπου 363.000 το 2009, παραμένοντας ουσιαστικά στα ίδια επίπεδα με το 2008. Πρόκειται για σχετικά χαμηλό επίπεδο σε σχέση με τα ιστορικά υψηλά που σημειώθηκαν στις αρχές και τα μέσα της δεκαετίας του 1990, ή ακόμη και σε σύγκριση με τις αρχές της δεκαετίας του 2000, όταν ο αντίστοιχος αριθμός ήταν άνω των 600.000. Συνεπώς, η οικονομική κρίση δεν φαίνεται να έχει επηρεάσει τον αριθμό των αιτήσεων, ενώ τα πρώτα στοιχεία δείχνουν ότι οι αιτήσεις δεν αυξήθηκαν ούτε το 2010. Οι σημαντικότερες χώρες προέλευσης είναι το Ιράκ, η Σερβία και το Αφγανιστάν.

Ένας ακόμα παράγοντας που επισημαίνεται είναι οι αυξανόμενες ροές διεθνών σπουδαστών που οδηγούν και σε μόνιμη διαμονή. Καθώς όλο και περισσότερες χώρες προσβλέπουν στη διεθνή μετακίνηση σπουδαστών ως ενδεχόμενη πηγή μεταναστών υψηλού επιπέδου κατάρτισης ή εκπαίδευσης, η μετακίνηση διεθνών σπουδαστών προς τον ΟΟΣΑ συνέχισε να αυξάνεται το 2008, με άνοδο σχεδόν 5%, σε σχέση με το 2007 για τις χώρες του ΟΟΣΑ συνολικά. Ο αριθμός τους ξεπέρασε

τα 2,3 εκατ. σπουδαστές. Από το σύνολο, πάνω από το 18% (σχεδόν 410.000) προέρχονται από την Κίνα, το 7% από την Ινδία (163.000) και το 5% από την Κορέα (110.000). Τα ποσοστά «παραμονής» ή «διατήρησης» ποικίλουν από 17% στην Αυστρία έως 32-33% στη Γαλλία και τον Καναδά, με τις περισσότερες χώρες να παρουσιάζουν ποσοστά της τάξης του 20-30%.

Στη μετανάστευση από την Κίνα αντιστοιχεί το 9% όλων των εισροών, ενώ τα ποσοστά για τη Ρουμανία, την Ινδία και την Πολωνία είναι 5%, 4,5% και 4% αντίστοιχα, των εισόδων κατά το 2009. Σε σύγκριση με τις μετακινήσεις πριν την κρίση, οι μεγαλύτερες μειώσεις σε απόλυτους αριθμούς ήταν από νέα κράτη-μέλη της Ε.Ε., κυρίως τη Ρουμανία, την Πολωνία και τη Βουλγαρία.

Ένα ακόμα σημαντικό στοιχείο της έκθεσης αφορά στη συνεισφορά των μεταναστών στην αύξηση του πληθυσμού πολλών χωρών του ΟΟΣΑ. Το 2009 οι γεννηθέντες στο εξωτερικό ανέρχονταν στο 14% του συνολικού πληθυσμού των χωρών του ΟΟΣΑ για τις οποίες υπάρχουν τα σχετικά στοιχεία. Αυτό αντιστοιχεί σε αύξηση 13% έναντι του 2006 και άνοδο 37%, κατά την προηγούμενη δεκαετία. Σε 20 από 34 χώρες του ΟΟΣΑ οι μετανάστες υπερέβαιναν το 10% του συνολικού πληθυσμού. Οι παραδοσιακές χώρες-προορισμοί, όπως η Γερμανία και οι Κάτω Χώρες (με τους μετανάστες στο 13% και 11% του πληθυσμού αντίστοιχα) ξεπεράστηκαν από τις νέες χώρες προορισμού, Ιρλανδία και Ισπανία.

Οι εξελίξεις στο πεδίο της μεταναστευτικής πολιτικής το 2009 και το 2010 επηρεάστηκαν εν μέρει από την οικονομική ύφεση, με ορισμένες χώρες του ΟΟΣΑ να θεσμοθετούν περιοριστικά μέτρα ως προς τη μετανάστευση εργατικού δυναμικού. Αυτό ισχύει κυρίως για την Ισπανία και την Ιρλανδία, αλλά και το Ηνωμένο Βασίλειο, όπου η αλλαγή της κυβέρνησης οδήγησε σε πολύ πιο περιοριστική πολιτική ως προς τη μετανάστευση εργατικού δυναμικού. Οι πολιτικές ως προς οικογενειακά και ανθρωπιστικά ζητήματα, καθώς και οι συνοριακοί έλεγχοι, επίσης μεταβλήθηκαν προς το αυστηρότερο κατά την εξεταζόμενη περίοδο, αν και για διαφορετικούς λόγους.

Παράλληλα, τα προγράμματα ένταξης για νεοαφιχθέντες, ειδικά οικογενειακούς μετανάστες και πρόσφυγες, πληθαίνουν, και πολλές χώρες του ΟΟΣΑ διευρύνουν το μέγεθος και την ακτίνα δράσης των προγραμμάτων με σκοπό να βελτιωθούν η ικανότητα των νεοαφιχθέντων να επικοινωνούν στη γλώσσα της χώρας που τους φιλοξενεί και οι γνώσεις τους για τους βασικούς κοινωνικούς θεσμούς που ισχύουν εκεί.

Τα μέτρα που στοχεύουν στην ένταξη στην αγορά εργασίας, κυρίως σχετικά με την αναγνώριση επαγγελματικών προσόντων εξωτερικού, επίσης κέρδισαν έδαφος τα έτη 2009 και 2010, ενώ η ένταξη των παιδιών των μεταναστών συνέχισε να αποτελεί σημαντικό πεδίο ανάπτυξης πολιτικών.

Όπως προέκυψε και στην προηγούμενη έκδοση της Έκθεσης για τη Διεθνή Μετανάστευση (ΟΟΣΑ, 2009, 2010), οι μετανάστες επλήγησαν ιδιαίτερα και σχεδόν αμέσως από την οικονομική ύφεση. Κατά τα πρώτα τρία τρίμηνα του 2008 και του 2009, ο δείκτης ανεργίας των γεννηθέντων στο εξωτερικό αυξήθηκε αισθητά σε όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ. Έκτοτε η κατάσταση έχει σταθεροποιηθεί σχετικά, αλλά η οικονομική ανάπτυξη εξακολουθεί γενικά να μην αρκεί για να απορροφήσει την υποαπασχόληση του εργατικού δυναμικού. Στην Ισπανία λόγω χάριν, το τέταρτο τρίμηνο του 2010, ο δείκτης ανεργίας των γεννηθέντων στο εξωτερικό ανήλθε σε 29,3%, έναντι 18,4% για τους γηγενείς. Σε αυτά τα πλαίσια, ενδέχεται να παρουσιαστούν μακροπρόθεσμες αρνητικές επιπτώσεις, κυρίως για τις ομάδες του πληθυσμού που πλήττονται περισσότερο, όπως οι μετανάστες.

Σε πολλές χώρες, οι νέοι σε ηλικία μετανάστες είχαν συνήθως σχετικά αρνητικές επιδόσεις στην αγορά εργασίας και πριν την οικονομική κρίση. Σε όλες τις χώρες για τις οποίες υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία, με εξαίρεση τη Γερμανία, ο δείκτης απασχόλησης νεαρών μεταναστών ηλικίας 15 έως 24 ετών μειώθηκε κατά τα τελευταία τρία χρόνια και μειώθηκε περισσότερο απ' ό,τι για τους γηγενείς ίδιας ηλικίας. Κατά μέσο όρο, στις Ευρωπαϊκές χώρες του ΟΟΣΑ, το τρίτο τρίμηνο του 2010 ήταν άνεργοι το 24,5% των νεαρών μεταναστών, έναντι 19,6% των νεαρών

γηγενών. Τα αντίστοιχα ποσοστά ήταν 15,8% και 18,8% στις Η.Π.Α., 19,4% και 14,2% στον Καναδά, 12,9% και 11,3% στην Αυστραλία, και 19,9% και 16,4% στη Νέα Ζηλανδία. Οι ερευνητές του ΟΟΣΑ επισημαίνουν πως είναι ζωτικής σημασίας να αντιμετωπιστεί αυτό το πρόβλημα, προκειμένου να αποφευχθούν μακροπρόθεσμες αρνητικές επιπτώσεις στην ένταξη αυτής της κατηγορίας στην αγορά εργασίας, επιπτώσεις που θα μπορούσαν να επιφέρουν τόσο το στιγματισμό της, όσο και κοινωνική αναταραχή.

Μία ακόμα ενδιαφέρουσα παρατήρηση για την ίδια περίοδο που οι άνδρες μετανάστες αντιμετώπιζαν δυσκολίες στην αγορά εργασίας, οι γυναίκες επηρεάστηκαν πολύ λιγότερο. Ένας λόγος είναι ότι για τις μετανάστριες, η απασχόληση τείνει να συγκεντρώνεται σε τομείς (π.χ. κοινωνικές και οικιακές υπηρεσίες), οι οποίοι δεν επηρεάστηκαν ιδιαίτερα από την οικονομική κρίση. Μία άλλη πιθανή εξήγηση είναι οι μετανάστριες να αύξησαν τη συμμετοχή τους στο εργατικό δυναμικό για να αντισταθμίσουν τη μείωση των εισοδημάτων των ανδρών μεταναστών.

Στις περιόδους οικονομικής ύφεσης, η καθαρή δημιουργία θέσεων εργασίας είναι αρνητική, αλλά οι νέες προσλήψεις δεν σταματούν. Η απασχόληση των μεταναστών αυξήθηκε σε ορισμένους τομείς (εκπαίδευση, υγεία, μακροπρόθεσμη φροντίδα, οικιακές υπηρεσίες), ενώ μειώθηκε σε άλλους (κατασκευαστικές εργασίες, χρηματοοικονομικά, χονδρικό και λιανικό εμπόριο, κλπ.). Ωστόσο, δεν έχει γίνει ακόμη σαφές, αν οι απολυμένοι μετανάστες εργαζόμενοι θα μπορέσουν να εκμεταλλευθούν νέες ευκαιρίες απασχόλησης. Σε αυτά τα πλαίσια, προκύπτει συνεπώς ο κίνδυνος να διατηρηθούν συνθήκες μακροπρόθεσμης ανεργίας για συγκεκριμένες ομάδες εργαζομένων, και ιδιαίτερα των ανδρών χαμηλής και μεσαίας ειδίκευσης (low & middle skilled).

Η Έκθεση για τη Διεθνή Μετανάστευση του 2011 περιλαμβάνει, επίσης, δύο ειδικά και πολύ ενδιαφέροντα κεφάλαια. Το πρώτο αφορά στην επιχειρηματικότητα των



μεταναστών στις χώρες του ΟΟΣΑ και το δεύτερο αναφέρεται στα νέα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ.

Κατά μέσο όρο, στις χώρες του ΟΟΣΑ, το ποσοστό των μεταναστών-επιχειρηματιών διαφέρει λίγο μόνο από το αντίστοιχο για τους γηγενείς, αλλά παρατηρούνται σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ χωρών και με την πάροδο του χρόνου. Μολαταύτα, οι μετανάστες είναι πιθανότερο να ξεκινήσουν μία νέα επιχείρηση στις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ, ακόμη και αν οι επιχειρήσεις αυτές παρουσιάζουν χαμηλότερη βιωσιμότητα από νέες επιχειρήσεις που ξεκινούν οι γηγενείς ομόλογοί τους. Κατά μέσο όρο, ένας γεννηθείς στο εξωτερικό ιδιοκτήτης μικρής ή μεσαίας επιχείρησης δημιουργεί μεταξύ 1,4 και 2,1 νέες θέσεις εργασίας, δηλ. λίγο λιγότερες από τους αντίστοιχους γηγενείς επιχειρηματίες (1,8 - 2,8). Πολλές χώρες του ΟΟΣΑ, έχουν εισάγει συγκεκριμένες πολιτικές προς υποστήριξη των επιχειρηματιών μεταναστών. Η πρώτη ενότητα αυτών των πολιτικών αποτελείται από στοχευμένα μέτρα για την υποστήριξη των μεταναστών που έχουν ήδη εγκατασταθεί στις χώρες υποδοχής στη δημιουργία ή την ανάπτυξη επιχειρήσεων. Ο δεύτερος τύπος μέτρων περιλαμβάνει συγκεκριμένες πολιτικές εισδοχής που ρυθμίζουν την είσοδο και παραμονή ξένων επιχειρηματιών και επενδυτών σε μια χώρα. Αυτές οι πολιτικές εισδοχής έχουν δημιουργηθεί, ώστε να επιλέγονται οι επιχειρηματίες, των οποίων το ανθρώπινο και οικονομικό κεφάλαιο και οι επιχειρηματικοί στόχοι αναμένεται να καλύπτουν οικονομικές ανάγκες της χώρας και να διασφαλίζουν την επιτυχία των επιχειρήσεών τους.

Τέλος, ένα ιδιαίτερο κεφάλαιο της μελέτης αφορά το Ισραήλ, μία χώρα 7,5 εκατ. κατοίκων, που έχει οικοδομηθεί με βάση τη μετανάστευση: από τη δημιουργία του το 1948, το Ισραήλ έχει δεχθεί 2,8 εκατ. μετανάστες και σήμερα ο ένας στους τέσσερις Ισραηλινούς έχει γεννηθεί στο εξωτερικό. Στις αρχές της δεκαετίας του 1990, οι εισροές, κυρίως από την πρώην Σοβιετική Ένωση, ανέρχονταν στο 10% του πληθυσμού τότε. Έκτοτε, η μετανάστευση έχει μειωθεί σε επίπεδα κάτω από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ. Αν και η μόνιμη μετανάστευση προς το Ισραήλ είναι σχεδόν

ολοκληρωτικά βάσει «εθνότητας», οι μετανάστες έτειναν να είναι καλύτερα εκπαιδευμένοι από τους Ισραηλινούς ομολόγους τους. Οι μόνιμοι μετανάστες φαίνεται να βρίσκουν γρήγορα εργασία και έχουν υψηλότερα ποσοστά απασχόλησης από τους γηγενείς. Τα επαγγελματικά τους προσόντα είναι ωστόσο υψηλότερα από αυτά που απαιτούνται και, για τις περισσότερες ομάδες, οι αποδοχές αυξάνονται με τη διάρκεια παραμονής, χωρίς όμως να συγκλίνουν απόλυτα με αυτές των γηγενών. Η πολιτική ένταξης στο Ισραήλ είναι εμπροσθοβαρής και βασίζεται στην επιλογή, με τους μετανάστες να λαμβάνουν ένα «καλάθι» χρηματικών παροχών και κουπόνια, με τα οποία μπορούν να αποκτήσουν στέγαση, επαγγελματική κατάρτιση και καταναλωτικά αγαθά. Οι διασυνοριακοί Παλαιστίνιοι εργάτες αντιπροσώπευαν σημαντικό ποσοστό της συνολικής απασχόλησης στο Ισραήλ για πολλά χρόνια, έως ότου αντικαταστάθηκαν σε μεγάλο βαθμό από προσωρινούς εργαζομένους -οι οποίοι δεν ήταν πάντα νόμιμοι- από άλλες χώρες, από τις αρχές της δεκαετίας του 1990. Το σημερινό σύστημα διαχείρισης της μετανάστευσης των προσωρινών εργαζομένων βασίζεται στον κανόνα μέγιστης παραμονής πέντε ετών και οι εργαζόμενοι περιορίζονται σε συγκεκριμένο τομέα της οικονομίας και υπόκεινται σε περιορισμούς μετακίνησης. Το σύστημα παρουσιάζει σειρά σοβαρών προβλημάτων, κυρίως παράνομες πληρωμές και ανεπαρκείς ελέγχους, με αποτέλεσμα οι ξένοι εργαζόμενοι να είναι ευάλωτοι και συχνά να λαμβάνουν πραγματικούς μισθούς κάτω από τα ελάχιστα επίπεδα που ισχύουν στο Ισραήλ. Τέλος, η εμπειρική ανάλυση του αντίκτυπου των προσωρινών ξένων εργαζομένων στην αγορά εργασίας του Ισραήλ δείχνει μία περίπλοκη κατάσταση, κατά την οποία διάφορες ομάδες του πληθυσμού επηρεάζονται είτε θετικά είτε αρνητικά από διάφορες κατηγορίες ξένων εργαζομένων.

## 2. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

---

### 2.1. ΈΝΑ ΜΟΝΤΕΛΟ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Υπάρχουν διάφοροι λόγοι, με τον πιο σημαντικό να οφείλεται στο γεγονός ότι λίγες χώρες έχουν μια καθορισμένη και διαρθρωμένη μεταναστευτική πολιτική. Η διαχείριση οποιουδήποτε θέματος είναι δύσκολη, αν δεν υπάρχει μια δομημένη πολιτική για την καθοδήγηση των διαχειριστών. Ωστόσο, ακόμη και χώρες που έχουν μια συνεπή πολιτική μετανάστευσης που υποστηρίζεται από νομοθεσία και ξεκάθαρο κανονιστικό πλαίσιο, συχνά αντιμετωπίζουν σοβαρές δυσκολίες στη διαχείριση της μετανάστευσης.

Μερικοί κριτικοί της δημόσιας πολιτικής, ιδιαίτερα στις αναπτυγμένες χώρες, έχουν χαρακτηρίσει το χρονικό διάστημα από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 μέχρι σήμερα ως ένα τέταρτο του αιώνα κακοδιαχείρισης της μετανάστευσης. Επιπλέον, η μετακίνηση μεγάλης κλίμακας πληθυσμών δεν έχει παύσει. Η παράνομη μετανάστευση έχει γίνει ένα από τα σημαντικότερα ζητήματα της εποχής μας. Η παράνομη διακίνηση μεταναστών παραλληλίζεται πλέον με τη διακίνηση ναρκωτικών, αποτελώντας μια σημαντική πηγή εσόδων για το οργανωμένο έγκλημα. Η εμπορία ανθρώπων αποτελεί μία από τις σημαντικότερες πηγές ανησυχίας σε όλο τον κόσμο. Η μετανάστευση έχει αναρριχηθεί στην κλίμακα των σημαντικών ζητημάτων που αντιμετωπίζουν οι χώρες του ανεπτυγμένου κόσμου τόσο, ώστε τώρα να είναι στην κορυφή της πολιτικής ατζέντας των G8.

Δεν είναι δύσκολο να κατανοήσουμε γιατί οι άνθρωποι από τις φτωχότερες περιοχές του πλανήτη επιθυμούν να μεταναστεύσουν στις περισσότερες ευημερούσες χώρες. Οι άνθρωποι, προκειμένου να βελτιώσουν το βιοτικό τους επίπεδο, να δώσουν στα παιδιά τους καλύτερες ευκαιρίες για να προοδεύσουν, ή για να ξεφύγουν από τη φτώχεια, τον πόλεμο και την πείνα, πάντα μετακινούνται ενδοπεριφερειακά ή από τη μία περιοχή στην άλλη.

Η μετανάστευση είναι μια διαδικασία που περιλαμβάνει διαφορετικά στοιχεία διαχείρισης σε διάφορα στάδια. Τα στάδια της μεταναστευτικής διαδικασίας είναι αλληλένδετα και περιλαμβάνουν μια πληθώρα παραγόντων, συνεργασιών, και εξέτασης της πολιτικής σε διάφορα επίπεδα. Υπάρχει συσχέτιση μεταξύ των πολιτικών για την οικονομία, την κοινωνία, το εμπόριο, την εργασία, την υγεία, τον πολιτισμό και τους τομείς ασφάλειας. Επιπλέον, υπάρχουν τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των μεταναστών και των κρατών σε εθνικό και διεθνές επίπεδο.

Αυτό το πολύπλοκο σύνολο των σχέσεων τονίζει την ανάγκη για μια παγκόσμια κατανόηση και προσέγγιση της διαχείρισης της μετανάστευσης, που θα λαμβάνει υπόψη τη σχέση μεταξύ της μετανάστευσης και άλλων σύγχρονων θεμάτων κοινωνικής, οικονομικής, και πολιτικής φύσεως, για παράδειγμα τις εξελίξεις στην αγορά εργασίας, τις ανησυχίες για την ασφάλεια και τις εξελισσόμενες εθνικές ταυτότητες.

Ένα μοντέλο για τη διαχείριση της μετανάστευσης θα είναι περιεκτικό και θα αποτελείται από ένα προσεκτικά διαρθρωμένο σύνολο διαφορετικών, αλλά αλληλεξαρτώμενων πεδίων και στοιχείων, διότι η μετανάστευση είναι σχετική με ένα ευρύ φάσμα κρατικών συμφερόντων, στόχων, πολιτικών και διαδικασιών. Περιγράφοντας τη διαχείριση της μετανάστευσης με ένα οπτικό «μοντέλο» μπορεί να βοηθήσει στην απεικόνιση των αλληλεπιδράσεων μεταξύ των δεδομένων και των παραγόντων που την επηρεάζουν.

Το μοντέλο που ανέπτυξε ο Διεθνής Οργανισμός για την Μετανάστευση στην έκδοσή του με τίτλο “Essentials of Migration Management: A Guide for Policy Makers and Practitioners”<sup>56</sup> περιγράφει ένα σύστημα διαχείρισης της μετανάστευσης και παρέχει το πλαίσιο για τα θεμέλια, τις πολιτικές και τις λειτουργικές δραστηριότητες. Το μοντέλο περιλαμβάνει:

- ✓ τη βάση για τη διαχείριση της μετανάστευσης στην πολιτική, τη νομοθεσία και τη διοικητική οργάνωση,

---

<sup>56</sup> βλ. την τρίτομη έκδοση: *Essentials of Migration Management* (EMM) (IOM 2004)

- ✓ τέσσερις βασικούς τομείς της διαχείρισης της μετανάστευσης: μετανάστευση και ανάπτυξη, διευκόλυνση της μετανάστευσης, ρύθμιση της μετανάστευσης και αναγκαστική μετανάστευση,
- ✓ διατομεακά θέματα / δραστηριότητες που σχετίζονται με τους τέσσερις βασικούς τομείς της διαχείρισης της μετανάστευσης.

Το ακόλουθο εννοιολογικό μοντέλο απεικονίζει την αλληλεξάρτηση των διαφόρων στοιχείων ενός συστήματος διαχείρισης της μετανάστευσης.

Το πρώτο επίπεδο αφορά στην πολιτική, τη νομοθεσία και τη διοικητική οργάνωση, που καθιστούν δυνατή τη διαχείριση της μετανάστευσης σε κυβερνητικό επίπεδο. Αυτά τα στοιχεία του μοντέλου παράγουν τις αρχές, τις κατευθύνσεις και τις δεσμεύσεις που καθορίζουν οι τέσσερις βασικοί τομείς της διαχείρισης της μετανάστευσης. Ενώ οι τέσσερις βασικοί τομείς της διαχείρισης της μετανάστευσης μπορούν να προσδιοριστούν, συνδέονται ωστόσο με πολυάριθμα διατομεακά θέματα και δραστηριότητες που αφορούν έναν ή περισσότερους από τους βασικούς τομείς της διαχείρισης.

| Πολιτική                                            | Νομοθεσία                                                                                              | Διοικητική Οργάνωση                                                                                                                              |                                                                                 |
|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Βασικοί Τομείς Διαχείρισης της Μετανάστευσης</b> |                                                                                                        |                                                                                                                                                  |                                                                                 |
| <b>Μετανάστευση &amp; Ανάπτυξη</b>                  | <b>Διευκόλυνση της Μετανάστευσης</b>                                                                   | <b>Ρύθμιση της Μετανάστευσης</b>                                                                                                                 | <b>Εξαναγκαστική Μετανάστευση</b>                                               |
| <b>Παραδείγματα:</b><br>✓ Εμβάσματα<br>✓ Διασπορά   | <b>Παραδείγματα:</b><br>✓ Μετανάστευση Εργατικού Δυναμικού<br>✓ Ενσωμάτωση<br>✓ Οικογενειακή Επανένωση | <b>Παραδείγματα:</b><br>✓ Συστήματα Θεωρήσεων<br>✓ Διαχείριση Συνόρων<br>✓ Καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων<br>✓ Καταπολέμηση της λαθρεμπορίας | <b>Παραδείγματα:</b><br>✓ Πρόσφυγες<br>✓ Επανεγκατάσταση<br>✓ Εκτοπισμένα άτομα |

**Διατομεακά Θέματα Διαχείρισης και Δραστηριότητες**

**Παραδείγματα:**

- ✓ τεχνική συνεργασία και ανάπτυξη ικανοτήτων
- ✓ υγεία των μεταναστών
- ✓ ενημέρωση του κοινού και εκπαίδευση
- ✓ η διάσταση του φύλου
- ✓ ενσωμάτωση και επανένταξη
- ✓ δικαιώματα μεταναστών και διεθνές δίκαιο
- ✓ καθοδήγηση πολιτικής
- ✓ συλλογή πληροφοριών και έρευνα
- ✓ περιφερειακή και διεθνής συνεργασία

**Βασικά δεδομένα και παραδοχές του μοντέλου:**

1) Μία Πολιτική καθορίζει την προσέγγιση του κράτους στο υψηλότερο επίπεδο. Η μεταναστευτική πολιτική βασίζεται σε εθνικούς στόχους και συνήθως προέρχεται από και σχετίζεται με άλλα στοιχεία της δημόσιας πολιτικής, για παράδειγμα, η πολιτική για την αγορά εργασίας, η εξωτερική πολιτική και η δημογραφική πολιτική.

- 2) Η νομοθεσία δίνει συγκεκριμένη μορφή στην πολιτική για τη μετανάστευση και παρέχει την εξουσία για τα μέτρα που απαιτούνται για τη διαχείριση της, όπως η άδεια εισόδου στη χώρα, η χορήγηση άδειας παραμονής, ο συνοριακός έλεγχος, η παράνομη είσοδος και διαμονή και η απομάκρυνση των ατόμων από έδαφος του εκάστοτε κράτους. Η νομοθεσία αυτή συνοδεύεται από κανονισμούς που απαιτούνται για την εφαρμογή της, καθώς και από διαδικασίες που διέπουν τη συμπεριφορά των υπαλλήλων, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους που καθορίζονται από τους κανονισμούς που έχουν εγκριθεί από τη νομοθεσία για τη στήριξη των πολιτικών.
- 3) Η Διοικητική Οργάνωση αναθέτει και συντονίζει τις διάφορες λειτουργίες που εμπλέκονται στη διαχείριση της μετανάστευσης μέσα σε ένα συνεκτικό πλαίσιο λειτουργικής ευθύνης και υπευθυνότητας.

Σχετικά με τους τέσσερις βασικούς στόχους διαχείρισης της μετανάστευσης, οφείλουμε να επισημάνουμε τα κάτωθι:

- ✓ **Ο στόχος της διαχείρισης της μετανάστευσης και της ανάπτυξης** είναι να βοηθήσει στην αξιοποίηση της προοπτικής ανάπτυξης της μετανάστευσης για τους μεμονωμένους μετανάστες και τις κοινωνίες.
- ✓ **Ο στόχος της διευκόλυνσης της μετανάστευσης** είναι η διασφάλιση και βελτίωση της ικανότητας των επαγγελματιών, των εργαζομένων, των σπουδαστών, των εκπαιδευομένων, των οικογενειών, των τουριστών, καθώς και άλλων, να μετακινηθούν με ασφάλεια και αποτελεσματικότητα μεταξύ των χωρών με ελάχιστη καθυστέρηση και με την κατάλληλη εξουσιοδότηση.
- ✓ **Ο στόχος της ρύθμισης της μετανάστευσης** είναι να βοηθήσει τις κυβερνήσεις και τις κοινωνίες να γνωρίζουν ποιος ζητάει την πρόσβαση στο έδαφός τους και να λαμβάνουν μέτρα που να εμποδίζουν την πρόσβαση σε εκείνους που δεν έχουν την άδεια να εισέλθουν. Η αντικατάσταση των ροών παράτυπης ή παράνομης με ομαλή, τακτική μετανάστευση εξυπηρετεί τα συμφέροντα όλων των κυβερνήσεων.

✓ **Ο στόχος της διαχείρισης της αναγκαστικής μετανάστευσης** είναι να βοηθήσει τους ανθρώπους να μετακινούνται εκτός κινδύνου σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης και να επιστρέφουν αργότερα. Οι πρόσφυγες και οι εκτοπισθέντες είναι μια ξεχωριστή κατηγορία των «ανθρώπων εν κινήσει» που αξίζουν ιδιαίτερης προσοχής. Η διαχείριση της αναγκαστικής μετανάστευσης προϋποθέτει την εξεύρεση λύσεων για εσωτερικά εκτοπισμένα άτομα, τους πρόσφυγες, πρώην μαχητές, θύματα της διαδικασίας εθνοτικής συγκρότησης, και πληθυσμών που βρίσκονται σε μεταβατικό στάδιο και σε περιβάλλοντα αποκατάστασης.

Δεδομένης της πολυπλοκότητας και των πολυάριθμων διατομεακών σχέσεων, πολλά ζητήματα της μετανάστευσης και των δραστηριοτήτων διαχείρισης είναι «διατομεακά» και περιλαμβάνουν περισσότερους από ένα τομέα. Διατομεακές δραστηριότητες που σχετίζονται με όλους τους τέσσερις τομείς διαχείρισης στο μοντέλο περιλαμβάνουν:

- ❖ Την τεχνική συνεργασία και την ανάπτυξη υποδομών.
- ❖ Την προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών.
- ❖ Την προώθηση της νομοθεσίας για τη διεθνή μετανάστευση.
- ❖ Την συλλογή πληροφοριών και την έρευνα.
- ❖ Την πολιτική διαβούλευση και καθοδήγηση.
- ❖ Την περιφερειακή και διεθνή συνεργασία.
- ❖ Την ενημέρωση του κοινού και την εκπαίδευση.
- ❖ Την υγεία των μεταναστών.
- ❖ Τη διάσταση του φύλου στη μετανάστευση
- ❖ Την ενσωμάτωση και επανένταξη.



## 3. Μετανάστευση & Εκπαιδευτική Πολιτική στην Ευρώπη

---

### 3.1. Η ΟΠΤΙΚΗ ΤΗΣ Ε.Ε. ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ NESSE

Το 2008 το ανεξάρτητο δίκτυο εμπειρογνομόνων NESSE (Network of Experts in Social Sciences of Education and Training) κατέθεσε στην Επιτροπή την έκθεση με τίτλο *«Μετανάστευση και Εκπαίδευση: Στρατηγικές για την ενσωμάτωση των παιδιών των μεταναστών στα Ευρωπαϊκά Σχολεία και τις κοινωνίες. Μία σύνθεση ερευνητικών πορισμάτων για φορείς χάραξης πολιτικής»*.

Η συγκεκριμένη έκθεση εστιάζει στην Ευρωπαϊκή εμπειρία και τις πολιτικές και μεθόδους που ακολουθούνται στην εκπόνηση και την εφαρμογή της εκπαιδευτικής πολιτικής, που επηρεάζει άμεσα τόσο την παρουσία των αλλοδαπών μαθητών στο σχολικό περιβάλλον, όσο και την επίδοσή τους και φυσικά την εν γένει διαδικασία ενσωμάτωσής τους στην κοινωνία και τις κοινωνικές δομές.

Οι αλλοδαποί μαθητές μειονεκτούν/υστερούν, όπως επισημαίνει η έρευνα, σε όλο το φάσμα της εκπαιδευτικής διαδικασίας, χωρίς φυσικά δική τους υπαιτιότητα, εκκινώντας από τον τύπο του σχολείου, στο οποίο εγγράφονται, τη διάρκεια της παρουσίας τους στη σχολική διαδικασία, τους δείκτες επιτυχίας, τα ποσοστά εγκατάλειψης, μέχρι και τον τύπο διπλώματος-απολυτηρίου, το οποίο φτάνουν να αποκτήσουν.

Εξηγήσεις για την εν λόγω εκπαιδευτική υστέρηση, μπορούν να δοθούν σε τρία επίπεδα, σύμφωνα με την μελέτη, στο μάκρο-επίπεδο (εθνική πολιτική), το μέσο-επίπεδο (σχολικό περιβάλλον) και το μικρο-επίπεδο (οικογένεια και οικογενειακή εστία).

**Τα κυριότερα ευρήματα στο μακρο-επίπεδο εντοπίζονται στο ότι:**

- ✓ Ο βαθμός, στον οποίο η επίδοση των αλλοδαπών μαθητών σχετίζεται με την κοινωνικο-οικονομική προέλευση εξαρτάται από το εκάστοτε εθνικό σύστημα εκπαίδευσης και το αντίστοιχο πλαίσιο.
- ✓ Η εκπαιδευτική επίδοση των αλλοδαπών μαθητών είναι συγκριτικά υψηλότερη σε χώρες με χαμηλότερα επίπεδα οικονομικής ανισότητας, με ιδιαίτερη έμφαση στην φροντίδα των παιδιών και με ένα καλά δομημένο και ανεπτυγμένο σύστημα προσχολικής εκπαίδευσης.
- ✓ Η επένδυση στην ποιότητα της προσχολικής αγωγής και φροντίδας είναι ζωτικής σημασίας, δεδομένου ότι σε αυτό το στάδιο μπαίνουν οι βάσεις για τη μετέπειτα μαθησιακή διαδικασία και τα αντίστοιχα επιτεύγματα, καθώς και για τη διακοπή του κύκλου της υστέρησης, όπως αποδεικνύουν σχετικές έρευνες.
- ✓ Επίσης, η εκπαιδευτική επίδοση των αλλοδαπών μαθητών σε χώρες, όπου το σχολικό σύστημα είναι ενιαίο και χρονικά ο διαχωρισμός των μαθητών με βάση τις ικανότητες καθυστερεί, είναι καλύτερη σε σχέση με συστήματα υψηλού και γρήγορου χρονικά διαχωρισμού. Εδώ, η βιβλιογραφία συνήθως αναφέρεται στο παράδειγμα των εκπαιδευτικών συστημάτων της Αγγλίας και τη Γερμανίας.

**Στο μέσο-επίπεδο, η έκθεση αποτυπώνει τα εξής: (α) στο επίπεδο των εκπαιδευτικών μονάδων:**

- ✓ Η ενσωμάτωση των αλλοδαπών μαθητών στον πολιτισμό της χώρας υποδοχής αποτελεί κεντρική λειτουργία των σχολείων στις χώρες αυτές. Ως εκ τούτου, η σχετική απουσία ή η στρεβλή παρουσίαση των μεταναστών στα αναλυτικά προγράμματα, στα διδακτικά εγχειρίδια και σε άλλο υλικό, καθώς και στην σχολική καθημερινότητα, επηρεάζει αρνητικά την ίδια την εικόνα και την αυτοεκτίμηση των παιδιών και των νέων που ανήκουν σε μειονοτικές ομάδες και εξουδετερώνει τις προοπτικές τους ως προς την επιτυχία στο σχολείο.
- ✓ Η ποιότητα της σχολικής έρευνας υποστηρίζει την υπόθεση ότι τα σχολεία καλής γενικότερα ποιότητας ως προς το εκπαιδευτικό έργο, ενδείκνυνται και

για τα παιδιά των μεταναστών, παρέχοντάς τους καλύτερες προοπτικές επιτυχίας.

- ✓ Ιδιαίτερη επιρροή στην απόδοση των αλλοδαπών μαθητών έχουν οι συμμαθητές τους. Η υψηλή συγκέντρωση πληθυσμού αλλοδαπών μαθητών σε ένα σχολείο επηρεάζει αρνητικά την απόδοσή τους. Οι αλλοδαποί μαθητές που συναναστρέφονται με συμμαθητές τους υψηλότερων επιδόσεων και εκπαιδευτικών προσδοκιών τείνουν να βελτιώνουν και τις δικές τους.
- ✓ Υφίσταται σε πολλές περιπτώσεις ένα είδος υπερ-εκπροσώπησης παιδιών μεταναστών σε σχολεία για παιδιά με ειδικές ανάγκες.
- ✓ Οι διακρίσεις είναι ένας από τους βασικότερους παράγοντες που επηρεάζουν την απόδοση των αλλοδαπών μαθητών. Τα ερευνητικά δεδομένα αποκαλύπτουν, πως η άρνηση υποστήριξης και βοήθειας αποτελεί έναν από τους βασικότερους παράγοντες διακρίσεων στην εκπαίδευση των αλλοδαπών μαθητών.
- ✓ Η ενδυνάμωση της υποστηρικτικής ικανότητας των σχολείων με μεγάλο αριθμό αλλοδαπών μαθητών, προϋποθέτει την ύπαρξη των αναγκαίων οικονομικών πόρων.

**(β) από την άποψη της σχέσης εκπαιδευτικού- μαθητή:**

- ✓ Οι χαμηλές προσδοκίες των εκπαιδευτικών από τους αλλοδαπούς μαθητές, συνήθως επηρεάζουν αρνητικά την απόδοσή τους.
- ✓ Οι εκπαιδευτικοί με μεταναστευτική και μειονοτική καταγωγή επηρεάζουν θετικά την απόδοση των αλλοδαπών μαθητών στα σχολεία.
- ✓ Η εμπλοκή και το ενδιαφέρον των γονέων σε σχέση με την επίδοση των παιδιών τους στο σχολείο έχει συνήθως θετικά αποτελέσματα. Ωστόσο, οι μετανάστες γονείς, κατά γενική ομολογία, δεν επιδιώκουν την επαφή με το σχολείο των παιδιών τους.
- ✓ Η καθοδήγηση σε διάφορες μορφές και από διάφορους φορείς μπορεί να βελτιώσει σημαντικά το επίπεδο της απόδοσης.

**Τα κύρια ευρήματα της έκθεσης στο μικρο-επίπεδο είναι:**

- ✓ Η αδυναμία και η έλλειψη μέσων για δραστηριότητες κοινωνικοποίησης παιδιών που ανήκουν σε οικογένειες μεταναστών και χαμηλού εισοδήματος μπορεί να αντισταθμιστεί με διαφορετικού τύπου προγράμματα πρώιμης παιδικής ηλικίας, τα οποία υποστηρίζουν την γενικότερη ανάπτυξη των παιδιών και την εκμάθηση της γλώσσας της χώρας υποδοχής.
- ✓ Πέρα από αντισταθμιστικές πολιτικές και προγράμματα, η ενίσχυση των εκπαιδευτικών ευκαιριών των αλλοδαπών μαθητών μπορεί να επιτευχθεί και με ήπιες μορφές θετικής δράσης.
- ✓ Τα γλωσσικά ζητήματα αποτελούν βασικό μέρος των εκπαιδευτικών πολιτικών και των διαδικασιών ένταξης σε κοινωνίες με μεταναστευτικό πληθυσμό. Θα πρέπει να προσεγγίζονται με διαφορετικό τρόπο για τους μετανάστες που βρίσκονται σε διαδικασία ένταξης και διαφορετικά για εθνικές ή γηγενείς μειονότητες που έχουν δικαίωμα πολιτισμικής αυτονομίας. Οι μετανάστες, και ιδιαίτερα τα παιδιά τους, για να επιτύχουν την ομαλή και πλήρη ένταξη θα πρέπει να γνωρίζουν την επικρατούσα γλώσσα στη χώρα υποδοχής.
- ✓ Ίδρύματα και άλλοι οργανισμοί της κοινωνίας των πολιτών έχουν δημιουργήσει προγράμματα για ταλαντούχους και αφοσιωμένους αλλοδαπούς μαθητές. Αυτό θα επιτρέψει την κοινωνική άνοδο των μεταναστών, θα δημιουργήσει πρότυπα και θα βοηθήσει στην αλλαγή της εικόνας των μεταναστών, που αν μη τι άλλο θεωρούνται πρωτίστως πρόβλημα.

### 3.2. ΟΟΣΑ, ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΚΑΙ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Ο αριθμός παιδιών από οικογένειες μεταναστών, που αντιμετωπίζουν γλωσσικές και πολιτισμικές διαφορές και βρίσκονται σε ασθενέστερη κοινωνικοοικονομική θέση, αυξήθηκε δραστικά στα σχολεία τα τελευταία χρόνια. Συνεπώς, αυτό αποτελεί μεγάλη πρόκληση για τα ευρωπαϊκά εκπαιδευτικά συστήματα. Τα εκπαιδευτικά συστήματα οφείλουν να συνεχίσουν να παρέχουν υψηλής ποιότητας και ισότιμη εκπαίδευση, ενώ παράλληλα καλύπτουν τις ανάγκες ενός πληθυσμού με μεγαλύτερες διαφορές. Η εκπαίδευση είναι το κλειδί για την ένταξη και την απασχολησιμότητα. Η αποτυχία των συστημάτων να αντιμετωπίσουν αυτήν την πρόκληση ενδέχεται να προκαλέσει ολοένα βαθύτερες κοινωνικές διαφορές, πολιτισμικό διαχωρισμό και συγκρούσεις μεταξύ εθνοτήτων.

Ωστόσο, τα στοιχεία δείχνουν επίσης ότι ορισμένες χώρες πέτυχαν περισσότερο από άλλες να μειώσουν τις διαφορές μεταξύ μεταναστών και γηγενών μαθητών, αποδεικνύοντας έτσι ότι οι πολιτικές μπορούν να ασκήσουν μεγάλη επιρροή στις σχολικές επιδόσεις. Ο διαχωρισμός, για παράδειγμα, είναι μία δίνη που οδηγεί σε διαρκή πτώση επηρεάζοντας τα κίνητρα και την επίδοση των παιδιών. Η ομαδοποίηση ανάλογα με τις δυνατότητες μπορεί να οδηγήσει σε παρόμοια αποτελέσματα. Επίσης, ο βαθμός κατά τον οποίον οι διδάσκοντες είναι προετοιμασμένοι, ώστε να μπορούν να αντιμετωπίσουν τη διαφορετικότητα και έχουν φιλοδοξίες για τους μαθητές τους μπορεί να επηρεάσει τα αποτελέσματα.

Σε αυτό το υποκεφάλαιο, θα παρουσιάσουμε με βάση τη έκθεση του 2010 του ΟΟΣΑ με τίτλο «Μειώνοντας το Χάσμα στην Εκπαίδευση για τους Μετανάστες Μαθητές» το πώς προσεγγίζεται η εκπαιδευτική πολιτική των αλλοδαπών μαθητών και ειδικότερα αυτό που περιγράφει η έκθεση ως “Government tools for steering migrant education policy”.

Η εκπαιδευτική πολιτική που αφορά τους αλλοδαπούς μαθητές εδράζεται στην πραγματικότητα στις σύνθετες και πολύπλοκες αλληλεπιδράσεις διακριτών

εργαλείων πολιτικής. Η παραγωγή πολιτικής από κάποιους εξειδικεύεται αποκλειστικά για τους μετανάστες, ενώ άλλες προσεγγίσεις λειτουργούν περισσότερο συστημικά και καθολικά.

Ανάλογα με τη χώρα και τις εκάστοτε συνταγματικές, πολιτικές και θεσμικές ρυθμίσεις, οι κυβερνήσεις διαθέτουν οκτώ εργαλεία (σύμφωνα με την έκθεση του ΟΟΣΑ) «πλοήγησης» και παρέμβασης στην εκπαιδευτική πολιτική που αφορά τους μετανάστες. Επιγραμματικά τα εργαλεία αυτά είναι:

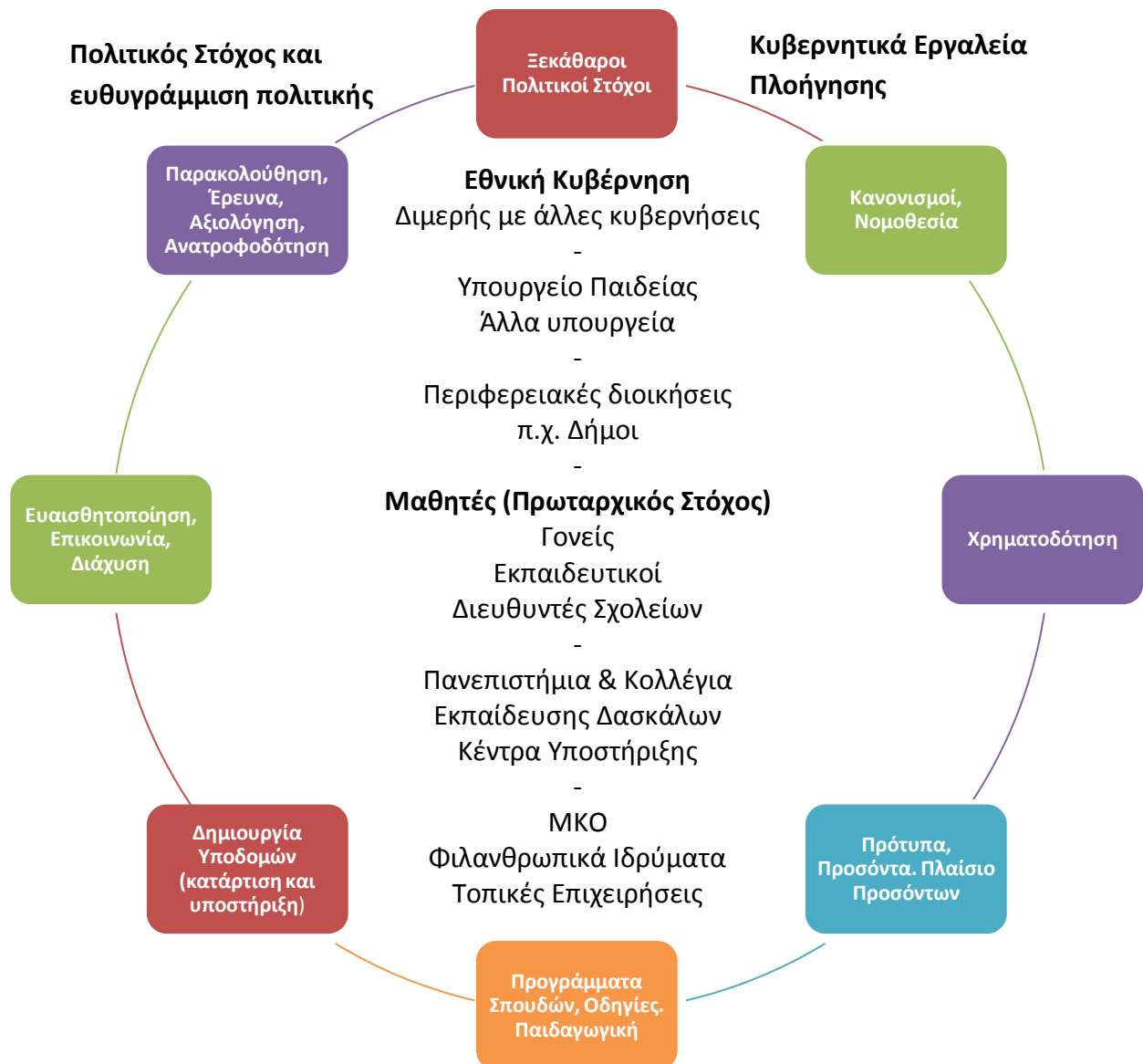
- 1) Ο σαφής καθορισμός πολιτικών στόχων για τους αλλοδαπούς μαθητές μέσα στους ευρύτερους στόχους της εκπαιδευτικής πολιτικής.
- 2) Ο καθορισμός του κανονιστικού πλαισίου και της νομοθεσίας.
- 3) Η χάραξη και ο σχεδιασμός αποτελεσματικής στρατηγικής για τη χρηματοδότηση.
- 4) Η θέσπιση προτύπων, προσόντων και πλαισίου προσόντων.
- 5) Η θέσπιση αναλυτικών προγραμμάτων, κατευθυντηρίων γραμμών και παιδαγωγικής πρακτικής.
- 6) Η «ανάπτυξη της υποδομής», ιδίως αναφορικά με τη κατάρτιση και την υποστήριξη των εκπαιδευτικών.
- 7) Η ενδυνάμωση της ευαισθητοποίησης, της επικοινωνίας και της διάχυσης.
- 8) Η παρατήρηση, η έρευνα, η αξιολόγηση και η ανατροφοδότηση.

Για να διασφαλιστεί η αποτελεσματική χάραξη και εφαρμογή της πολιτικής για την εκπαίδευση των μεταναστών, είναι σημαντικό να: χαρτογραφηθούν όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς και να τεθούν στο επίκεντρο της εκπαιδευτικής πολιτικής τα συμφέροντα και οι ανάγκες των αλλοδαπών μαθητών. Για την επίτευξη του μέγιστου δυνατού αποτελέσματος είναι απαραίτητος ο συντονισμός και η ευθυγράμμιση όλων των διακριτών μέσων «πλοήγησης» που αναφέραμε παραπάνω (βλ. Σχήμα 1).

Τα ανωτέρω 8 εργαλεία, όπως εικονίζονται και στο σχήμα, έχουν το καθένα το δικό του ιδιαίτερο ρόλο στη διαδικασία διαμόρφωσης εκπαιδευτικής πολιτικής και είναι σκόπιμο να τα δούμε λίγο αναλυτικότερα.

### ***Εργαλείο Πολιτικής 1: Ξεκάθαροι Πολιτικοί Στόχοι.***

Κατά την προσπάθεια διευθέτησης των ζητημάτων που αφορούν τους αλλοδαπούς μαθητές, συνήθως εγείρονται ενστάσεις για τον τρόπο με τον οποίο οι ειδικοί στόχοι που τίθενται για τα παιδιά αυτά θα ενσωματωθούν στο ευρύτερο πλαίσιο και τους στόχους της εκπαιδευτικής πολιτικής. Στις περισσότερες περιπτώσεις, επικρατεί η άποψη ότι η εκπαίδευση των μεταναστών πρέπει να εξυπηρετεί δύο γενικούς στόχους: να ευνοεί την εξοικείωση των γηγενών μαθητών με την πολιτισμική και γλωσσική διαφορετικότητα και παράλληλα να υποστηρίζει και να διευκολύνει την προσπάθεια ενσωμάτωσης των αλλοδαπών μαθητών. Αν και οι στόχοι αυτοί είναι συμβατοί, στην πράξη, οι περισσότερες χώρες αποδίδουν υψηλότερη βαρύτητα στο δεύτερο στόχο, εναποθέτοντας ουσιαστικά την ευθύνη στους αλλοδαπούς μαθητές να προσαρμοστούν στην κουλτούρα και τη γλώσσα της χώρας υποδοχής (βλ. Hodes, 2000 και Suarez-Orozco, 2001).



Η θέσπιση ξεκάθαρων στόχων για την εκπαίδευση των μεταναστών, εντός των ευρύτερων στόχων της κυρίαρχης εκπαιδευτικής πολιτικής, αποτελεί ένα θεμελιώδες εργαλείο που πρέπει και μπορούν οι κυβερνήσεις να χρησιμοποιήσουν. Μία ξεκάθαρη στοχοθεσία που αναλύει και θέτει το χρονοδιάγραμμα για το τι πρέπει να επιτευχθεί δύναται να βοηθήσει στην οικοδόμηση συναίνεσης ή και συμμετοχής στη διεργασία των βασικών κοινωνικών εταίρων. Επίσης, η ξεκάθαρη στοχοθεσία θα ενθαρρύνει και θα διευκολύνει την αξιολόγηση της εκπαίδευσης των αλλοδαπών μαθητών.



### ***Εργαλείο Πολιτικής 2: Κανονισμοί και νομοθεσία***

Η νομοθεσία και η θέσπιση κανόνων μέσω αυτής αποτελεί ένα τυπικό εργαλείο που μπορούν να χρησιμοποιήσουν οι κυβερνήσεις για να δηλώσουν μια ισχυρή πολιτική δέσμευση.

Αν και σε πολιτικό επίπεδο υπάρχουν ισχυρές διαφωνίες, η Σουηδία, για παράδειγμα, εκφράζει σήμερα την αναγνώριση της γλωσσικής κληρονομιάς των αλλοδαπών μαθητών, δεσμευόμενη πολιτικά μέσω της νομοθεσίας. Ως εκ τούτου, η νομοθεσία εγγυάται: (α) την υποστήριξη στη μητρική γλώσσα των παιδιών στην προσχολική εκπαίδευση και φροντίδα, (β) τη διδασκαλία της μητρικής γλώσσας στην υποχρεωτική εκπαίδευση, εφόσον πληρούνται ορισμένα κριτήρια και προϋποθέσεις, (γ) την δυνατότητα επιλογής της Σουηδικής ως δεύτερης γλώσσας στην υποχρεωτική και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, (δ) τη διδακτική ενίσχυση σε όσους χρειάζονται βοήθεια στην εκμάθηση της μητρικής τους γλώσσας, (ε) την βοήθεια εκμάθησης της γλώσσας (Σουηδικά για μετανάστες) στους ενήλικες μετανάστες που αναζητούν εργασία (ΟΟΣΑ, 2010).

### ***Εργαλείο Πολιτικής 3: Χρηματοδότηση.***

Η χρηματοδότηση μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την υποστήριξη, τόσο καθολικών, όσο και στοχευμένων μέτρων. Η στοχευμένη χρηματοδότηση, χρησιμοποιείται συχνά ως μέσο για την γεφύρωση του χάσματος στους αλλοδαπούς μαθητές, π.χ. με τη διάθεση περισσότερων πόρων σε μία περιοχή στόχο ή σε ένα συγκεκριμένο επίπεδο εκπαίδευσης, κλπ. Για παράδειγμα, στη Γαλλία ειδική χρηματοδότηση κατανέμεται σε μειονεκτούσες περιοχές και στο Ηνωμένο Βασίλειο ειδική χρηματοδότηση κατανέμεται σε συγκεκριμένες ομάδες μεταναστών.

### ***Εργαλείο Πολιτικής 4: Πρότυπα, προσόντα και πλαίσιο προσόντων***

Η δημιουργία επαρκών προτύπων, προσόντων και πλαισίου προσόντων αποτελεί χρήσιμο εργαλείο για τον προσανατολισμό της εκπαίδευσης των μεταναστών. Για παράδειγμα, η θέσπιση προτύπων για τους φιλόλογους είναι ένα μέσο για την

εξασφάλιση της ποιότητας της γλωσσικής υποστήριξης, που αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της εκπαίδευσης των αλλοδαπών μαθητών.

***Εργαλείο Πολιτικής 5: Αναλυτικά προγράμματα, κατευθυντήριες οδηγίες και παιδαγωγική.***

Σε πολλές χώρες, τα αναλυτικά προγράμματα, οι κατευθυντήριες οδηγίες και η παιδαγωγική χρησιμοποιούνται για να εξασφαλιστεί ένα ελάχιστο πρότυπο ποιότητας κλιμακώνοντας τις καλές πρακτικές, τόσο σε επίπεδο προσχολικής αγωγής, όσο και στα σχολεία. Συνήθως, η εκπαιδευτική πολιτική χρησιμοποιεί αυτά τα εργαλεία για την ενσωμάτωση της διδασκαλίας της δεύτερης γλώσσας, τη γλωσσική αξιολόγηση και τη διαπολιτισμική εκπαίδευση στην τάξη.

***Εργαλείο Πολιτικής 6: Ενίσχυση και ανάπτυξη των υποδομών-δεξιοτήτων (κατάρτιση και υποστήριξη).***

Οι εκπαιδευτικοί και οι διευθυντές των σχολείων έχουν κεντρικό ρόλο για την σχολική καθημερινότητα των αλλοδαπών μαθητών και τη διευκόλυνσή της, ειδικότερα οι εκπαιδευτικοί που έχουν καθημερινά άμεση επαφή μαζί τους. Οι διευθυντές των σχολικών μονάδων πρέπει να θέτουν τα πρότυπα για τους δασκάλους και να έχουν, ει δυνατόν, άμεση επαφή με τους μαθητές, τους γονείς και τις τοπικές κοινότητες.

Τόσο οι εκπαιδευτικοί, όσο και τα διευθυντικά στελέχη χρειάζονται κατάρτιση και υποστήριξη, όπως η κατάρτιση στην πολιτισμική διαφορετικότητα. Επίσης, οι εκπαιδευτικοί αναμένεται να αναπτύξουν γενικές δεξιότητες τυπικής και άτυπης αξιολόγησης, ομαδικής διδασκαλίας, αποτελεσματικής επικοινωνίας με τους γονείς, κ.λπ. Η διοίκηση του σχολείου αναμένεται να συνδέσει το σχολείο με την τοπική κοινότητα, να διαχειριστεί την επικοινωνία με τα ΜΜΕ, καθώς και τους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους. Η παρουσία ή η απουσία αυτών των δεξιοτήτων και της τεχνογνωσίας μεταξύ των επικεφαλής των σχολείων και των εκπαιδευτικών καθορίζει την ικανότητα του εκπαιδευτικού συστήματος για την παροχή ολοκληρωμένης εκπαιδευτικής πολιτικής για τους αλλοδαπούς μαθητές.

### ***Εργαλείο Πολιτικής 7: Ευαισθητοποίηση, Επικοινωνία και Διάχυση***

Η ευαισθητοποίηση είναι ένα εργαλείο, το οποίο μπορεί να βελτιστοποιήσει την επίδραση και των άλλων εργαλείων. Για παράδειγμα, στην Ολλανδία συστάθηκε μια πλατφόρμα για τους γονείς που ανήκουν σε διαφορετικές πολιτισμικές ομάδες με στόχο να δώσει στους μετανάστες γονείς μια φωνή και να προωθήσει τη σημασία της συμμετοχής των γονέων στη σχολική πραγματικότητα του παιδιού τους. Η αποτελεσματική διάχυση καλών πρακτικών σε όλο το φάσμα του εκπαιδευτικού συστήματος παίζει πρωτεύοντα ρόλο. Οι κυβερνήσεις θα μπορούσαν να βοηθήσουν τις σχολικές μονάδες και τους δασκάλους στον εντοπισμό καλών πρακτικών στα σχολεία και να ενισχύσουν τα μέσα και τα κίνητρα, ώστε και άλλα σχολεία να εφαρμόσουν αυτές τις πρακτικές.

### ***Εργαλείο Πολιτικής 8: Παρατήρηση, έρευνα, αξιολόγηση και ανατροφοδότηση.***

Η εκπαίδευση των μεταναστών είναι συγκριτικά μια νέα πρόκληση για πολλές χώρες, και ως εκ τούτου υπάρχουν πολλά αναπάντητα βασικά ερωτήματα και για την πράξη και για την πολιτική πρακτική. Η συλλογή βασικών δεδομένων και πληροφοριών σχετικά με τους μετανάστες μαθητές είναι αναγκαία για την παρακολούθηση της προόδου και την πρόοδο της έρευνας σχετικά με τους μετανάστες στην εκπαίδευση. Το αν πρέπει ή όχι να αναγνωρίσει την ετερογένεια μεταξύ των μεταναστών μαθητών στη συλλογή δεδομένων είναι ένα ζήτημα πολιτικής επιλογής, αλλά η αναγνώριση των διαφορετικών ομάδων μαθητών μπορεί να παράσχει χρήσιμα διαγνωστικά στοιχεία, στα οποία να βασιστεί η παραγωγή πολιτικής και ο σχεδιασμός αποτελεσματικών στρατηγικών χρηματοδότησης.

Η συγκεκριμένη μελέτη του ΟΟΣΑ θα λέγαμε πως βάζει τα πράγματα σε μία σειρά δίνοντας την πραγματική διάσταση, του πώς πρέπει να εκπονείται και να εφαρμόζεται μία εκπαιδευτική πολιτική. Το εργαλείο ωστόσο που θα επηρεάσει περισσότερο, και ειδικά υπό τις παρούσες συνθήκες, το τρίπτυχο policy planning (σχεδιασμός πολιτικής), policy making (παραγωγή πολιτικής) και policy

implementation (εφαρμογή πολιτικής) δεν είναι άλλο από το εργαλείο της χρηματοδότησης, το οποίο είναι συνυφασμένο κυρίως με το policy implementation, καθώς όσο καλές και να είναι οι προθέσεις στα δύο προηγούμενα στάδια μία πολιτική που εκπονείται σε ενιαία βάση καλό είναι να εφαρμόζεται και ως τέτοια.

Με αυτό το κεφάλαιο και την παρουσίαση και ανάλυση των εργαλείων που έχουν στη διάθεσή τους οι κυβερνήσεις για την παραγωγή εκπαιδευτικής πολιτικής, ολοκληρώνουμε την πλοήγησή μας στο διεθνές περιβάλλον μέσα στο οποίο συγκροτείται η συζήτηση περί Διεθνούς Μετανάστευσης και συνεχίζοντας στο τρίτο και τελευταίο μέρος της διατριβής θα εστιάσουμε την σύγκριση και την ανάλυση στις τρεις εθνικές περιπτώσεις (Αγγλία, Ελλάδα, Νορβηγία) και στην υπερεθνική διάσταση που εκφράζεται από την Ευρωπαϊκή Ένωση και επηρεάζει άμεσα την Αγγλία και την Ελλάδα και έμμεσα την Νορβηγία.

# ΜΕΡΟΣ Γ:Η ΕΡΕΥΝΑ

---

# 1. Υπερεθνική Συγκρότηση & Ευρωπαϊκή Ένωση: προς μία Κοινή Μεταναστευτική Πολιτική για την Ευρώπη(;)

---

## 1.1. ΠΡΟΛΕΓΟΜΕΝΑ

Φαίνεται πως τα δύο τελευταία χρόνια δεδομένης της οικονομικής κρίσης και της συνεπαγόμενης κρίσης στο εσωτερικό των πολυπολιτισμικών κοινωνιών των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καταβάλλεται μία προσπάθεια κυρίως σε ρηματικό – διακηρυκτικό επίπεδο αναδιάταξης της ατζέντας της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ με έμφαση στην κοινωνική ορθολογικότητα. Ωστόσο δεν φαίνεται να είναι αυτό το κυρίαρχο παράδειγμα πολιτικής στα ίδια τα μελετούμενα Κ-Μ, όσο και στην ειδική περίπτωση της Νορβηγίας. Ας πάρουμε τα πράγματα από την αρχή. Χαρακτηριστικό αυτής πρώτης (διακηρυκτικής) στροφής είναι το απόσπασμα, που παραθέτουμε, από τα συμπεράσματα του Συμβουλίου της 26ης Νοεμβρίου 2009, σχετικά με την εκπαίδευση παιδιών που προέρχονται από οικογένειες μεταναστών (2009/C 301/07).

«Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχοντας υπόψη (...) ΑΝΑΓΝΩΡΙΖΕΙ ότι:

1) Η μετανάστευση προσέφερε επί γενεές σημαντική συμβολή στην ευρωπαϊκή κοινωνικο-οικονομική ανάπτυξη, και θα εξακολουθήσει να το πράττει και εις το μέλλον...

2) Ο ρόλος της εκπαίδευσης είναι βασικός όχι μόνον προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι τα παιδιά που προέρχονται από οικογένειες μεταναστών είναι σε θέση να υλοποιήσουν τις δυνατότητές τους να ενταχθούν πλήρως και να καταστούν επιτυχείς πολίτες, αλλά και προκειμένου να δημιουργήσουν μια κοινωνία η οποία να είναι δίκαιη, χωρίς αποκλεισμούς και να σέβεται την ποικιλομορφία...

3) Η ένταξη των μεταναστών αποτελεί συλλογικό εγχείρημα που απαιτεί προσπάθειες από μέρους των ιδίων των μεταναστών, και στο οποίο ενέχονται πολλοί διαφορετικοί τομείς της κοινωνίας πέραν του τομέα της εκπαίδευσης...

...ΚΑΤΑ ΣΥΝΕΠΕΙΑ, ΚΑΛΕΙ ΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ

1) Να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα (...) για να αναπτύξουν πλήρως τις δυνατότητές τους, ανεξαρτήτως προελεύσεως. Ειδικότερα, τα μέτρα αυτά μπορούν να περιλαμβάνουν:

- ✓ την ανάπτυξη ολοκληρωμένης προσέγγισης πολιτικής για την επίτευξη των στόχων αυτών,
- ✓ τη δημιουργία, ή την ενίσχυση μηχανισμών για την καταπολέμηση των διακρίσεων,...

- ✓ την αύξηση της διαπερατότητας των εκπαιδευτικών διαύλων και την άρση των φραγμών στο πλαίσιο των εκπαιδευτικών συστημάτων,
- ✓ τη βελτίωση της ποιότητας παροχών στα σχολεία και τη μείωση των διαφορών μεταξύ τους,...
- ✓ την αύξηση της πρόσβασης σε προσχολική εκπαίδευση και μέριμνα υψηλής ποιότητας,
- ✓ την παροχή πιο εξατομικευμένης μάθησης και ατομικής στήριξης,...
- ✓ την παροχή εξειδικευμένης κατάρτισης για τη διαχείριση της γλωσσικής και της πολιτιστικής πολυμορφίας,...
- ✓ την ανάπτυξη κατάλληλων πολιτικών για τη διδασκαλία της γλώσσας της χώρας υποδοχής, καθώς και την εξέταση των δυνατοτήτων να διατηρήσουν και να αναπτύξουν οι μαθητές που προέρχονται από οικογένειες μεταναστών τη μητρική τους γλώσσα,
- ✓ την εξασφάλιση ότι τα σχολικά προγράμματα είναι υψηλής ποιότητας και κατάλληλα για όλους τους μαθητές,...
- ✓ την ανάπτυξη συμπράξεων με τις κοινότητες μεταναστών και την εντατικοποίηση των προσπαθειών για τη βελτίωση της επικοινωνίας με τους γονείς που προέρχονται από οικογένειες μεταναστών,
- ✓ την παροχή στοχευμένης στήριξης στους μαθητές που προέρχονται από οικογένειες μεταναστών...
- ✓ τη συλλογή και ανάλυση δεδομένων στον τομέα αυτόν, με σκοπό την παροχή στοιχείων για την χάραξη πολιτικής,«...».

## 1.2. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΕΙΣ

Οι πολιτικές για τη μετανάστευση εντός της ΕΕ επιδιώκουν όλο και περισσότερο την προσέλκυση ενός συγκεκριμένου προφίλ μεταναστών, συχνά σε μια προσπάθεια να ισορροπήσουν συγκεκριμένες ελλείψεις δεξιοτήτων. Η επιλογή μπορεί να πραγματοποιηθεί με βάση τις γλωσσικές γνώσεις, την επαγγελματική εμπειρία, την εκπαίδευση και την ηλικία. Εναλλακτικά, την επιλογή μπορούν να κάνουν οι εργοδότες, έτσι ώστε οι μετανάστες να έχουν ήδη μια θέση εργασίας κατά την άφιξή τους.

Εκτός από τις στρατηγικές για την ενθάρρυνση της πρόσληψης προσωπικού, η μεταναστευτική πολιτική συχνά επικεντρώνεται σε δύο τομείς: την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και της παράνομης απασχόλησης των μεταναστών, οι οποίοι δεν επιτρέπεται να εργάζονται, και την προώθηση της ενσωμάτωσης των μεταναστών στην κοινωνία. Επίσης, σημαντικοί πόροι έχουν διατεθεί από την ΕΕ

για την καταπολέμηση της διακίνησης λαθρομεταναστών και την καταπολέμηση των δικτύων εμπορίας ανθρώπων.

Μερικά από τα πιο σημαντικά νομοθετικά κείμενα που εγκρίθηκαν στον τομέα της μετανάστευσης περιλαμβάνουν:

- ❖ Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης
- ❖ Οδηγία 2003/109/ΕΚ σχετικά με το καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος για τους υπηκόους τρίτων
- ❖ Οδηγία 2004/114/ΕΚ σχετικά με την εισδοχή φοιτητών
- ❖ Οδηγία 2005/71/ΕΚ για τη διευκόλυνση της εισδοχής ερευνητών στην ΕΕ
- ❖ Οδηγία 2008/115/ΕΚ για την επιστροφή των παρانونώς διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών
- ❖ Οδηγία 2009/50/ΕΚ σχετικά με την εισδοχή μεταναστών υψηλής ειδίκευσης.

Εντός της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αρμόδια για τη μεταναστευτική πολιτική είναι η Γενική Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων. Το 2005, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακίνησε τη συζήτηση για την ανάγκη θέσπισης ενός κοινού συνόλου κανόνων για την εισδοχή οικονομικών μεταναστών, με σχετική Πράσινη Βίβλο για μια κοινοτική προσέγγιση της διαχείρισης της οικονομικής μετανάστευσης (COM (2004) 811), η οποία οδήγησε στην αποδοχή ενός σχεδίου πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση (COM (2005) 669), στο τέλος του 2005.

Τον Ιούλιο του 2006, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση σχετικά με τις προτεραιότητες πολιτικής για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης υπηκόων τρίτων χωρών (COM (2006) 402), η οποία έχει ως στόχο να επιτύχει μια ισορροπία ανάμεσα στην ασφάλεια και τα βασικά δικαιώματα του ατόμου σε όλα τα στάδια της διαδικασίας παράνομης μετανάστευσης.

Τον Σεπτέμβριο του 2007, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε την τρίτη ετήσια έκθεσή της για τη μετανάστευση και την ένταξη (COM (2007) 512). Παράλληλα, μια ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που εγκρίθηκε τον Οκτώβριο του 2008



τόνισε τη σημασία της ενίσχυσης της παγκόσμιας προσέγγισης της μετανάστευσης: βελτίωση του συντονισμού, της συνοχής και των συνεργειών (COM (2008) 611) ως μια πτυχή της εξωτερικής και αναπτυξιακής πολιτικής.

Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης, που εγκρίθηκε από τους αρχηγούς των κρατών-μελών και κυβερνήσεων το Δεκέμβριο του 2009, θέτει ένα πλαίσιο και μία σειρά αρχών για τη συνεχιζόμενη ανάπτυξη των ευρωπαϊκών πολιτικών στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων για την περίοδο 2010-2014.

Τα μεταναστευτικά ζητήματα αποτελούν κεντρικό τμήμα του εν λόγω προγράμματος. Για να επέλθουν οι αλλαγές που έχουν συμφωνηθεί, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θέσπισε ένα σχέδιο δράσης για την υλοποίηση του προγράμματος της Στοκχόλμης - την παροχή ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης για τους πολίτες της Ευρώπης το 2010 (COM (2010) 171). Το σχέδιο δράσης προβλέπει μια σειρά τομέων προτεραιότητας, παρέχοντας μέτρα για:

- ✓ την αξιολόγηση των πολιτικών και των μηχανισμών δικαιοσύνης, ελευθερίας και ασφάλειας
- ✓ την κατάρτιση των δικαστικών και διωκτικών αρχών
- ✓ δραστηριότητες ευαισθητοποίησης του κοινού
- ✓ διάλογο με την κοινωνία των πολιτών
- ✓ νέα χρηματοδοτικά προγράμματα.

## **1.3. ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ**

### **1.3.1 ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΕΣ ΡΟΕΣ**

Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία της Eurostat το 2009, περίπου 3 εκατομμύρια άνθρωποι μετανάστευσαν σε ένα από τα κράτη μέλη της ΕΕ (βλ. Πίνακα 1), ενώ τουλάχιστον 1,9 εκατομμύρια μετανάστες αναφέρθηκε ότι έχουν φύγει από κάποιο κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία, σύμφωνα με τη Eurostat, αποκαλύπτουν μια σημαντική μείωση της μετανάστευσης το 2009, σε σύγκριση με το 2008.

Ωστόσο, είναι δύσκολο να προσδιοριστεί ποσοτικά με ακρίβεια το μέγεθος αυτής της μείωσης, καθώς ορισμένες χώρες (Γερμανία, Αυστρία και Κάτω Χώρες) έχουν τροποποιήσει τον ορισμό τους περί μετανάστευσης (για παράδειγμα, η μετανάστευση στη Γερμανία το 2009 ήταν 347.000, ωστόσο το νούμερο αυτό θα ήταν υπερδιπλάσιο με βάση τον παλαιότερο ορισμό). Θα πρέπει να σημειωθεί ότι τα στοιχεία αυτά δεν αντιπροσωπεύουν τις μεταναστευτικές ροές προς και από την ΕΕ στο σύνολό της, δεδομένου ότι περιλαμβάνουν και ροές μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών της ΕΕ. Ωστόσο, περισσότερο από το ήμισυ των μεταναστών σε κράτη μέλη της ΕΕ, περίπου 1,6 εκατομμύρια άτομα το 2009, στο παρελθόν διέμεναν εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πίνακας 1: Μετανάστευση με βάση την κύρια ομάδα υπηκοότητας

Πηγή: Eurostat<sup>57</sup>

|                       | Total immigrants<br>(1 000) | Nationals |      | Non-nationals |      |                                    |      |                                  |      |
|-----------------------|-----------------------------|-----------|------|---------------|------|------------------------------------|------|----------------------------------|------|
|                       |                             | (1 000)   | (% ) | Total         |      | Citizens of other EU Member States |      | Citizens of non-member countries |      |
|                       |                             |           |      | (1 000)       | (% ) | (1 000)                            | (% ) | (1 000)                          | (% ) |
| <b>EU-27</b>          | 3 000.0                     | 600.0     | 18   | 2 500.0       | 81   | 1 000.0                            | 31   | 1 500.0                          | 50   |
| <b>Belgium</b>        | .                           | .         | .    | .             | .    | .                                  | .    | .                                | .    |
| <b>Bulgaria</b>       | .                           | .         | .    | .             | .    | .                                  | .    | .                                | .    |
| <b>Czech Republic</b> | 75.6                        | 21.7      | 28.8 | 53.9          | 71.2 | 15.5                               | 20.5 | 38.4                             | 50.7 |
| <b>Denmark</b>        | 51.8                        | 19.3      | 37.2 | 32.5          | 62.8 | 16.2                               | 31.3 | 16.3                             | 31.4 |
| <b>Germany</b>        | 347.3                       | 79.2      | 22.8 | 267.2         | 76.9 | 126.8                              | 36.5 | 140.4                            | 40.4 |
| <b>Estonia</b>        | 3.9                         | 1.7       | 42.6 | 2.2           | 57.4 | 1.0                                | 26.8 | 1.2                              | 30.5 |
| <b>Ireland</b>        | 37.4                        | 14.7      | 39.4 | 22.5          | 60.1 | 16.0                               | 42.7 | 6.5                              | 17.4 |
| <b>Greece</b>         | .                           | .         | .    | 84.2          | .    | 29.5                               | .    | 54.6                             | .    |
| <b>Spain</b>          | 499.0                       | 29.6      | 5.9  | 469.3         | 94.1 | 144.9                              | 29.0 | 324.5                            | 65.0 |
| <b>France</b>         | .                           | .         | .    | .             | .    | .                                  | .    | .                                | .    |
| <b>Italy</b>          | 442.9                       | 36.2      | 8.2  | 406.7         | 91.8 | 136.1                              | 30.7 | 270.6                            | 61.1 |
| <b>Cyprus</b>         | 11.7                        | .         | .    | .             | .    | .                                  | .    | .                                | .    |
| <b>Latvia</b>         | 2.7                         | 0.5       | 19.4 | 2.2           | 80.6 | 1.1                                | 40.2 | 1.1                              | 40.4 |
| <b>Lithuania</b>      | 6.5                         | 4.8       | 74.3 | 1.7           | 25.7 | 0.3                                | 4.0  | 1.4                              | 21.7 |
| <b>Luxembourg</b>     | 15.8                        | 1.1       | 7.1  | 14.6          | 92.7 | 11.9                               | 75.7 | 2.7                              | 16.9 |
| <b>Hungary</b>        | 27.9                        | 2.3       | 8.3  | 25.6          | 91.7 | 14.2                               | 51.1 | 11.3                             | 40.6 |
| <b>Malta</b>          | 7.2                         | 1.2       | 17.0 | 6.0           | 83.0 | 4.0                                | 54.7 | 2.0                              | 28.3 |
| <b>Netherlands</b>    | 128.8                       | 36.9      | 28.7 | 81.9          | 63.6 | 47.3                               | 36.7 | 34.6                             | 26.8 |
| <b>Austria</b>        | 73.3                        | 9.5       | 13.0 | 63.6          | 86.9 | 39.1                               | 53.3 | 24.6                             | 33.5 |
| <b>Poland</b>         | .                           | .         | .    | .             | .    | .                                  | .    | .                                | .    |
| <b>Portugal</b>       | 32.3                        | 18.0      | 55.9 | 14.3          | 44.1 | 4.0                                | 12.4 | 10.3                             | 31.8 |
| <b>Romania</b>        | .                           | .         | .    | .             | .    | .                                  | .    | .                                | .    |
| <b>Slovenia</b>       | 30.3                        | 2.9       | 9.6  | 27.4          | 90.3 | 1.9                                | 6.2  | 25.5                             | 84.1 |
| <b>Slovakia</b>       | 15.6                        | 1.2       | 7.7  | 14.4          | 92.3 | 6.9                                | 43.9 | 7.6                              | 48.4 |
| <b>Finland</b>        | 26.7                        | 8.6       | 32.3 | 17.8          | 66.7 | 6.5                                | 24.2 | 11.3                             | 42.4 |
| <b>Sweden</b>         | 102.3                       | 18.5      | 18.1 | 83.5          | 81.6 | 26.9                               | 26.3 | 56.6                             | 55.4 |
| <b>United Kingdom</b> | 566.5                       | 96.0      | 16.9 | 470.5         | 83.1 | 167.4                              | 29.6 | 303.1                            | 53.5 |
| <b>Iceland</b>        | 3.9                         | 1.4       | 36.0 | 2.5           | 64.0 | 2.0                                | 51.3 | 0.5                              | 12.6 |
| <b>Liechtenstein</b>  | .                           | .         | .    | .             | .    | .                                  | .    | .                                | .    |
| <b>Norway</b>         | 56.0                        | 7.3       | 13.1 | 48.6          | 86.9 | 26.9                               | 48.0 | 21.8                             | 38.9 |
| <b>Switzerland</b>    | 160.6                       | 22.4      | 13.9 | 138.3         | 86.1 | 91.1                               | 56.7 | 47.1                             | 29.3 |

Το Ηνωμένο Βασίλειο έχει τον μεγαλύτερο αριθμό μεταναστών (566.500) για το 2009, ακολουθούμενο από την Ισπανία (499.000) και την Ιταλία (442.900). Μόλις πάνω από το ήμισυ (50,3%) του συνόλου των μεταναστών σε κράτη μέλη της ΕΕ έχουν καταγραφεί σε αυτές τις τρεις χώρες. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, επίσης, παρουσιάστηκε ο μεγαλύτερος αριθμός απόδημων το 2009 (368.000) και ακολουθεί η Ισπανία με 324.000 και η Γερμανία με 287.000.

Τα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ παρουσίασαν μεγαλύτερη μετανάστευση από αποδημία το 2009, αλλά στην Ιρλανδία, στη Μάλτα και στις τρεις χώρες της Βαλτικής η αποδημία ήταν μεγαλύτερη της μετανάστευσης. Σε σχέση με το μέγεθος του μόνιμου πληθυσμού (βλέπε Σχήμα 1), στο Λουξεμβούργο

<sup>57</sup>[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Immigration by main citizenship group, 2009 %281%29.png&filetimestamp=20111125175238](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Immigration_by_main_citizenship_group,_2009_%281%29.png&filetimestamp=20111125175238)

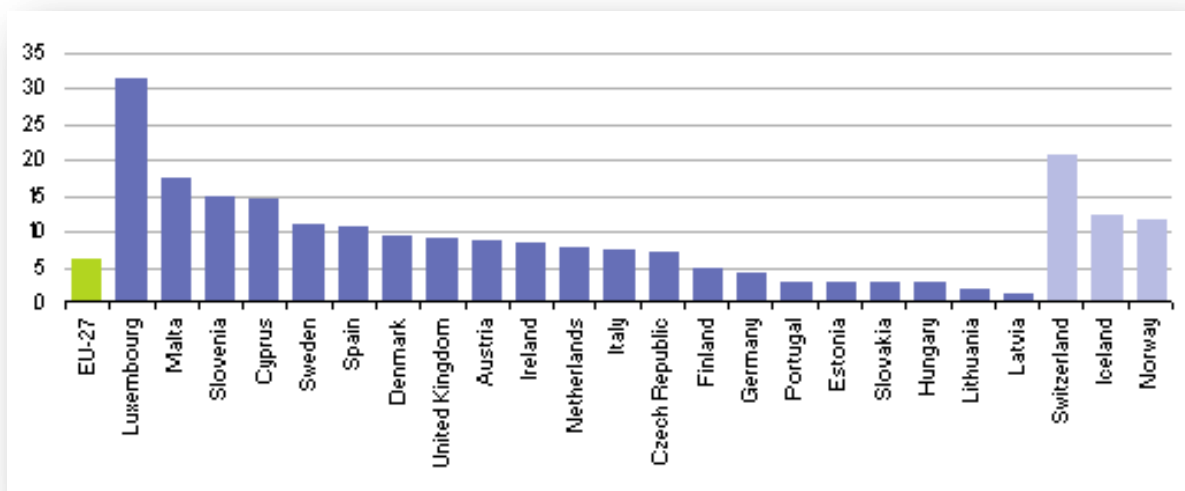
καταγράφηκε ο μεγαλύτερος αριθμός μεταναστών το 2009 (31 μετανάστες ανά 1.000 κατοίκους), ενώ ακολουθούν η Μάλτα (17), η Σλοβενία και η Κύπρος (και οι δύο 15).

Η μετανάστευση ήταν επίσης υψηλή στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ζώνης Ελεύθερων Συναλλαγών (ΕΖΕΣ: Λιχτενστάιν, Ισλανδία, Νορβηγία, Ελβετία) και υπερβαίνει κατά πολύ τον κοινοτικό μέσο όρο των 6,1 μεταναστών ανά 1.000 κατοίκους.

Μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ, το Λουξεμβούργο (20 απόδημοι ανά 1.000 κατοίκους) και η Μάλτα (16) ανέφεραν το υψηλότερο ποσοστό αποδημίας το 2009. Αυτά τα επίπεδα ξεπεράστηκαν από την Ισλανδία, όπου σχεδόν 29 κάτοικοι ανά 1.000 κατοίκους εγκατέλειψαν τη χώρα.

**Σχήμα 1:** Μετανάστες ανά 1.000 κατοίκους<sup>58</sup>

Πηγή: Eurostat<sup>59</sup>



Ο αριθμός των μεταναστών συμπεριλαμβάνει, τόσο τους επαναπατριζόμενους, όσο και αυτούς που γεννήθηκαν στο εξωτερικό και μεταναστεύουν για πρώτη φορά, καθώς και τους μη υπηκόους (άνθρωποι που δεν είναι πολίτες της χώρας προορισμού). Μεταξύ του συνολικού πληθυσμού μεταναστών σε κράτη μέλη της ΕΕ

<sup>58</sup>[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Immigrants, 2009 %281%29%28per\\_1\\_000\\_inhabitants%29.png&filetimestamp=20111125175227](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Immigrants,_2009_%281%29%28per_1_000_inhabitants%29.png&filetimestamp=20111125175227)

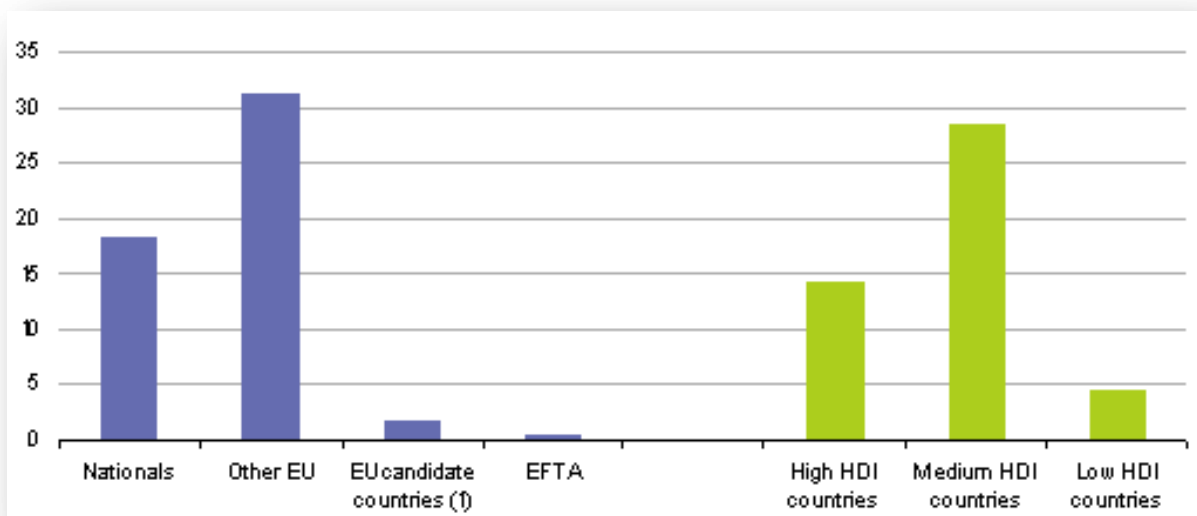
<sup>59</sup> Τα δεδομένα αναφέρονται στον αριθμό των κατοίκων την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2010. Δεν υπάρχει διαθεσιμότητα στοιχείων για τις χώρες: Βέλγιο, Βουλγαρία, Γαλλία, Ελλάδα, Ρουμανία και Πολωνία.

το 2009, το 18% ήταν υπήκοοι (βλ. Σχήμα 2), το 31% ήταν πολίτες άλλων κρατών μελών της ΕΕ και το 51% ήταν πολίτες τρίτων χωρών.

Οι υπήκοοι τρίτων χωρών, με βάση την επεξεργασία της Eurostat, διαφοροποιούνται ανάλογα με το επίπεδο ανάπτυξης της χώρας προέλευσής τους, με βάση το Δείκτη Ανθρώπινης Ανάπτυξης (HDI) που υπολογίζεται από τα Ηνωμένα Έθνη (ΟΗΕ) στο πλαίσιο του Προγράμματος Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών (UNDP).

Σύμφωνα με αυτή την ανάλυση, το μεγαλύτερο μερίδιο (28%) των μεταναστών στην ΕΕ προέρχονταν από χώρες μεσαίου HDI, ενώ σχετικά χαμηλά ποσοστά μεταναστών, προήλθαν από χώρες χαμηλού HDI (5%), τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες (2%) ή τις χώρες της ΕΖΕΣ (1%).

**Σχήμα 2:** Ποσοστό Μεταναστών στην ΕΕ με βάση την υπηκοότητα<sup>60</sup>  
**Πηγή:** Eurostat<sup>61</sup>



Όσον αφορά στην κατανομή κατά φύλο των μεταναστών το 2009, υπήρξε μια ελαφρά επικράτηση των ανδρών (52%) έναντι των γυναικών (48%). Η χώρα με το μεγαλύτερο ποσοστό ανδρών μεταναστών ήταν η Σλοβενία (76%). Σε αντίθεση, το υψηλότερο ποσοστό των γυναικών μεταναστών αναφέρθηκε στην Κύπρο (58%).

<sup>60</sup>[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Share of immigrants by citizenship group, EU-27, 2009 %28%25%29.png&filetimestamp=20111125175510](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Share_of_immigrants_by_citizenship_group,_EU-27,_2009_%28%25%29.png&filetimestamp=20111125175510)

<sup>61</sup> Οι υποψήφιες χώρες την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2009 ήταν η Κροατία, η ΠΓΔΜ και η Τουρκία.

Οι μετανάστες σε κράτη μέλη της ΕΕ το 2009 ήταν, κατά μέσο όρο, πολύ νεότεροι από τον πληθυσμό στη χώρα προορισμού τους. Την 1η Ιανουαρίου του 2010, η μέση ηλικία του πληθυσμού της ΕΕ-27 ήταν 40,9 χρόνια. Στον αντίποδα, η μέση ηλικία των μεταναστών το 2009 κυμαινόταν από 24,9 χρόνια (στην Πορτογαλία), έως 33,7 (στη Λετονία).

### **1.3.2. ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΠΟΥ ΔΕΝ ΕΙΝΑΙ ΠΟΛΙΤΕΣ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ ΔΙΑΜΟΝΗΣ ΤΟΥΣ**

Ο συνολικός αριθμός των μη υπηκόων (άνθρωποι που δεν είναι πολίτες της χώρας διαμονής τους) που διαβιούν στην επικράτεια ενός κράτους μέλους της ΕΕ την 1η Ιανουαρίου 2010 ήταν 32,5 εκατομμύρια, που αντιπροσωπεύουν το 6,5% του πληθυσμού της ΕΕ-27 (βλ. Πίνακα 2). Περισσότερο από το ένα τρίτο (συνολικά 12,3 εκατ. άτομα) του συνόλου των αλλοδαπών που διαμένουν στην ΕΕ-27, ήταν πολίτες άλλου κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σε απόλυτους αριθμούς, ο μεγαλύτερος αριθμός των αλλοδαπών που ζουν στην ΕΕ είναι στη Γερμανία (7,1 εκατ. την 01.01.2010), την Ισπανία (5,7 εκατ.), το Ηνωμένο Βασίλειο (4,4 εκατ.), την Ιταλία (4,2 εκατ.) και τη Γαλλία (3,8 εκατ.). Οι αλλοδαποί σε αυτά τα πέντε κράτη μέλη αντιστοιχούν στο 77,4% του συνολικού πληθυσμού των αλλοδαπών που διαμένουν στην ΕΕ-27, ενώ τα ίδια πέντε κράτη-μέλη αντιστοιχούν στο 62,8% του συνολικού πληθυσμού της ΕΕ-27.

Το κράτος-μέλος με το υψηλότερο μερίδιο αλλοδαπών ήταν το Λουξεμβούργο, καθώς αντιπροσωπεύουν το 43,0% του συνολικού πληθυσμού στις αρχές του 2010. Η συντριπτική πλειοψηφία (86,3%) των αλλοδαπών που ζουν στο Λουξεμβούργο ήταν πολίτες άλλων κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

**Πίνακας 2. Σύνολο πληθυσμού και κάτοικοι μη εθνικού πληθυσμού ανά εθνικότητα, 2010 - Πηγή: Eurostat<sup>62</sup>**

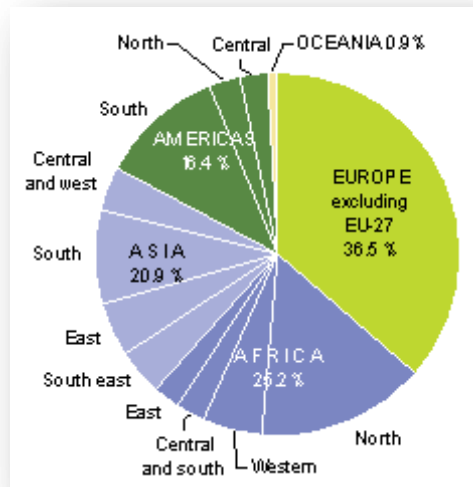
|                       | Total population<br>(1 000) | Non-nationals |      |                                    |      |                                  |      |
|-----------------------|-----------------------------|---------------|------|------------------------------------|------|----------------------------------|------|
|                       |                             | Total         |      | Citizens of other EU Member States |      | Citizens of non-member countries |      |
|                       |                             | (1 000)       | (%)  | (1 000)                            | (%)  | (1 000)                          | (%)  |
| <b>EU-27</b>          | 501 100.0                   | 32 500.0      | 6.5  | 12 300.0                           | 2.5  | 20 200.0                         | 4.0  |
| <b>Belgium</b>        | 10 839.9                    | 1 052.8       | 9.7  | 715.1                              | 6.6  | 337.7                            | 3.1  |
| <b>Bulgaria</b>       |                             |               |      |                                    |      |                                  |      |
| <b>Czech Republic</b> | 10 506.8                    | 424.4         | 4.0  | 137.0                              | 1.3  | 287.4                            | 2.7  |
| <b>Denmark</b>        | 5 534.7                     | 329.8         | 6.0  | 115.5                              | 2.1  | 214.3                            | 3.9  |
| <b>Germany</b>        | 81 802.3                    | 7 130.9       | 8.7  | 2 546.3                            | 3.1  | 4 584.7                          | 5.6  |
| <b>Estonia</b>        | 1 340.1                     | 212.7         | 15.9 | 11.0                               | 0.8  | 201.7                            | 15.1 |
| <b>Ireland</b>        | 4 467.9                     | 384.4         | 8.6  | 309.4                              | 6.9  | 75.0                             | 1.7  |
| <b>Greece</b>         | 11 305.1                    | 954.8         | 8.4  | 163.1                              | 1.4  | 791.7                            | 7.0  |
| <b>Spain</b>          | 45 989.0                    | 5 663.5       | 12.3 | 2 327.8                            | 5.1  | 3 335.7                          | 7.3  |
| <b>France</b>         | 64 716.3                    | 3 769.0       | 5.8  | 1 317.6                            | 2.0  | 2 451.4                          | 3.8  |
| <b>Italy</b>          | 60 340.3                    | 4 235.1       | 7.0  | 1 241.3                            | 2.1  | 2 993.7                          | 5.0  |
| <b>Cyprus</b>         | 803.1                       | 127.3         | 15.9 | 83.5                               | 10.4 | 43.8                             | 5.5  |
| <b>Latvia</b>         | 2 248.4                     | 392.2         | 17.4 | 9.7                                | 0.4  | 382.4                            | 17.0 |
| <b>Lithuania</b>      | 3 329.0                     | 37.0          | 1.1  | 2.4                                | 0.1  | 34.6                             | 1.0  |
| <b>Luxembourg</b>     | 502.1                       | 215.7         | 43.0 | 186.2                              | 37.1 | 29.5                             | 5.9  |
| <b>Hungary</b>        | 10 014.3                    | 200.0         | 2.0  | 118.9                              | 1.2  | 81.1                             | 0.8  |
| <b>Malta</b>          | 414.4                       | 18.1          | 4.4  | 7.3                                | 1.8  | 10.8                             | 2.6  |
| <b>Netherlands</b>    | 16 575.0                    | 652.2         | 3.9  | 310.9                              | 1.9  | 341.3                            | 2.1  |
| <b>Austria</b>        | 8 367.7                     | 676.4         | 10.5 | 328.3                              | 3.9  | 348.0                            | 6.5  |
| <b>Poland</b>         | 38 167.3                    | 45.5          | 0.1  | 14.8                               | 0.0  | 30.7                             | 0.1  |
| <b>Portugal</b>       | 10 637.7                    | 457.3         | 4.3  | 94.2                               | 0.9  | 363.1                            | 3.4  |
| <b>Romania</b>        |                             |               |      |                                    |      |                                  |      |
| <b>Slovenia</b>       | 2 047.0                     | 82.2          | 4.0  | 4.6                                | 0.2  | 77.6                             | 3.8  |
| <b>Slovakia</b>       | 5 424.9                     | 62.9          | 1.2  | 36.7                               | 0.7  | 24.2                             | 0.4  |
| <b>Finland</b>        | 5 351.4                     | 154.6         | 2.9  | 56.1                               | 1.0  | 98.5                             | 1.8  |
| <b>Sweden</b>         | 9 340.7                     | 590.5         | 6.3  | 265.8                              | 2.8  | 324.7                            | 3.5  |
| <b>United Kingdom</b> | 62 027.0                    | 4 362.0       | 7.0  | 1 919.9                            | 3.1  | 2 442.1                          | 3.9  |
| <b>Iceland</b>        | 317.6                       | 21.7          | 6.8  | 17.2                               | 5.4  | 4.5                              | 1.4  |
| <b>Liechtenstein</b>  | 35.9                        |               |      |                                    |      |                                  |      |
| <b>Norway</b>         | 4 854.5                     | 331.6         | 6.8  | 185.6                              | 3.8  | 146.0                            | 3.0  |
| <b>Switzerland</b>    | 7 785.8                     | 1 714.0       | 22.0 | 1 073.7                            | 13.8 | 640.3                            | 8.2  |

Στην περίπτωση της Λετονίας και της Εσθονίας, το ποσοστό των πολιτών από τρίτες χώρες είναι ιδιαίτερα μεγάλο, λόγω του μεγάλου αριθμού αναγνωρισμένων “μη-πολιτών”. Πρόκειται κυρίως για πολίτες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης, οι οποίοι είναι μόνιμοι κάτοικοι σε αυτές τις χώρες, αλλά δεν έχουν αποκτήσει Λετονική/ Εσθονική ιθαγένεια ή οποιαδήποτε άλλη υπηκοότητα.

Εξετάζοντας την κατανομή ανά ήπειρο προέλευσης των υπηκόων τρίτων χωρών που ζουν στην ΕΕ, το μεγαλύτερο ποσοστό (36,5%) είναι πολίτες μιας ευρωπαϊκής χώρας εκτός της ΕΕ-27 (βλ. Σχήμα 3) και συνολικά ανέρχονται σε 7,2 εκατομμύρια. Μεταξύ αυτών περισσότεροι από τους μισούς ήταν πολίτες της Τουρκίας, της Αλβανίας και της Ουκρανίας. Η δεύτερη μεγαλύτερη ομάδα προέρχεται από την Αφρική (25,2%), ακολουθούμενη από την Ασία (20,9%), την Αμερική (16,4%) και την Ωκεανία (0,9%).

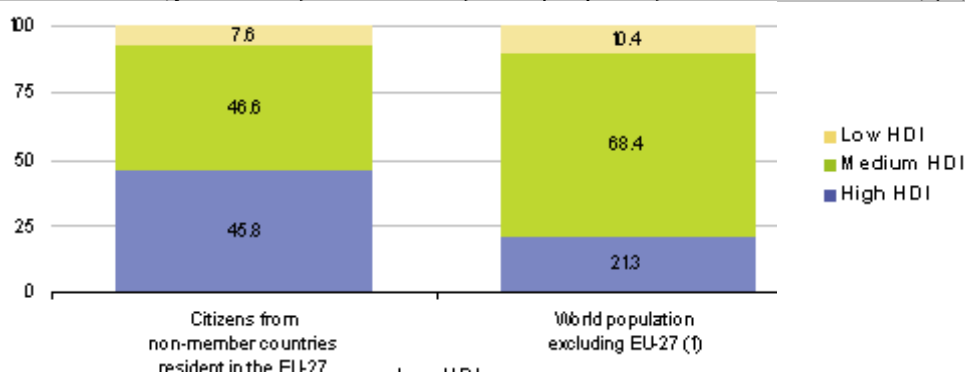
<sup>62</sup>[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Total\\_population\\_and\\_resident\\_non-national\\_population\\_by\\_group\\_of\\_citizenship,\\_2010.png&filetimestamp=20111125175609](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Total_population_and_resident_non-national_population_by_group_of_citizenship,_2010.png&filetimestamp=20111125175609)

**Σχήμα 3.** Πολίτες από χώρες μη μέλη της ΕΕ που διαμένουν στην ΕΕ-27 ανά ήπειρο προέλευσης – 2010. Πηγή: Eurostat<sup>63</sup>



Μεταξύ των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν στην ΕΕ-27 το 2010, περίπου το 45,8% κατείχαν την ιθαγένεια χώρας με υψηλό HDI (United Nations Human Development Index), (με την Τουρκία, την Αλβανία και τη Ρωσία να αναλογούν σχεδόν στους μισούς από αυτούς), ενώ ένα ελαφρώς υψηλότερο ποσοστό (46,6 %) προέρχονται από χώρες μεσαίου HDI (ένα πέμπτο από τους οποίους ήταν πολίτες του Μαρόκου, με τους υπηκόους της Κίνας και της Ουκρανία να έπονται), το υπόλοιπο 7,6% των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν στην ΕΕ προέρχονταν από χώρες χαμηλού HDI (30% των οποίων είχε Νιγηριανή ή Ιρακινή υπηκοότητα).

**Σχήμα 4.** Μη πολίτες της ΕΕ με βάση τον HDI, 2010 Πηγή: Eurostat<sup>64</sup>



<sup>63</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Citizens\\_of\\_non-member\\_countries\\_resident\\_in\\_the\\_EU-27\\_by\\_continent\\_of\\_origin,\\_2010\\_%28%25%29.png&filetimestamp=20111125175215](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Citizens_of_non-member_countries_resident_in_the_EU-27_by_continent_of_origin,_2010_%28%25%29.png&filetimestamp=20111125175215)

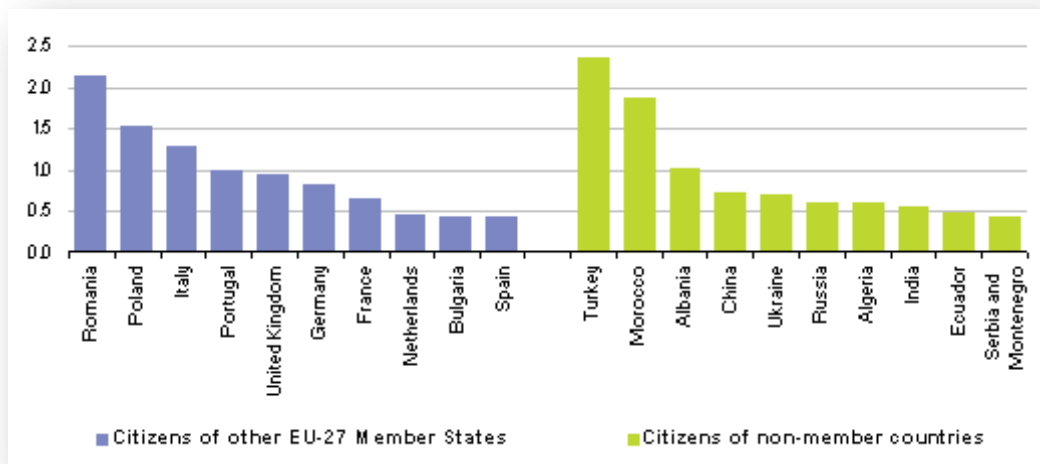
<sup>64</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Non-EU\\_citizens\\_analysed\\_by\\_level\\_of\\_human\\_development\\_index\\_%28HDI%29,\\_2010\\_%28%25%29.png&limit=20&filetimestamp=20111125180111#filehistory](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Non-EU_citizens_analysed_by_level_of_human_development_index_%28HDI%29,_2010_%28%25%29.png&limit=20&filetimestamp=20111125180111#filehistory)



Η δομή του πληθυσμού με βάση την προέλευση των αλλοδαπών που ζουν στην ΕΕ διαφέρει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών. Επηρεάζεται από παράγοντες, όπως η οικονομική μετανάστευση, οι παραδόσεις και η διαμορφωμένη «έξυ κυριαρχίας», οι ιστορικοί δεσμοί μεταξύ των χωρών προέλευσης και προορισμού, και τα δίκτυα που έχουν δημιουργηθεί στις χώρες προορισμού.

**Σχήμα 5.** Κύριες χώρες προέλευσης των μη υπηκόων στην ΕΕ-27, 2010.

Πηγή: Eurostat



Οι Τούρκοι πολίτες αποτελούν τη μεγαλύτερη ομάδα των αλλοδαπών (βλ. Σχήμα 5) που ζουν στην ΕΕ το 2010, με συνολικό αριθμό 2,4 εκατομμύρια, ή 7,2% του συνόλου των αλλοδαπών. Η δεύτερη μεγαλύτερη ομάδα ήταν οι Ρουμάνοι που ζουν σε άλλο κράτος μέλος της ΕΕ (6,6% του μη εθνικού πληθυσμού), ακολουθούμενη από τους Μαροκινούς (5,7%).

Τέλος, ο αριθμός των Πολωνών και των Κινέζων πολιτών αυξήθηκε σημαντικά, κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας.

## 1.4. ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ

### 1.4.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ

Στη σημερινή Ευρώπη η διαχείριση της μετανάστευσης με συντονισμένο τρόπο αποτελεί θέμα ύψιστης σημασίας. Από το 1999, η ΕΕ προσπαθεί με συντονισμένες παρεμβάσεις να επιτύχει αυτή τη διαχείριση.

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε του 1999, τα κράτη μέλη ανέλαβαν τη δέσμευση να καταπολεμήσουν την παράνομη μετανάστευση στην πηγή της για να καθιερωθεί αποτελεσματικότερα η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών σε στενή συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης (σημεία 22 και 23 των συμπερασμάτων)<sup>65</sup>.

Προηγουμένως, το σχέδιο δράσης που είχε εγκριθεί από το Συμβούλιο της Βιέννης (1998)<sup>66</sup> είχε υπογραμμίσει την αναγκαιότητα να υποβληθούν συγκεκριμένες προτάσεις για να καταπολεμηθεί αποτελεσματικά η παράνομη μετανάστευση.

Το Νοέμβριο του 2000, η Επιτροπή δημοσίευσε μια σημαντική ανακοίνωση<sup>67</sup> για την πολιτική μετανάστευσης προς το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, στην οποία εξηγούσε πώς προτίθετο να μετατρέψει τις κατευθυντήριες γραμμές του Συμβουλίου του Τάμπερε σε συγκεκριμένη δράση.

Ως απόρροια των ανωτέρω διεργασιών τον Ιούνιο του 2003 παρουσιάζεται η ανακοίνωση<sup>68</sup> από την Επιτροπή προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών με θέμα «Μετανάστευση, Ένταξη και Απασχόληση».

Στην συγκεκριμένη ανακοίνωση, λαμβάνονται επίσης υπόψη σημαντικές συναφείς εξελίξεις μεταγενέστερες του Τάμπερε, όπως η εγκαινίαση της στρατηγικής της

---

<sup>65</sup> SN 200/99 (Συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε της 15ης και 16ης Οκτωβρίου 1999)

<sup>66</sup> ΕΕ C 19 της 23.1.1999

<sup>67</sup> Ανακοίνωση για μια κοινοτική πολιτική μετανάστευσης (COM (2000) 757) της 22ας Νοεμβρίου 2000

<sup>68</sup> Ανακοίνωση με θέμα «Μετανάστευση, Ένταξη και Απασχόληση (COM (2003) 336) της 3ης Ιουνίου 2003

Λισσαβώνας τον Μάρτιο του 2000, όταν η Ένωση έθεσε «τον περίφημο» όσο και απολύτως ανεκπλήρωτο πλέον (ακόμη και για τη δεύτερη δεκαετία) στόχο, σύμφωνα με τις τρέχουσες πολιτικές και οικονομικές εξελίξεις, για την πρώτη δεκαετία του 21<sup>ου</sup> αιώνα: «να καταστεί η πιο ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία που θα βασίζεται στη γνώση, ώστε να διατηρηθεί η οικονομική ανάπτυξη και να δημιουργηθούν περισσότερες και καλύτερες θέσεις απασχόλησης με μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή».

Λίγους μήνες πριν την ανακοίνωση της Επιτροπής του 2003, στην Εαρινή Έκθεση 2002, η Επιτροπή εξήγγειλε ότι προτίθεται να εξετάσει την αλληλεπίδραση μεταξύ μετανάστευσης, απασχόλησης και κοινωνικών πολιτικών και να υποβάλει σχετική έκθεση το 2003.

Στην Εαρινή Έκθεση 2003<sup>69</sup>, η Επιτροπή αναφέρθηκε στην ανάγκη «νέας προσέγγισης στη μετανάστευση ως μέσο εξασφάλισης υψηλών επιπέδων απασχόλησης και παραγωγικότητας, τα οποία μπορούν να διατηρηθούν τις προσεχείς δεκαετίες. Στο επίκεντρο κάθε προσέγγισης πρέπει να είναι οι προσπάθειες για την καλύτερη ενσωμάτωση των μεταναστών, οι οποίοι είναι συχνά σε θέση να συμβάλλουν ουσιαστικά στην επιχειρηματικότητα στην κοινωνία, ενώ θα λαμβάνεται παράλληλα υπόψη ο αντίκτυπος της μετανάστευσης αυτής στις χώρες, από τις οποίες προέρχονται οι μετανάστες».

Το πολυετές **πρόγραμμα της Χάγης**, που εγκρίθηκε κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 4ης και 5ης Νοεμβρίου 2004, περιλαμβάνει 10 προτεραιότητες της Ένωσης για την ενίσχυση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης κατά την προσεχή πενταετία. Η ανακοίνωση περιλαμβάνει σε παράρτημα τα ειδικά μέτρα και το χρονοδιάγραμμα για την έγκρισή τους (βλέπε επίσης το Σχέδιο Δράσης). Λίγους μήνες μετά (10.05.2005) η Επιτροπή στην ανακοίνωσή της «Το

---

<sup>69</sup> Επιλέγοντας τη μεγέθυνση: γνώση, καινοτομία και θέσεις εργασίας σε μια κοινωνία με συνοχή – Έκθεση προς το εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, της 21ης Μαρτίου 2003, σχετικά με τη στρατηγική της Λισσαβώνας για την οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική ανανέωση. COM(2003)5 της 14ης Ιανουαρίου 2003.

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»<sup>70</sup> αναφέρει σχετικά:

- 1) **Ενίσχυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της ιθαγένειας.** Η ίδια προβλέπει επίσης να μεταβάλει το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο των Φαινομένων Ρατσισμού και Ξενοφοβίας σε Ευρωπαϊκό Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΟΘΔ), το οποίο και πραγματοποιήθηκε τον Ιανουάριο 2007.
- 2) **Καταπολέμηση της τρομοκρατίας.**
- 3) **Καθορισμός μιας ισόρροπης αντιμετώπισης της μετανάστευσης.** Η Επιτροπή επιθυμεί να καθορίσει μια νέα ισόρροπη αντιμετώπιση της διαχείρισης της νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης. Τα μέτρα που η Επιτροπή ενέκρινε για την ολοκλήρωση των στόχων αυτών περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, το πρόγραμμα-πλαίσιο «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων», το οποίο περιλαμβάνει τη σύσταση ενός Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων, ενός Ταμείου Κοινωνικής Ενσωμάτωσης, ενός Ταμείου Επιστροφών και ενός Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων.
- 4) **Διαμόρφωση ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης.**
- 5) **Θέσπιση κοινής διαδικασίας σε θέματα ασύλου.**
- 6) **Μεγιστοποίηση των θετικών συνεπειών της μετανάστευσης.** Η κοινωνική ενσωμάτωση είναι καίριας σημασίας για να αποφεύγεται η απομόνωση και ο κοινωνικός αποκλεισμός των κοινοτήτων των μεταναστών.
- 7) **Επίτευξη ικανοποιητικής ισορροπίας μεταξύ της προστασίας του ιδιωτικού βίου και της ασφάλειας κατά τη διαβίβαση πληροφοριών.**
- 8) **Διαμόρφωση στρατηγικής αντίληψης σχετικά με το οργανωμένο έγκλημα**
- 9) **Εγγύηση πραγματικού ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης.**
- 10) **Κατανομή των αρμοδιοτήτων και μέριμα για την αλληλεγγύη**

---

<sup>70</sup> [COM(2005) 184 τελικό – Επίσημη Εφημερίδα C 236, 24.9.2005]

Οι διεργασίες για μια πανευρωπαϊκή κοινή πολιτική ως πλαίσιο συνεκτικής δράσης, συνεχίστηκαν με την ανακοίνωση της Επιτροπής «Προς μια κοινή μεταναστευτική πολιτική» στις 5 Δεκεμβρίου 2007<sup>71</sup>. Στη συνέχεια, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιβεβαίωσε τη σημασία ανάπτυξης μιας κοινής πολιτικής και ζήτησε από την Επιτροπή να υποβάλει προτάσεις το 2008.

Μέσα στο τρέχον κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο, η προσπάθεια για μία κοινή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική πρέπει να παρέχει ένα ευέλικτο περίγραμμα που να λαμβάνει υπόψη τις ειδικές συνθήκες που επικρατούν σε κάθε χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να θέτει σε εφαρμογή τη στενή συνεργασία μεταξύ των χωρών της ΕΕ και των θεσμικών της οργάνων.

Η ανακοίνωση από την Επιτροπή προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών της 17ης Ιουνίου 2008 με τίτλο «*Μία κοινή μεταναστευτική πολιτική για την Ευρώπη: Αρχές, ενέργειες και μέσα*» [COM(2008) 359] προβλέπει 10 αρχές πάνω στις οποίες θα στηριχθεί η κοινή πολιτική, καθώς και τις απαραίτητες ενέργειες για την εφαρμογή αυτών των αρχών.

#### **1.4.2. Η ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ [COM(2008)359] ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

Ο στόχος είναι να διασφαλιστεί ότι η νόμιμη μετανάστευση συμβάλλει στην κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη της ΕΕ, οι ενέργειες των χωρών της ΕΕ είναι συντονισμένες, η συνεργασία με χώρες εκτός ΕΕ αναπτύσσεται περαιτέρω και η λαθρομετανάστευση και η εμπορία ανθρώπων αντιμετωπίζονται αποτελεσματικά.

Σύμφωνα με την ανωτέρω ανακοίνωση της Επιτροπής, η κοινή μεταναστευτική πολιτική: **α)** θα υλοποιηθεί με τη συνεργασία μεταξύ των χωρών και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, **β)** θα παρακολουθείται τακτικά μέσω ενός νέου μηχανισμού

---

<sup>71</sup> «Προς μία κοινή πολιτική για τη μετανάστευση» COM(2007) 780 της 5ης Δεκεμβρίου 2007

ελέγχου και αξιολόγησης, που περιλαμβάνει και ετήσια αξιολόγηση και γ) θα διατυπωθούν συστάσεις από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με βάση μία έκθεση της Επιτροπής για την κατάσταση της μετανάστευσης σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο.

**Επιγραμματικά οι 10 αρχές που επικαλείται η ανακοίνωση της Επιτροπής, είναι οι ακόλουθες:**

1. Σαφείς κανόνες και ισότιμοι όροι.
2. Αντιστοίχιση των δεξιοτήτων και των αναγκών.
3. Προώθηση της ένταξης ως το κλειδί της επιτυχημένης μετανάστευσης.
4. Αλληλεγγύη: συντονισμός μεταξύ των χωρών της ΕΕ και συνεργασία με χώρες εκτός ΕΕ - Διαφάνεια, εμπιστοσύνη και συνεργασία.
5. Αποδοτική και συνεκτική χρήση των διαθέσιμων μέσων.
6. Συνεργασία με χώρες εκτός ΕΕ.
7. Ασφάλεια: αποτελεσματικός αγώνας κατά της λαθρομετανάστευσης.
8. Ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων.
9. Εντατικοποίηση της καταπολέμησης της λαθρομετανάστευσης και μηδενική ανοχή, όσον αφορά την εμπορία ανθρώπων.
10. Αποτελεσματικές και βιώσιμες πολιτικές επιστροφής.

Για την πρακτική εφαρμογή αυτού του πλαισίου αρχών, τα κράτη-μέλη της ΕΕ καλούνται, σύμφωνα πάντα με την ανακοίνωση της Επιτροπής, να εφαρμόσουν μία σειρά από κανόνες και πολιτικές που αναδεικνύουν τη χρησιμότητα και την αποτελεσματικότητα κάθε μίας από τις ανωτέρω αρχές.

1. Σχετικά με τη σαφήνεια και την ισοτιμία των όρων, η ΕΕ και τα κράτη μέλη οφείλουν:
  - ✓ να ορίσουν σαφείς και διαφανείς κανόνες για την είσοδο και διαμονή στην ΕΕ

- ✓ να παρέχουν πληροφορίες στους εν δυνάμει μετανάστες και αιτούντες και, ειδικότερα, σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των κατοίκων της ΕΕ
  - ✓ να παρέχουν υποστήριξη και βοήθεια για τη συμμόρφωση με τις προϋποθέσεις εισόδου και παραμονής, τόσο σε χώρες προέλευσης, όσο και σε χώρες προορισμού
  - ✓ να εργαστούν προς μια ευέλικτη πολιτική θεωρήσεων που θα ισχύει σε ολόκληρη την Ευρώπη.
2. Σχετικά με την αντιστοίχιση των δεξιοτήτων και των αναγκών και σε συνέργεια με την Στρατηγική της Λισαβόνας, η προώθηση της οικονομικής μετανάστευσης θα πρέπει να εδράζεται σε αξιολόγηση των αγορών εργασίας της ΕΕ με βάση τις ανάγκες. Πρακτικά, αυτό συνεπάγεται τα ακόλουθα για την ΕΕ και τις χώρες της:
- ✓ αξιολόγηση των τρεχουσών, μεσοπρόθεσμων και μελλοντικών (ως το 2020) αναγκών της ευρωπαϊκής αγοράς εργασίας από την πλευρά των αναγκών
  - ✓ την ανάπτυξη εθνικών «χαρακτηριστικών (προφίλ) μετανάστευσης» που θα αποτελούνται από πληροφορίες, σχετικά με τις συνθήκες της αγοράς εργασίας και τις διαθέσιμες δεξιότητες, καθώς και τη συλλογή ολοκληρωμένων και συγκρίσιμων δεδομένων για τη μετανάστευση
  - ✓ την ανάπτυξη εργαλείων και πολιτικών, που στοχεύουν στην αντιστοίχιση προσφοράς και ζήτησης, την υποστήριξη μηχανισμών για την αναγνώριση τίτλων αλλοδαπής και την οργάνωση της κατάρτισης στις χώρες προέλευσης
  - ✓ αξιολόγηση των προοπτικών επιχειρηματικότητας του παρόντος και του μέλλοντος μεταξύ των μεταναστών, συμπεριλαμβανομένου του νομοθετικού και επιχειρησιακού πλαισίου ίδρυσης, καθώς και την ανάπτυξη μέτρων στήριξης

- ✓ την προώθηση μέτρων αύξησης της απασχόλησης μεταξύ των υπηκόων χωρών, εκτός ΕΕ, εστιάζοντας ιδιαίτερα στις γυναίκες, και την παροχή εναλλακτικών λύσεων αντί της λαθρομετανάστευσης.
3. Σχετικά με τη λειτουργία της ενταξιακής διαδικασίας, ως βασικής παραμέτρου της επιτυχημένης μετανάστευσης, θα πρέπει να ενισχυθεί η συμμετοχή των μεταναστών, ενώ θα πρέπει να αναπτυχθούν περαιτέρω οι διεργασίες διασφάλισης της κοινωνική συνοχής και οι προσεγγίσεις για την πολυμορφία στις κοινωνίες υποδοχής. Για τον σκοπό αυτόν, η ΕΕ και οι χώρες της οφείλουν:
- ✓ να ενισχύσουν το ευρωπαϊκό πλαίσιο ένταξης
  - ✓ να υποστηρίξουν τη διαχείριση της πολυμορφίας και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των πολιτικών ένταξης στις χώρες της ΕΕ
  - ✓ να προωθήσουν προγράμματα ένταξης που θα απευθύνονται στις νέες αφίξεις μεταναστών
  - ✓ να διασφαλίσουν ίσες ευκαιρίες εξέλιξης στην αγορά εργασίας για τους νόμιμους εργαζομένους από χώρες εκτός ΕΕ
  - ✓ 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.
4. Στη βάση της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής θα πρέπει να βρίσκονται οι αρχές της αλληλεγγύης, αμοιβαίας εμπιστοσύνης, διαφάνειας, ευθύνης και κοινής προσπάθειας μεταξύ της ΕΕ και των χωρών της. Συνεπώς, θα πρέπει να επιδιώξουν:



- ✓ να βελτιώσουν την ανταλλαγή πληροφοριών για τη θέσπιση συντονισμένων προσεγγίσεων, όπου απαιτείται,
  - ✓ να αναπτύξουν μηχανισμούς παρακολούθησης των επιπτώσεων των εθνικών μέσων, ώστε να επιτευχθεί συνεκτικότητα στο εσωτερικό της ΕΕ
  - ✓ να θεσμοθετήσουν δυσλειτουργικά συστήματα για την πιο αποτελεσματική διαχείριση της μετανάστευσης
  - ✓ να μεριμνήσουν για τη συνεπή κοινοποίηση των πολιτικών μετανάστευσης της ΕΕ, τόσο στο εσωτερικό, όσο και στο εξωτερικό.
5. Για την αποδοτικότερη και συνεκτικότερη χρήση των διαθέσιμων μέσων, η ΕΕ και τα κράτη-μέλη οφείλουν:
- ✓ να συμπληρώνουν τους εθνικούς πόρους με τη χρήση του προγράμματος-πλαισίου για την αλληλεγγύη και τη διαχείριση μεταναστευτικών ροών (2007-2013)
  - ✓ να στηρίζουν την εφαρμογή εθνικών πολιτικών και τη δυνατότητα να αντιδρούν σε ad hoc καταστάσεις με τους μηχανισμούς του παραπάνω προγράμματος
  - ✓ να προβαίνουν σε συνεχείς αξιολογήσεις, σχετικά με την κατανομή των πόρων προς τις χώρες της ΕΕ μέσω του προγράμματος, και να τροποποιούν αυτές τις κατανομές, όταν είναι απαραίτητο,
  - ✓ να εξελίσσουν περαιτέρω τη διαχείριση των δραστηριοτήτων που χρηματοδοτούνται, τόσο από ευρωπαϊκούς, όσο και από εθνικούς πόρους, με σκοπό την πρόληψη συντρεχουσών ενεργειών.
6. Στον τομέα της συνεργασίας με χώρες εκτός ΕΕ, τα κράτη-μέλη και η ΕΕ θα πρέπει:
- ✓ να στηρίξουν την ανάπτυξη των συστημάτων μετανάστευσης και ασύλου των χωρών εκτός ΕΕ, καθώς και τα νομοθετικά πλαίσια

- ✓ να ενισχύσουν τη συνεργασία και τη δημιουργία υποδομών στις χώρες με τις οποίες υπάρχει εταιρική σχέση και να αναπτύξουν εταιρικές σχέσεις κινητικότητας, όσον αφορά στη μετανάστευση του εργατικού δυναμικού
- ✓ να χρησιμοποιήσουν τα μέσα άσκησης πολιτικής που αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο της συνολικής προσέγγισης της μετανάστευσης και, ειδικότερα, να ενισχύσουν τη συνεργασία με (εν δυνάμει) υποψήφια για ένταξη χώρες και να εξασφαλίσουν τη διαθεσιμότητα και αποτελεσματική χρήση των χρηματοδοτικών μέσων που απαιτούνται για την εφαρμογή αυτού του πλαισίου
- ✓ να συνεργαστούν με τους Αφρικανούς εταίρους για την εφαρμογή της «Διαδικασίας του Ραμπάτ»<sup>72</sup> του 2006 και της εταιρικής σχέσης ΕΕ-Αφρικής για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την απασχόληση
- ✓ να ενισχύσουν τη συνεργασία με τις χώρες της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας, με τη Λατινική Αμερική και την Καραϊβική, καθώς και με την Ασία, προκειμένου να επιτευχθεί αμοιβαία κατανόηση των μεταναστευτικών προκλήσεων

---

<sup>72</sup> Η δήλωση και το σχέδιο δράσης που εγκρίθηκε κατά την πρώτη Ευρω-Αφρικανική Διάσκεψη για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη, η οποία πραγματοποιήθηκε στο Ραμπάτ του Μαρόκο στις 10-11 Ιουλίου 2006 εγκαινιάζει μία καινοτόμο εταιρική σχέση, η οποία χαρακτηρίζεται από ένα κοινό όραμα το οποίο έχει δημιουργήσει τη βάση για μια στενή εταιρική σχέση μεταξύ των χωρών της Ευρώπης και της Αφρικής.

Ο στόχος της «Διαδικασίας της Ραμπάτ» είναι να δημιουργήσει ένα πλαίσιο για το διάλογο και τη διαβούλευση εντός του οποίου εφαρμόζονται συγκεκριμένες, πρακτικές πρωτοβουλίες. Αντανακλά ένα νέο όραμα για θέματα μετανάστευσης που χαρακτηρίζεται από μια συνολική, ισορροπημένη και προσεγμένη προσέγγιση στη διαχείριση αυτών των θεμάτων. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ζητήσει από τους αφρικανικούς εταίρους να ακολουθήσουν μια πολιτική που αποσκοπεί στην πρόληψη και τη μείωση της παράνομης μετανάστευσης. Αυτό όμως αποτελεί μια μόνο πτυχή της μεταναστευτικής πολιτικής η οποία, προκειμένου να είναι συνεπής, έχει επίσης ως στόχο να βελτιώσουν την οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης και την προώθηση της σύνδεσης μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης.

Δύο χρόνια αργότερα, η δεύτερη Ευρω-Αφρικανική Διάσκεψη για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη, που διοργανώθηκε στο Παρίσι το 2008, επιβεβαίωσε τη ζωτικότητα της διαδικασίας και είχε ως αποτέλεσμα την υιοθέτηση ενός φιλόδοξου τριετούς προγράμματος συνεργασίας.

Πηγή: <http://www.dialogueuroafricainmd.net/web/the-rabat-process>

- ✓ να αναπτύξουν τα νομικά και επιχειρησιακά μέσα για τη δημιουργία ευκαιριών κυκλικής μετανάστευσης και να συνεργαστούν με τις χώρες προέλευσης σχετικά με τη λαθρομετανάστευση
  - ✓ να ενσωματώσουν διατάξεις σχετικά με την κοινωνική ασφάλιση στις συμφωνίες σύνδεσης με χώρες εκτός ΕΕ.
7. Στον τομέα της ασφάλειας και της αποτελεσματικής διαχείρισης της λαθρομετανάστευσης, η ΕΕ και τα κράτη-μέλη οφείλουν:
- ✓ να αναπτύξουν μια προσέγγιση τεσσάρων φάσεων με ελέγχους των προσώπων που ζητούν θεωρήσεις σε όλα τα στάδια
  - ✓ να αποδεχθούν τις ενιαίες ευρωπαϊκές θεωρήσεις Σένγκεν
  - ✓ να χρησιμοποιούν τα κοινά προξενικά κέντρα για την έκδοση θεωρήσεων
  - ✓ να εξετάσουν την εφαρμογή μιας ηλεκτρονικής άδειας ταξιδιού για τους υπηκόους χωρών εκτός ΕΕ
  - ✓ να εξετάσουν λεπτομερέστερα τις διαδικασίες θεωρήσεων εισόδου, ειδικότερα αναφορικά με τις θεωρήσεις μακράς διαρκείας.
8. Για την Ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων είναι απαραίτητη η προστασία της ακεραιότητας του χώρου Σένγκεν, ως εκ τούτου οι χώρες και η ΕΕ θα πρέπει:
- ✓ να ενισχύσουν την επιχειρησιακή διάσταση του ευρωπαϊκού οργανισμού εξωτερικών συνόρων (Frontex)
  - ✓ να αναπτύξουν μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για τη διαχείριση των συνόρων με βάση τη βελτιωμένη χρήση των τεχνολογιών πληροφορικής
  - ✓ να εξακολουθήσουν να αναπτύσσουν και παρέχουν οικονομική στήριξη για την ανάπτυξη του ολοκληρωμένου ευρωπαϊκού συστήματος διαχείρισης συνόρων (EUROSUR)
  - ✓ να συνεργάζονται με χώρες εκτός ΕΕ για να αναπτύξουν τη διαχείριση των συνόρων στις αντίστοιχες χώρες προέλευσης και διέλευσης

- ✓ να αναπτύξουν συστήματα ελέγχου ενιαίας εξυπηρέτησης στα χερσαία σύνορα μέσω βελτιωμένης συνεργασίας μεταξύ των αρχών των χωρών της ΕΕ.
- 9. Αναφορικά με την εντατικοποίηση της καταπολέμησης της λαθρομετανάστευσης και τη μηδενική ανοχή, όσον αφορά την εμπορία ανθρώπων, η ΕΕ και οι χώρες της οφείλουν:
  - ✓ να χορηγούν πόρους για τη διεξαγωγή έρευνας σε περιπτώσεις παράνομης διακίνησης και εμπορίας
  - ✓ να συνεργάζονται με εκπροσώπους των εργαζομένων και των εργοδοτών για την αντιμετώπιση της παράνομης απασχόλησης
  - ✓ να αναπτύξουν εργαλεία για την ανάλυση των κινδύνων και να μεριμνήσουν για την αξιολόγηση των πολιτικών και τη βελτίωση των τεχνικών μέτρησης
  - ✓ να στηρίζουν τη συνεργασία μεταξύ διοικητικών αρχών, ειδικά όσον αφορά τους διασταυρωμένους ελέγχους, και να συνδράμουν στη δημιουργία ανταλλαγών ορθών πρακτικών
  - ✓ να ενθαρρύνουν τη χρήση βιομετρικών στοιχείων, ως αποτελεσματικού εργαλείου στην καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης και εμπορίας
  - ✓ να μεριμνήσουν ώστε τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα να ισχύουν και για τους υπηκόους χωρών εκτός ΕΕ που διαμένουν παράνομα στην ΕΕ
  - ✓ να χορηγήσουν προστασία και αρωγή στα θύματα εμπορίας, σε σχέση με την αποκατάσταση και επανένταξη στην κοινωνία
  - ✓ να διευρύνουν το νομοθετικό πλαίσιο, ώστε να εφαρμόζεται στα νέα φαινόμενα εγκληματικότητας που αφορούν λαθρομετανάστευση και γενετήσια εκμετάλλευση ανηλίκων
  - ✓ να διασφαλίσουν την αποτελεσματική εφαρμογή των διεθνών νομικών κειμένων στο τομέα της παράνομης διακίνησης μεταναστών και της εμπορίας ανθρώπων στην ΕΕ.

**10.** Καθώς, οι πολιτικές επιστροφής αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα των πολιτικών μετανάστευσης, κρίνεται αναγκαίο οι πολιτικές αυτές να έχουν τη μέγιστη δυνατή αποτελεσματικότητα και βιωσιμότητα. Για την επίτευξη αυτού του στόχου, θα πρέπει η ΕΕ και τα κράτη-μέλη:

- ✓ να διασφαλίσουν ότι οι αποφάσεις που αφορούν στην επιστροφή αναγνωρίζονται αμοιβαία στην ΕΕ και να προαγάγουν τη συνεργασία μεταξύ των χωρών της ΕΕ στην εκτέλεση αυτών των αποφάσεων
- ✓ να εξασφαλίσουν ότι έχει ενσωματωθεί η οδηγία σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων χωρών εκτός ΕΕ και ότι εφαρμόζεται από τη στιγμή που τίθεται σε ισχύ
- ✓ να αναπτύξουν μέσα εντοπισμού προσώπων που έχουν επαναπατριστεί χωρίς να διαθέτουν έγγραφα ταυτότητας και να εξετάσουν αν μια ευρωπαϊκή άδεια διέλευσης (laissez-passer) μπορεί να εφαρμοστεί στην περίπτωση των μεταναστών χωρίς έγγραφα ταυτότητας, οι οποίοι επιστρέφουν
- ✓ να ενθαρρύνουν την υλοποίηση συμφωνιών επανεισδοχής από χώρες εκτός ΕΕ
- ✓ να καθιερώσουν μια κοινή ευρωπαϊκή προσέγγιση στην νομιμοποίηση λαθρομεταναστών.

### 1.4.3. Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης

Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης(2010)<sup>73</sup>καθορίζει τις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) για τον **χώρο δικαιοσύνης, ελευθερίας και ασφάλειας** για την περίοδο 2010-14. Βάσει των επιτευγμάτων των προγραμμάτων του Τάμπερε και της Χάγης, τα οποία προηγήθηκαν, έχει ως στόχο να ανταποκριθεί στις μελλοντικές προκλήσεις και να ενισχύσει περαιτέρω τον χώρο δικαιοσύνης, ελευθερίας και ασφάλειας με δράσεις, οι οποίες εστιάζονται στα ενδιαφέροντα και στις ανάγκες των πολιτών.

Προκειμένου να εξασφαλίσει μια ασφαλή Ευρώπη, όπου γίνονται σεβαστά τα θεμελιώδη δικαιώματα και οι ελευθερίες των πολιτών, το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης επικεντρώνεται στις ακόλουθες προτεραιότητες:

Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια πρέπει να μεταμορφωθεί από αφηρημένη ιδέα σε απτή πραγματικότητα. Πρέπει να παραχωρεί στους υπηκόους της ΕΕ τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις ελευθερίες που κατοχυρώνονται στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών. Οι πολίτες της ΕΕ πρέπει να μπορούν να ασκούν τα δικαιώματα αυτά εντός και εκτός της ΕΕ, γνωρίζοντας ταυτόχρονα ότι η ιδιωτική τους ζωή γίνεται σεβαστή, ειδικότερα όσον αφορά την προστασία των προσωπικών δεδομένων. Η Ευρώπη των δικαιωμάτων πρέπει να είναι ένας χώρος στον οποίο:

- ❖ οι πολίτες και τα μέλη των οικογενειών τους μπορούν να ασκούν πλήρως το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας
- ❖ η πολυμορφία γίνεται σεβαστή και οι περισσότεροι ευάλωτες ομάδες πολιτών (παιδιά, μειονότητες όπως οι Ρομά, θύματα βίας κ.α.) προστατεύονται, ενώ καταπολεμούνται ο ρατσισμός και η ξενοφοβία

---

<sup>73</sup> Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης – Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες [Επίσημη Εφημερίδα C 115 της 4.5.2010]

Βάσει του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, η ΕΕ πρέπει να αναπτύξει μια ολοκληρωμένη και ευέλικτη μεταναστευτική πολιτική. Η πολιτική αυτή θα πρέπει να επικεντρώνεται στην αλληλεγγύη και την υπευθυνότητα και να ανταποκρίνεται στις ανάγκες, τόσο των χωρών της ΕΕ, όσο και των μεταναστών. Θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις ανάγκες της αγοράς εργασίας των χωρών της ΕΕ, ελαχιστοποιώντας ταυτόχρονα τη διαρροή εγκεφάλων από τρίτες χώρες. Πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή δυναμικές πολιτικές ένταξης, οι οποίες εξασφαλίζουν τα δικαιώματα των μεταναστών. Επιπλέον, μια κοινή μεταναστευτική πολιτική πρέπει να περιλαμβάνει μια αποτελεσματική και βιώσιμη πολιτική επιστροφής, ενώ θα πρέπει να συνεχιστούν οι προσπάθειες για την πρόληψη, τον έλεγχο και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Πρέπει, επίσης, να ενισχυθούν ο διάλογος και οι εταιρικές σχέσεις με τρίτες χώρες (διέλευσης και καταγωγής), ειδικότερα μέσω της περαιτέρω ανάπτυξης της Παγκόσμιας Προσέγγισης της Μετανάστευσης.

Σύμφωνα, επίσης, με την Επιτροπή, οφείλουν να καταβληθούν προσπάθειες για τη σύσταση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου (ΚΕΣΑ) έως το 2012. Στο πλαίσιο αυτό, είναι απαραίτητη η ανάπτυξη της μελλοντικής ευρωπαϊκής υπηρεσίας υποστήριξης για το άσυλο (EASO).

## 1.5. ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΕ

### 1.5.1. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

Ενώ η εκπαιδευτική πολιτική συνεχίζει να εμπίπτει στις αρμοδιότητες των κρατών μελών, τα κράτη μέλη έχουν δείξει ενδιαφέρον να συνεργαστούν μεταξύ τους στο θέμα της ένταξης των παιδιών μεταναστών. Στην πραγματικότητα, η ΕΕ έχει ήδη υιοθετήσει μέτρα που επηρεάζουν τις πολιτικές των κρατών μελών, ειδικά μέσα από:

- ❖ το κοινό πρόγραμμα για την ένταξη
- ❖ το πρόγραμμα για τη δια βίου μάθηση
- ❖ το πρόγραμμα Νεολαία εν δράσει
- ❖ τα διαρθρωτικά ταμεία
- ❖ το ευρωπαϊκό έτος ίσων ευκαιριών για όλους (2007)
- ❖ το ευρωπαϊκό έτος διαπολιτισμικού διαλόγου (2008)

Αντίστοιχα και τα κράτη μέλη, άλλα σε μεγαλύτερο και άλλα σε μικρότερο βαθμό, έχουν υιοθετήσει συγκεκριμένες στρατηγικές για ειδικές πτυχές της εκπαιδευτικής πρόκλησης, όπως:

- ❖ μέτρα που προάγουν την εκμάθηση των γλωσσών υποδοχής και καταγωγής
- ❖ εξειδικευμένη υποστήριξη με τη μορφή ποσοστώσεων, υποτροφιών και επιχορηγήσεων σε μετανάστες και σχολεία
- ❖ συμπληρωματική εκπαιδευτική υποστήριξη, σχολεία δεύτερης ευκαιρίας και εκπαίδευση ενηλίκων
- ❖ στρατηγικές πρόληψης για την εξασφάλιση ενιαίας εκπαίδευσης
- ❖ κατάρτιση των διδασκόντων, ώστε να εξασφαλιστούν ποιοτικά πρότυπα
- ❖ διαπολιτισμική παιδεία.

Ο υψηλός αριθμός παιδιών από οικογένειες μεταναστών δημιουργεί προκλήσεις για την εκπαίδευση σε διάφορα επίπεδα:



- ❖ τάξη και σχολείο: είναι αναγκαίο να καλύπτονται περισσότερες μητρικές γλώσσες, πολιτιστικές απόψεις και δεξιότητες, να προσαρμοστούν οι δεξιότητες διδασκαλίας και να δημιουργηθούν συνδέσεις μεταξύ των οικογενειών μεταναστών και των κοινοτήτων,
- ❖ σχολικά συστήματα: οι διαφορές μεταξύ των σχολείων λόγω του διαχωρισμού, βάσει της κοινωνικοοικονομικής σχέσης, πρέπει να αποφεύγονται.

Σε σύγκριση με τους συνομήλικούς τους, πολλά από τα παιδιά που προέρχονται από οικογένειες μεταναστών έχουν χαμηλότερο επίπεδο σχολικών επιδόσεων. Λιγότερα παιδιά μετανάστες εγγράφονται στην προσχολική και την τριτοβάθμια εκπαίδευση. Επιπλέον, το ποσοστό ατόμων που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο είναι πολύ υψηλότερο για αυτά τα παιδιά. Σε ορισμένες χώρες, η κατάσταση όσον αφορά σε αυτά τα θέματα επιδεινώθηκε από την πρώτη στη δεύτερη γενιά μεταναστών, επισημαίνοντας ότι τα εκπαιδευτικά συστήματα αποτυγχάνουν να προάγουν την ένταξη.

Το εκπαιδευτικό μειονέκτημα που βιώνουν τα παιδιά από οικογένειες μεταναστών σχετίζεται με πολλούς παράγοντες. Ορισμένοι από αυτούς τους παράγοντες συνδέονται με την ατομική κατάσταση των μαθητών, όπως:

- ❖ την κοινωνικοοικονομική τους κατάσταση
- ❖ την απαξίωση των γνώσεών τους ή την έλλειψη αναγνώρισης των προσόντων τους
- ❖ την ελλιπή ικανότητα χρήσης της γλώσσας υποδοχής
- ❖ τις χαμηλές προσδοκίες των οικογενειών και των κοινοτήτων
- ❖ την έλλειψη προτύπων ρόλων.

### **1.5.2. Η ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΤΩΝ ΠΑΙΔΙΩΝ ΠΟΥ ΠΡΟΕΡΧΟΝΤΑΙ ΑΠΟ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΕΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ**

Με την Πράσινη Βίβλο της 3ης Ιουλίου 2008 «*Μετανάστευση και κινητικότητα: προκλήσεις και ευκαιρίες για τα εκπαιδευτικά συστήματα της ΕΕ*» [COM(2008) 423], η Επιτροπή ξεκίνησε ουσιαστικά μία δημόσια διαβούλευση σχετικά με την εκπαιδευτική πολιτική για τα παιδιά από οικογένειες μεταναστών. Τα θέματα που εξετάζονται ως περιεχόμενο της Πράσινης Βίβλου είναι οι προκλήσεις αναφορικά με την πολιτική και οι πιθανοί τρόποι αντιμετώπισης των προκλήσεων αυτών, ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) όσον αφορά αυτό το τελευταίο και το μέλλον της οδηγίας 77/486/ΕΟΚ περί της σχολικής φοιτήσεως των τέκνων των διακινούμενων εργαζομένων.

Σύμφωνα με τα στοιχεία που παρουσιάζονται, και σε συνδυασμό με τα υψηλότερα στην ιστορία επίπεδα εισροής υπηκόων τρίτων χωρών στην ΕΕ, παράλληλα με τα υψηλά επίπεδα εσωτερικής μετακίνησης στην ΕΕ μετά τις δύο διευρύνσεις, είχαν ως αποτέλεσμα τα σχολεία σε ορισμένες χώρες της ΕΕ να αντιμετωπίσουν μια ξαφνική και απότομη αύξηση του αριθμού των παιδιών αυτών.

Από τα στοιχεία του προγράμματος PISA (2006), που επικαλείται η Βίβλος, προκύπτει ότι το 10% τουλάχιστον του σχολικού πληθυσμού στην ηλικία των 15 ετών στις χώρες της ΕΕ-15, είτε γεννήθηκαν στο εξωτερικό, είτε και οι δυο τους γονείς έχουν γεννηθεί σε άλλη χώρα και το ποσοστό αυτό πλησιάζει το 15% στην τετάρτη τάξη του δημοτικού σχολείου. Σε ορισμένες χώρες, όπως η Ιρλανδία, η Ιταλία και η Ισπανία, το ποσοστό των μαθητών που έχουν γεννηθεί σε άλλη χώρα τριπλασιάστηκε ή τετραπλασιάστηκε μετά το 2000. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, ο αριθμός των μαθητών που εγγράφονται στα σχολεία αμέσως μετά την άφιξή τους από το εξωτερικό αυξήθηκε κατά 50% σε διάστημα δύο χρόνων, αυξάνοντας τον ήδη υψηλό αριθμό μαθητών από οικογένειες μεταναστών. Επιπλέον, οι μεταναστευτικές ροές έχουν την τάση να καταλήγουν σε συγκέντρωση των μαθητών μεταναστών σε αστικές περιοχές και σε συγκεκριμένες πόλεις, π.χ. στο

Ρότερνταμ, στο Μπέρμιγχαμ ή στις Βρυξέλλες, ο μισός σχεδόν σχολικός πληθυσμός προέρχεται από οικογένειες μεταναστών. Στη Μαδρίτη, το ποσοστό των μαθητών μεταναστών έχει δεκαπλασιαστεί σε σύγκριση με το 1991.

### ***Η διαπίστωση του μορφωτικού ελλείμματος.***

Η Πράσινη Βίβλος διαπιστώνει, με βάση τα στοιχεία της έρευνα PISA του ΟΟΣΑ για τις τυπικές σχολικές δεξιότητες των εφήβων ηλικίας 15 ετών, ότι οι επιδόσεις των μαθητών μεταναστών αυτής της ηλικιακής ομάδας είναι συστηματικά χαμηλότερες από εκείνες των μαθητών της χώρας υποδοχής, σε όλους τους θεματικούς τομείς που εξετάστηκαν, δηλαδή στις φυσικές επιστήμες, στα μαθηματικά και στην ανάγνωση, τομέας στον οποίο παρατηρείται και η μεγαλύτερη διαφορά.

Παράλληλα, επισημαίνεται, ότι αυτή η εικόνα των χαμηλών επιδόσεων επαναλαμβάνεται και στα συγκριτικά στοιχεία που συνδέονται με την εγγραφή των μαθητών μεταναστών στα σχολεία. Αν και η κατάσταση έχει βελτιωθεί με το πέρασμα του χρόνου, στις περισσότερες χώρες δεν είναι τόσο συνηθισμένο οι μαθητές μετανάστες να εγγράφονται στην προσχολική εκπαίδευση και η τάση είναι να εγγράφονται σε μεγαλύτερη ηλικία από τους συνομηλίκους τους.

Επίσης, η Πράσινη Βίβλος θεωρεί πως στην έρευνα PISA υπογραμμίζεται ένα στοιχείο, το οποίο πρέπει να ανησυχήσει τους υπεύθυνους για τη χάραξη της εκπαιδευτικής πολιτικής: σε ορισμένες χώρες οι διαφορές των επιδόσεων και στους τρεις θεματικούς τομείς είναι μεγαλύτερες στους μαθητές μετανάστες δεύτερης γενιάς παρά στους μαθητές μετανάστες πρώτης γενιάς. Αυτό σημαίνει ότι στις περιπτώσεις αυτές η εκπαίδευση έχει αποτύχει να λειτουργήσει ως παράγοντας ένταξης των μεταναστών.

Παράλληλα με το μορφωτικό έλλειμμα, το κείμενο της Επιτροπής προχωράει και σε περαιτέρω διαπιστώσεις που αφορούν στις επιπτώσεις της μετανάστευσης στα εκπαιδευτικά συστήματα, διαπιστώνει τις βασικές αιτίες στις οποίες οφείλεται το εκπαιδευτικό μειονέκτημα των παιδιών που προέρχονται από οικογένειες

μεταναστών, όπως το οικογενειακό περιβάλλον και η κοινωνικοοικονομική τους κατάσταση, παράλληλα με στοιχεία που αφορούν το σχολικό περιβάλλον και φυσικά τον παράγοντα της γλώσσας που διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στο σύνολο του εκπαιδευτικού εγχειρήματος. Επίσης, αναγνωρίζει και κάποιες θετικές πρωτοβουλίες και προγράμματα, όπως αναφέραμε και παραπάνω, που εφαρμόζουν τα κράτη-μέλη με θετικό αντίκτυπο στην προσπάθεια ενσώματης των παιδιών αυτών.

Ωστόσο, κατά την εκτίμησή μας κομβικό πολιτικό ρόλο στη στόχευση της Βίβλου παίζει η οδηγία 77/486/ΕΟΚ<sup>74</sup> περί της σχολικής φοιτήσεως των τέκνων διακινουμένων εργαζομένων και η μετεξέλιξη ή η εξεύρεση ενός νέου τρόπου εφαρμογής της. Πρόκειται για μια οδηγία που εκδόθηκε το 1977, όταν ακόμα η τότε ΕΟΚ αριθμούσε μόλις 9 μέλη. Καταρχήν επισημαίνεται ότι η μεταφορά, η εφαρμογή και η παρακολούθηση της οδηγίας, όπως αποδείχτηκε, είχαν δυσκολίες, επειδή, εν μέρει τουλάχιστον, το πλαίσιο της διαχείρισης της μετανάστευσης μέσω διμερών συμφωνιών των κρατών μελών, βάσει του οποίου είχε εκπονηθεί η οδηγία, δεν ίσχυε πλέον κατά το χρόνο της έγκρισής της. Με δεδομένες τις δυσκολίες που υπήρξαν σχετικά με τη διμερή συνεργασία, η οποία ήταν απαραίτητη για την τυπική εφαρμογή της οδηγίας, δεν είναι προφανές με ποιον τρόπο μπορεί να βελτιωθεί η εφαρμογή της σήμερα στην ΕΕ των 27 κρατών μελών.

Μια πολύ εύστοχη διαπίστωση αφορά στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Σήμερα, η πρόκληση αφορά σε πολύ μεγάλο βαθμό την εκπαίδευση των παιδιών που προέρχονται από τρίτες χώρες και η κατάσταση αυτή δεν καλύπτεται από την οδηγία.

Επίσης, θα πρέπει να αξιολογηθεί η προστιθέμενη αξία των διατάξεων της οδηγίας για τη χάραξη της εκπαιδευτικής πολιτικής. Η πρώτη διάταξη της οδηγίας, σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα, «ώστε να

---

<sup>74</sup> Οδηγία 77/486/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Ιουλίου 1977, περί της σχολικής φοιτήσεως των τέκνων διακινουμένων εργαζομένων (ΕΕ L 199 της 6.8.1977, σ. 32-33).

παρέχεται στην επικράτειά τους [υπέρ των τέκνων των διακινούμενων εργαζομένων] δωρεάν εκπαίδευση υποδοχής, η οποία περιλαμβάνει ιδίως τη διδασκαλία της επίσημης γλώσσας ή μιας από τις επίσημες γλώσσες του κράτους υποδοχής», φαίνεται ότι δεν είχε μεγάλο αντίκτυπο στη διαμόρφωση των πολιτικών των κρατών μελών λόγω των πολύπλοκων προκλήσεων που περιγράφονται στην οδηγία.

Τέλος, η δεύτερη διάταξη της οδηγίας, σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη λαμβάνουν «σε συνεργασία με τα κράτη καταγωγής τα κατάλληλα μέτρα με σκοπό την προώθηση σε συνδυασμό με την κανονική εκπαίδευση, της διδασκαλίας της μητρικής γλώσσας και του πολιτισμού της χώρας καταγωγής» φαίνεται να επιτρέπει μεγάλο περιθώριο ευελιξίας, αναφορικά με τον τρόπο εκπλήρωσης της υποχρέωσης αυτής.

## **1.6. ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΎΝΤΑΞΗ**

Οι μετανάστες συμβάλλουν ενεργά στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη των ευρωπαϊκών κοινωνιών. Η επιτυχής ενσωμάτωσή τους στην κοινωνία της χώρας υποδοχής είναι το κλειδί για τη μεγιστοποίηση των δυνατοτήτων της νόμιμης μετανάστευσης και την αξιοποίηση της συνεισφοράς, που μπορεί να έχει η μετανάστευση στην ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παρά το γεγονός ότι η ΕΕ δεν είναι υπεύθυνη για την ενσωμάτωση, υποστηρίζει τις εθνικές και τοπικές πολιτικές στον τομέα του συντονισμού, της ανταλλαγής γνώσεων και της χρηματοδότησης.

Η συνεργασία των κρατών μελών της ΕΕ για την ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών ξεκίνησε με το πρόγραμμα του Τάμπερε, όπως αναφέραμε και παραπάνω. Οι Κοινές Βασικές Αρχές για την πολιτική ενσωμάτωσης των μεταναστών, που συμφωνήθηκαν το 2004<sup>75</sup>, παρέχουν ένα ισχυρό πλαίσιο για τη χάραξη πολιτικής στον τομέα αυτό. Υπογραμμίζουν τη σημασία μιας ολιστικής προσέγγισης για την

---

<sup>75</sup> Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου  
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf)

ενσωμάτωση και αποσκοπούν, μεταξύ άλλων, στην παροχή βοήθειας στα κράτη μέλη για τη διαμόρφωση των αντίστοιχων πολιτικών. Επίσης, χρησιμεύουν ως βάση για τα κράτη μέλη να διερευνήσουν το πώς οι Ευρωπαϊκές, εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές μπορούν να συνεργαστούν για την ανάπτυξη και την εφαρμογή των πολιτικών ένταξης.

Η Κοινή Ατζέντα για την Ενσωμάτωση που εξέδωσε η Επιτροπή το 2005<sup>76</sup> έχει βοηθήσει να εφαρμοστούν οι Κοινές Βασικές Αρχές. Η πολιτική της ΕΕ ενισχύεται επίσης με το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης, όπως είδαμε παραπάνω, και της στρατηγικής Ευρώπη 2020<sup>77</sup>, όπου ένας από τους πρωταρχικούς στόχους είναι να αυξηθεί το ποσοστό απασχόλησης στις ηλικίες από 20 έως 64 ετών στην ΕΕ σε 75%. Ένα από τα μέσα με τα οποία θα γίνει αυτό είναι και η καλύτερη ενσωμάτωση των νόμιμων μεταναστών.

Πολιτική διαβούλευση για την ενσωμάτωση πραγματοποιείται τακτικά στο πλαίσιο των σχετικών υπουργικών διασκέψεων (Γκρόνιγκεν 2004, Πόστονταμ 2007, Vichy 2008, Σαραγόσα 2010). Η Επιτροπή συνέβαλε στην υπουργική Διάσκεψη του 2010 με μια έκθεση, με στόχο την ενοποίηση του πλαισίου της ΕΕ για την ενσωμάτωση. Σε αυτή την έκθεση, τονίζει την πρόοδο που έχει σημειωθεί και τα μέτρα που απαιτούνται για τη βελτίωση των στρατηγικών ενσωμάτωσης, δηλαδή την προώθηση των κοινών αξιών της ΕΕ, τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με την αντίληψη του κοινού για τους μετανάστες και τη νόμιμη μετανάστευση, την ανάπτυξη ευρωπαϊκών ενοτήτων (modules) για την ενσωμάτωση και τον προσδιορισμό σχετικών δεικτών αναφοράς για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων.

Τον Ιούλιο του 2011, η Επιτροπή πρότεινε μια Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την ενσωμάτωση των μη Ευρωπαίων μεταναστών<sup>78</sup>, εστιάζοντας σε μέτρα για να

---

<sup>76</sup> [COM(2005) 389] A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union

<sup>77</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)

<sup>78</sup> [COM(2011) 455] European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals

ενισχύσει την οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική και πολιτική συμμετοχή τους, δίνοντας έμφαση στην ανάπτυξη τοπικών δράσεων. Η νέα αυτή ατζέντα υπογραμμίζει τις προκλήσεις που πρέπει να αντιμετωπιστούν, αν η ΕΕ επιθυμεί να επωφεληθεί πλήρως από τις δυνατότητες που προσφέρει η μετανάστευση και η αξία της διαφορετικότητας. Διερευνά επίσης το ρόλο των χωρών προέλευσης στη διαδικασία ενσωμάτωσης.

Στο πλαίσιο αυτής της ατζέντας, η Επιτροπή δημιουργεί μία ευέλικτη «εργαλειοθήκη», από την οποία οι εθνικές αρχές θα είναι σε θέση να επιλέξουν τα πλέον ενδεδειγμένα για τη χώρα τους μέτρα, που θα βοηθήσουν στην αποτελεσματική εφαρμογή των αντίστοιχων πολιτικών και στόχων.

Τέλος, κάποια από τα διαθέσιμα μέσα σε επίπεδο ΕΕ για την υποστήριξη της ενσωμάτωσης είναι μεταξύ άλλων:

- ✓ Το δίκτυο των εθνικών σημείων επαφής για την ενσωμάτωση, που επιτρέπει την ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών μεταξύ των κρατών της ΕΕ με σκοπό την εξεύρεση λύσεων για την επιτυχή ενσωμάτωση και τη διατήρηση της εθνικής πολιτικής σε συνέργεια με τις κοινοτικές πρωτοβουλίες.
- ✓ Το ευρωπαϊκό φόρουμ για την ένταξη<sup>79</sup> είναι μια πλατφόρμα διαλόγου με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη που δραστηριοποιούνται στον τομέα της ενσωμάτωσης.
- ✓ Ο ευρωπαϊκός δικτυακός τόπος για την ενσωμάτωση<sup>80</sup> είναι το κύριο σημείο επαφής για την άμεση ανταλλαγή πληροφοριών, τεκμηρίωσης και on-line συλλογής δεδομένων, καθώς και για δραστηριότητες «οικοδόμησης κοινότητας διαλόγου» μεταξύ των βασικών φορέων που δραστηριοποιούνται στην διαδικασία ενσωμάτωσης στην Ευρώπη.

---

<sup>79</sup> <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>

<sup>80</sup> <http://ec.europa.eu/ewsi/en/index.cfm>

- ✓ Έχει συνταχθεί ένα εγχειρίδιο<sup>81</sup> για τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής για την ένταξη και για όσους δραστηριοποιούνται στο ζήτημα, με σκοπό τη δομημένη παροχή πληροφοριών, από τις οποίες τα κράτη μπορούν να επωφεληθούν κατά τη διαδικασία εκπόνησης πολιτικής για την επιτυχή ενσωμάτωση.
- ✓ Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης<sup>82</sup> υποστηρίζει τις προσπάθειες των κρατών-μελών να επιτρέψουν σε υπηκόους τρίτων χωρών να ενταχθούν στην ευρωπαϊκή κοινωνία.

Ένα από τα βασικά συμπεράσματα που θα μπορούσαμε να συνάγουμε από τα ανωτέρω κεφάλαια είναι η πρόθεση, τουλάχιστον σε ρηματικό και διακηρυκτικό επίπεδο, της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των οργάνων που τη συγκροτούν να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά, τόσο της μεταναστευτικές ροές, όσο και τα δεδομένα προβλήματα των πολυπολιτισμικών κοινωνιών της Ένωσης, με στόχο να δημιουργήσουν τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για να μετατραπεί η νόμιμη μετανάστευση σε ένα πραγματικό πυλώνα ανάπτυξης των κρατών μελών δίνοντας παράλληλα την ευκαιρία στους ίδιους τους μετανάστες να ενσωματωθούν ομαλά στις χώρες υποδοχής και να επωφεληθούν, αντίστοιχα.

Ωστόσο, οι συνεχείς αυτές προσπάθειες, τα κείμενα και τα μέτρα που υιοθετούνται τα τελευταία δέκα χρόνια αναδεικνύουν σαφώς και τα ελλείμματα και τις δυσκολίες που παρουσιάζει ένα τέτοιο εγχείρημα.

Η διαφορετικότητα των παραδόσεων μεταξύ των κρατών μελών σε σχέση με τη μετανάστευση και την ιστορική της εξέλιξη, αλλού εδραιωμένη και θεμελιωμένη και αλλού αιφνιδιαστική, σε συνδυασμό με τα διαφορετικά και σύνθετα δημογραφικά δεδομένα που επικρατούν στην ΕΕ των 27, πλέον, αποτελούν παράγοντες ανάσχεσης σε αυτό που διακηρύσσεται ως προσπάθεια κοινής μεταναστευτικής πολιτικής.

---

<sup>81</sup> European Commission (2010). Handbook on Integration for policy-makers and practitioners, Third edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union

<sup>82</sup> [http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/integration/funding\\_integration\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/integration/funding_integration_en.htm)



Αυτή η ανάλυση ενισχύεται και από παράγοντες, όπως η αρχή της επικουρικότητας, καθώς τα κράτη μέλη ως κυρίαρχα χαράζουν μόνο τους το τελικό πλαίσιο και την ατζέντα, τόσο για τη μεταναστευτική, όσο και για την κοινωνική και εκπαιδευτική τους πολιτική. Επίσης, ο κεντρικός σχεδιασμός πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ και ειδικότερα η υλοποίηση δυσχεραίνεται από τις σύνθετες οικονομικές διαστάσεις, δεδομένης της παρούσας οικονομικής συγκυρίας, που δημιουργεί επιπρόσθετα εμπόδια.

Διακρίνονται, όμως, και κάποια ευρύτερα ζητήματα, που έχουν να κάνουν με την ίδια τη δομή και την προοπτική της Ένωσης, τα οποία ξεκινούν από την στασιμότητα που παρουσιάζει το ενωσιακό εγχείρημα σε πολιτικό επίπεδο, ενισχυόμενο και από τα ζητήματα που ανέκυψαν με τη διεύρυνση, τις διάφορες θεσμικές και κανονιστικές ασυμμετρίες, γεγονός που καταλήγει στην εκφρασμένη διαπίστωση του ελλείμματος διακυβέρνησης εντός της ΕΕ. Ωστόσο, σε όλα αυτά θα επανέλθουμε και σε επόμενο στάδιο της διατριβής.

## 2. Η Αγγλική-Βρετανική Περίπτωση

---

### 2.1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΥΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΟΤΗΤΑΣ

Για αιώνες η Βρετανία περηφανευόταν για την ετοιμότητά της να προσφέρει φιλοξενία σε πρόσφυγες, ενώ το αυθόρμητο καλωσόρισμά της συνήθως εξαρτιόταν από τον αριθμό και το χρώμα του δέρματος των προσφύγων (Clough, 1978, σ.6).

Πριν από τα μέσα του 20<sup>ου</sup> αιώνα, η Βρετανία υπήρξε μια κατεξοχήν χώρα με υψηλά επίπεδα αποδημίας και εσωτερικής μετακίνησης μεταξύ των διαφόρων εθνών εντός του Βρετανικού κράτους. Μέχρι και τις αρχές του 19<sup>ου</sup> αιώνα, η μεγάλη πλειοψηφία των μεταναστών προς την Βρετανία ήταν ευρωπαϊκής καταγωγής (Miles, 1993, σ.130).

Πιο εντυπωσιακή υπήρξε η μαζική έξοδος εποχικών και μόνιμων Ιρλανδών εργαζόμενων στη βιομηχανική καρδιά της Αγγλίας, της Νότιας Ουαλίας και της Δυτικής Σκωτίας. Κυρίως ανειδίκευτοι και ημι-ειδικευμένοι εργάτες, οι οποίοι μοιράστηκαν το όνειδος του θρησκευτικού και πολιτισμικού στίγματος της καταγωγής τους. Αντίστοιχη ρατσιστική

εχθρότητα συναντιέται στους 120.000 Εβραίους μετανάστες που προήλθαν από τα πογκρόμ της Ρωσίας μεταξύ του 1875 και του 1914 (Pearson, 2001, σ.80). Οι Γερμανοί και σε λιγότερο βαθμό οι Ιταλοί μετανάστες υπόκειντο σε φαινόμενα ξενοφοβικής βίας, η οποία εντάθηκε καθώς ξέσπασε ο πόλεμος.

Μια σοβαρή έλλειψη σε εργατικό δυναμικό στο τέλος του Δεύτερου Παγκόσμιου Πολέμου προσεγγίστηκε αρχικά μέσα από μία τακτική παροχής μικρής διάρκειας αδειών παραμονής και συμβολαίων εργασίας, κυρίως από το Ευρωπαϊκό Σχήμα Εθελοντισμού, που έφερε στη Βρετανία 90.000 ξένους εργαζόμενους από την Πολωνία, την Ιταλία και άλλα Ευρωπαϊκά στρατόπεδα προσφύγων (Miles, 1993, σ.155-7). Αλλά η Βρετανία σε αντίθεση με τα περισσότερα βορειοδυτικά κράτη δεν χρησιμοποίησε εκτεταμένα «επισκέπτες εργαζόμενους» και σύντομα επέστρεψε στους υπεράκτιους υπηκόους της ως πηγή εργασίας (Pearson, 2001, σ.81).

Οι εργάτες συνέχισαν να ρέουν διαμέσου της Ιρλανδικής Θάλασσας, αλλά το πλεόνασμα από την αποικιακή εργατική δύναμη άρχισε να εμφανίζεται ως πιθανή λύση στην έλλειψη εργατικού δυναμικού (Pearson, 2001, σ.81).

Η ιστορία των μαύρων και των Ασιατών στη Βρετανία πηγαίνει αιώνες πίσω (Fryer, 1984). Στο δέκατο όγδοο αιώνα χιλιάδες σκλάβοι και πρώην σκλάβοι, πολλοί από αυτούς παιδιά, εργάζονταν ως υπάλληλοι σε νοικοκυριά ανώτερης τάξης. Αλλά η πιο εκτεταμένη μετανάστευση, με πολιτικούς όρους, εργαζομένων από πρώην Βρετανικές αποικίες στην Ινδική υποήπειρο, την Καραϊβική και την Αφρική, συνέβη μετά το 1945.

Μία από τις συνέπειες της Πράξης McCarran-Walter ήταν η ενίσχυση των περιορισμών μετανάστευσης από την Καραϊβική, ιδιαίτερα της Τζαμαϊκανής εργασίας, στις Ηνωμένες Πολιτείες (Pearson, 2001, σ. 81). Η επίδραση αυτής της πολιτικής έφτασε στις ακτές της Βρετανίας, όπου πολλοί εργοδότες εντεινόμενα έψαχναν για εργαζόμενους. Μέχρι το 1961 υπήρχαν πάνω από μισό εκατομμύριο άνθρωποι με προέλευση από τη Νέα Κοινοπολιτεία στη Βρετανία, οι οποίοι απασχολούνταν κυρίως σε ημι-ειδικευμένα και ανειδίκευτη χειρονακτική εργασία, η οποία θεωρείτο μη ελκυστική και μη ανταγωνιστική από το τοπικό λευκό εργατικό δυναμικό.

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1960, η Βρετανική υπηκοότητα, ιθαγένεια και εθνικότητα επανακαθορίστηκε (Pearson, 2001, σ.82). Με λίγα λόγια, η μετανάστευση από τη Νέα

Κοινοπολιτεία θεωρήθηκε ότι δημιούργησε ένα «πρόβλημα φυλετικών σχέσεων». Το 1962 ο Νόμος για τους Μετανάστες της Κοινοπολιτείας επιβεβαίωσε τη μετατροπή από την οπτική του υπηκόου της Μεγάλης Βρετανίας σε αυτή του «έγχρωμου μετανάστη», ενώ ένας άλλος νόμος (το 1971) ενίσχυσε τη διάκριση μεταξύ «του αληθινού Βρετανού» και των υπόλοιπων (Pearson, 2001, σ.82).

Αρχικά, υπήρξε διαφωνία μεταξύ των πολιτικών ηγετών του Εργατικού και του Συντηρητικού Κόμματος σχετικά με την ηθική και την αποτελεσματικότητα του να απορρίπτεις την «οικογένεια» της Κοινοπολιτείας, αλλά εν τέλει διαμορφώθηκε η απαραίτητη συναίνεση μεταξύ του δεξιού κέντρου και της αριστεράς, τόσο εσωτερικά όσο και μεταξύ των αντίπαλων κοινοβουλευτικών κομμάτων.

Μεταξύ του 1962 και 1981 η εξέλιξη της βρετανικής νομοθεσίας για τη μετανάστευση και την εθνικότητα αντανακλά μια «δυναστική στροφή» από την υπηκοότητα στην εθνική ιθαγένεια (Joppke, 1995, σ.35). Το 1981 ο Νόμος περί ιθαγένειας εισήγαγε την ανατροπή μιας σύμβασης χιλίων ετών για τη χορήγηση αυτόματης υπηκοότητας για τα παιδιά που έχουν γεννηθεί στη Βρετανία από μη-Βρετανούς γονείς. Με αυτή την πράξη δημιουργήθηκαν διακρίσεις μεταξύ των πολιτισμικών, εθνικών και νομικών εννοιών της «βρετανικότητας», με μόνο εκείνους με άμεση γενεαλογική σύνδεση και παραμονή να τους χορηγείται «πλήρης» ένταξη στο κράτος.

Το καλοκαίρι του 1967 χαρακτηρίστηκε από «φυλετικές εξεγέρσεις» με συγκρούσεις μεταξύ ρατσιστικών και αντιρατσιστικών ομάδων και τα περιστατικά της αστυνομικής βίας έδειξαν ξεκάθαρα ότι η φυλετική ένταση παραμένει παρά τις κλειστές πόρτες στην μετανάστευση. Ο Roy Jenkins, του Εργατικού Κόμματος και Γραμματέας του Υπουργείου Εσωτερικών στα μέσα της δεκαετίας του 1960, έδωσε τον τόνο για μια «φιλελεύθερη ώρα» στην φυλετική ενσωμάτωση με την προτροπή του για την πολιτισμική πολυμορφία και τις ίσες ευκαιρίες μέσα σε μια ατμόσφαιρα αμοιβαίας ανοχής.

Ωστόσο, ήταν η διαβόητη αποστροφή του Enoch Powell (το 1968) για την προοπτική μιας άθλιας εισβολής από ορδές αναφομοίωτων, η οποία τελικά εδραίωσε τη Συμφωνία Εργατικών και Συντηρητικών ότι η «ενσωμάτωση» θα πρέπει προωθηθεί μέσα όμως από αμοιβαία καθορισμένα όρια (Pearson, 2001, σ.135).

Τη δεκαετία του 1970 ψηφίζεται ο Νόμος για τις Φυλετικές Σχέσεις και τη δημιουργία της Επιτροπής για τη Φυλετική Ισότητα, και συστήνονται τα τοπικά Συμβούλια Φυλετικών Σχέσεων (1976) για την παροχή κοινωνικής πρόνοιας και για την παρακολούθηση των φυλετικών διακρίσεων. Ένα πρώτο ουσιαστικό βήμα για την εδραίωση της ανεκτικότητας ως μείζονος συνιστώσας μια πολυπολιτισμικής κοινωνίας στην πράξη.

Η Έκθεση Scarman (1981) σχετικά με το φυλετικό μειονέκτημα, η οποία ήταν αποτέλεσμα της περαιτέρω φυλετικής έντασης στο νότιο Λονδίνο, επέκρινε ως αιτίες την αστική φτώχεια και τις αδικίες του βίου, και όχι τον ρατσισμό.

Η έκθεση Swann (το 1985) σηματοδότησε την επίσημη στροφή προς την πολυπολιτισμικότητα στη Βρετανία, τονίζοντας τη «διαφορετικότητα μέσα στην ενότητα» και την αναγνώριση των διαφορετικών τρόπων του να «είσαι Βρετανός». Η έκθεση Swann οδήγησε στην ίδρυση περισσότερων ανεξάρτητων και εθελοντικά υποστηριζόμενων σχολείων για διαφορετικές «κουλτούρες», για μεγαλύτερη ευελιξία στον τρόπο ένδυσης, διατροφής και αναλυτικών προγραμμάτων στα «πολυφυλετικά» σχολεία, και στην πρόσληψη περισσότερων Ασιατών και έγχρωμων δασκάλων.

Αλλά, όπως σημειώνει ο Vertovec (1996, σελ.51), σε μια έρευνα πολυπολιτισμικής πρωτοβουλίας σε Βρετανικές πόλεις, δεν υπάρχει ενιαία θέαση, στρατηγική ή λειτουργία των πολιτικών ενσωμάτωσης. Αυτό που παρατηρείται είναι μια πληθώρα οργανισμών, ενώσεων και συμβουλίων στη σφαίρα της τοπικής και εθνικής εκπροσώπησης των μειονοτήτων.

Σύμφωνα με τον Gundara (2000, σ.59), «Η νέα κυβέρνηση (του Τόνι Μπλερ) δεν έχει αντιληφθεί τη φύση της πολυπολιτισμικότητας στην Βρετανική κοινωνία. Έχει προσπαθήσει να επικεντρωθεί στις εξαιρέσεις που ενυπάρχουν, χωρίς όμως να αναγνωρίζει τις ευρύτερες επιπτώσεις. Υπάρχει το ίδιο παλαιό στερεότυπο των «εθνικών μειονοτήτων» και της «εθνότητας» ως κατηγοριών, σε συνάρτηση με την παραδοχή της ύπαρξης ενός κυρίαρχου Αγγλικού Έθνους».

Ο Gundara τονίζει το γεγονός ότι υπάρχει μικρή αναγνώριση της πολυγλωσσίας στην βρετανική κοινωνία και την ανάγκη να αναπτυχθούν μοντέλα διδασκαλίας της πρώτης, δεύτερης και τρίτης γλώσσας επισήμως στα σχολεία. Οι «Άλλες γλώσσες», δεν θεωρούνται ως ουσιαστικό μέρος του έργου του σχολείου, όχι μόνο για να δώσουν τη δυνατότητα στους

νέους να μάθουν την πρώτη τους γλώσσα καλύτερα, αλλά να αποκτήσουν μεγαλύτερη ικανότητα στην αγγλική ως δεύτερη γλώσσα.

Ο Gundara (2000, σ. 60) καταλήγει στο συμπέρασμα ότι: «Το θέμα της διαπολιτισμικής εκπαίδευσης δεν έχει ακόμα αντιμετωπιστεί σοβαρά, γιατί ο Blunkett, σε μια επίσκεψη στο Δουβλίνο, ανακοίνωσε ότι η Ιρλανδική γλώσσα θα πρέπει να εισαχθεί στο Αγγλικό εθνικό αναλυτικό πρόγραμμα, ώστε οι Άγγλοι μαθητές να διδάσκονται μαθήματα στα Ιρλανδικά. Στα Ιρλανδικά - αλλά όχι στην Punjabi (γλώσσα περιοχής μεταξύ Ινδίας και Πακιστάν), ή την Urdu; Πρέπει η πολύγλωσση εκπαίδευση να θεωρείται μόνο ως ένα μικρό όπλο το οποίο χρησιμοποιείται στις διεθνείς πολιτικές σχέσεις, και όχι ως μια εν δυνάμει δύναμη εμπλουτισμού της πολυπολιτισμικότητας;».

Όπως σημειώνει ο Pearson (2001, σ.136), όλα τα μεγάλα κόμματα έχουν στραμμένο το βλέμμα τους στις «εθνοτικές ψήφους», όπως φαίνεται από την αύξηση των υποψηφίων από μειονοτικές ομάδες.

Μερικά γεγονότα, όπως η υπόθεση Rushdie το 1989 πυροδότησε την εθνική (και διεθνή) αναγνώριση των ορίων της ανοχής της πλειοψηφίας και έφερε τα πολυπολιτισμικά ζητήματα στον κύριο κορμό της Βρετανικής πολιτικής. Οι Βρετανικές κεντρικές πολιτικές ελίτ ήταν ιδιαίτερα επιτυχείς στο τιμόνι μιας επικίνδυνης πολιτικής πορείας μεταξύ των κινδύνων αφενός της μισαλλοδοξίας της πλειοψηφίας, αφετέρου των αποσχιστικών τάσεων των μειονοτήτων.

Οι πολιτικοί του μεσαίου χώρου στο ζήτημα Rushdie ήταν σε θέση να αποστασιοποιηθούν από την υστερία των μέσων ενημέρωσης. Εκτόνωσαν αποτελεσματικά την κατάσταση με τη φιλική τους προσέγγιση στους «μετριοπαθείς» μουσουλμάνους, καθώς εκθείαζαν τις αρετές του Βρετανικού πολυφυλετικού πλαισίου.

Ο Bhikhu Parekh, από την άλλη πλευρά περιγράφει ένα «μοντέλο της ολοκλήρωσης σε εθνικό επίπεδο», συμπεριλαμβανομένης της αντίληψης ότι οι πολιτισμικές διαφορές έχουν θετική αξία και δεν μπορούν να κρατηθούν εκτός των υπαρχουσών κοινοτήτων. Η «ενσωμάτωση», υποστηρίζει, «απαιτεί κίνηση και από τις δύο πλευρές, αλλιώς πρόκειται για μια επιβολή» (Parekh, 1989).

### 2.1.1. ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΕΣ ΡΟΕΣ ΣΗΜΕΡΑ<sup>83</sup>

Σύμφωνα με την έκθεση του Ηνωμένου Βασιλείου (ΗΒ) για την έκθεση του ΟΟΣΑ SOPEMI-2010 παρατηρούνται τα ακόλουθα σε σχέση με τις εισροές μεταναστών στο ΗΒ. Σε γενικές γραμμές, το μοτίβο της συνολικής εισροής φαίνεται να έχει αυξητική τάση. Ειδικότερα, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '90, οι εισροές μη υπηκόων είναι συνεχώς μεγαλύτερες από αυτές των Βρετανών. Το 2008 καταγράφηκε η υψηλότερη εισροή, της τάξης των 538.000 (11.000 περισσότεροι από το 2007), που έχει καταγραφεί από το 1964, όταν άρχισαν να τηρούνται τα σχετικά αρχεία. Για το 2009 ο συνολικός αριθμός ήταν μειωμένος κατά 10.000 και ανήλθε στους 528.000.

Εκκινώντας από τις αρχές της δεκαετίας του '80, εκτός από την περίοδο 1992-1993, οι καθαρές (net) συνολικές ροές έχουν συνεχώς θετικό πρόσημο. Από το 1996 το γράφημα των καθαρών ροών έχει γενικότερα ανοδική τάση, ωστόσο παρουσιάζονται και κάποιες διακυμάνσεις.

Συνολικά για το 2009, οι Βρετανοί αντιστοιχούσαν στο 38% του συνόλου των εκροών, σε αντίθεση με τις εισροές, οι οποίες καταλάμβαναν μόλις το 19%. Από το 2006, ο βασικός παράγοντας που επηρεάζει την μετατόπιση των καθαρών μεταβολών εντοπίζεται στις τάσεις που διακρίνουν την αποδημία (βλ. Πίνακα 1).

Κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών, το καθαρό μέγεθος της εκροής Βρετανών είναι το υψηλότερο από τις αρχές της δεκαετίας του '80, με μοναδική εξαίρεση το 2006, και παρουσίαζε μία προοπτική σταθεροποίησης. Ωστόσο, το 2009 ο αριθμός των εκροών μειώθηκε κατακόρυφα.

---

<sup>83</sup> Τα στατιστικά στοιχεία και οι σχετικοί πίνακες που παρατίθενται σε αυτή την ενότητα προέρχονται από την έκθεση του ανταποκριτή του Ηνωμένου Βασιλείου για την έκθεση SOPEMI-2010 του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ). Salt, J. (2010). Report of the United Kingdom SOPEMI Correspondent to the OECD: *International Migration and the United Kingdom*.

Πίνακας 1:

Διεθνής Μετανάστευση: Εκτιμήσεις της Διεθνούς Έρευνας Επιβατών ανά υπηκοότητα, 1979 - 2009

*thousands*

|      | Inflow   |      |          |      |             |      | Outflow  |      |          |      |             |   | Balance  |          |             |
|------|----------|------|----------|------|-------------|------|----------|------|----------|------|-------------|---|----------|----------|-------------|
|      | All      |      | British  |      | Non-British |      | All      |      | British  |      | Non-British |   | All      | British  | Non-British |
|      | estimate | SE % | estimate | SE % | estimate    | SE % | estimate | SE % | estimate | SE % | estimate    | % | estimate | estimate | estimate    |
| 1979 | 195      | 3    | 78       | 5    | 117         | 4    | 189      | 4    | 126      | 5    | 63          | 6 | + 6      | - 48     | + 54        |
| 1980 | 173      | 4    | 67       | 6    | 107         | 4    | 228      | 3    | 150      | 3    | 79          | 7 | - 55     | - 83     | + 28        |
| 1981 | 153      | 4    | 60       | 8    | 93          | 5    | 232      | 3    | 164      | 4    | 68          | 7 | - 79     | - 104    | + 24        |
| 1982 | 201      | 5    | 97       | 8    | 104         | 6    | 257      | 3    | 186      | 4    | 72          | 6 | - 56     | - 88     | + 32        |
| 1983 | 202      | 4    | 96       | 7    | 106         | 6    | 184      | 4    | 122      | 5    | 62          | 7 | + 17     | - 26     | + 43        |
| 1984 | 201      | 5    | 95       | 7    | 106         | 6    | 164      | 4    | 102      | 6    | 61          | 7 | + 37     | - 7      | + 44        |
| 1985 | 232      | 5    | 110      | 8    | 123         | 6    | 174      | 4    | 108      | 6    | 65          | 6 | + 58     | + 1      | + 57        |
| 1986 | 250      | 5    | 120      | 7    | 130         | 6    | 213      | 4    | 132      | 6    | 81          | 7 | + 37     | - 11     | + 49        |
| 1987 | 211      | 4    | 98       | 7    | 113         | 6    | 209      | 5    | 130      | 6    | 79          | 7 | + 2      | - 32     | + 34        |
| 1988 | 216      | 5    | 89       | 7    | 127         | 6    | 237      | 4    | 143      | 5    | 94          | 7 | - 21     | - 54     | + 33        |
| 1989 | 250      | 4    | 104      | 7    | 145         | 5    | 205      | 4    | 122      | 6    | 83          | 7 | + 44     | - 18     | + 62        |
| 1990 | 267      | 4    | 106      | 8    | 161         | 5    | 231      | 5    | 135      | 6    | 95          | 8 | + 36     | - 30     | + 66        |
| 1991 | 255      | 5    | 110      | 8    | 145         | 6    | 247      | 5    | 141      | 6    | 106         | 7 | + 8      | - 31     | + 39        |
| 1992 | 207      | 5    | 94       | 9    | 113         | 6    | 235      | 5    | 137      | 6    | 98          | 7 | - 28     | - 43     | + 15        |
| 1993 | 204      | 5    | 86       | 8    | 118         | 6    | 223      | 5    | 130      | 6    | 93          | 6 | - 19     | - 44     | + 25        |
| 1994 | 243      | 5    | 111      | 8    | 132         | 6    | 197      | 5    | 111      | 7    | 86          | 8 | + 45     | -        | + 46        |
| 1995 | 235      | 5    | 86       | 9    | 150         | 6    | 198      | 5    | 122      | 6    | 77          | 7 | + 37     | - 36     | + 73        |
| 1996 | 261      | 5    | 97       | 9    | 164         | 6    | 223      | 6    | 143      | 9    | 80          | 7 | + 37     | - 47     | + 84        |
| 1997 | 273      | 5    | 90       | 8    | 183         | 6    | 232      | 5    | 135      | 7    | 97          | 8 | + 40     | - 45     | + 85        |
| 1998 | 318      | 4    | 104      | 8    | 214         | 5    | 206      | 5    | 114      | 8    | 91          | 7 | + 113    | - 11     | + 123       |
| 1999 | 354      | 4    | 114      | 8    | 241         | 5    | 245      | 5    | 115      | 7    | 130         | 7 | + 109    | - 1      | + 110       |
| 2000 | 359      | 4    | 98       | 9    | 261         | 5    | 278      | 5    | 141      | 7    | 137         | 7 | + 82     | - 42     | + 124       |
| 2001 | 372      | 4    | 110      | 8    | 262         | 5    | 250      | 5    | 133      | 7    | 117         | 7 | + 122    | - 23     | + 145       |
| 2002 | 386      | 4    | 96       | 10   | 290         | 5    | 305      | 5    | 164      | 7    | 141         | 7 | + 81     | - 68     | + 149       |
| 2003 | 427      | 4    | 99       | 9    | 327         | 4    | 314      | 5    | 170      | 7    | 144         | 8 | + 113    | - 70     | + 183       |
| 2004 | 518      | 4    | 84       | 8    | 434         | 4    | 310      | 5    | 184      | 6    | 126         | 7 | + 208    | - 100    | + 308       |
| 2005 | 496      | 4    | 91       | 10   | 405         | 4    | 328      | 5    | 174      | 7    | 154         | 7 | + 168    | - 83     | + 251       |
| 2006 | 529      | 4    | 77       | 11   | 452         | 4    | 369      | 5    | 196      | 7    | 173         | 6 | + 160    | - 119    | + 278       |
| 2007 | 527      | 4    | 71       | 10   | 455         | 4    | 318      | 4    | 159      | 6    | 158         | 6 | + 209    | - 88     | + 297       |
| 2008 | 538      | 4    | 82       | 10   | 456         | 4    | 409      | 5    | 166      | 7    | 243         | 7 | + 129    | - 84     | + 213       |
| 2009 | 528      | 3    | 98       | 7    | 430         | 3    | 337      | 3    | 127      | 5    | 211         | 4 | + 191    | - 29     | + 220       |

Source: Migration Statistics Unit, Office for National Statistics

Όπως επισημαίνεται στην έρευνα, υπάρχει μία αναντιστοιχία των εκροών σε σχέση με την κατάσταση της Βρετανικής οικονομίας. Θα περίμενε κανείς τα τελευταία τρία χρόνια να υπάρχει τουλάχιστον μία σταθερή αυξητική τάση.

Αυτό ωστόσο που παρατηρείται είναι ένας μεγάλος αριθμός Βρετανών να φεύγει από τις αρχές της δεκαετίας μέχρι και το πρώτο έτος της οικονομικής κρίσης (2008), όταν η οικονομία ήταν ακόμα ακμάζουσα, και αίφνης το 2009 αυτός ο αριθμός να μειώνεται στα επίπεδα του 1999.

Η σχέση των μεταναστευτικών ροών μεταξύ ΗΒ και ΕΕ-15 φαίνεται να σταθεροποιείται τα τελευταία χρόνια με τις ετήσιες εισροές από το 1997 να κυμαίνονται μεταξύ 50 και 60 χιλιάδων, με μία αύξηση την περίοδο 2008-2009, και τις εκροές να μειώνονται μετά το 2003 περίπου στις 30 με 40 χιλιάδες ετησίως (Πίνακας 2).

Με τη διεύρυνση της ΕΕ άλλαξαν φυσικά και τα δεδομένα σε σχέση με τους ανθρώπους που έχουν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας. Οι εισροές από την ΕΕ (25/27) το 2008 ανήλθαν σε 172.000, ενώ το 2009 μειώθηκαν στις 150.000. Αντίστοιχα οι εκροές το 2008 ανήλθαν σε 133.000 για να διαμορφωθούν το 2009 χαμηλότερα στις 102.000.



Πίνακας 2:

Διεθνής Μετανάστευση: Εκτιμήσεις της Διεθνούς Έρευνας Επιβατών ανά υπηκοότητα, 1981-2009 (Εισροές & Εκροές)

*thousands*

| Date | Total |     | British |     | Non-British |     | of which: |     |           |     |        |     |           |    |           |    |               |    |  |
|------|-------|-----|---------|-----|-------------|-----|-----------|-----|-----------|-----|--------|-----|-----------|----|-----------|----|---------------|----|--|
|      | In    | Out | In      | Out | In          | Out | EU15      |     | EU25/EU27 |     | Non-EU |     | of which: |    |           |    |               |    |  |
|      |       |     |         |     |             |     | In        | Out | In        | Out | In     | Out | Old C'wth |    | New C'wth |    | Other Foreign |    |  |
|      |       |     |         |     |             |     |           |     |           |     |        |     |           |    |           |    |               |    |  |
| 1981 | 153   | 233 | 60      | 164 | 93          | 68  | 11        | 15  | -         | -   | 83     | 54  | 11        | 13 | 36        | 16 | 36            | 25 |  |
| 1982 | 202   | 259 | 97      | 186 | 104         | 72  | 18        | 11  | -         | -   | 87     | 60  | 12        | 13 | 38        | 19 | 37            | 28 |  |
| 1983 | 202   | 185 | 96      | 122 | 106         | 62  | 14        | 12  | -         | -   | 94     | 52  | 11        | 11 | 43        | 16 | 40            | 25 |  |
| 1984 | 201   | 164 | 95      | 102 | 106         | 61  | 19        | 10  | -         | -   | 87     | 52  | 15        | 10 | 35        | 15 | 37            | 27 |  |
| 1985 | 232   | 174 | 110     | 108 | 123         | 65  | 21        | 12  | -         | -   | 101    | 54  | 19        | 12 | 35        | 16 | 47            | 26 |  |
| 1986 | 250   | 213 | 120     | 132 | 130         | 81  | 35        | 10  | -         | -   | 96     | 72  | 16        | 19 | 34        | 13 | 46            | 40 |  |
| 1987 | 212   | 210 | 98      | 130 | 113         | 79  | 25        | 19  | -         | -   | 88     | 61  | 19        | 18 | 34        | 13 | 35            | 30 |  |
| 1988 | 216   | 237 | 89      | 143 | 127         | 94  | 27        | 22  | -         | -   | 101    | 72  | 21        | 15 | 27        | 19 | 53            | 38 |  |
| 1989 | 250   | 205 | 104     | 122 | 145         | 83  | 29        | 21  | -         | -   | 116    | 62  | 24        | 11 | 43        | 15 | 49            | 36 |  |
| 1990 | 267   | 231 | 106     | 135 | 161         | 95  | 35        | 28  | -         | -   | 127    | 68  | 32        | 16 | 38        | 14 | 57            | 38 |  |
| 1991 | 255   | 247 | 110     | 141 | 145         | 106 | 33        | 32  | -         | -   | 112    | 74  | 25        | 18 | 35        | 15 | 51            | 41 |  |
| 1992 | 207   | 235 | 94      | 137 | 113         | 98  | 25        | 17  | -         | -   | 88     | 81  | 17        | 16 | 29        | 12 | 41            | 53 |  |
| 1993 | 204   | 223 | 86      | 130 | 118         | 93  | 26        | 24  | -         | -   | 92     | 69  | 22        | 17 | 26        | 15 | 44            | 38 |  |
| 1994 | 243   | 197 | 111     | 111 | 132         | 86  | 31        | 23  | -         | -   | 100    | 63  | 19        | 13 | 29        | 15 | 52            | 35 |  |
| 1995 | 235   | 198 | 86      | 122 | 150         | 77  | 42        | 20  | -         | -   | 107    | 57  | 26        | 17 | 29        | 10 | 52            | 30 |  |
| 1996 | 261   | 223 | 97      | 143 | 164         | 80  | 55        | 24  | -         | -   | 108    | 56  | 29        | 17 | 31        | 12 | 49            | 27 |  |
| 1997 | 273   | 232 | 90      | 135 | 182         | 97  | 62        | 32  | -         | -   | 120    | 65  | 31        | 19 | 45        | 17 | 45            | 29 |  |
| 1998 | 318   | 206 | 104     | 114 | 214         | 91  | 70        | 26  | -         | -   | 145    | 65  | 55        | 19 | 34        | 10 | 56            | 35 |  |
| 1999 | 354   | 245 | 115     | 115 | 239         | 130 | 59        | 47  | -         | -   | 180    | 83  | 55        | 29 | 46        | 10 | 79            | 45 |  |
| 2000 | 359   | 278 | 99      | 141 | 260         | 137 | 59        | 46  | -         | -   | 202    | 91  | 56        | 31 | 57        | 12 | 89            | 48 |  |
| 2001 | 372   | 250 | 110     | 133 | 262         | 117 | 53        | 40  | -         | -   | 209    | 77  | 60        | 31 | 60        | 13 | 89            | 33 |  |
| 2002 | 386   | 305 | 97      | 164 | 289         | 141 | 55        | 42  | -         | -   | 234    | 99  | 56        | 41 | 64        | 10 | 113           | 47 |  |
| 2003 | 427   | 314 | 99      | 170 | 327         | 144 | 61        | 42  | -         | -   | 266    | 102 | 55        | 41 | 88        | 12 | 124           | 48 |  |
| 2004 | 518   | 310 | 84      | 184 | 434         | 126 | 56        | 31  | 106       | 34  | 329    | 92  | 72        | 34 | 132       | 16 | 125           | 42 |  |
| 2005 | 496   | 328 | 91      | 174 | 405         | 154 | 48        | 31  | 118       | 47  | 287    | 107 | 61        | 39 | 111       | 20 | 115           | 49 |  |
| 2006 | 529   | 369 | 77      | 196 | 452         | 173 | 52        | 36  | 136       | 59  | 315    | 115 | 60        | 44 | 133       | 21 | 122           | 50 |  |
| 2007 | 527   | 318 | 71      | 159 | 455         | 158 | 63        | 37  | 172       | 65  | 284    | 94  | 44        | 33 | 125       | 24 | 115           | 37 |  |
| 2008 | 538   | 409 | 82      | 166 | 456         | 243 | 83        | 54  | 178       | 133 | 278    | 110 | 44        | 36 | 113       | 28 | 121           | 46 |  |
| 2009 | 528   | 337 | 98      | 127 | 430         | 211 | 76        | 52  | 150       | 102 | 280    | 108 | 30        | 32 | 131       | 31 | 119           | 45 |  |

## 2.2. Μεταναστευτική Πολιτική 1997-2010

### 2.2.1. Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΩΝ «ΝΕΩΝ» ΕΡΓΑΤΙΚΩΝ

Όταν το Εργατικό Κόμμα ανέλαβε την εξουσία το 1997, η μεταναστευτική πολιτική άλλαξε πορεία. Η κατεύθυνση της νέας πολιτικής ήταν του «επιλεκτικού ανοίγματος» προς τη μετανάστευση, με μία δέσμευση για την οικονομική μετανάστευση από τη μια πλευρά, και την ανάπτυξη ενός σκληρού πλαισίου ασφάλειας και ελέγχου από την άλλη.

Η αλλαγή για την οικονομική μετανάστευση έχει γίνει αποδεκτή σε όλο το πολιτικό φάσμα και, κατά συνέπεια, ο περιορισμός της μετανάστευσης δεν αποτελεί πλέον προϋπόθεση για την μεταναστευτική πολιτική του Ηνωμένου Βασιλείου. Η προσέγγιση της ασφάλειας, η οποία επιταχύνθηκε μετά την 11 Σεπτεμβρίου του 2001 (τρομοκρατικές επιθέσεις στις Ηνωμένες Πολιτείες) έχει οικοδομηθεί πάνω σε μεγαλύτερες προσπάθειες για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και τη μείωση των αιτημάτων ασύλου μέσω διαφόρων μέτρων, ιδιαίτερα όπως με τα νέα μέτρα ελέγχου και θεωρήσεων.

Επιπλέον, η κυβέρνηση των Εργατικών άλλαξε και τον δεύτερο μεταπολεμικό πυλώνα της ενσωμάτωσης. Οι Εργατικοί ενίσχυσαν τα μέτρα κατά των διακρίσεων, μέσω μίας ατζέντας για την ισότητα και ανέπτυξαν ιδέες και πολιτικές γύρω από τη «συνοχή των κοινοτήτων», που σε γενικές γραμμές συνεπάγεται την επαφή και αλληλεπίδραση των κοινοτήτων και την προώθηση των κοινών αξιών.

Για να προωθήσουν αυτές τις αλλαγές, οι εργατικοί πέρασαν έξι μείζονος σπουδαιότητας νόμους για τη μετανάστευση και το άσυλο σε 12 χρόνια, παράλληλα με μια σειρά από στρατηγικές πολιτικής (βλ. Πίνακα 1).

Το πλεονέκτημα της ύστερης γνώσης καταδεικνύει ότι οι νομοθετικές επιλογές του 2002 αποτέλεσαν μια κρίσιμη καμπή. Η κυβέρνηση επέκτεινε την οικονομική μετανάστευση και, για πρώτη φορά, εξέδωσε θεωρήσεις για υψηλά ειδικευμένους οικονομικούς μετανάστες να έλθουν στο Ηνωμένο Βασίλειο χωρίς προσφορά εργασίας, αλλά μόνο βάσει των δεξιοτήτων τους.

Οι αλλαγές πολιτικής που επήλθαν, άλλαξαν δραματικά την θέαση της μεταναστευτικής πολιτικής. Μεταξύ αυτών είναι πολιτικές για την ενθάρρυνση ξένων φοιτητών, νέων προγραμμάτων για την αγορά εργασίας που κορυφώθηκαν με την ανάπτυξη του

Συστήματος Μοριοδότησης για τους μετανάστες, και πάνω απ' όλα η απόφαση της κυβέρνησης να επιτρέψει την πρόσβαση στην αγορά εργασίας για τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τις χώρες της διεύρυνσης.

Με τον περιορισμό των θεωρήσεων, η κυβέρνηση δημιούργησε ένα ιδιαίτερα περιοριστικό πλαίσιο για τους αιτούντες άσυλο και τους λαθρομετανάστες. Αυτό το πλαίσιο ενισχύθηκε και από θεσμικές αλλαγές, ιδίως με τη δημιουργία της Υπηρεσίας Διαχείρισης των Συνόρων (UKBA), η οποία έχει μεγαλύτερη εξουσία από τον προκάτοχό της, τη Διεύθυνση Μετανάστευσης και Ιθαγένειας (IND).

Οι αλλαγές πολιτικής που περιγράφονται παραπάνω έχουν επηρεάσει σημαντικά τις ροές και τα πρότυπα της μετανάστευσης, τόσο σε σχέση με τον τομέα του ασύλου και των προσφύγων, όσο και τη μετανάστευση από περιοχές, όπως της Ανατολικής Ευρώπης.

| Πίνακας 1.<br>Χρονολόγιο Μεταναστευτικής Πολιτικής και Νομοθεσίας από την κυβέρνηση του<br>Ηνωμένου Βασιλείου, 1998-2007 |              |          |                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Πολιτική/Νομοθεσία                                                                                                       | Τύπος        | Έτο<br>ς | Σύνοψη                                                                                                                                                                     |
| <b>Δικαιότερα, Ταχύτερα και Σταθερότερα: Μια Σύγχρονη Προσέγγιση για την Μετανάστευση και το Άσυλο</b>                   | Λευκή Βίβλος | 1998     | Εισάγει νέους ελέγχους, αλλά και ένα «Σύμφωνο» με τους αιτούντες άσυλο. Τονίζει την ανάγκη για διοικητική μεταρρύθμιση.                                                    |
| <b>Νόμος για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα</b>                                                                                 | Νομοθεσία    | 1998     | Ενσωματώθηκε η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα στο δίκαιο του Ηνωμένου Βασιλείου, δίνοντας στα ανθρώπινα δικαιώματα το καθεστώς του «ανώτερου νόμου».        |
| <b>Νόμος Μετανάστευσης και Ασύλου</b>                                                                                    | Νομοθεσία    | 1999     | Δημιούργησε ένα «Σύμφωνο» για τους αιτούντες άσυλο σε γενικές γραμμές περιοριστικό. Προέβλεψε την Εθνική Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο                                 |
| <b>Τροποποίηση του Νόμου για τις Φυλετικές Σχέσεις</b>                                                                   | Νομοθεσία    | 2000     | Διεύρυνε τη νομοθεσία κατά των διακρίσεων στην αστυνομία και τις υπηρεσίες μετανάστευσης και δημιούργησε το «θετικό καθήκον» για την φυλετική ισότητα στις δημόσιες αρχές. |

|                                                                                                                                                         |                      |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Νόμος για την Ασφάλεια, την καταπολέμηση του Εγκλήματος και της Τρομοκρατίας</b>                                                                     | Νομοθεσία            | 2001 | Το 4 <sup>ο</sup> μέρος του νόμου προβλέπει ότι, αν ύποπτοι τρομοκράτες είναι μετανάστες, θα μπορούσαν να εγκλεισθούν (ενδεχομένως σε μόνιμη βάση).<br>Η Ειδική Επιτροπή Εφέσεων Μετανάστευσης (SIAC) αναθεώρησε την απόφαση, αλλά ο νόμος δεν επιτρέπει τον δικαστικό έλεγχο της SIAC. |
| <b>Ασφαλή Σύνορα, Ασφαλή Καταφύγια: Ενσωμάτωση με Διαφορετικότητα στη Σύγχρονη Βρετανία</b>                                                             | Λευκή Βίβλος         | 2002 | Προτείνει μία συνολική μεταρρύθμιση.                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Ο Νόμος για την Ιθαγένεια, τη Μετανάστευση και το Άσυλο</b>                                                                                          | Νομοθεσία            | 2002 | Αυξάνει τους περιορισμούς για το άσυλο.                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Πρόγραμμα για Μετανάστες Υψηλής Ειδίκευσης</b>                                                                                                       | Κανονιστικές Αλλαγές | 2002 | Ένα πρόγραμμα προσέλκυσης μεταναστών υψηλής ειδίκευσης.                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Νόμος για το Άσυλο και τη Μετανάστευση</b>                                                                                                           | Νομοθεσία            | 2004 | Περαιτέρω μείωση των δικαιωμάτων προσφυγής για άσυλο και άλλα περιοριστικά μέτρα.                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Έλεγχος των Συνόρων μας: Αξιοποίηση της Μετανάστευσης για τη Βρετανία</b>                                                                            | Πενταετές Πρόγραμμα  | 2005 | Δημοσιεύτηκε 3 μήνες πριν τις εκλογές του 2005 και καθόριζε νέα μέτρα επιτήρησης των συνόρων και ελέγχου της μετανάστευσης μέσα από ένα νέο σύστημα μοριοδότησης.                                                                                                                       |
| <b>Βελτίωση των Ευκαιριών, Ισχυροποίηση της Κοινωνίας: Η Στρατηγική της Κυβέρνησης για την Αύξηση της Φυλετικής Ισότητας και της Κοινωνικής Συνοχής</b> | Πολιτική Στρατηγική  | 2005 | Μια στρατηγική για τη φυλετική ισότητα σχεδιασμένη να τέμνει την κυβέρνηση, συμπληρώνεται από έναν οριζόντιο, στόχο για τη φυλετική ισότητα, και εποπτεύεται από ένα διοικητικό συμβούλιο ανώτερων δημόσιων προσώπων.                                                                   |
| <b>Η Ενσωμάτωση Αξίζει: Η Εθνική Στρατηγική Ένταξης για τους Πρόσφυγες</b>                                                                              | Πολιτική Στρατηγική  | 2005 | Στρατηγική για την ενσωμάτωση των προσφύγων.                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Σύστημα Μοριοδότησης: Αξιοποίηση της Μετανάστευσης για τη Βρετανία</b>                                                                               | Πολιτική Στρατηγική  | 2006 | Καθόρισε τις 5 κατηγορίες οικονομικής μετανάστευσης: (1) υψηλής ειδίκευσης, (2) ειδικευμένοι με πρόταση                                                                                                                                                                                 |

|                                                                                                                                |                            |      |                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                |                            |      | εργασίας, (3) χαμηλής ειδίκευσης, (4) φοιτητές, και (5) διάφοροι.                                                                                    |
| <b>Νόμος για την Μετανάστευση, το Άσυλο και την Ιθαγένεια</b>                                                                  | Νομοθεσία                  | 2006 | Κυρίως εστιάζει στην μετανάστευση και δυσχεραίνει τη διαδικασία απόκτησης ιθαγένειας.                                                                |
| <b>Δίκαιο, Αποτελεσματικό, Διαφανές και Αξιοπίστο: Αποκατάσταση της Εμπιστοσύνης στο Σύστημα μας για τη Μετανάστευση</b>       | Μεταρρυθμιστική Στρατηγική | 2006 | Δημιουργήθηκε η ανεξάρτητη Υπηρεσία Συνόρων και Μετανάστευσης, η οποία αντικατέστησε τη Διεύθυνση Μετανάστευσης και Ιθαγένειας στις 2 Απριλίου 2007. |
| <b>Εφαρμογή των Κανόνων: Στρατηγική για την Εξασφάλιση και την Επιβολή Συμμόρφωσης με τους Νόμους μας για τη Μετανάστευση.</b> | Πολιτική Στρατηγική        | 2007 | Ενίσχυση των ελέγχων με τη χρήση βιομετρικών στοιχείων.                                                                                              |
| <b>Νομοσχέδιο Συνοριακών Ρυθμίσεων για το ΗΒ</b>                                                                               | Νομοσχέδιο                 | 2007 | Προτείνει εξουσίες αστυνόμευσης για στελέχη των υπηρεσιών μετανάστευσης και την απαίτηση οι ξένοι υπήκοοι να έχουν Βιομετρικά Έγγραφα Μετανάστευσης. |
| <b>Πηγή: International Passenger Survey (Διεθνής Έρευνα Επιβατών)</b>                                                          |                            |      |                                                                                                                                                      |

## 2.2.2. Η ΤΡΕΧΟΥΣΑ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ

Κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών, η συζήτηση για το μοντέλο πολυπολιτισμικών ή φυλετικών σχέσεων και της ενσωμάτωσης των μεταναστών είναι στην κορυφή της ατζέντας της πολιτικής συζήτησης και διαβούλευσης στην Βρετανία.

Η «αναζωπύρωση» της συζήτησης ξεκινάει το 2001, όταν τρία γεγονότα συγκλόνισαν την επίσημη πολιτική: οι ταραχές μεταξύ μειονοτικών κοινοτήτων στις βόρειες πόλεις Bradford, Burnley και Oldham, η κορύφωση της προσφυγικής κρίσης του Sangatte (κέντρο υποδοχής προσφύγων στο Καλαί της Γαλλίας που έκλεισε το 2002) και οι τρομοκρατικές επιθέσεις της 11ης Σεπτεμβρίου.

Το επόμενο στάδιο στην αλλαγή των παγιωμένων πολυπολιτισμικών πολιτικών ήρθε, όταν τον Ιούλιο του 2005, οι επιθέσεις στο σύστημα συγκοινωνιών του Λονδίνου οδήγησαν

σε ανησυχίες σε σχέση με τις εθνοτικές και θρησκευτικές μειονοτικές ομάδες και κυρίως τους μουσουλμάνους.

Παράλληλα, σε ορισμένες περιοχές παρατηρείται μία άνοδος της επιρροής των ακροδεξιών κομμάτων, όπως το Βρετανικό Εθνικό Κόμμα (BNP), το οποίο εξέλεξε δύο επιφανή στελέχη του στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τον Ιούνιο του 2009, με αποτέλεσμα να ενταθεί περαιτέρω ο προβληματισμός σχετικά με τη στάση απέναντι στη διαφορετικότητα, τη μετανάστευση και τη φυλή.

Έτσι, τα τελευταία χρόνια, έχει αναπτυχθεί έντονη πολιτική συζήτηση για την εθνική ταυτότητα και ανησυχίες για τη ριζοσπαστικοποίηση (radicalization) στις μουσουλμανικές κοινότητες.

Αυτό έχει οδηγήσει σε τέσσερις, όχι και τόσο διακριτές συνιστώσες πολιτικής:

- την πολιτική ενσωμάτωσης των προσφύγων,
- την κοινοτική συνοχή,
- την ενεργό προώθηση της ιδιότητας του πολίτη, και
- μια ισχυρή και ευρεία έμφαση στην ισότητα.

Το 2008, το Υπουργείο Κοινοτήτων και Τοπικής Αυτοδιοίκησης δημοσίευσε μια εκκολαπτόμενη εθνική στρατηγική για την ένταξη των μεταναστών που συμπληρώνει την υφιστάμενη στρατηγική για τους πρόσφυγες.

Αυτή η κίνηση απομάκρυνσης από την πολυπολιτισμικότητα προς «κοινές αξίες» δεν υποδηλώνει κάποια παλινδρόμηση. Περαιτέρω, αυτό δεν είναι απλώς ρητορική, καθώς γίνεται σαφές από την εφαρμογή των μέτρων ισότητας.

Η εξαίρεση σε αυτήν την εικόνα περιλαμβάνει την αντιμετώπιση των Βρετανών μουσουλμάνων, που υπολογίζονται το 2008 σε 2.4 εκατομμύρια, σύμφωνα με την Έρευνα Εργατικού Δυναμικού.

Από τη μία πλευρά, οι ανησυχίες σχετικά με το διαχωρισμό και τη ριζοσπαστικοποίηση έχουν οδηγήσει τις κυβερνήσεις να επεκτείνουν την ατζέντα της ισότητας. Ο νόμος για το φυλετικό και θρησκευτικό μίσος του 2006, ο οποίος είχε σημαντική συμβολική αξία, καθιστά παράνομη την υποδαύλιση του μίσους κατά προσώπων για φυλετικούς ή θρησκευτικούς λόγους.

Από την άλλη πλευρά, ένα μεγάλο μέρος της αυξημένης προσοχής στους μουσουλμανικούς πληθυσμούς εκφράζεται ρητά υπό τον τίτλο της «πρόληψης του εξτρεμισμού».

Πιέσεις, επίσης, δέχεται στη δημόσια συζήτηση και η παραδοσιακά φιλελεύθερη θρησκευτική πολιτική της Βρετανίας σε σχέση με τα ισλαμικά σχολεία, τον νόμο της Σαρία και τη θρησκευτικού τύπου αμφίεση (μαντίλα κλπ.).

Οι βασικές πολιτικές εξελίξεις το 2010 προέρχονται από την αλλαγή ηγεσίας στις γενικές εκλογές τον Μάιο και τη δημιουργία μιας κυβέρνησης συνασπισμού. Η νέα κυβέρνηση ανακοίνωσε τον Ιούνιο του 2010 ότι ο αριθμός των εργαζομένων που εισέρχονται στο Ηνωμένο Βασίλειο από χώρες εκτός Ευρώπης θα πρέπει να ελέγχεται από ένα νέο όριο. Συνολικά, η καθαρή μετανάστευση θα μειωθεί σε «δεκάδες χιλιάδες».

Παράλληλα, εισήχθησαν μια σειρά από προσωρινά μέτρα: ο αριθμός των βαθμών που απαιτούνται βάσει της Κατηγορίας 1 αυξήθηκε, όπως και το ενδιάμεσο όριο στον αριθμό των στοιχείων της Κατηγορίας 1 (γενικά) για τους μετανάστες που εισέρχονται στο Ηνωμένο Βασίλειο, επίσης επιβλήθηκε και ένα προσωρινό ανώτατο όριο για Κατηγορία 2, μετανάστες εργατικού δυναμικού από χώρες εκτός της ΕΟΧ. Το προσωρινό όριο σχεδιάστηκε για να μειώσει τους αριθμούς σε όλη τη διαδρομή κατά 5 τοις εκατό. Η πρόθεση είναι να θεσπιστεί ένα οριστικό όριο από τον Απρίλιο του 2011, μετά από διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Ο Υπουργός Εσωτερικών ανέθεσε στη Γνωμοδοτική Επιτροπή Μετανάστευσης (MAC) την παροχή συμβουλών σχετικά με το επίπεδο, στο οποίο πρέπει να καθοριστούν τα όρια για την Κατηγορία 1 (Tier 1) και την Κατηγορία 2 (Tier 2), με βάση το ισχύον σύστημα (PBS), εκκινώντας από το 2011/12, προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος της κυβέρνησης για τη μείωση της καθαρής μετανάστευσης σε ετήσιο επίπεδο «δεκάδων χιλιάδων» μέχρι το τέλος της κοινοβουλευτικής περιόδου.

## 2.3. ΠΟΛΥΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΟΤΗΤΑ, ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

### 2.3.1. ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

Στην Αγγλία, η εκπαίδευση είναι υποχρεωτική μεταξύ των ηλικιών 5 και 16 ετών. Η οργάνωση της σχολικής εκπαίδευσης διαφοροποιείται μεταξύ των τοπικών εκπαιδευτικών αρχών, αλλά σε γενικές γραμμές τα δημοτικά σχολεία παρέχουν εκπαίδευση για μέχρι έξι έτη και τα δευτεροβάθμια σχολεία από τον 7 έως τον 11 χρόνο.

Ένας αυξανόμενος αριθμός παιδιών φοιτά και στο νηπιαγωγείο από την ηλικία των τριών ή τεσσάρων. Μετά τα 16 χρόνια τους, οι περισσότεροι μαθητές συνεχίζουν με κάποια μορφή εκπαίδευσης ή κατάρτισης, για δύο ή τρία χρόνια μαθημάτων, είτε σε ένα κολέγιο είτε σε μία σχολή.

Μέχρι την δεκαετία του 1990, τα σχολεία είχαν σχετικά μεγάλη ελευθερία να αναπτύξουν το δικό τους αναλυτικό πρόγραμμα, με μόνο περιορισμό την προετοιμασία για τις δημόσιες εξετάσεις στους μαθητές 16 χρονών, καθώς και της εκ του νόμου υποχρέωσης να διδάσκονται θρησκευτικά (Osler & Vincent, 2002).

Ο νόμος για τη Μεταρρύθμιση της Εκπαίδευσης το 1988 σηματοδότησε μια σημαντική αλλαγή στον έλεγχο των σχολείων, αν και νωρίτερα άλλοι νόμοι για την εκπαίδευση κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 είχαν ήδη επισημάνει μια αλλαγή στην κατεύθυνση της πολιτικής.

Καθ' όλη τη δεκαετία του της δεκαετίας του '90, υπήρξαν μια σειρά από πράξεις για την εκπαίδευση, οι οποίες μετασχημάτισαν το πλαίσιο λειτουργίας των σχολείων. Τα σχολεία έχουν αυξημένο έλεγχο επί των δικών τους προϋπολογισμών και οι τοπικές εκπαιδευτικές αρχές (Local Education Authorities-LEA) έχουν δει πολλές από τις παλαιότερες αρμοδιότητές τους να εξαφανίζονται. Τα σχολικά διοικητικά όργανα πλέον έχουν σημαντικές εξουσίες στη λήψη αποφάσεων.

Ταυτόχρονα, το αναλυτικό πρόγραμμα έχει έρθει κάτω από αυστηρότερο κεντρικό κυβερνητικό έλεγχο. Ένα εθνικό αναλυτικό πρόγραμμα για την Αγγλία εισήχθη στη δεκαετία του 1990, το οποίο έχει υποστεί διάφορες αναθεωρήσεις και μεταρρυθμίσεις (Osler & Vincent, 2002).



### 2.3.2. ΠΟΛΥΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΗ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

Οι εξελίξεις στην πολυπολιτισμική εκπαίδευση προήλθαν περισσότερο από τη βάση (από τα κάτω προσέγγιση), παρά από τα πάνω, τόσο από τις προσπάθειες των λευκών φιλελεύθερων, όσο και των μαύρων. Κι αυτό ίσως συνιστά ένα από τα πονημ της βρετανικής περίπτωσης, στο οποίο θα επανέλθουμε. Εν μέρει προκλήθηκαν από την αλλαγή στο στάτους των Μαύρων από μετανάστες σε εποίκους, όπως τους υποχρέωνε ο Νόμος για τους Μετανάστες της Κοινοπολιτείας του 1962, και από τα αρνητικά μηνύματα που έδωσε ο έλεγχος της μετανάστευσης στις κοινότητες των Μαύρων (Figueroa, 1995). Επίσης, πρέπει να εξεταστεί υπό το πρίσμα άλλων εξελίξεων, ιδιαίτερα στα τέλη της δεκαετίας του 1960 και στη δεκαετία του 1970. Υπήρχαν αντίθετες δυνάμεις εν δράσει: μερικοί ήταν ακόμα προσανατολισμένοι στην αφομοίωση και στο «πρόβλημα» των «μεταναστών», ενώ άλλοι μετακινούνται όλο και περισσότερο προς την πολυπολιτισμικότητα, ακόμη και προς τον αντιρατσισμό.

Οι εκπαιδευτικές πολιτικές στο Ηνωμένο Βασίλειο προσαρμόστηκαν στην εθνοτική πολυμορφία με διάφορους τρόπους. Η παραδοσιακή προσέγγιση απλά προσπαθεί να απορροφήσει νέα μέλη, χωρίς οποιαδήποτε αναστάτωση ή ειδική διάταξη. Ένας μικρός αριθμός εβραϊκών σχολείων είχε συμφωνηθεί σε οικισμούς με συγκεντρωμένο εβραϊκό πληθυσμό από τις αρχές του εικοστού αιώνα, παράλληλα με την ειδική διάταξη για τους Ρωμαιοκαθολικούς και τους Αγγλικανούς (Craft, 1986, σ. 79). Αυτό όμως ήταν εξαίρεση, ενώ σε γενικές γραμμές οι μειονοτικές κοινότητες έκαναν ειδικές προβλέψεις ιδιωτικά.

Όταν οι αριθμοί των νέων μεταναστών της Κοινοπολιτείας αυξήθηκαν σημαντικά στη δεκαετία του 1950 και του 1960, η απορρόφηση παρέμεινε ως στόχος, αν και συχνά συνδυάστηκε με αρκετά έντονες προσπάθειες για να ανταποκριθούν στις ιδιαίτερες ανάγκες των παιδιών των εθνοτικών μειονοτήτων. Μια πιο πρόσφατη θέαση, παρά ταύτα, αφορά στην τάση αναγνώρισης, αποδοχής και εορτασμού της πολιτισμικής διαφοράς, σε συνδυασμό με μια αυξανόμενη συνειδητοποίηση ότι όλα τα παιδιά πρέπει να είναι πλήρως προετοιμασμένα για την προσχώρηση σε μια πλουραλιστική κοινωνία. Η μετάβαση από τη μια πολιτική στην άλλη έχει γενικά θεωρηθεί ως μια κίνηση μετάβασης από την αφομοίωση στην ένταξη, και στον πολιτισμικό πλουραλισμό.

Σε αυτό το σημείο ότι θα ήταν χρήσιμο να δούμε έναν πίνακα, ο οποίος περιγράφει την ιστορική εξέλιξη της πολυπολιτισμικής εκπαίδευσης στο Ηνωμένο Βασίλειο:

**Πίνακας 1: Η Ιστορική Εξέλιξη της Πολυπολιτισμικής Εκπαίδευσης στο Ηνωμένο Βασίλειο**  
- (Πηγή: Peter Figueroa, 1995)

|             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1948</b> | Ψήφιση από το Κοινοβούλιο του Νόμου περί Βρετανικής Ιθαγένειας                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>1952</b> | Ιδρύεται το Ινστιτούτο Φυλετικών Σχέσεων                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>1958</b> | Ταραχές στο Notting Hill και στο Nottingham, όπου λευκοί επιτέθηκαν σε μαύρους και στις περιουσίες τους.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>1962</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Τίθεται σε ισχύ ο 1<sup>ος</sup> Νόμος για τους Μετανάστες της Κοινοπολιτείας. Δημιούργησε το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο των Μεταναστών της Κοινοπολιτείας.</li> <li>2. Ιδρύεται η Ένωση Καθηγητών Αγγλικής σε Μαθητές από το εξωτερικό (Association of Teachers of English to Pupils from Overseas -ATEPO). Αργότερα μετεξελιχθηκε σε Εθνική Ένωση για την Πολυφυλετική Εκπαίδευση (National Association for Multiracial Education -NAME) και μετά το Εθνικό Αντιρατσιστικό Εκπαιδευτικό Κίνημα.</li> </ol> |
| <b>1963</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Το Υπουργείο Παιδείας εξέδωσε το <i>Αγγλικά για Μετανάστες</i></li> <li>2. Η 2<sup>η</sup> Αναφορά του Γνωμοδοτικού Συμβουλίου των Μεταναστών Κοινοπολιτείας παρουσιάστηκε στο κοινοβούλιο το 1963 και εκδόθηκε το 1964. Με αυτή υιοθετούσε τη στάση της αφομοίωσης.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>1964</b> | Η Κυβέρνηση δημιουργεί μια Εθνική Επιτροπή για τους Μετανάστες της Κοινοπολιτείας (National Committee for Commonwealth Immigrants).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>1965</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ο πρώτος νόμος για τις Φυλετικές Σχέσεις θεσπίστηκε από τη Κυβέρνηση των Εργατικών.</li> <li>2. Το Υπουργείο Εκπαίδευσης και Επιστήμης επισήμως δήλωσε την πολιτική της διασποράς στην Εγκύκλιο 7/65.</li> <li>3. Η Κυβέρνηση εξέδωσε μία λευκή βίβλο με τίτλο <i>Μετανάστευση από την Κοινοπολιτεία</i>, ενσωματώνοντας την Εγκύκλιο 7/65.</li> </ol>                                                                                                                                                  |
| <b>1966</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Νόμος για την Τοπική Διακυβέρνηση. Ο νόμος παρείχε υποστήριξη στην εκπαίδευση σε περιοχές με μεταναστευτικό πληθυσμό.</li> <li>2. Η Εθνική Επιτροπή για τους Μετανάστες της Κοινοπολιτείας διοργάνωσε</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

|      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|      | ένα συνέδριο για εκπαιδευτικούς με τίτλο <i>Προς μια Πολύ-φυλετική Κοινωνία</i> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 1967 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Παρουσιάζεται η αναφορά της Υπηρεσίας Πολιτικού και Οικονομικού Προγραμματισμού &amp; Έρευνας (Political and Economic Planning (PEP) &amp; Research Services) με τον τίτλο «<i>Φυλετικές Διακρίσεις</i>»</li> <li>2. Ιδρύεται η Παγκόσμια Ένωση Έγχρωμων (Universal Coloured People's Association).</li> <li>3. Τέθηκαν Εκπαιδευτικές Περιοχές Προτεραιοτήτων, παρέχοντας κονδύλια για εκπαίδευση σε υποβαθμισμένες περιοχές συμπεριλαμβανομένου και αυτών με μετανάστες.</li> </ol> |
| 1968 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ψηφίζεται ο 2<sup>ος</sup> Νόμος για τους Μετανάστες της Κοινοπολιτείας, ενσωματώνοντας την αρχή της «μεροληψίας». Επίσης ιδρύθηκε η Επιτροπή Κοινοτικών Σχέσεων (Community Relations Commission).</li> <li>2. Δημιουργείται το Runnymede Trust με έμφαση στη φυλετική ισότητα και δικαιοσύνη.</li> <li>3. Το Περιφερειακό Πρόγραμμα Βοήθειας (Urban Aid Programme) παρείχε βοήθεια σε υποβαθμισμένες περιοχές.</li> </ol>                                                           |
| 1969 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Το Ινστιτούτο Φυλετικών Σχέσεων εξέδωσε μια αναφορά με τίτλο <i>Έρευνα Φυλετικών Σχέσεων: Χρώμα και Υπηκοότητα</i>.</li> <li>2. Αναφορά της Επιτροπής για τις Φυλετικές Σχέσεις και τη Μετανάστευση με τίτλο: <i>Τα Προβλήματα των Έγχρωμων που εγκαταλείπουν το σχολείο</i>.</li> </ol>                                                                                                                                                                                             |
| 1971 | Νόμος για τη Μετανάστευση, για τον έλεγχο της μετανάστευσης, και μέσω της αρχής της μεροληψίας αναιρούσε δικαιώματα που κατείχαν προηγούμενα οι μετανάστες της Κοινοπολιτείας.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 1974 | Εκδόθηκε το <i>Εκπαίδευση Δασκάλων για μια Πολυπολιτισμική Κοινωνία</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 1975 | Νόμος κατά της Διάκρισης των Φύλων. Με αυτόν δημιουργείται η Επιτροπή Ίσων Ευκαιριών.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 1976 | 3 <sup>ος</sup> Νόμος Φυλετικών Σχέσεων. Με αυτόν δημιουργήθηκε η Επιτροπή για τη Φυλετική Ισότητα.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 1977 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Η αναφορά της Επιτροπής Εθνοτικών Σχέσεων και Μετανάστευσης: <i>Η Δυτική Ινδική Κοινότητα</i>.</li> <li>2. Δήλωση για την πολυεθνική εκπαίδευση από την Αρχή Εκπαίδευσης του</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

|             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|             | Λονδίνου (Inner London Education Authority).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>1980</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Πολιτική Δήλωση της Αρχής Εκπαίδευσης του Μάντσεστερ (Manchester Education Authority) με τίτλο, <i>Εκπαίδευση για μια Πολυπολιτισμική Κοινωνία</i>.</li> <li>2. Αναταραχές στην πόλη Bristol στις οποίες πολλοί μαύροι επιτέθηκαν στην αστυνομία και σε περιουσίες.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>1981</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Νόμος για τη Βρετανική Εθνικότητα, ένας βασικός νόμος που καθορίζει τρεις τάξεις Βρετανικής υπηκοότητας και αφαιρεί δικαιώματα που πρότινος είχαν οι πολίτες της Κοινοπολιτείας.</li> <li>2. Εκδόθηκε η αναφορά Rampton με τίτλο Παιδιά της Δυτικής Ινδίας στα Σχολεία μας.</li> <li>3. Αναταραχές στις πόλεις Brixton, London και σε όλη την Αγγλία στις οποίες βασικά μαύροι επιτέθηκαν σε αστυνομία και περιουσίες.</li> <li>4. Η Αναφορά Scarman εκδόθηκε με τίτλο <i>Οι Αναταραχές του Brixton στις 10-12 Απριλίου του 1981</i>.</li> <li>5. Αναφορά της Επιτροπής Εσωτερικών Υποθέσεων (Home Affairs Committee).</li> <li>6. BBC, Περιπτώσεις Μελέτης στην Πολυπολιτισμική Εκπαίδευση.</li> </ol> |
| <b>1985</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Αναταραχές στις πόλεις Handsworth, Birmingham στις οποίες μαύροι επιτέθηκαν στην αστυνομία και σε περιουσίες</li> <li>2. Εκδόθηκε η Έκθεση Swann με τίτλο Εκπαίδευση για Όλους.</li> <li>3. Εκδόθηκε η Αναφορά του Eggleston με τίτλο Εκπαίδευση για Μερικούς.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>1986</b> | Νόμος για τη Δημόσια Τάξη με στόχο να διορθωθούν ορισμένες ατέλειες των προηγούμενων νόμων κατά της υποκίνησης φυλετικού μίσους.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>1988</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Νόμος για τη Μετανάστευση αντικατέστησε ορισμένα τμήματα από τον Νόμο του 1971 με ακόμα πιο σκληρές ρυθμίσεις.</li> <li>2. Ψηφίζεται από το Κοινοβούλιο ο Νόμος Εκπαιδευτική Μεταρρύθμιση</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>1989</b> | Ο Νόμος για τα Παιδιά συμπεριέλαβε οδηγίες για τις υπηρεσίες φροντίδας να λαμβάνουν υπόψη τη θρησκεία, τη φυλή, τον πολιτισμό και τη γλώσσα των νέων παιδιών.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>1991</b> | Ο Νόμος για τις Παραβάσεις στο Ποδόσφαιρο συμπεριέλαβε τμήματα που απευθύνονταν στη σχέση του ρατσισμού με το ποδόσφαιρο.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

|      |                                                                                                                                                                     |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1992 | Νόμος για την Εκπαίδευση (Σχολεία). Κάτω από το τμήμα 10 το Πλαίσιο για την Επιθεώρηση Σχολείων περιλαμβάνει κριτήρια που σχετίζονται με την ισότητα των ευκαιριών. |
| 1994 | Νόμος για την Εκπαίδευση (Βασική Εκπαίδευση Δασκάλων και Μαθητικές Ενώσεις): ενισχύει περεταίρω τον κεντρικό έλεγχο της εκπαίδευσης.                                |
| 1997 | Νόμος για την Εκπαίδευση (Σχολεία). Με βάση το πρόγραμμα των εργατικών για την διαφορετικότητα και την ποιότητα στα σχολεία                                         |

Αφού παρουσιάστηκε, και με τη βοήθεια του ανωτέρω πίνακα, «φάσεις- παραδείγματα- πολιτικής», η ιστορική εξέλιξη της πολυπολιτισμικής εκπαίδευσης στη Βρετανία, μπορούμε να επικεντρωθούμε στις τρεις βασικές μεταβάσεις πολιτικής που υπάρχουν στην ιστορία και στην πρακτική της πολυπολιτισμικής εκπαίδευσης στη Βρετανία. Πιο συγκεκριμένα, η μετάβαση από την καθαρή αφομοίωση με τις πολιτικές της δεκαετίας του 1960, σε πολιτικές ενσωμάτωσης της δεκαετίας του 1970, και στις πολιτικές του λεγόμενου «πολιτιστικού πλουραλισμού» τη δεκαετία του 1980.

### 2.3.3. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΗΣ ΑΦΟΜΟΙΩΣΗΣ

Η αφομοιωτική θέση έδωσε έμφαση στην ελαχιστοποίηση των πολιτισμικών διαφορών και τη διατήρηση της υποτιθέμενης πολιτισμικής ομοιογένειας της κοινωνίας υποδοχής. Η δεύτερη έκθεση του Γνωμοδοτικού Συμβουλίου για τους Μετανάστες της Κοινοπολιτείας το 1964, για παράδειγμα, ήταν αρκετά σαφής (CIAC, 1964, παρ. 10, σε Craft, 1986, σ. 79.): ... ένα εθνικό σύστημα εκπαίδευσης πρέπει να στοχεύει στην παραγωγή πολιτών που μπορούν να πάρουν τη θέση τους σε μια κοινωνία προετοιμασμένοι κατάλληλα για την άσκηση των δικαιωμάτων και την άσκηση των καθηκόντων τα οποία είναι τα ίδια με τους άλλους πολίτες »... [αυτό] δεν μπορεί να αναμένεται να διαιωνίζει τις διαφορετικές αξίες των ομάδων μεταναστών.

Ένα δεύτερο σημαντικό χαρακτηριστικό της αφομοιωτικής προσέγγισης στις αρχές της δεκαετίας του 1960 ήταν η πολιτική της διασποράς, που πρώτα διατυπώθηκε στη δεύτερη έκθεση του Γνωμοδοτικού Συμβουλίου για τους Μετανάστες της Κοινοπολιτείας το 1964 (CIAC, 1964, παράγρ. 24 & 25, σε Craft, 1986, σ. 80 ). Η έκθεση σημείωνε: «Η παρουσία ενός μεγάλου ποσοστού παιδιών μεταναστών σε μία τάξη επιβραδύνει τη γενική καθημερινότητα

της εργασίας και εμποδίζει την πρόοδο ολόκληρης της τάξης, ιδίως όταν οι μετανάστες δεν μιλούν ή γράφουν άπταιστα αγγλικά. Πρόκειται σαφώς για κάτι ανεπιθύμητο και άδικο για όλα τα παιδιά στην τάξη ... Τα στοιχεία που έχουμε λάβει υποδηλώνουν σαφώς ότι, εάν, ένα σχολείο έχει πάνω από ένα ορισμένο ποσοστό παιδιών μεταναστών μεταξύ των μαθητών του, ολόκληρος ο χαρακτήρας και το ήθος του σχολείου αλλάζει. Οι μετανάστες μαθητές σε ένα τέτοιο σχολείο δεν θα έχουν τόσο καλή εισαγωγή στο βρετανικό τρόπο ζωής, όπως ακριβώς θα γίνονταν σε ένα κανονικό σχολείο, και πιστεύουμε ότι η εκπαίδευσή τους με την ευρύτερη έννοια υστερείται».

Ένα τρίτο χαρακτηριστικό της αφομοιωτικής προσέγγισης της δεκαετίας του 1950 και των αρχών της δεκαετίας του 1960 εκφράστηκε με την τάση να μη λαμβάνονται υπόψη οι πολιτιστικές διαφορές για τον έλεγχο των ικανοτήτων των μεταναστών μαθητών. Για παράδειγμα, πολλά παιδιά είχαν φύγει από πιο παραδοσιακές, αγροτικές περιοχές στην Καραϊβική και την ασιατική υπο-ήπειρο για τα βιομηχανικά κέντρα του Ηνωμένου Βασιλείου. Τα εν λόγω παιδιά δεν μπορούσαν να ανταποκριθούν στον ίδιο βαθμό με τους αυτόχθονες πληθυσμούς σε προφορική λογική, καθώς και σε άλλα «αντικειμενικά» τυποποιημένα τεστ. Είναι σαφές ότι τα παιδιά των αυτοχθόνων ήταν πολύ πιο εξοικειωμένα με τέτοιες προσεγγίσεις.

Επίσης δοκιμάζονταν, βεβαίως, στα επίσημα αγγλικά, τα οποία ήταν μια διαφορετική γλώσσα ή διάλεκτος για τους περισσότερους. Κάτι τέτοιο θα μπορούσε να έχει κάποια περιορισμένη αξία ως δοκιμή των επιπέδων προσαρμογής της νοητικής λειτουργίας σε ένα νέο περιβάλλον, αλλά, ως οδηγός δυνητικής ή προληπτικής τοποθέτησης, είχε σοβαρές ελλείψεις, και πιθανώς συνέβαλε στη σημαντική υπερεκπροσώπηση των παιδιών μειονοτήτων σε σχολεία για άτομα με νοητική υστέρηση, κάτι που ήρθε στο φως στη συνέχεια (Craft, 1986, σ. 80).

#### **2.3.4. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΗΣ ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗΣ**

Μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 1960, η προσέγγιση της σταδιακής αφομοίωσης βρισκόταν υπό αναθεώρηση. Το 1966 ο Υπουργός Εσωτερικών, Roy Jenkins, έδωσε αυτό που πλέον θεωρείται ο κλασικός ορισμός της ενσωμάτωσης (Craft, 1986, σ. 80): «Μια μη κολακευτική διαδικασία αφομοίωσης, αλλά ... ισότητα ευκαιριών που συνοδεύεται από πολιτισμικό πλουραλισμό, σε μια ατμόσφαιρα αμοιβαίας ανοχής».

Αυτή ήταν μια έγκαιρη αναγνώριση ορισμένων ελλείψεων της αφομοιωτικής σκέψης, και όπως ο Τρογνα (1982) έχει παρατηρήσει, στα τέλη της δεκαετίας του 1960 και στις αρχές του 1970: «Οι απόψεις ενσωμάτωσης κατέληξαν να υιοθετηθούν ως ένα παράδειγμα εργασίας για την εκπαιδευτική πολιτική και από τους φορείς λήψης αποφάσεων».

Σαφώς, ήταν μια διαφορά στο βαθμό, όχι όμως και στο είδος. Πλέον δόθηκε στις πολιτισμικές διαφορές κάποια αναγνώριση, αλλά η απορρόφηση των εθνικών μειονοτήτων φάνηκε να παραμένει ως ανεκπλήρωτος στόχος. Οι εκπαιδευτικοί άρχισαν να αποκτούν κάποια γνώση του κοινωνικού και πολιτισμικού υπόβαθρου των εθνοτικών μειονοτήτων των παιδιών, έτσι ώστε να μπορούν να κατανοήσουν καλύτερα την προέλευση και τις ανάγκες των μαθητών τους, καθώς επίσης πολυάριθμα βιβλία, φυλλάδια και άρθρα εμφανίστηκαν με αυτή την προοπτική.

Την ίδια στιγμή, η πολιτική της διασποράς άρχισε να φθίνει. Είχε εφαρμοστεί μόνο μερικώς στην πραγματικότητα. Η πολιτική της διασποράς έτσι εγκαταλείφθηκε επίσημα το 1971 και αφέθηκε στις τοπικές εκπαιδευτικές αρχές να αποφασίσουν την πιο κατάλληλη πολιτική, σύμφωνα με τις τοπικές ανάγκες. Ήταν αυτή η ίδια έκθεση της κυβέρνησης το 1971, η οποία έδωσε περαιτέρω μια σαφή ένδειξη για την ιδεολογική στροφή προς την ενσωμάτωση. Υπήρχε πλέον η αναγνώριση ότι (DES, 1971, σ.120, Craft, 1986, σ. 81): «... η άφιξη των μεταναστών μαθητών στα σχολεία έχει εμπλουτίσει σε μεγάλο βαθμό τις ζωές των άλλων παιδιών ... οι νέες μορφές μουσικής, ηθοποιίας, χορού και εικαστικών τεχνών που εισήγαγαν... έχουν δώσει φρέσκο χρώμα και ζωντάνια στη ζωή και στο έργο πολλών σχολείων».

Η έκθεση συνέχιζε: «Η υπηρεσία της εκπαίδευσης θα μπορούσε να ... συμβάλει στην προώθηση της αποδοχής των μεταναστών ως ισότιμων μελών της κοινωνίας μας ... [λευκής επίσης] επιτρέποντας την έκφραση των διαφορών των πεποιθήσεων, των στάσεων και των εθίμων, της γλώσσας και του πολιτισμού... που μπορεί τελικά να εμπλουτίσει το κύριο ρεύμα της πολιτισμικής και κοινωνικής μας παράδοσης ».

Έτσι, η μειονοτική εμπειρία δεν υποτιμούνταν εντελώς. Αλλά ο εκπολιτισμός και η αφομοίωση ήταν ακόμα κύρια θέματα της ημερήσιας διάταξης.

### 2.3.5. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΟΥ ΠΛΟΥΡΑΛΙΣΜΟΥ

Η κίνηση προς μια μεγαλύτερη κατανόηση, με σεβασμό και αναγνώριση του εθνοτικού πολιτισμού των μειονοτήτων συνεχίστηκε κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1970. Αυτή η βαθύτερη και ευρύτερη ευαισθησία στη διαφορετικότητα σταδιακά αντανακλάται στην εκπαιδευτική πράξη και κατέληξε να ονομάζεται «πολιτιστικός πλουραλισμός». Ως κοινωνικό φαινόμενο είναι δύσκολο να αντανακλά τη μεγαλύτερη αναγνώριση της ατομικής αυτονομίας, καθώς και τον σεβασμό της διαφορετικότητας που πρέπει να αποδίδεται προς το φύλο, τα θρησκευτικά, περιφερειακά ή κοινωνικά-ταξικά χαρακτηριστικά ένταξης της εποχής μας. Η «εθνική αναγέννηση» που δημιούργησε ο Te Selle (1973), Smith (1981) και άλλοι, θεωρείται ευρέως ως ένα αναδυόμενο δικαίωμα του ανθρώπου σε πολλές κοινωνίες.

Η εθνική συλλογή των στατιστικών στοιχείων εθνοτικών μειονοτήτων από το Υπουργείο Παιδείας και Επιστημών, η οποία ξεκίνησε το 1966, αντανακλούσε μάλλον μια αυξανόμενη μέριμνα για τις ξεχωριστές ανάγκες των μαθητών των μειονοτήτων. Η διακοπή της το 1972 αφορά ίσως σε μια αυξανόμενη ανησυχία σχετικά με τη διατήρηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου (Craft, 1986, σ. 81).

Η συστηματικά περιορισμένη επίδοση των μαθητών των μειονοτήτων, στην αρχή περιλαμβάνοντας όλους τους μαθητές, με μεγαλύτερη εστίαση στους Ινδούς, τους Μουσουλμάνους και τα παιδιά των Τούρκων, ξεκίνησε να δημιουργεί και να διαδίδεται η ανησυχία που οδήγησε σε μια εθνική επιτροπή έρευνας και στη δημοσίευση της έκθεσης Rampton (DES, 1981b, σε Craft, 1986, σ.82).

Η επιτροπή συνέχισε ευρέως τη μελέτη της στην εκπαίδευση των παιδιών των εθνοτικών μειονοτήτων, υπό την προεδρία του Λόρδου Μάικλ Σουάν, και υπέβαλε την τελική της έκθεση το 1985. Την ίδια στιγμή, οι ομάδες μειονοτικών κοινοτήτων δημιουργούσαν ένα δίκτυο των εθελοντικών βοηθητικών σχολείων, τόσο για δραστηριότητες διατήρησης του πολιτισμού, όσο και για τη βελτίωση των βασικών δεξιοτήτων των παιδιών. Η πίεση είχε αυξηθεί για την παροχή σχολικών γευμάτων, πολιτισμικά αποδεκτών από τα αγόρια Σιχ. Η Επιτροπή πρότεινε παράλληλα τα πρώτα να φορούν το τουρμπάνι και κορίτσια μουσουλμανικής προέλευσης να φορούν παραδοσιακές φορεσιές και όχι φούστες. Η δυσaráσκεια ορισμένων Ασιατών γονέων με την κοσμική και μικτή σχολική εκπαίδευση



έχει δημιουργήσει απαιτήσεις για σχολεία θηλέων και αρρένων, καθώς επίσης και για ξεχωριστά σχολεία.

Πολλές από αυτές τις εξελίξεις, έχουν συνοδευτεί από τη δημοσίευση των επίσημων δηλώσεων πολιτικής για την πολυπολιτισμική εκπαίδευση από τις τοπικές αρχές εκπαίδευσης και από μεμονωμένα σχολεία. Ομοίως, ο εκδημοκρατισμός στα όργανα διοίκησης του σχολείου επέτρεψαν σε περισσότερους γονείς εθνοτικών μειονοτήτων να αρθρώσουν τις απόψεις τους, όπως με τον αυξανόμενο αριθμό συμβούλων εθνικής μειονότητας που εκλέγονται στην τοπική αυτοδιοίκηση. Τα ζητήματα αντιπροσώπευσης, ενσωμάτωσης και αναγνώρισης της διαφοράς στην πράξη άρχισαν να συσχετίζονται ηχηρά σε τοπικό επίπεδο, δημιουργώντας μια αξιοσημείωτη εστία πίεσης.

Οι εξελίξεις στη γλώσσα φαίνεται να προσφέρουν μια ιδιαίτερα δραματική εικόνα τόσο για τη φύση της εθνοτικής πολυμορφίας στο Ηνωμένο Βασίλειο, όσο και για τις αντιδράσεις της πλουραλιστικής εκπαίδευσης. Η Έκθεση της Εκπαιδευτικής Αρχής Απογραφής Γλώσσας στο Λονδίνο για το 1983 (Craft, 1986), παραδείγματος χάριν, εντόπισε ότι στα σχολεία του Λονδίνου υπάρχουν 147 γλώσσες, με 16 τοις εκατό του σχολικού πληθυσμού (δηλαδή 50.353 παιδιά), να χρησιμοποιούν μια γλώσσα διαφορετική από ή εκτός από τα αγγλικά στο σπίτι (ILEA, 1983a) και μελέτες σε έναν μικρό αριθμό βρετανικών επαρχιακών πόλεων και κωμοπόλεων κατέδειξαν παρόμοια ευρήματα (Linguistic Minorities Project, 1983). Πράγματι, τουλάχιστον το ήμισυ του συνόλου των τοπικών αρχών εκπαίδευσης στην Αγγλία και την Ουαλία έχουν τουλάχιστον ένα δημοτικό σχολείο με πάνω από 10 τοις εκατό των μαθητών να είναι δίγλωσσο (Tansley & Craft, 1984). Ένα ισχυρό κίνημα για την παροχή γλωσσών εθνικών μειονοτικών κοινοτήτων, ως μέρος του σύγχρονου προγράμματος σπουδών γλωσσών στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση και ως μεταβατική διγλωσσία για τα μικρότερα παιδιά, έχει γίνει δεκτό με κάποια επιτυχία.

Όπως ο Bolton παρατήρησε το 1979, «Η αρχική ιδέα της αφομοίωσης και της ενσωμάτωσης ήταν συγκαταβατική ή ... επιθετικά απαξιωτική για τους άλλους πολιτισμούς και τρόπους ζωής», και υποστήριξε ένα πλουραλισμό με μεγαλύτερη αποδοχή στους άλλους πολιτισμούς, έτσι ώστε να επιτρέψουν ίσες ευκαιρίες σε όλους για να συμμετάσχουν πλήρως στην κοινωνία» (Bolton, 1979, σ. 6).

Στα τέλη της δεκαετίας του '70 και τη δεκαετία του '80, η εκπαίδευση των παιδιών που μεγαλώνουν σε μια πλουραλιστική κοινωνία παρουσίασε σημαντικές αλλαγές και μία εντεινόμενη προσπάθεια «διείσδυσης» της πολυπολιτισμικότητας στα αναλυτικά προγράμματα της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

Ο φυσικός εθνοκεντρισμός οποιουδήποτε εκπαιδευτικού συστήματος πρέπει να είναι ισορροπημένος με ευαισθησία στη διαφορετική προέλευση των πολιτισμών της πλειοψηφίας και με εύρος για τη συμβολή του κάθε πολιτισμού των μειονοτήτων, καθώς και συνειδητοποιημένος για τις εντάσεις και τις «εχθροπραξίες» μεταξύ των πολιτισμών. Οι καθηγητές και συγγραφείς βιβλίων έχουν αρχίσει να εξετάζουν ένα ευρύτερο φάσμα υποδείγματος στη λογοτεχνία, τη γλώσσα, στην ιστορία και στις τέχνες - και ιδιαίτερα στη θρησκευτική εκπαίδευση και την οικιακή οικονομία δίνοντας, επίσης, έμφαση στη παγκόσμια προέλευση της «Δυτικής» επιστήμης και των μαθηματικών (Lynch, 1981, 1983, Craft & Bardell, 1984). Εξετάζουν επίσης τρόπους, με τους οποίους συγκεκριμένα θέματα ή θεματικές μπορούν να συμβάλλουν στον εντοπισμό και τη μείωση της διαπολιτισμικής φοβίας και των ρατσιστικών νοοτροπιών και πρακτικών.

Το 1977, ένα έγγραφο διαβούλευσης για τη Διακυβέρνηση στα Σχολεία (DES, 1977, στην Craft, 1986, σ.83) δήλωνε πως, «*Η κοινωνία μας είναι πολυπολιτισμική, πολυφυλετική και το πρόγραμμα σπουδών θα πρέπει να αντανακλά μια συμπονετική κατανόηση των διαφορετικών πολιτισμών και φυλών που κάνουν σήμερα την κοινωνία μας ένα*».

Το σημαντικότερο έγγραφο της κυβέρνησης για το αναλυτικό πρόγραμμα, που δημοσιεύθηκε το 1981, ήταν εξίσου σαφές: «*Αυτό που διδάσκεται στα σχολεία, και ο τρόπος που διδάσκεται, θα πρέπει να αντικατοπτρίζει κατάλληλα τις θεμελιώδεις αξίες της κοινωνίας μας. . . το έργο των σχολείων πρέπει να αντανακλά πολλά ζητήματα με τα οποία οι μαθητές θα πρέπει να συμβιβαστούν καθώς ωριμάζουν, και τα σχολεία και οι εκπαιδευτικοί είναι εξοικειωμένοι με αυτά. Πρώτον, η κοινωνία μας έχει γίνει πολυπολιτισμική και υπάρχει τώρα μεταξύ των μαθητών και των γονέων μεγαλύτερη διαφορετικότητα των προσωπικών αξιών ... » (DES, 1981a, παράγρ. 21, στην Craft, 1986, σ.83)*

### 2.3.6. Η ΕΠΙΛΟΓΗ ΤΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΙΔΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ (CITIZENSHIP EDUCATION)

Η δεκαετία του 1990 θεωρήθηκε σε πρώιμο σημείο, σύμφωνα με Dahrendorf, ως η «δεκαετία του πολίτη» (Keane, 1990). Η Εκπαίδευση για την Ιδιότητα του Πολίτη έχει δηλωθεί ως ένα από τα πέντε διαθεματικά ζητήματα του Εθνικού Αναλυτικού Προγράμματος (NCC 1990), καθώς και το αντικείμενο έκθεσης της Επιτροπής για την Ιδιότητα του Πολίτη (Commission on Citizenship, 1990). Στο πρώτο μισό της δεκαετίας, αυτή η προσδοκία σύντομα αποδείχθηκε κενό γράμμα. Τα διαθεματικά θέματα έχουν γενικά και για διάφορους λόγους αγνοηθεί (Whitty et al. 1994). Πράγματι, από τα πέντε θέματα, η εκπαίδευση για την ιδιότητα του πολίτη φαίνεται να είναι το ένα, το οποίο αγνοείται πιο συχνά.

Ο Kerr (1999b) επισημαίνει ότι υπάρχει μια περίπλοκη σχέση μεταξύ της ιδιότητας του πολίτη και της εκπαίδευσης για την ιδιότητα του πολίτη. Η ιδιότητα του πολίτη, υποστηρίζει, είναι αμφισβητούμενη έννοια. Στην καρδιά της έννοιας υπάρχουν διαφορετικές απόψεις σχετικά με τη λειτουργία και την οργάνωση της κοινωνίας. Επειδή η εκπαίδευση είναι αποδεκτή ως κεντρικής σημασίας για την κοινωνία, προκύπτει ότι οι στάσεις στην εκπαίδευση, και ως εκ τούτου στην εκπαίδευση του πολίτη, εξαρτώνται από την ιδιαίτερη αντίληψη της ιδιότητας του πολίτη που προέβαλε.

Σύμφωνα με τον Kerr, η τρέχουσα εστίαση στην ιδιότητα του πολίτη, και ως εκ τούτου στην εκπαίδευση του πολίτη, έχει δύο απαρχές, μία μακροπρόθεσμη και μία βραχυπρόθεσμη. Η μακροπρόθεσμη ήταν ο αντίκτυπος της κρίσης του πετρελαίου παγκοσμίως από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 στις δυτικές, βιομηχανικές «δημοκρατίες», όπως η Βρετανία. Ως αποτέλεσμα, αυτές οι δημοκρατίες έχουν αναδιαρθρώσει ριζικά την οικονομική και προνοιακή παροχή, καθώς και την παροχή εκπαίδευσης για να ανταποκριθούν στις προκλήσεις ενός ταχέως μεταβαλλόμενου κόσμου.

Πιο σημαντικό ρόλο, αναφορικά με την εκπαίδευση για την ιδιότητα του πολίτη, παίζει η βραχυπρόθεσμη ιδιότητα, δηλαδή η φαινομενικά διάχυτη διάβρωση του κοινωνικού, πολιτικού, οικονομικού και ηθικού ιστού της κοινωνίας στην Αγγλία, εν όψει της ταχείας οικονομικής και κοινωνικής αλλαγής (Kerr, 1999b). Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση της ανησυχίας, σε πολλούς κύκλους, κατά την φαινομενική κατάρρευση πολλών από τους θεσμούς και τις αξίες που υποστήριζαν παραδοσιακά την κοινωνία και ενθάρρυναν την

κοινωνική συνοχή και σταθερότητα, όπως την οικογένεια, το γάμο, τη θρησκεία και την τήρηση του νόμου. Παράλληλα, έχει οδηγήσει σε μια ιδιαίτερη ανησυχία για τις επιπτώσεις αυτών των εξελίξεων σχετικά με την στάση και τη συμπεριφορά των νέων.

Παρά το γεγονός ότι δεν υπήρχε μνεία της εκπαίδευσης για την ιδιότητα του πολίτη στο εκλογικό μανιφέστο των Εργατικών το 1997, η πρώτη Λευκή Βίβλος της κυβέρνησης για την εκπαιδευτική πολιτική, *Αριστεία στα Σχολεία* (Υπουργείο Παιδείας και Απασχόλησης, 1997), δεσμεύτηκε να ενισχύσει τη διδασκαλία της δημοκρατίας στα σχολεία. Η συμβουλευτική ομάδα που δημιουργήθηκε υπό την προεδρία του Bernard Crick, στη συνέχεια συνέστησε πως η αγωγή του πολίτη πρέπει να είναι μια ξεχωριστή, δομική, παράμετρος του αναλυτικού προγράμματος στην Αγγλία (QCA, 1998). Η σύσταση αυτή έγινε αποδεκτή από την κυβέρνηση και η Εκπαίδευση για την Ιδιότητα του Πολίτη, από το Σεπτέμβριο του 2002, έγινε εκ του νόμου ξεχωριστό και θεμελιακό θέμα στα αγγλικά σχολεία της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

Η εκπαίδευση για την ιδιότητα του πολίτη στα δημοτικά σχολεία για μαθητές ηλικίας 4-11 εισήχθη στο πλαίσιο του διαθεματικού θέματος της Αγωγής Υγείας (PHSE). Κάνοντας την αγωγή του πολίτη υποχρεωτική, η κυβέρνηση των Εργατικών θα μπορούσε να εξασφαλίσει (κατά κανόνα) ότι είχε ουσιαστική υπόσταση στο αναλυτικό πρόγραμμα.

Εν μέρει, αυτό αντανάκλούσε τον αυξανόμενο συγκεντρωτισμό του εκπαιδευτικού συστήματος της Αγγλίας, ο οποίος επιταχύνθηκε με την εισαγωγή του Εθνικού Αναλυτικού Προγράμματος (Barber, 1996). Παρ' όλα αυτά, η θέση της αγωγής του πολίτη στο αναλυτικό πρόγραμμα παραμένει ανοικτό σε έναν έντονο διάλογο, λόγω του εγγενούς αμφιλεγόμενου χαρακτήρα της εκπαίδευσης για την ιδιότητα του πολίτη ως θέμα (Kerr, 2001:5). Το αναβαθμισμένο κύρος της εκπαίδευσης για την ιδιότητα του πολίτη, εντός της κοινότητας χάραξης πολιτικής του Ηνωμένου Βασιλείου, αντανάκλούσε την επιρροή του κοινοτισμού (Arthur, 1998) και την μείωση αντίστοιχα της επιρροής της διατριβής του Robert Putnam για το «κοινωνικό κεφάλαιο» στους Νέο-Εργατικούς (Kisby, 2006 στο Andrews & Mycock, 2007).

Παρ' όλα αυτά, ένα δεσμευτικό κίνητρο για την καθιέρωση της εκπαίδευσης για την ιδιότητα του πολίτη στην Αγγλία ήταν η ανησυχία για την πολιτική συμμετοχή των νέων πολιτών (Faulks, 2006). Παρά τις αντιφάσεις στην κατανόηση της ίδιας της έννοιας από

τους Νέο Εργατικούς (Andrews & Mycock, 2007), υπήρξε μια συνεχής έμφαση για την «κοινωνικοποίηση» των νέων πολιτών (Blunkett, 2001, 2002, 2003). Πρόσφατα, η έμφαση στην κοινωνικοποίηση στην Αγγλία έχει επαναδιατυπωθεί για να αντιμετωπίσει τα ζητήματα της ενδοκοινοτικής συνοχής, της πολυπολιτισμικότητας, τη μετανάστευση και την ταυτότητα. Η διδασκαλία της ιδιότητας του πολίτη στα αγγλικά σχολεία θεωρείται όλο και περισσότερο αναγκαία για την εμφύσηση των «Βρετανικών» αξιών (Brown, 2005). Στην πορεία, η αγωγή του πολίτη έχει αναμειχθεί με ευρύτερες προσπάθειες για την προώθηση των κοινών χαρακτηριστικών στον «πολιτισμό και την ιστορία», καθώς και το «σύνταγμα και τους νόμους» (Andrews & Mycock, 2007).

Τέλος, ένα θέμα που φαίνεται να διαπερνάει όλο το φάσμα της ανάπτυξης της αντιρατσιστικής, της πολυπολιτισμικής και της εκπαίδευσης για την ιδιότητα του πολίτη είναι αυτό της κρατικής χρηματοδότησης στην εκπαίδευση με βάση την πίστη (θρησκευτικά σχολεία). Τόσο η αντιρατσιστική προσέγγιση, όσο και η πολυπολιτισμική εκπαίδευση, ρητά αποκλείουν, ή και αντιτίθενται, στην ιδέα της λειτουργίας θρησκευτικών σχολείων, πόσο μάλλον υπό κρατική χρηματοδότηση. Ωστόσο, η επιλογή αυτή θα πρέπει να είναι συνεπής και όχι αποσπασματική. Δεν μπορεί από τη μία να απορρίπτεις νέα αιτήματα για θρησκευτικά σχολεία και στον αντίποδα να διατηρείς ως «καθιερωμένα» πάνω από 4.700 κρατικά χρηματοδοτούμενα σχολεία, της Εκκλησίας της Αγγλίας, περισσότερα από 2.100 Καθολικά, 35 Εβραϊκά και 28 Μεθοδιστών, ξεπερνώντας κατά πολύ τα μόλις 7 μουσουλμανικά σχολεία, ή του ενός σχολείου των Σιχ.

Κάποιοι έχουν περιγράψει αυτό το φαινόμενο ως ένδειξη μιας σύγχρονης κοινωνίας, η οποία είναι ευρέως αντιληπτή ως ολοένα και πιο κοσμική, αλλά, παραδόξως θα λέγαμε, μάλλον είναι όλο και περισσότερο πολυ-θρησκευτική. Από τις νεότερες μειονότητες που έχουν κινητοποιηθεί για τα θρησκευτικά σχολεία, οι μουσουλμάνοι είναι ίσως οι πιο δραστήριοι, ενώ υπάρχουν και αρκετές πλευρές που επιδιώκουν την κινητοποίηση τους σε αυτό το ζήτημα<sup>84</sup>.

Όπως γίνεται αντιληπτό, η Αγγλία σε επίπεδο εκπαιδευτικής πολιτικής, αφού πέρασε από όλα τα στάδια (αφομοιωτικό, πολυπολιτισμικό, κλπ), σήμερα επιλέγει να επενδύσει σε μία

---

<sup>84</sup> Ερευνητικό Πρόγραμμα EMILIE (2009). Policy Brief: *British Education Policy and the Challenge of Migration. Antiracist, multicultural and citizenship education.*  
[http://emilie.eliamer.gr/wp-content/uploads/2009/10/emilie\\_education\\_policy\\_brief\\_uk\\_en.pdf](http://emilie.eliamer.gr/wp-content/uploads/2009/10/emilie_education_policy_brief_uk_en.pdf)

νέα ατζέντα ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής και ενσωμάτωσης των μεταναστών και μειονοτήτων στην ευρύτερη κοινωνία μέσα από την καθιέρωση της Εκπαίδευσης για την Ιδιότητα του Πολίτη, προσπαθώντας μέσα από διαθεματική προσέγγιση στα ζητήματα της Ιδιότητας του Πολίτη στα σχολεία να περάσει εκείνα τα πρότυπα, τις στάσεις και τις αντιλήψεις που θα κοινωνικοποιήσουν ομαλότερα τη νέα γενιά προσδίδοντάς της μία νέα, πιο πλουραλιστική και συνεκτική εκδοχή της Βρετανικότητας. Η προσέγγιση, μάλιστα, της διαθεματικότητας κερδίζει έδαφος και σε άλλες χώρες, υποστηρίζεται και από την Ευρωπαϊκή Ένωση και αυτό που ουσιαστικά προτείνεται είναι η ανάπτυξη των competence based curricula (αναλυτικά προγράμματα βασισμένα στις ικανότητες) που εδράζονται στη διαθεματικότητα. Ειδικότερα, η ΕΕ έχει ήδη, μέσω της στρατηγικής της Λισαβόνας, αναπτύξει τις 8 ικανότητες κλειδιά (key competences) και το αντίστοιχο πλαίσιο και προωθεί την περαιτέρω εξέλιξή τους, μέσω της αναπτυξιακής στρατηγικής Ευρώπη 2020.

## 3. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

---

### 3.1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ

Η Ελλάδα παραδοσιακά θεωρείται ως μία από τις κατεξοχήν χώρες προέλευσης μεταναστών. Η παρουσία Ελλήνων μεταναστών σε όλα τα πλάτη και τα μήκη της υφηλίου είναι ο γενικός κανόνας. Η Ελλάδα, σε αντίθεση με άλλες χώρες της Ευρώπης, όπως π.χ. η Αγγλία που μόλις αναλύσαμε, έχει τη δική της ιδιαίτερη ιστορία μετάβασης στη συνθήκη της πολυπολιτισμικότητας. Οι καταστροφές που υπέστη η χώρα στο Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, με την ουσιαστική εκμηδένιση της παραγωγικής της δυνατότητας, σε συνδυασμό με τις πολιτικές εξελίξεις που ακολούθησαν αμέσως μετά, εμφύλιος (1946 – 1949) και στρατιωτική δικτατορία (1967 – 1973), αποτελούν δύο βασικές συνιστώσες αυτής της «ιδιαιτερότητας» (Παπαδάκης & Φραγκούλης, 2004, σ. 234).

Έτσι, κατά τη διάρκεια των δεκαετιών του '50 και του '60, η μεταναστευτική πολιτική συγκροτείται ως υποκατάστατο της κοινωνικής πολιτικής (με τους όρους του Γράβαρη, 1993), καθώς πολλοί Έλληνες αναγκάζονται να εγκαταλείψουν μαζικά τη χώρα προς αναζήτηση εργασίας και καλύτερων συνθηκών διαβίωσης, καθώς και μελλοντικής προοπτικής (Παπαδάκης & Φραγκούλης, 2004).

Οι κυριότερες χώρες υποδοχής του Ελληνικού μεταναστευτικού ρεύματος, μεταξύ των ετών 1955 και 1973, ήταν οι ΗΠΑ, ο Καναδάς, η Αυστραλία, οι χώρες της Νότιας Αφρικής και οι βιομηχανικές χώρες της Βορειοδυτικής Ευρώπης, Γερμανία, Βέλγιο κ.α. (Fragkoulis, 2004 και Παπαδάκης & Φραγκούλης, 2004, σ. 235).

Σε απόλυτους αριθμούς, το μεταναστευτικό αυτό κύμα έφτασε ή και ξεπέρασε το 1 εκατομμύριο ανθρώπους, με τη Γερμανία να δέχεται 600 χιλιάδες Έλληνες μετανάστες, την Αυστραλία 170 χιλιάδες, τις ΗΠΑ 124 χιλιάδες και τον Καναδά 80 χιλιάδες Έλληνες μετανάστες (IOM Country Profiles, 2008).

Κατά τη διάρκεια της περιόδου από το 1952 έως το 1984, οι Έλληνες μετανάστευαν υπό την αιγίδα της Διεθνούς Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή Μετανάστευση (International Committee for European Migration – ICEM), που αργότερα μετονομάστηκε σε Διεθνή Οργανισμό για την Μετανάστευση (International Organization for Migration – IOM) (IOM, 2008).

Είκοσι ή και τριάντα χρόνια αργότερα, κυρίως, μετά το πέρας της επταετούς δικτατορίας (1967 – 1974), γεγονός που, όπως προαναφέραμε, αποτέλεσε ένα πρόσθετο μεταναστευτικό κίνητρο, κάποιοι από τους Έλληνες της διασποράς επιλέγουν την επιστροφή, την παλιννόστηση (Παπαδάκης & Φραγκούλης, 2004).

Οι παλιννοστούντες ήταν πλέον διαφορετικοί, αλλά και η ίδια η Ελλάδα είχε αλλάξει. Αιτία αυτής της διαφοράς ήταν το νέο πολιτισμικό κεφάλαιο που έφεραν μαζί τους οι «ξενιτεμένοι», το οποίο ήταν ένα μείγμα του «προφίλ» της Ελλάδας που άφησαν πίσω τους και ένθεσης σε αυτό χαρακτηριστικών από τη χώρα από την οποία επέστρεφαν. Αποτέλεσμα αυτού ήταν να «χαρακτηριστούν» πολιτισμικά διαφορετικοί και να «υποχρεωθούν» εκ νέου να δώσουν «μάχη» για την ένταξή τους στο λεγόμενο «κυρίαρχο ρεύμα της κοινωνίας» [(mainstream society), (Fragkoulis, 2004)].

Η συμπλήρωση μόλις τριάντα επτά ετών από την εγκαθίδρυση της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας (1974 – 2011) υπενθυμίζει, βέβαια, ότι η Ελλάδα κατάφερε μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα να θεωρείται (τουλάχιστον μέχρι το 2008 και πριν την κρίση χρέους), σε πολιτικό, κοινωνικό, οικονομικό και πολιτισμικό επίπεδο μία από τις ανεπτυγμένες χώρες του κόσμου. Χαρακτηριστική είναι η επισήμανση των Λάβδα και Παπαδάκη (2003), οι οποίοι αναφέρουν: «Δεν υπάρχει αμφιβολία πως η Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία αποτελεί την πιο επιτυχημένη περίοδο συνεχούς δημοκρατικής διακυβέρνησης στην ιστορία του

Σύγχρονου Ελληνικού Κράτους. Μία από τις πρώτες ενέργειες της δημοκρατικής πλέον κυβέρνησης του 1974, η νομιμοποίηση του Κομμουνιστικού Κόμματος, αποτέλεσε μία κομβική εξέλιξη στο δρόμο για την πολιτική σταθερότητα. Αποτέλεσε, επίσης, το πρώτο βήμα προς την αναγνώριση του ιδεολογικού και πολιτικού “άλλου” (ήτοι, οι κομμουνιστές και οι ηττημένοι του εμφυλίου)».

Αυτή η σταθερότητα, συνεπικουρούμενη και από την οικονομική ανάπτυξη της χώρας, οδήγησε ένα μεγάλο αριθμό ανθρώπων, κυρίως από τις άλλες βαλκανικές χώρες, να αναζητήσουν στην Ελλάδα ένα καλύτερο μέλλον. Καθ’ όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του ’90 οικονομικοί και πολιτικοί μετανάστες από διάφορα μέρη του κόσμου «κατέκλυσαν» την Ελλάδα. Με αυτό τον τρόπο, επετεύχθη μία πρωτοφανής, τουλάχιστον για τα ελληνικά, αλλά ίσως και για τα παγκόσμια δεδομένα, ανατροπή. Η Ελλάδα, ένα παραδοσιακό παράδειγμα χώρας προέλευσης μεταναστών, μετατρέπεται «ξαφνικά» σε ένα «κέντρο» υποδοχής μεταναστών. Συνεπώς, η σύνθεση της ελληνικής κοινωνίας αλλάζει μορφή και χαρακτηρίζεται πλέον ως πολυπολιτισμική, συμπεριλαμβάνοντας μετανάστες (νόμιμους και παράνομους), παλιννοστούντες, πρόσφυγες και κάποιες μειονότητες (Παπαδάκης & Φραγκούλης, 2004, σ. 236).

Η ανατροπή, όμως, αυτή επέβαλε την ανάδυση μιας νέας πολιτικής ατζέντας με αιχμή το μέλλον των εθνοπολιτισμικά διαφορετικών ομάδων, ήτοι το δίπολο «αφομοίωση ή ένταξη». Το «δίλημμα» αυτό, βέβαια, προϋποθέτει την εμπράγματη, και όχι απλά τη ρηματική, αναγνώριση της πολυπολιτισμικής πλέον σύνθεσης της ελληνικής κοινωνίας. Τόσο σε πολιτικό, όσο και σε επιστημονικό επίπεδο, η Ελλάδα δεν ήταν προετοιμασμένη να χειριστεί τα πολύπλοκα ζητήματα που εγείρει η πολυπολιτισμική επαφή. Ούτε, φυσικά, και η ελληνική κοινωνία ήταν διατεθειμένη να συναινέσει αδιαμαρτύρητα σε μια πολιτική πλήρους ενσωμάτωσης των μεταναστών και λοιπών εθνοπολιτισμικών ομάδων. Εν μέρει είναι δικαιολογημένη η αντίδραση μιας κοινωνίας, η οποία είχε συνηθίσει να βλέπει τον εαυτό της ως ενιαίο και αδιαίρετο και που πριν μερικές δεκαετίες αποτελούσε μια τυπική κοινωνία προέλευσης μεταναστών.

Όπως ήδη επισημίσαμε και σε άλλο κεφάλαιο της μελέτης μας, σε αντίθεση με το μονο-εθνοτικό παράδειγμα συγκρότησης του ελληνικού κράτους, ο πολιτικός διάλογος, καθώς και οι δημόσιες πολιτικές του σύγχρονου ελληνικού κράτους καλούνται να αντιμετωπίσουν δύο και μία ιδιαίτερες, αλλά ταυτόχρονα αλληλοσχετιζόμενες,



προκλήσεις: από τη μία τον εξευρωπαϊσμό της χώρας, ήτοι τη διάδραση μεταξύ ευρωπαϊκών και εγχώριων πολιτικών και κοινωνικοοικονομικών μοντέλων και, παράλληλα, το νέο πολυπολιτισμικό χαρακτήρα της ελληνικής κοινωνίας, μετά τη δραματική αύξηση στη δεκαετία του 1990 του αριθμού, κυρίως, των οικονομικών μεταναστών από διάφορες χώρες των Βαλκανίων και της Ανατολικής Ευρώπης (Lavidas & Papadakis, 2003) και, προφανώς, την επιβίωση της χώρας από μια πρωτοφανή δημοσιονομική και οικονομική κρίση, με μείζονες κοινωνικές και πολιτικές επιπτώσεις, οι οποίες ανακινούν σειρά ζητημάτων αναφορικά με την πολυπολιτισμική πρόκληση.

### **3.1.1. Η ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΑ ΤΗΣ ΜΕΤΑΒΑΣΗΣ<sup>85</sup>**

Η μείωση της αποδημίας σε συνδυασμό με την παλιννόστηση δημιούργησε ένα θετικό ισοζύγιο μετανάστευσης στη δεκαετία του 1970. Η μετανάστευση αυξήθηκε στις αρχές της δεκαετίας του 1980, όταν ένας μικρός αριθμός από Ασιάτες, Αφρικανούς, και Πολωνούς ήρθαν στην Ελλάδα και βρήκαν εργασία στον τομέα των κατασκευών, της γεωργίας και των εγχώριων υπηρεσιών.

Το 1986, νόμιμοι και παράνομοι μετανάστες αριθμούσαν συνολικά τις 90 χιλιάδες. Το ένα τρίτο από αυτούς προέρχονταν από χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η απογραφή του 1991 καταχώρησε 167.000 «αλλοδαπούς» σε συνολικό πληθυσμό 10.259.900 (Kasimis & Kassimi, 2004).

Η κατάρρευση των καθεστώτων της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης το 1989 μετέτρεψε τη μετανάστευση προς την Ελλάδα σε ένα μαζικό, ανεξέλεγκτο φαινόμενο. Ως αποτέλεσμα, στη δεκαετία του 1990, παρόλο που η Ελλάδα ήταν εκείνη τη στιγμή ένα από τα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη μέλη της ΕΕ, είχε το υψηλότερο ποσοστό μεταναστών σε σχέση με το εργατικό δυναμικό της (Kasimis & Kassimi, 2004).

Οι μετανάστες αυτοί ήρθαν από χώρες, όπως η Πολωνία, η Βουλγαρία, η Ρουμανία και η Αλβανία. Σύμφωνα με τα στοιχεία της απογραφής του 2001, στη χώρα μας

---

<sup>85</sup> Kasimis, C. & Kassimi, Ch. (2004). Greece: A History of Migration. Migration Information Source, Country Profiles. Migration Policy Institute USA: <http://www.migrationpolicy.org>  
<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=228>

καταγράφηκαν 762.191 μετανάστες, 415.552 άνδρες και 346.639 γυναίκες. Ο αριθμός των μεταναστών αντιστοιχούσε στο 7,0% του πληθυσμού της χώρας.

Τα στοιχεία της Eurostat για το 2006<sup>86</sup>, υπολόγιζαν τον πληθυσμό των μεταναστών σε 884.000, ενώ τα στοιχεία του 2008 σε 934.000 (βλ. Πίνακα 1) με το αντίστοιχο ποσοστό να ανέρχεται στο 8.3% επί του συνόλου του πληθυσμού. Διάφορες εκτιμήσεις συγκλίνουν πως μεταξύ 2010 και 2011 ο αριθμός των μεταναστών στην Ελλάδα θα φτάσει ή και θα ξεπεράσει το 1.100.000 ανθρώπους.

Οι βασικές χώρες προέλευσης των μεταναστών είναι η Αλβανία, η Βουλγαρία, η Ουκρανία, η Ρουμανία και η Γεωργία με τους Αλβανούς μετανάστες να καταλαμβάνουν περίπου το 60-65% του συνολικού πληθυσμού μεταναστών.

Ωστόσο, η μεγάλη «εκκρεμότητα» της χώρας ως προς τη μετανάστευση είναι τα μεγάλα κύματα των παράνομων μεταναστών από την Ασία και την Αφρική, που βλέπουν την Ελλάδα ως πύλη προς την Ευρωπαϊκή Ένωση και καταλήγουν να παραμένουν στη χώρα. Σύμφωνα με την έκθεση του FRONTEX για το τρίτο τρίμηνο του 2010, η «πρωτοφανής αύξηση στην παράνομη διέλευση συνόρων στα ελληνικά χερσαία σύνορα με την Τουρκία είναι το αποτέλεσμα μιας μετατόπισης από τα θαλάσσια στα χερσαία σύνορα» και αποτελεί το 85% όλων των ανιχνεύσεων της παράνομης διέλευσης συνόρων σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

---

<sup>86</sup> Eurostat database, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Πίνακας 3. Πληθυσμός ανά ομάδα χωρών γεννηθέντων στο εξωτερικό (σε απόλυτους αριθμούς και ως προς το σύνολο του πληθυσμού) – 31 Δεκεμβρίου 2008

|              | Total population<br>(1 000) | Foreign-born |      |                                   |      |                             |      |
|--------------|-----------------------------|--------------|------|-----------------------------------|------|-----------------------------|------|
|              |                             | Total        |      | Born in (another) EU Member State |      | Born in a non-EU-27 country |      |
|              |                             | (1 000)      | %    | (1 000)                           | %    | (1 000)                     | %    |
| <b>EU-27</b> | 499433.1                    | :            | :    | :                                 | :    | :                           | :    |
| BE           | 10750.0                     | :            | :    | :                                 | :    | :                           | :    |
| BG           | 7606.6                      | :            | :    | :                                 | :    | :                           | :    |
| CZ           | 10467.5                     | 384.2        | 3.7  | 135.1                             | 1.3  | 249.1                       | 2.4  |
| DK           | 5511.5                      | 486.0        | 8.8  | 145.6                             | 2.6  | 340.4                       | 6.2  |
| DE           | 82002.4                     | 9548.9       | 11.6 | 3421.1                            | 4.2  | 6127.8                      | 7.5  |
| EE           | 1340.4                      | 220.3        | 16.4 | 15.4                              | 1.1  | 204.9                       | 15.3 |
| IE           | 4450.0                      | 625.9        | 14.1 | 485.8                             | 10.9 | 140.1                       | 3.1  |
| EL           | 11260.4                     | 1247.0       | 11.1 | 312.8                             | 2.8  | 934.2                       | 8.3  |
| ES           | 45828.2                     | 6339.3       | 13.8 | 2282.1                            | 5.0  | 4057.2                      | 8.9  |
| FR           | 64366.9                     | 7103.6       | 11.0 | 2111.5                            | 3.3  | 4992.2                      | 7.8  |
| IT           | 60045.1                     | 4375.2       | 7.3  | 1391.1                            | 2.3  | 2984.1                      | 5.0  |
| CY           | 796.9                       | :            | :    | :                                 | :    | :                           | :    |
| LV           | 2261.3                      | 352.0        | 15.6 | 37.2                              | 1.6  | 314.9                       | 13.9 |
| LT           | 3349.9                      | 220.1        | 6.6  | 28.9                              | 0.9  | 191.2                       | 5.7  |
| LU           | 493.5                       | 159.0        | 32.2 | 131.6                             | 26.7 | 27.4                        | 5.6  |
| HU           | 10031.0                     | :            | :    | :                                 | :    | :                           | :    |
| MT           | 413.6                       | 27.7         | 6.7  | 13.5                              | 3.3  | 14.1                        | 3.4  |
| NL           | 16485.8                     | 1793.7       | 10.9 | 410.1                             | 2.5  | 1383.6                      | 8.4  |
| AT           | 8355.3                      | 1268.4       | 15.2 | 507.5                             | 6.1  | 760.9                       | 9.1  |
| PL           | 37867.9                     | 1014.9       | 2.7  | 232.5                             | 0.6  | 782.4                       | 2.1  |
| PT           | 10627.3                     | 782.0        | 7.4  | 182.2                             | 1.7  | 599.8                       | 5.6  |
| RO           | 21498.6                     | 161.6        | 0.8  | 60.1                              | 0.3  | 101.5                       | 0.5  |
| SI           | 2032.4                      | 243.4        | 12.0 | 28.1                              | 1.4  | 215.3                       | 10.6 |
| SK           | 5412.3                      | 50.5         | 0.9  | 30.0                              | 0.6  | 20.5                        | 0.4  |
| FI           | 5326.3                      | 214.1        | 4.0  | 76.9                              | 1.4  | 137.2                       | 2.6  |
| SE           | 9256.3                      | 1280.9       | 13.8 | 468.6                             | 5.1  | 812.3                       | 8.8  |
| UK           | 61596.0                     | 6769.3       | 11.0 | 2165.5                            | 3.5  | 4603.8                      | 7.5  |
| IS           | 319.4                       | 37.6         | 11.8 | 25.6                              | 8.0  | 11.9                        | 3.7  |
| NO           | 4799.3                      | 488.8        | 10.2 | 192.5                             | 4.0  | 296.2                       | 6.2  |
| CH           | 7701.9                      | :            | :    | :                                 | :    | :                           | :    |

Source: Eurostat (online data code: migr\_pop3ctb)

### 3.2. ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ: ΕΛΛΑΔΑ, ΕΕ ΚΑΙ FRONTEX

Μία από τις μεγαλύτερες πύλες εισόδου παράνομων μεταναστών τα τελευταία χρόνια στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι τα θαλάσσια σύνορα Ελλάδας και Τουρκίας. Αν και, όπως αναφέραμε παραπάνω, παρατηρείται μία μετατόπιση προς τα χερσαία σύνορα, μέχρι και το 2009, ένας πολύ μεγάλος αριθμός παράνομων μεταναστών διέσχιζε με κάθε τρόπο και με κίνδυνο της ζωής τους τα θαλάσσια σύνορα της Ελλάδας με την Τουρκία δημιουργώντας ουσιαστικά ένα ζήτημα, που δεν αφορούσε αποκλειστικά την Ελλάδα, καθώς ο τελικός προορισμός αυτών των μεταναστών ήταν οι χώρες της κεντρικής Ευρώπης.

Παράλληλα, η αδυναμία τόσο του Ελληνικού κράτους να διαχειριστεί το πρόβλημα, που διαρκώς μεγεθυνόταν, αλλά και η έλλειψη μηχανισμών και οργάνων στην ΕΕ να το αντιμετωπίσουν οδήγησε εν μέρει στη δημιουργία του FRONTEX με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου της 26ης Οκτωβρίου 2004 σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 863/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Ιουλίου 2007 για τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου, όσον αφορά τον εν λόγω μηχανισμό, και για τη ρύθμιση των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων των προσκεκλημένων υπαλλήλων.

Ο διακηρυγμένος στόχος της πολιτικής της ΕΕ για τα εξωτερικά σύνορα είναι η ολοκληρωμένη διαχείρισή τους, ώστε να εξασφαλίζεται ομοιόμορφος και υψηλού επιπέδου έλεγχος των προσώπων και επιτήρηση ως προϋπόθεση για τη σύσταση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Στην ανακοίνωσή της με τίτλο «Προς μια ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» της 7ης Μαΐου 2002, η Επιτροπή προέβλεπε τη σύσταση ενός «κοινού φορέα των ενασχολούμενων με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων»

επιφορτισμένου με τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών.

Τα κύρια καθήκοντα του οργανισμού συνίστανται:

- ✓ στο συντονισμό της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών, όσον αφορά στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων
- ✓ στην εκπόνηση ενός προτύπου κοινής και ολοκληρωμένης αξιολόγησης των κινδύνων και την προετοιμασία των αναλύσεων των γενικών και ειδικών κινδύνων
- ✓ στην παροχή συνδρομής στα κράτη μέλη για την επαγγελματική κατάρτιση των εθνικών συνοριακών φρουρών τους, μέσω ανάπτυξης κοινών κανόνων επαγγελματικής κατάρτισης
- ✓ στην παρακολούθηση της εξέλιξης της έρευνας στον τομέα του ελέγχου και της εποπτείας των εξωτερικών συνόρων
- ✓ στη συνδρομή στα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν μια κατάσταση που απαιτεί ενισχυμένη τεχνική και επιχειρησιακή βοήθεια στα εξωτερικά τους σύνορα
- ✓ στην παροχή στα κράτη μέλη της αναγκαίας στήριξης για την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επαναπατριsmού
- ✓ ο οργανισμός μπορεί να χρησιμοποιήσει τους οικονομικούς πόρους της Ένωσης που είναι διαθέσιμοι γι' αυτόν το σκοπό και οφείλει να καταρτίσει κατάσταση των ορθών πρακτικών απομάκρυνσης των υπηκόων τρίτων χωρών που βρίσκονται παράνομα στα κράτη μέλη
- ✓ στην αποστολή ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα (RABIT) στα κράτη μέλη σε κατάσταση επείγουσας και εξαιρετικής πίεσης, η οποία οφείλεται, για παράδειγμα, σε μαζική εισροή παράνομων μεταναστών.

### 3.3. ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Βασικός στόχος της Ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής είναι ο περιορισμός της μετανάστευσης (νόμιμης και παράτυπης), καθώς τα νέα δεδομένα, κυρίως της οικονομίας, καθιστούν εξαιρετικά δυσοίωνο ένα μέλλον με τις εισροές μεταναστών που είχε η χώρα έως σήμερα. Οι σχετικοί νόμοι και προεδρικά διατάγματα έδωσαν έμφαση, κυρίως, στον εσωτερικό και εξωτερικό έλεγχο και δευτερευόντως στην νομιμοποίηση των παράτυπων μεταναστών, που αποτελεί και το ουσιαστικό πρόβλημα και την αδυναμία του κράτους.

Η κύρια νομοθετική πράξη για τη μετανάστευση στην Ελλάδα είναι ο νόμος 3386/2005, «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια», που προβλέπει την ενοποίηση των αδειών παραμονής και εργασίας, καθώς και την εισαγωγή της «περιόδου περισυλλογής» για τα θύματα της εμπορίας ανθρώπων. Έχει αναθεωρηθεί σύμφωνα με το Νόμο 3536/2007, «Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης».

Ο τελευταίος Νόμος 3907/2011 είναι μια προσπάθεια να καταρτιστεί ένα ρεαλιστικό σύστημα διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, μέσω της λειτουργίας μιας ανεξάρτητης Υπηρεσίας Ασύλου, τη δημιουργία του πρώτου κέντρου υποδοχής και την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην κοινοτική οδηγία 2008/115/EK σχετικά με την επιστροφή των παράνομων μεταναστών. Ωστόσο η εφαρμογή του μένει ακόμα να κριθεί.

Όταν προέκυψε το «πρόβλημα», στις αρχές της δεκαετίας του 1990, η Ελλάδα δεν είχε νομοθετικό πλαίσιο καθώς μέχρι και πριν λίγα χρόνια, όπως προαναφέραμε, ήταν μία κοινωνία προέλευσης μεταναστών και όχι υποδοχής. Οτιδήποτε είχε να κάνει με θέματα μετανάστευσης ρυθμιζόνταν από το νόμο 4310/1929, αναθεωρημένο το 1948, ο οποίος όμως αφορούσε θέματα κυρίως αποδημίας και όχι μετανάστευσης ή παλιννόστησης.

Ο πρώτος νόμος που προσπάθησε να ρυθμίσει τα θέματα της μετανάστευσης ήταν ο Ν.1975/1991 με τίτλο «Είσοδος, έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης προσφύγων και άλλες διατάξεις». Ο νόμος 1975/1991 απέβλεπε κυρίως στον περιορισμό της μετανάστευσης, στον αυστηρότερο έλεγχο των συνόρων και στην απέλαση των παράτυπων μεταναστών από την ελληνική επικράτεια.

Το 1998 με τα προεδρικά διατάγματα 358/1997 και 359/1997 έγινε μία προσπάθεια νομιμοποίησης των παράνομων μεταναστών και κατ' επέκταση καταγραφής τους. Συνολικά, 371.641 μετανάστες κατέθεσαν αίτηση για να λάβουν τη λευκή κάρτα (κάρτα διαμονής περιορισμένης διάρκειας, με στόχο το πέρασμα στη δεύτερη φάση της διαδικασίας) με εκείνο το πρόγραμμα. Μόνον 212.860 αλλοδαποί πέρασαν, όμως, στη δεύτερη φάση του προγράμματος, υποβάλλοντας αίτηση για την πράσινη κάρτα (προσωρινή κάρτα διαμονής, με διάρκεια 1, 2 ή 5 ετών) (Τριανταφυλλίδου, 2005).

Το 2001 με τον Ν. 2910/2001 «Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις» έγινε μία προσπάθεια ρύθμισης του φαινομένου, συμπεριλαμβάνοντας διατάξεις για θέματα ελέγχου των συνόρων, όσο και τις προϋποθέσεις για την είσοδο αλλοδαπών στην Ελλάδα με σκοπό την εργασία ή τις σπουδές, καθώς και θέματα πολιτογράφησης αλλοδαπών που κατοικούν στη χώρα. Παράλληλα με τον ίδιο νόμο, εφαρμόστηκε και ένα δεύτερο πρόγραμμα νομιμοποίησης παράνομων μεταναστών (Τριανταφυλλίδου, 2005).

Αυτό όμως που πυροδότησε τη μεγαλύτερη αναταραχή μέχρι σήμερα σε θέματα που αφορούσαν νομοθεσία για την μετανάστευση στην Ελλάδα ήταν ο Νόμος 3838/2010 «Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις», ο οποίος περιείχε μεν ευνοϊκότερες ρυθμίσεις για όσους ήθελαν να αποκτήσουν την

ελληνική υπηκοότητα, αλλά παράλληλα καθόριζε και το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι για όσους πληρούσαν τις προϋποθέσεις του νόμου.

Ο συνδυασμός των δύο ανωτέρω με το γεγονός ότι ο νόμος ψηφίστηκε τον Μάρτιο του 2010, μόλις 8 μήνες πριν τις Δημοτικές Εκλογές του Νοέμβρη του 2010, άνοιξε τους ασκούς του Αιόλου αναφορικά με τη ρητορική περί μεταναστών και μετανάστευσης που χρησιμοποιήθηκε από διάφορους πολιτικούς χώρους, και σε συνδυασμό με την δύσκολη οικονομική κατάσταση της χώρας διαμόρφωσε ιδιαίτερα αρνητικές στάσεις σε μεγάλο μέρος της ελληνικής κοινωνίας, που δεν ξεφεύγει φυσικά από τον κανόνα να θεωρεί πως ένας από τους παράγοντες που έχουν συντελέσει στην οικονομική δυσχέρεια της χώρας είναι η παρουσία των «ξένων που παίρνουν τις δουλειές».

Τέλος, μία ακόμα νομοθετική παρέμβαση στο ευρύτερο πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής και συγκεκριμένα στον άξονα της ενσωμάτωσης προήλθε από τον νόμο 3852/2010, γνωστός και ως πρόγραμμα Καλλικράτης, που αφορούσε στη διοικητική αναδιάρθρωση της χώρας και προέβλεπε στο Άρθρο 78 την ίδρυση των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών σε κάθε Δήμο της χώρας.

Το συμβούλιο ένταξης μεταναστών είναι ουσιαστικά ένα συμβουλευτικό όργανο στο διοικητικό συμβούλιο, στο οποίο είναι υποχρεωτικό να συμμετέχουν μετανάστες και βασικός στόχος είναι να λειτουργήσει σαν ένας κόμβος εισροής και εκροής πληροφοριών μεταξύ των Δήμων και των τοπικών κοινωνιών, από τη μια, και των μεταναστών, από την άλλη, ώστε τα όποια ανακύπτοντα προβλήματα να βρίσκουν ευκολότερα λύση. Αν αναπτυχθεί σωστά, δίνει ουσιαστικά στους μετανάστες ένα επίσημα θεσμοθετημένο όργανο εκπροσώπησής τους.



**ΠΙΝΑΚΑΣ 2. ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ**

| ΝΟΜΟΣ     | ΑΡ. ΦΕΚ   | ΘΕΜΑ                                                                                                                                                                                 |
|-----------|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3284/2004 | A217/04   | Κύρωση του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας                                                                                                                                               |
| 3386/2005 | A212/2005 | Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια                                                                                                  |
| 3448/2006 | A57/2006  | Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα και τη ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης                                |
| 3536/2007 | A42/2007  | Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.                                    |
| 3613/2007 | A263/2007 | Ρυθμίσεις θεμάτων Ανεξάρτητων Αρχών, Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών. |
| 3649/2008 | A263/2008 | Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών και άλλες διατάξεις.                                                                                                                                     |
| 3731/2008 | A39/2008  | Αναδιοργάνωση της δημοτικής αστυνομίας και ρυθμίσεις λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών.                                                                              |
| 3772/2009 | A112/2009 | Μεταρρυθμίσεις στην οργάνωση της Ιατροδικαστικής Υπηρεσίας, στη θεραπευτική μεταχείριση χρηστών ναρκωτικών ουσιών και άλλες διατάξεις.                                               |
| 3801/2009 | A163/2009 | Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης                              |
| 3838/2010 | A49/2010  | Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις                                            |
| 3846/2010 | A66/2010  | Εγγυήσεις για την εργασιακή ασφάλεια και άλλες διατάξεις                                                                                                                             |
| 3852/2010 | A87/2010  | Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης                                                                                         |
| 3870/2010 | A138/2010 | Εκλογικές δαπάνες συνδυασμών και υποψηφίων και έλεγχος αυτών, κατά τις περιφερειακές και δημοτικές εκλογές                                                                           |
| 3875/2010 | A158/2010 | Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά του Διεθνούς Οργανωμένου Εγκλήματος και των τριών Πρωτοκόλλων αυτής και συναφείς διατάξεις.                                 |
| 3879/2010 | A163/2010 | Ανάπτυξη της Δια Βίου Μάθησης και λοιπές διατάξεις.                                                                                                                                  |
| 3900/2010 | A213/2010 | Εξορθολογισμός διαδικασιών και επιτάχυνση της διοικητικής δίκης και άλλες διατάξεις.                                                                                                 |
| 3907/2011 | A7/2011   | Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής,                                                                                                                               |

---

προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» και λοιπές διατάξεις.

### ΠΡΟΕΔΡΙΚΑ ΔΙΑΤΑΓΜΑΤΑ

| ΗΜ/ΝΙΑ     | ΑΡΙΘΜΟΣ         | ΘΕΜΑ                                                                                                                                                                                 |
|------------|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 01/01/2006 | A143/2006       | Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης                                                                         |
| 01/01/2006 | A160/2006       | Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2003/109/ΕΚ της 25ης Νοεμβρίου 2003 σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες               |
| 01/01/2007 | A135/2007       | Ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στην ελληνική επικράτεια των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους                                                        |
| 01/01/2008 | A157/2008       | Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2004/114/ΕΚ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές ή την εθελοντική υπηρεσία                 |
| 01/01/2008 | A190/2008       | Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2005/71/ΕΚ της 12ης Οκτωβρίου 2005, σχετικά με την ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας |
| 16/03/2010 | ΥΟΔΔ<br>92/2010 | Σύσταση Γενικής Γραμματείας Μεταναστευτικής Πολιτικής                                                                                                                                |

---

### 3.3. ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΚΑΙ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Τουλάχιστον σε ρηματικό και διακηρυκτικό επίπεδο, η εκπαιδευτική πολιτική του ελληνικού κράτους αναφορικά με τους μετανάστες και τη μόρφωση των παιδιών τους καθορίζεται από τον νόμο 2413/1996, ο οποίος θεσμοθετεί τη διαπολιτισμική προσέγγιση και εκπαίδευση για τους αλλοδαπούς μαθητές. Παράλληλα, προβλέπει τη δημιουργία διαπολιτισμικών σχολείων. Στην Ελλάδα υπάρχουν σήμερα 26 διαπολιτισμικά σχολεία: 13 δημοτικά, 9 γυμνάσια και 4 λύκεια επί συνόλου 15.174 σχολικών μονάδων.

Πίνακας 3. Πηγή: ΙΠΟΔΕ

| <b>Κατανομή των Αλλοδαπών και Παλιννοστούντων μαθητών στα Δημόσια Σχολεία κατά το σχολ. έτος 2008-09</b> |                       |                                  |                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| <b>Βαθμίδα εκπαίδευσης</b>                                                                               | <b>Σύνολο μαθητών</b> | <b>Αριθμός Αλλοδαπών μαθητών</b> | <b>Αριθμός Παλιντων μαθητών</b> |
| <b>Νηπιαγωγείο</b>                                                                                       | 128.319               | 15.447                           | 1.122                           |
| <b>Δημοτικό</b>                                                                                          | 568.797               | 58.332                           | 5.212                           |
| <b>Γυμνάσιο</b>                                                                                          | 310.585               | 28.680                           | 4.208                           |
| <b>Λύκειο</b>                                                                                            | 209.243               | 9.229                            | 2.262                           |
| <b>ΤΕΕ - ΕΠΑΛ - ΕΠΑΣ</b>                                                                                 | 70.860                | 7.135                            | 1.543                           |
| <b>ΣΥΝΟΛΟ</b>                                                                                            | <b>1.287.804</b>      | <b>118.823</b>                   | <b>14.347</b>                   |

Ο νόμος, ωστόσο, είναι αρκετά ασαφής ως προς τους στόχους αυτών των σχολείων. Σύμφωνα με μελέτες, αλλά και μαρτυρίες εκπαιδευτικών, τα σχολεία αυτά έχουν, σε γενικές γραμμές, μετατραπεί σε σχολεία αλλοδαπών, γιατί οι Έλληνες γονείς τα εγκατέλειψαν φοβούμενοι ότι η πολιτισμική διαφορετικότητα και η γλωσσική ιδιαιτερότητα των μαθητών επηρεάζει αρνητικά το επίπεδο μάθησης.

Επίσης, σύμφωνα με εμπειρίες-μαρτυρίες εκπαιδευτικών των Διαπολιτισμικών σχολείων, ένα μεγάλο ποσοστό των γονέων των αλλοδαπών μαθητών δεν επιθυμεί τη φοίτηση των παιδιών τους σε αυτά τα σχολεία επιλέγοντας τα «κανονικά», με γνώμονα την ταχύτερη ενσωμάτωση (και κατ' επέκταση αφομοίωση) των παιδιών τους στην ελληνική κοινωνία. Επιβεβαιώνοντας με αυτό τον τρόπο τη Μουρελάτου, η οποία προειδοποιεί ότι ίσως με αυτή την πολιτική «μαρτυράται και μια διάθεση για γκετοποιημένη εκπαίδευση ή διαχωριστική εκπαιδευτική πολιτική» (Μουρελάτου, 1997). Αντίστοιχες επισημάνσεις κάνει

και ο Δαμανάκης υποστηρίζοντας πως ο διαχωρισμός αυτός των σχολείων φαίνεται να οδηγεί «σε μια μεταβίβαση από την αφομοιωτική στην διαχωριστική εκπαιδευτική πολιτική» (Δαμανάκης, 2002).

**Πίνακας 4. Πηγή: ΙΠΟΔΕ**

| <b>Κατανομή των Αλλοδαπών και Παλιννοστούντων μαθητών στα Διαπολιτισμικά Σχολεία κατά το σχολ. έτος 2008-09</b> |                       |                                  |                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| <b>Βαθμίδα εκπαίδευσης</b>                                                                                      | <b>Σύνολο μαθητών</b> | <b>Αριθμός Αλλοδαπών μαθητών</b> | <b>Αριθμός Παλιντων μαθητών</b> |
| <b>Δημοτικό</b>                                                                                                 | 2.438                 | 523                              | 83                              |
| <b>Γυμνάσιο</b>                                                                                                 | 1.121                 | 478                              | 70                              |
| <b>Λύκειο</b>                                                                                                   | 755                   | 227                              | 92                              |
| <b>ΣΥΝΟΛΟ</b>                                                                                                   | <b>4.314</b>          | <b>1.228</b>                     | <b>245</b>                      |

Τόσο στις Τάξεις Υποδοχής και στα Φροντιστηριακά Τμήματα, όσο και στα «Διαπολιτισμικά Σχολεία» είναι εμφανής η έλλειψη μιας ενιαίας εκπαιδευτικής πολιτικής που να αφορά στους γηγενείς και ταυτόχρονα στους αλλοδαπούς μαθητές, χωρίς να αντιμετωπίζει τους δεύτερους ως μια ομάδα με μορφωτικό έλλειμμα και μη ικανούς να ενταχθούν στο κανονικό ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα (Νικολάου, 2002).

| <b>Πίνακας 5. Ιστορική Εξέλιξη της Ελληνικής Εκπαιδευτικής Πολιτικής για τους παλιννοστούντες, αλλοδαπούς και μετανάστες μαθητές<sup>87</sup></b>                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1970 - 1980:</b><br>η εκπαιδευτική πολιτική έχει κυρίως έναν «προνοιακό-φιλανθρωπικό» χαρακτήρα, περιορίζεται στην μείωση των απαιτήσεων κατά τις εισαγωγικές, κατατακτήριες και προαγωγικές εξετάσεις. | Με το Νομοθετικό Διάταγμα 339/74 δημιουργούνται τα Σχολεία Παλιννοστούντων μαθητών (Σ.Π) στην Αττική και την Θεσσαλονίκη. Η αναποτελεσματική προετοιμασία των μαθητών για τις κανονικές τάξεις λόγω ελλείψεων στο αναλυτικό πρόγραμμα και το διδακτικό υλικό, η προσπάθεια ενσωμάτωσης των μαθητών στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα και η απομάκρυνση από την ιδέα μιας δίγλωσσης εκπαίδευσης, καθιστούν τα Σ.Π ανεπιτυχή. |

<sup>87</sup> βλ. Σπινθουράκη, Ι. Α., Παπαμιχαήλ, Ε. & Συνεσίου, Κ. (2003) Δίγλωσσοι μαθητές στο σχολείο: ανασκόπηση των εκπαιδευτικών προσεγγίσεων στην Ελλάδα και στις ΗΠΑ, στο Σ. Μπουζάκης (επιμ.) *Πρακτικά 2<sup>ου</sup> Διεθνές Συνεδρίου Ε.Ι.Α.Ν.Κ.Δ.Ε: Η Παιδεία στην Αυγή του 21<sup>ου</sup> Αιώνα. Ιστορικοσυγκριτικές Προσεγγίσεις*, (Πάτρα, Ε.Ι.Α.Ν.Κ.Δ.Ε) - [www.elemedu.upatras.gr/eriande/synedria/synedria.htm](http://www.elemedu.upatras.gr/eriande/synedria/synedria.htm)

|                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>1980-1990:</b></p> <p>το 1980 εγκαινιάζεται ο θεσμός των Τάξεων Υποδοχής (Τ.Υ) και το 1983 ο θεσμός των Φροντιστηριακών Τμημάτων (Φ.Τ).</p>                                                                                                                                | <p>Κύριος στόχος των Τ.Υ και των Φ.Τ είναι η προσαρμογή των παλιννοστούντων και αλλοδαπών μαθητών στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα, με έμφαση στην γλωσσική τους επάρκεια στα ελληνικά, ενώ κάποια άλλα εκπαιδευτικά μέτρα που να αφορούν και να καλύπτουν τις ανάγκες της πολυπολιτισμικότητας των ελληνικών σχολείων, απουσιάζουν.</p> |
| <p><b>1990-σήμερα:</b></p> <p>το 1996 ψηφίζεται ο Νόμος 2413 «Η ελληνική παιδεία στο εξωτερικό, η διαπολιτισμική εκπαίδευση και άλλες διατάξεις» και αφορά κυρίως την εκπαίδευση των παλιννοστούντων παιδιών στην Ελλάδα και των παιδιών στις χώρες υποδοχής του εξωτερικού.</p> | <p>Σκοπός της «Διαπολιτισμικής εκπαίδευσης», όπως ορίζεται απ' τον νόμο, είναι η ίδρυση σχολείων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, τα οποία θα ακολουθούν το πρόγραμμα των αντιστοιχών δημόσιων σχολείων διαμορφωμένα στις κοινωνικές, πολιτιστικές και μορφωτικές ιδιαιτερότητες των μαθητών τους.</p>                        |

Αν συγκρίνουμε του δύο πίνακες του ΙΠΟΔΕ με τα στοιχεία των αλλοδαπών και παλιννοστούντων μαθητών που φοιτούν στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα και αντίστοιχα στα διαπολιτισμικά σχολεία, μπορούμε να καταλήξουμε στο συμπέρασμα πως, ακόμα και αν τα 26 διαπολιτισμικά σχολεία λειτουργούσαν τηρώντας απαρέγκλιτα τις αρχές και τις αξίες της διαπολιτισμικής εκπαίδευσης, ο αριθμός των μαθητών που φοιτάει σε αυτά είναι ελάχιστος συγκρινόμενος με το συνολικό αριθμό αλλοδαπών και παλιννοστούντων μαθητών που ακολουθούν το «κανονικό» πρόγραμμα. Ουσιαστικά, η διαπολιτισμική εκπαίδευση με βάση τις προβλέψεις του νόμου 2413/1996, αυτή τη στιγμή παρέχεται σε μόλις το 1,1% των αλλοδαπών και παλιννοστούντων μαθητών της χώρας.

Επίσης, και στην αναφορά του νόμου 2413/96 για την «Διαπολιτισμική Αγωγή» δε διευκρινίζεται με σαφήνεια, ούτε το περιεχόμενο, ούτε οι βραχυπρόθεσμοι και μακροπρόθεσμοι στόχοι της. Με λίγα λόγια, απουσιάζει ένα σαφές πλαίσιο εκπαιδευτικής πολιτικής που να εμπεριέχει μέτρα που αφορούν στην προσαρμογή του αναλυτικού προγράμματος, των βιβλίων και της κατάρτισης των εκπαιδευτικών στην νέα πολυπολιτισμική πραγματικότητα των περισσότερων ελληνικών σχολείων.

Ενδεικτικά, παραθέτουμε μια επιλογή από επιτυχημένες διδακτικές πρακτικές στο χώρο της δίγλωσσης και διπολιτισμικής εκπαίδευσης, κυρίως στις Η.Π.Α.:

| <b>Πίνακας 6.</b><br>Ενδεικτικά μοντέλα διδακτικής παρέμβασης<br>για δίγλωσσους διαπολιτισμικούς μαθητές <sup>88</sup>                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Εντατική διδασκαλία της δεύτερης γλώσσας, με ταυτόχρονη διδασκαλία των βασικών μαθημάτων (μαθηματικά, ιστορία, φυσική) στη μητρική γλώσσα, με στόχο να μην υπάρξει γνωστικό κενό κατά το διάστημα εκμάθησης της δεύτερης γλώσσας.                                                                                                            |
| 2. «Προστατευόμενη» διδασκαλία της δεύτερης γλώσσας. Εντατική διδασκαλία της δεύτερης γλώσσας και ταυτόχρονη διδασκαλία των βασικών μαθημάτων (μαθηματικά, ιστορία, φυσική) στο ίδιο γνωστικό επίπεδο, αλλά σε ευκολότερο επίπεδο της ελληνικής γλώσσας, με στόχο να μην υπάρξει γνωστικό κενό κατά το διάστημα εκμάθησης της δεύτερης γλώσσας. |
| 3. «Στρωματοποιημένη» διδασκαλία της δεύτερης γλώσσας. Αφορά την περίπτωση κατά την οποία μέσα στην τάξη υπάρχουν πολλά δίγλωσσα παιδιά με διαφορετικό επίπεδο γλωσσικής ικανότητας.                                                                                                                                                            |
| 4. Εξειδικευμένη ατομική ή ομαδική διδασκαλία της δεύτερης γλώσσας με απόσυρση του παιδιού ή της ομάδας από την τάξη κατά την προγραμματισμένη ώρα διδασκαλίας της ελληνικής γλώσσας στην τάξη.                                                                                                                                                 |
| 5. Όταν υπάρχει ένα μόνο παιδί στο σχολείο, τότε παραμένει μέσα στην τάξη του και παρακολουθεί ατομικό πρόγραμμα για την δεύτερη γλώσσα και τα υπόλοιπα μαθήματα, το οποίο φτιάχνεται με συνεργασία των δασκάλων του σχολείου.                                                                                                                  |

Πιο συγκεκριμένα, η σχετική βιβλιογραφία (Καρατζιά και Ρουσσάκης, 2000) έχει καταγράψει τις εξής θεματικές, στις οποίες απαιτούνται θεσμικές και πολιτικές παρεμβάσεις στο πλαίσιο μιας «διαπολιτισμικής αγωγής»:

- ✓ Προσαρμογή του αναλυτικού προγράμματος
- ✓ Αξιολόγηση των γλωσσικών ικανοτήτων / επάρκεια των μαθητών
- ✓ Ανάπτυξη κατάλληλων βιβλίων γλωσσομάθειας

<sup>88</sup> βλ. Σπινθουράκη, Ι. Α., Παπαμιχαήλ, Ε. & Συνεσίου, Κ. (2003) Δίγλωσσοι μαθητές στο σχολείο: ανασκόπηση των εκπαιδευτικών προσεγγίσεων στην Ελλάδα και στις ΗΠΑ, στο Σ. Μπουζάκης (επιμ.) *Πρακτικά 2<sup>ου</sup> Διεθνές Συνεδρίου Ε.Ι.Α.Ν.Κ.Δ.Ε: Η Παιδεία στην Αυγή του 21<sup>ου</sup> Αιώνα. Ιστορικοσυγκριτικές Προσεγγίσεις*, (Πάτρα, Ε.Ι.Α.Ν.Κ.Δ.Ε) - [www.elemedu.upatras.gr/eriande/synedria/synedria.htm](http://www.elemedu.upatras.gr/eriande/synedria/synedria.htm)

- ✓ Διαφοροποίηση των διδακτικών προσεγγίσεων και
- ✓ Κατάρτιση εκπαιδευτικών.

Επιπρόσθετα, και δεδομένου του μεγέθους του αλλοδαπού και παλιννοστούντος μαθητικού πληθυσμού, θα ήταν ίσως χρήσιμο να εξετάσουμε σοβαρά το ενδεχόμενο της ενσωμάτωσης της διαπολιτισμικής προσέγγισης στον κορμό της εκπαιδευτικής διαδικασίας.

Φυσικά κάτι τέτοιο θα απαιτούσε μια γενναία πολιτική πρωτοβουλία από το κράτος, η οποία θα προέβλεπε την κατάργηση των διαπολιτισμικών σχολείων ως σχολείων για μαθητές με ιδιαιτερότητες και την αναγνώριση των ιδιαιτεροτήτων αυτών ως ειδικών αναγκών που αφορούν όλους τους μαθητές.

Εκτός από τα προβλήματα και τις αδυναμίες που παρουσιάζει το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα, ως προς την ομαλή ένταξη μαθητικών ομάδων με γλωσσικές, πολιτισμικές ή θρησκευτικές ιδιαιτερότητες και την πρόληψη της σχολικής αποτυχίας και διαρροής, υφίστανται και άλλοι παράγοντες που επηρεάζουν τη μαθησιακή διαδικασία και την εξέλιξη των παιδιών στο σχολικό περιβάλλον. Ένας από αυτούς είναι το οικογενειακό περιβάλλον και οι γονείς των αλλοδαπών και παλιννοστούντων μαθητών.

Απαιτείται, λοιπόν, και σε αυτόν τον τομέα μια ολοκληρωμένη παρέμβαση στις οικογένειες των συγκεκριμένων μαθητικών ομάδων, καθώς η σχολική αποτυχία και διαρροή βρίσκονται σε άμεση συνάρτηση, τόσο με τη δυσχερή κοινωνικοοικονομική κατάσταση, όσο και με την έλλειψη βασικών δεξιοτήτων των γονέων, ανασταλτικών παραγόντων για την ενεργητική μαθησιακή και ψυχοκοινωνική υποστήριξη των παιδιών τους στην εκπαιδευτική διαδικασία.

Ακόμα, η έλλειψη της βασικής δεξιότητας της γλώσσας, εκτός από την καταλυτική αρνητική επίδραση στην εξέλιξη του παιδιού, θεωρείται ένας από τους κυριότερους λόγους, που οδηγούν στην περιθωριοποίηση και τον κοινωνικό αποκλεισμό του ατόμου και ολόκληρης της οικογένειας, καθώς αναστέλλει την ατομική ανάπτυξη και ανέλιξη, αλλά και την ισότιμη συμμετοχή στην απασχόληση και στο κοινωνικο-πολιτισμικό περιβάλλον της χώρας.

### 3.4. ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ

Αναφερόμενοι στην Ελλάδα ως μία χώρα με υψηλό μεταναστευτικό πληθυσμό και ισχυρές μεταναστευτικές ροές, αναφερόμαστε σε μία πολύ ιδιαίτερη περίπτωση και κοινωνία. Τόσο από την απότομη διαδικασία μετατροπής της από χώρα προέλευσης σε χώρα υποδοχής, με την παράλληλη μετατροπή της κοινωνίας της σε κατεξοχήν πλέον πολυπολιτισμική, όσο και από την καθυστέρηση στην ανάπτυξη μηχανισμών και δράσεων αντιμετώπισης του φαινομένου, συμπεραίνουμε πως η Ελλάδα δεν ήταν διόλου έτοιμη να διαχειριστεί τη μετανάστευση. Αν υπολογίσει κανείς πως, το 1994, όταν πλέον οι μεταναστευτικές ροές είχαν αρχίσει να γίνονται ιδιαίτερα αισθητές, η Ελλάδα συμπλήρωνε μόλις 20 χρόνια συνεχούς δημοκρατικής διακυβέρνησης και έψαχνε ακόμα σε πολιτικό και κοινωνικό επίπεδο να προσδιορίσει τη θέση της στον κόσμο, είναι εύλογο να έχει αντιμετωπίσει τη μετανάστευση με σπασμωδικότητα και απειρία.

Από τη μία καταγράφονταν η διόγκωση του φαινομένου, από την άλλη μέσω του φαινομένου καταγράφονταν και η διόγκωση του εισοδήματος των Ελλήνων, που χρησιμοποίησαν την μαύρη ανειδίκευτη εργασία των μεταναστών με τις σιωπηρές ευλογίες του κράτους. Και η Ελλάδα φυσικά έκανε το ίδιο λάθος που βλέπουμε και σε άλλες χώρες, αλλού λιγότερο και αλλού περισσότερο, πίστεψε πως αυτοί οι άνθρωποι που ήρθαν, θα έμεναν μόνο για λίγο και μετά θα επέστρεφαν στην πατρίδα τους.

Όταν πλέον η δημόσια συζήτηση άρχισε να εντοπίζει την υπερβολική διόγκωση του πληθυσμού των μεταναστών ως «πρόβλημα», ήταν ήδη αργά, και, σε εκείνο το χρονικό σημείο μετά το 2000, άρχισε και η μεγάλη εισροή λαθρομεταναστών από τα θαλάσσια σύνορα με την Τουρκία, οπότε και σ' αυτή την περίπτωση βρήκε το κράτος απροετοίμαστο.

Γι' αυτό και οι νομοθετικές ρυθμίσεις προσπαθούν, ουσιαστικά, να κλείσουν τα σύνορα της Ελλάδας, όμως τόσο η γεωγραφία, όσο και η θέση της χώρας σε σταυροδρόμι, το καθιστούν αδύνατο. Είναι επιτακτική ανάγκη, υπό τις παρούσες δημοσιονομικές συνθήκες, να αναπτυχθεί ένα σχέδιο διαχείρισης της μετανάστευσης που θα σέβεται αρχικά τα ανθρώπινα δικαιώματα, αλλά θα καθιστά ξεκάθαρη και αποτελεσματική τη διαδικασία. Και το πρόβλημα δεν είναι στο εσωτερικό, δεν είναι μη διαχειρίσιμο πρόβλημα το 1 εκ.



μετανάστες, αν, αντί να κάνεις ότι δεν υπάρχουν ή να τους βάζεις απέναντί σου, αποφασίσεις σοβαρά να τους εντάξεις στην κοινωνία.

Τόσο οι προβλέψεις του Ν.3907/2011 «Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» και λοιπές διατάξεις, όσο και η σύσταση το 2010 της Γενικής Γραμματείας Μεταναστευτικής Πολιτικής, είναι εργαλεία που κινούνται προς την σωστή κατεύθυνση και θα πρέπει να ενισχυθούν περαιτέρω αν θέλουμε να αποδώσουν τα αναμενόμενα.

## 4. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΝΟΡΒΗΓΙΑΣ

### 4.1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Η περίπτωση της Νορβηγίας αποτελεί σίγουρα μια ενδιαφέρουσα περίπτωση μελέτης, μιας και τοποθετείται συνήθως στις χώρες με καλές πρακτικές σε ό,τι έχει να κάνει με την μεταναστευτική πολιτική και την ένταξη μεταναστών. Παράλληλα, έχει μονοπωλήσει τα τελευταία 13 χρόνια την πρώτη ή τη δεύτερη θέση (2005 & 2006 ήταν πρώτη η Ισλανδία) στο Δείκτη Ανθρώπινης Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών (United Nations Human Development Index – HDI) παίρνοντας «τα σκήπτρα» από τον Καναδά το 1999.

Η Νορβηγία μετά την ανεξαρτητοποίηση της από τη Σουηδία το 1905 είχε καθιερωθεί ως μία χώρα προέλευσης μεταναστών με σχεδόν 850.000 Νορβηγούς να μεταναστεύουν μεταξύ του 1825 και του 1945 και να την κατατάσσουν ποσοστιαία, ως προς τη σχέση αποδημίας και πληθυσμού, στη δεύτερη θέση μετά την Ισλανδία. Οι περισσότεροι από αυτούς μετανάστευαν στις ΗΠΑ ως προσωρινό εργατικό δυναμικό.

Η Νορβηγία, ουσιαστικά μέχρι και τα τέλη της δεκαετίας του 1970, διατήρησε μια σχετικά ομοιογενή σύνθεση του πληθυσμού της (η κυρίαρχη ομάδα αποτελούνταν κυρίως από λευκούς χριστιανούς), με τους περισσότερους μετανάστες τη δεκαετία του '60 να προέρχονται από τους Σκανδιναβούς γείτονες.

Στα τέλη της δεκαετίας του 1960, ο συνδυασμός ακμάζουσας οικονομίας και έλλειψης πληθυσμού οδήγησε τη Νορβηγία να δεχτεί έναν αριθμό εργατών από το Μαρόκο, τη Γιουγκοσλαβία, την Τουρκία, και ιδιαίτερα το Πακιστάν. Αν και αρχικά προσωρινοί, οι μετανάστες αυτοί παρέμειναν στη χώρα και ακολουθήθηκαν από άλλους μετανάστες, συμπεριλαμβανομένων των προσφύγων και των μεταναστών για λόγους οικογενειακής επανένωσης.

Η σύγχρονη πολιτική ιστορία της Νορβηγίας χαρακτηρίζεται από ειρηνική συμβίωση και επανάσταση σε αργή κίνηση, όπως χαρακτηριστικά σημειώνει ο J. P. Olsen (J. P. Olsen, 1987, σ. 19 σε T. Ugland, 2011 σ. 5).

Στις Σκανδιναβικές χώρες, η αξιοποίηση επιτροπών εμπειρογνομόνων για μια σειρά από μείζονα ζητήματα (συμπεριλαμβανομένης και της διαχείρισης της πολιτισμικής διαφοράς) αποτελεί ένα θεσμοθετημένο μηχανισμό για την παραγωγή πολιτικής, ένα εργαλείο που χρησιμοποιείται ιδιαίτερα στη Νορβηγία. Ειδικότερα, στη δημόσια πολιτική συζήτηση για τη μετανάστευση, αυτές οι επιτροπές παίζουν καθοριστικό ρόλο (Ugland, 2011, σ.5).

Η Νορβηγία μπήκε στο «παιχνίδι» της μετανάστευσης καθυστερημένα, όπως αναφέραμε και παραπάνω, και μόλις στο τέλος της δεκαετίας του '60 άρχισε να δέχεται ήπια μετανάστευση σε σχέση με τις άλλες Δυτικοευρωπαϊκές χώρες. Ωστόσο, ακολουθώντας το παράδειγμα των άλλων δυτικοευρωπαϊκών χωρών επέβαλε, στις αρχές της δεκαετίας του '70 σκληρούς περιορισμούς. Οι ιστορίες της κακής διαχείρισης της μετανάστευσης από άλλες ευρωπαϊκές χώρες, σε συνδυασμό με την απειλή της αιφνίδιας αύξησης της ροής μεταναστών από τις αναπτυσσόμενες χώρες, ήταν το κίνητρο που οδήγησε την κυβέρνηση να θεσπίσει μία «στάση της μετανάστευσης» το 1975. Αυτό ήταν το πρώτο νομοθετικό εγχείρημα για τον επίσημο περιορισμό της μετανάστευσης στη Νορβηγία.

Σύμφωνα με τους Borchgrevink και Brochmann (2003, σ. 86, σε Ugland, 2011, σ. 5), τα σκληρά μέτρα για τον έλεγχο της μετανάστευσης μπορούν να δικαιολογηθούν από τρεις παράγοντες: πρώτον, το γενναιόδωρο και καθολικό μοντέλο ευημερίας της χώρας επέβαλλε και νομιμοποιούσε την επιλεκτικότητα και τους περιορισμούς στις εισροές. Δεύτερον, υπήρχε ένα αίσθημα πως η χώρα ήταν πολιτισμικά ευάλωτη, καθώς ήταν ένα νέο έθνος-κράτος. Επικρατούσε η άποψη πως μία μεγάλη εισροή μεταναστών θα προκαλούσε σύγχυση αναφορικά με τις βασικές αξίες της Νορβηγικής κοινωνίας, μία εκ των οποίων ήταν η αντίληψη της πολιτισμικής

ομοιογένειας. Τρίτον, η Νορβηγία επηρεάστηκε από την τάση για ενίσχυση των περιορισμών που επικρατούσε στην υπόλοιπη Ευρώπη.

Παρά τις περιοριστικές πολιτικές που διαμορφώνουν ακόμα και σήμερα τη βάση της μεταναστευτικής πολιτικής της Νορβηγίας, ο μεταναστευτικός πληθυσμός βαίνει αυξανόμενος. Την εικοσαετία μεταξύ 1990 και 2008, το σύνολο των μεταναστών στη Νορβηγία που δεν ήταν Σκανδιναβοί πολίτες ανήλθε στις 377.000 ανθρώπους. Από αυτούς, το 24% ήταν πρόσφυγες, το 24% οικονομικοί μετανάστες, το 23% μετανάστευσε για λόγους οικογενειακής επανένωσης με κάποιον ήδη να διαμένει στη χώρα, το 17% πήρε άδεια διαμονής, καθώς είχε δημιουργήσει οικογένεια, και το 11% ήταν σπουδαστές. Σήμερα, ο συνολικός αριθμός των μεταναστών στη Νορβηγία ανέρχεται σε 552.300 ανθρώπους και αντιστοιχεί στο 11.4% του συνολικού πληθυσμού.

Την τελευταία δεκαετία, η πολιτική διαβούλευση για το μέλλον της Νορβηγικής μεταναστευτικής πολιτικής έχει ενταθεί λόγω των νέων διεθνών δεσμεύσεων της χώρας και εγείρει ζητήματα σχετικά με τις συνέπειες και τα διλήμματα που προκαλούνται από την αύξηση της μετανάστευσης και της διεθνούς κινητικότητας, τόσο στο μοντέλο του κοινωνικού κράτους, όσο και στα προγράμματα πρόνοιας (Ugland, 2011, σ. 6). Συγχρόνως φαινόμενα έντασης της ξενοφοβίας, εμφάνισης μικρών πολιτικών σχηματισμών με σαφή αντιμεταναστευτική ρητορική και δράση ακροδεξιών ομάδων (όπως φάνηκε και στις «διαδρομές» που επικαλείται στο «μανιφέστο» του ο Αντερς Μπερινγκ Μπρέιβικ, δράστης του «μακελειού» στην κατασκήνωση της νεολαίας του νορβηγικού Εργατικού Κόμματος στο νησί Ουτάγια), ανακινούν μια σειρά ζητημάτων αναφορικά με την αποτελεσματικότητα του νορβηγικού κοινωνικού μοντέλου και την εμβάθυνση της ανεκτικότητας στην πολιτισμική ετερότητα.

#### 4.1.1. Η Μειονότητα των Sami<sup>89</sup>

Ο όρος «Νορβηγοποίηση» είναι ο όρος που χρησιμοποιείται για να περιγραφεί η επίσημη κυβερνητική πολιτική που ακολούθησε η κυβέρνηση της Νορβηγίας αναφορικά με τους Sami και στη συνέχεια με τους Kven της βόρειας Νορβηγίας, με στόχο να αφομοιώσει τους αυτόχθονες πληθυσμούς που δεν μιλούσαν τη νορβηγική γλώσσα σε έναν εθνικά και πολιτισμικά ενιαίο νορβηγικό πληθυσμό. Η πολιτική αυτή διακόπηκε τη δεκαετία του 1980 και ακολούθησαν επανορθωτικές πρωτοβουλίες, υπό τη μορφή χρηματοδοτικής στήριξης στο Sámediggi (Κοινοβούλιο των Sami), καθώς και άλλα συναφή προγράμματα.

Το 1997, ο Βασιλιάς της Νορβηγίας, Harald V προχώρησε σε επίσημη απολογία προς τους Sami και τους Kven για την εφαρμογή του συγκεκριμένου κυβερνητικού προγράμματος: *«Το κράτος της Νορβηγίας ιδρύθηκε στο έδαφος δύο λαών, των Sami και των Νορβηγών. Η ιστορία των Sami είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την ιστορία της Νορβηγίας. Σήμερα, εκφράζουμε τη λύπη μας για λογαριασμό του κράτους για την αδικία που διαπράχθηκε εις βάρος του λαού των Sami από την σκληρή πολιτική της Νορβηγοποίησης».*

Οι Sami έχουν αναγνωριστεί ως «ιθαγενείς»- αυτόχθονες στη Νορβηγία (1990 σύμφωνα με τη Σύμβαση 169 του Διεθνή Οργανισμού Εργασίας), ως εκ τούτου, σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, οι Sami στη Νορβηγία δικαιούνται ειδική προστασία και δικαιώματα. Η νομική θεμελίωση της Νορβηγικής πολιτικής για τους Sami προέρχεται:

- ✓ από το Άρθρο 110α του Νορβηγικού Συντάγματος, και
- ✓ από τον Νόμο για τους Sami (Νόμος της 12<sup>ης</sup> Ιουνίου 1987 Αρ. 56 που αφορά το Κοινοβούλιο των Sami (the Sámediggi) και άλλα νομικά θέματα που άπτονται των Sami.

---

<sup>89</sup> Karasjok (2006). The Sami People – a Handbook.

Η συνταγματική τροπολογία διευκρινίζει: «Είναι ευθύνη των αρχών του κράτους να δημιουργήσουν συνθήκες που θα επιτρέψουν στο λαό των Sami να διατηρήσει και να αναπτύξει τη γλώσσα, τον πολιτισμό και τον τρόπο ζωής». Αυτό παρέχει μια νομική και πολιτική προστασία για τη γλώσσα, τον πολιτισμό και την κοινωνία των Sami. Επιπλέον, η τροπολογία συνεπάγεται μια νομική, πολιτική και ηθική υποχρέωση των Νορβηγικών αρχών για τη δημιουργία ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος για τους Sami, όπου οι ίδιοι θα καθορίζουν την ανάπτυξη της κοινότητάς τους.

Αντίστοιχα, ο νόμος για τους Sami τους παρέχει ειδικά δικαιώματα:

- ✓ «... οι Sami πρέπει να έχουν το δικό τους Εθνικό Κοινοβούλιο εκλεγμένο από και μεταξύ των Sami» (Κεφάλαιο 1-2).
- ✓ οι Sami θα αποφασίζουν για το πεδίο δραστηριότητας του Νορβηγικού Κοινοβουλίου των Sami.
- ✓ Τόσο η Νορβηγική όσο και η γλώσσα των Sami έχουν ακριβώς την ίδια υπόσταση. (Ενότητα 15, το Κεφάλαιο 3 περιέχει λεπτομέρειες αναφορικά με τη χρήση της γλώσσας των Sami).
- ✓ Επιπλέον, οι Sami έχουν ειδικά δικαιώματα εκτροφής ταράνδων.

**Πίνακας 4.** Πληθυσμός των Sami την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου: γεννήσεις, θάνατοι, μετανάστευση.

|            | Population at 1 January |        |         | Live births <sup>2</sup> | Deaths | Birth surplus | Immi-grants <sup>3</sup> | Emi-grants <sup>3</sup> | Net immigration | Population growth <sup>4</sup> |          |
|------------|-------------------------|--------|---------|--------------------------|--------|---------------|--------------------------|-------------------------|-----------------|--------------------------------|----------|
|            | Total                   | Males  | Females |                          |        |               |                          |                         |                 | Total                          | Per cent |
| 1990 ..... | 45 630                  | 23 848 | 21 782  | 646                      | 540    | 106           | 1 607                    | 1 783                   | -176            | -204                           | -0,4     |
| 1995 ..... | 44 663                  | 23 260 | 21 403  | 613                      | 523    | 90            | 1 539                    | 2 048                   | -509            | -562                           | -1,3     |
| 2000 ..... | 41 626                  | 21 614 | 20 012  | 511                      | 468    | 43            | 1 777                    | 2 195                   | -418            | -339                           | -0,8     |
| 2001 ..... | 41 287                  | 21 421 | 19 866  | 453                      | 446    | 7             | 1 874                    | 1 933                   | -59             | -269                           | -0,7     |
| 2002 ..... | 41 018                  | 21 268 | 19 750  | 449                      | 474    | -25           | 1 593                    | 1 880                   | -287            | -229                           | -0,6     |
| 2003 ..... | 40 789                  | 21 166 | 19 623  | 393                      | 451    | -58           | 1 474                    | 1 706                   | -232            | -503                           | -1,2     |
| 2004 ..... | 40 286                  | 20 906 | 19 380  | 404                      | 458    | -54           | 1 542                    | 1 739                   | -197            | -342                           | -0,8     |
| 2005 ..... | 39 944                  | 20 721 | 19 223  | 409                      | 415    | -6            | 1 471                    | 1 820                   | -349            | -375                           | -0,9     |
| 2006 ..... | 39 569                  | 20 521 | 19 048  | 408                      | 421    | -13           | 1 460                    | 1 953                   | -493            | -464                           | -1,2     |
| 2007 ..... | 39 105                  | 20 329 | 18 776  | 392                      | 459    | -67           | 1 596                    | 1 795                   | -199            | -286                           | -0,7     |
| 2008 ..... | 38 819                  | 20 164 | 18 655  | 370                      | 405    | -35           | 1 456                    | 1 650                   | -194            | -351                           | -0,9     |
| 2009 ..... | 38 468                  | 19 946 | 18 522  | ...                      | ...    | ...           | ...                      | ...                     | ...             | ...                            | ...      |

Το 2009 η Νορβηγική κυβέρνηση υιοθέτησε ένα σχέδιο δράσης<sup>90</sup> για τις γλώσσες

<sup>90</sup> Norwegian Ministry of Labour and Social Inclusion (2009): *Action Plan for Sami Languages*. [http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/SAMI/HP\\_2009\\_samisk\\_sprak\\_engelsk.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/SAMI/HP_2009_samisk_sprak_engelsk.pdf)

των Sami με στόχο να δημιουργηθούν οι κατάλληλες συνθήκες, ώστε να αυξηθεί ο αριθμός των ανθρώπων που μιλούν της γλώσσες-διαλέκτους των Sami.

Το σχέδιο δράσης περιέχει 66 επιμέρους προτεραιότητες που εκκινούν από το νηπιαγωγείο (δημιουργία νηπιαγωγείων) και καλύπτουν όλο το φάσμα της ζωής των Sami, πάντα με έμφαση στην περαιτέρω ανάπτυξη της γλώσσας.

## 4.2. Μεταναστευτικές ροές

Με βάση τα στοιχεία που παρουσιάζει η έκθεση του ΟΟΣΑ SOPEMI-2010<sup>91</sup> για την Νορβηγία, θα πληρηθούμε στα δημογραφικά δεδομένα και τις μεταναστευτικές ροές της χώρας.

Με εξαίρεση το 1989, η Νορβηγία έχει καθαρή μετανάστευση από τα τέλη της δεκαετίας του 1960. Συνολικά η ετήσια μέση ροή μετανάστευσης σχεδόν διπλασιάστηκε από 6.300 μετανάστες ετησίως, για την περίοδο 1986 έως 1990, σε 11.800, για την περίοδο 1996 έως 2000, και αυξήθηκε περαιτέρω σε 13.600 την περίοδο 2001 έως 2005.

Συγκεκριμένα, από το 2006 έως το 2007, η καθαρή μετανάστευση αυξήθηκε, με περισσότερους από 16.000 μετανάστες να εισέρχονται στη χώρα και να σημειώνεται μακράν η μεγαλύτερη ετήσια αύξηση που έγινε ποτέ. Από το 2007 έως το 2008 υπήρχε άλλη μια αύξηση περίπου 4.000 ατόμων, φτάνοντας τους 43.300 μετανάστες. Παρ' όλα αυτά, από το 2008 έως το 2009 παρουσιάστηκε μείωση για πρώτη φορά από το 2003. Γεγονός, όμως, παραμένει πως η καθαρή μετανάστευση με 38.600 ανθρώπους είναι η τρίτη υψηλότερη που σημειώθηκε ποτέ.

Φαίνεται ότι η μετανάστευση στη Νορβηγία επηρεάζεται από τους οικονομικούς κύκλους, όπως αποκαλύπτουν τα υψηλά ποσοστά για τη διετία 1989-1990, ή από εξαιρετικά γεγονότα, όπως την περίοδο 2000-2001 με την επιστροφή πολλών Κοσοβάρων.

---

<sup>91</sup> ΟΟΣΑ (2010). International Migration 2009-2010: SOPEMI-report for Norway  
[http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/rapporter/2011/SOPEMI\\_Report\\_2010.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/rapporter/2011/SOPEMI_Report_2010.pdf)

Ο συνολικός αριθμός των ατόμων που μετανάστευσαν από τη Νορβηγία αυξήθηκε σημαντικά το 2009, σχεδόν 3000 άτομα, ο υψηλότερος αριθμός που έχει καταγραφεί από το 2000. Αυτό, εν μέρει, αντικατοπτρίζει τα αποτελέσματα της οικονομικής ύφεσης των ετών 2008 και 2009.

Η αντίστροφη μετανάστευση των Νορβηγών (επαναπατριsmός) από άλλες χώρες παραμένει σε σταθερά επίπεδα, κυμαινόμενη μεταξύ 8 και 10 χιλιάδων για τα τελευταία 20 χρόνια. Το 2009 ο αριθμός ήταν 8.500, αύξηση μόνο 350 ατόμων από το 2008. Η ακαθάριστη μετανάστευση προς τη Νορβηγία το 2009 ήταν 65200 άτομα, εκ των οποίων 56.700 αλλοδαποί και 8.500 Νορβηγοί.



Πίνακας 2. Μεταναστευτικές Ροές 2000 – 2009

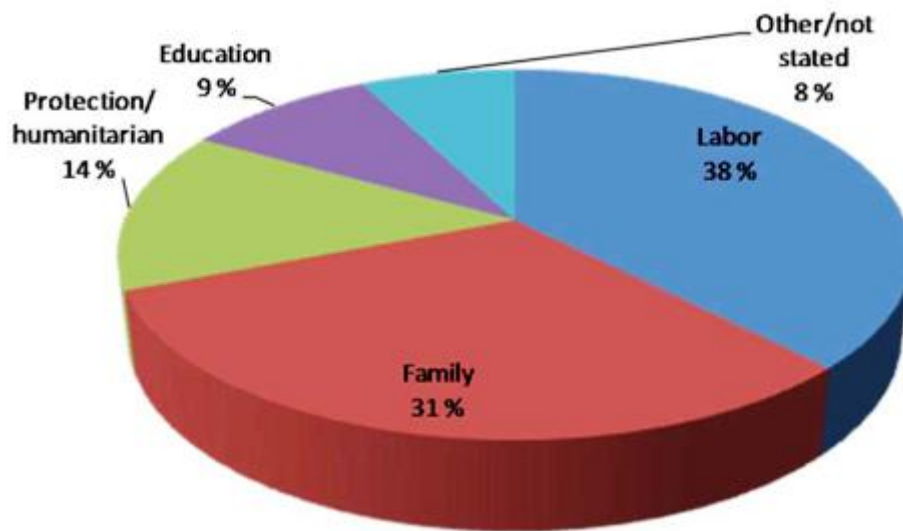
|                                 | 2000    | 2001    | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006    | 2007   | 2008   | 2009   |
|---------------------------------|---------|---------|--------|--------|--------|--------|---------|--------|--------|--------|
| <b>Μετανάστευση</b>             | 36 500  | 34 300  | 40 100 | 35 900 | 36 500 | 40 200 | 45 800  | 61 800 | 66 900 | 65 200 |
| <b>Αλλοδαποί</b>                | 27 800  | 25 400  | 30 800 | 26 800 | 27 900 | 31 400 | 37 400  | 53 500 | 58 800 | 56 700 |
| <b>Υπήκοοι</b>                  | 8 800   | 8 900   | 9 300  | 9 200  | 8 600  | 8 800  | 8 400   | 8 300  | 8 100  | 8 500  |
| <b>Αποδημία:</b>                | 26 900  | 26 300  | 22 900 | 24 700 | 23 300 | 21 700 | 22 100  | 22 100 | 23 600 | 26 600 |
| <b>Αλλοδαποί</b>                | 14 900  | 15 200  | 12 300 | 14 300 | 13 800 | 12 600 | 12 500  | 13 300 | 15 200 | 18 400 |
| <b>Υπήκοοι</b>                  | 11 900  | 11 100  | 10 700 | 10 300 | 9 400  | 9 100  | 9 600   | 8 800  | 8 400  | 8 200  |
| <b>Καθαρή<br/>Μετανάστευση:</b> | 9 700   | 8 000   | 17 200 | 11 300 | 13 200 | 18 400 | 23 700  | 39 700 | 43 300 | 38 600 |
| <b>Αλλοδαποί</b>                | 12 900  | 10 200  | 18 500 | 12 400 | 14 000 | 18 700 | 24 900  | 40 200 | 43 600 | 38 300 |
| <b>Υπήκοοι</b>                  | - 3 200 | - 2 200 | -1 300 | -1 200 | - 800  | - 300  | - 1 200 | - 500  | - 300  | 300    |

Πηγή: Statistics Norway

#### 4.2.1. Μεταναστευτικές Ροές ανά κατηγορία

Στα στατιστικά για τη μετανάστευση σύμφωνα με την κατηγορία εισόδου, διακρίνονται τέσσερις βασικές κατηγορίες: (α) οικογένεια, (β) εργασία, (γ) προστασία και (δ) εκπαίδευση και κατάρτιση. Οι Σκανδιναβοί μετανάστες δεν περιλαμβάνονται σε αυτό τον αριθμό, καθώς δεν χρειάζονται άδεια εργασίας ή παραμονής<sup>92</sup>.

**Σχήμα 1.** Μετανάστευση ανάλογα με την κατηγορία εισόδου - 2009  
Πηγή: Statistics Norway



Το 57% των μη Σκανδιναβών μεταναστών ήρθαν από την Ευρώπη, το 27% από την Ασία, το 11% από την Αφρική και το 5% από τη Βόρειο και Νότιο Αμερική και την Ωκεανία. Το μερίδιο για την Ευρώπη είναι μικρότερο από το 2008, αλλά αυτό συμβαίνει κυρίως εξαιτίας της μεγάλης σχετικής αδιευκρίνιστης κατηγορίας. Για την περίοδο από το 1990 έως το 2009, οι μεγαλύτερες ομάδες μεταναστών προήλθαν από την Πολωνία με συνολικό αριθμό 54.300. Ακολουθούν η Γερμανία (24.500), το Ιράκ (21.500), η Σομαλία (19.600) και η Σερβία (18.800 - περιλαμβανομένων του Μαυροβούνιου και του Κοσόβου).

<sup>92</sup> [http://www.ssb.no/english/subjects/02/02/folkendrkv\\_en/](http://www.ssb.no/english/subjects/02/02/folkendrkv_en/)

#### 4.2.2. Οικονομικά Δεδομένα

Σύμφωνα με τα στοιχεία που παραθέτει η έκθεση του ΟΟΣΑ SOPEMI-2010<sup>93</sup> για τη Νορβηγία, θα ήταν χρήσιμο να έχουμε μία εικόνα για την οικονομική συγκρότηση της πρώτης χώρας του Δείκτη Ανθρώπινης Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών.

Η Νορβηγία είναι μια βιομηχανική κοινωνία με οικονομία ελεύθερης αγοράς και γενικά χαμηλούς εμπορικούς φραγμούς. Σημαντικό μερίδιο της νορβηγικής οικονομίας κατέχει η βιομηχανία παροχής υπηρεσιών, περιλαμβανομένων του χονδρικού και λιανικού εμπορίου, των τραπεζών, των ασφαλειών, των υπηρεσιών προς τις επιχειρήσεις, των μεταφορών και των επικοινωνιών, καθώς και των δημόσιων υπηρεσιών. Το 2008, ο τομέας υπηρεσιών σαν σύνολο αντιπροσώπευε περίπου 48% του ΑΕΠ.

Η πετρελαϊκή βιομηχανία της Νορβηγίας, περιλαμβανομένων εξερεύνησης και εξόρυξης, αντιπροσώπευε το 26% του ΑΕΠ και περίπου 49% των εξαγωγών.

Από το 1970, η ετήσια οικονομική ανάπτυξη υπολογίζεται κατά μέσο όρο στο 3.4%. Η Νορβηγία βίωσε μια ισχυρή οικονομική μεγέθυνση από το 2003 ως το 2007, με μέση ετήσια ανάπτυξη 5% του ΑΕΠ. Η ανάπτυξη έφτασε στο 6% το 2007, αλλά μειώθηκε σε 1.8% το 2008.

Με σκοπό να κατευναστούν τα αποτελέσματα της οικονομικής κρίσης στη νορβηγική οικονομία, εισήχθησαν ισχυρά πολιτικά μέτρα. Από το φθινόπωρο του 2008 και ως το καλοκαίρι του 2009, η Κεντρική Τράπεζα της Νορβηγίας μείωσε το βασικό επιτόκιο κατά 4.5 ποσοστιαίες μονάδες στο 1.25%. Επιπλέον, η Κυβέρνηση και η Κεντρική τράπεζα έλαβαν εκτεταμένα μέτρα για να βελτιωθούν οι συνθήκες στις οικονομικές αγορές και να διευκολυνθεί η δανειοδότηση προς τα νοικοκυριά, τις επιχειρήσεις και τις τοπικές αυτοδιοικήσεις. Ο βασικός στόχος της οικονομικής πολιτικής για τα έτη 2009 και 2010 ήταν να θωρακιστεί η απασχόληση και να διατηρηθεί η ανεργία σε χαμηλά επίπεδα. Ως τώρα, η Νορβηγία έχει αντιμετωπίσει επιτυχώς την οικονομική κρίση και την ακόλουθη παγκόσμια οικονομική ύφεση, οπωσδήποτε καλύτερα από πολλές άλλες χώρες.

---

<sup>93</sup> ΟΟΣΑ (2010). International Migration 2009-2010: SOPEMI-report for Norway  
[http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/rapporter/2011/SOPEMI\\_Report\\_2010.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/rapporter/2011/SOPEMI_Report_2010.pdf)

Η ανεργία έχει αυξηθεί σημαντικά λιγότερο στη Νορβηγία από τις περισσότερες άλλες εκβιομηχανισμένες χώρες. Στο πρώτο μισό του 2010, η ανεργία παραμένει σχετικά σταθερή στο 3.5% του εργατικού δυναμικού. Αυτό είναι λίγο υψηλό από το μέσο όρο του 2009 στα 3.2%, αλλά ακόμα βρίσκεται αρκετά χαμηλά με βάση το ιστορικό και διεθνές συγκείμενο. Για το 2011, η ανεργία υπολογίζεται στο 3.6% του εργατικού δυναμικού, ξεκάθαρα κάτω από το μέσο όρο των 4.25% για τα τελευταία 20 χρόνια.

### **4.3. Μεταναστευτική Πολιτική**

#### **4.3.1 Νομοθεσία και Πολιτική<sup>94</sup>**

Στην Νορβηγία, στην ολοκληρωμένη διαδικασία μετανάστευσης εμπλέκονται διάφορες κυβερνητικές υπηρεσίες. Συνήθως, μια αίτηση ξεκινά σε μια διπλωματική αποστολή στο εξωτερικό και η περίπτωση εξετάζεται από την επιτροπή προσφύγων στην Νορβηγία. Στις διαδικασίες που περιλαμβάνουν αιτούντες που βρίσκονται ήδη στη Νορβηγία, η υπηρεσία που λαμβάνει τις αιτήσεις και προωθεί τις πληροφορίες στην επιτροπή προσφύγων είναι η αστυνομία.

Αυτό περιλαμβάνει, για παράδειγμα, απάντηση σε ερωτήσεις και παροχή συμβουλών στους αιτούντες, καταγραφή ταυτότητας και ιστορικό ταξιδιού για τους αιτούντες άσυλο, διεξαγωγή συνεντεύξεων και έκδοση αδειών.

Το 2007, η επιτροπή προσφύγων εντάχθηκε σε ένα νέο σύστημα πληροφορικής, που στόχευε να δώσει σε όλες τις αρχές μεταναστευτικής πολιτικής επαρκή ηλεκτρονικά εργαλεία δουλειάς, καθώς και καλύτερες υπηρεσίες στους χρήστες. Το πρόγραμμα περιλαμβάνει μεταξύ άλλων ένα δικτυακό portal για online αιτήσεις και ηλεκτρονική μεταφορά αρχείων μεταξύ των διαφόρων μελών που εμπλέκονται στις διαδικασίες μετανάστευσης, κάποια έχουν ήδη εφαρμοστεί, κάποια άλλα αναμένεται να εφαρμοστούν ως το 2012.

---

<sup>94</sup> Επίσημη Ιστοσελίδα της Νορβηγικής Κυβέρνησης. <http://www.regjeringen.no/en.html?id=4>

Η Νορβηγία εφάρμοσε τη Συμφωνία Schengen το 2001 και τους νόμους του κανονισμού Δουβλίνο II το 2003. Οι κανονισμοί της ΕΕ που αφορούν στην ελεύθερη μετακίνηση προσώπων ισχύουν για υπηκόους χωρών μέλη της Συμφωνίας για τον ευρωπαϊκό οικονομικό χώρο (ΕΟΧ), με εξαίρεση τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία. Επίσης, ελεύθερη μετακίνηση ισχύει και για τους υπηκόους από την Ελβετία.

Το Μάρτιο του 2010, το Υπουργείο Δικαιοσύνης και Δημόσιας Τάξης παρουσίασε μια Λευκή Βίβλο<sup>95</sup> για την Νορβηγική πολιτική για πρόσφυγες και μετανάστες με ευρωπαϊκή προοπτική, καθώς οι πολιτικές εξελίξεις στην ΕΕ επηρεάζουν και την Νορβηγία. Περαιτέρω εξελίξεις στην ευρωπαϊκή νομοθεσία συνεπάγονται αλλαγές σε περιοχές, με τις οποίες η Νορβηγία συνδέεται μέσω της συνθήκης Schengen και της συνεργασίας του Δουβλίνου. Η Λευκή Βίβλος περιγράφει παγκόσμιες και περιφερειακές πρωτοβουλίες, μέτρα που στοχεύουν στη βελτίωση της προστασίας των προσφύγων και στη διαχείριση της μαζικής εισροής αιτούντων άσυλο. Επιπλέον, εξετάζει τη συνεργασία σε ζητήματα θεωρήσεων (visa), τον συνοριακό έλεγχο, προκλήσεις που σχετίζονται με παράνομους μετανάστες και πρωτοβουλίες για καλύτερο έλεγχο της μετανάστευσης.

Με εξαίρεση μια σύντομη αναφορά σε συγκεκριμένα ζητήματα που σχετίζονται με την οικονομική μετανάστευση, δεν ασχολείται με άλλες μορφές νόμιμης μετανάστευσης. Αξίζει ωστόσο να σημειωθεί ότι υπήρξε ευρεία πολιτική υποστήριξη στο Stortinget (το Νορβηγικό Κοινοβούλιο) για τις πολιτικές που περιγράφονται στη Λευκή Βίβλο.

---

<sup>95</sup> Ministry of Justice & the Police (2010): Fact sheet: White paper on Norwegian refugee and migration policy in a European perspective.  
[http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Faktaark/Migrasjonsmld\\_eng.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Faktaark/Migrasjonsmld_eng.pdf)

#### 4.3.2. Ο Νόμος για τη Μετανάστευση του 2008

Ο νόμος για τη μετανάστευση<sup>96</sup> τις 15<sup>ης</sup> Μαΐου του 2008 ρυθμίζει την είσοδο ξένων υπηκόων στη Νορβηγία και το δικαίωμά τους στην διαμονή και στην εργασία. Ο νόμος αυτός και οι αντίστοιχες ρυθμίσεις για τη μετανάστευση τέθηκαν σε εφαρμογή την 1η Ιανουαρίου του 2010.

Ο νέος Νόμος έχει εκσυγχρονίσει την προηγούμενη νομοθεσία. Διευκρινίζει συγκεκριμένες πτυχές των μεταναστευτικών ρυθμίσεων και των διεθνών νομικών υποχρεώσεων. Η προηγούμενη Ρύθμιση έδινε στην κυβέρνηση την ισχύ να καθορίσει πολλές από τις βασικές αρχές μέσω ρυθμίσεων, αλλά το νέο ρυθμιστικό πλαίσιο περιλαμβάνει πολλές από τις πιο λεπτομερείς διατάξεις που βρίσκονται στον κανονισμό για τη μετανάστευση.

Σύμφωνα με τον προηγούμενο αλλά και τον παρόντα κανονισμό, τέσσερις είναι οι βασικές κατηγορίες μεταναστών από τρίτες χώρες που γίνονται δεκτές ακολουθώντας ατομική αξιολόγηση:

1. Οικονομικοί μετανάστες, άτομα που έχουν μια συγκεκριμένη προσφορά εργασίας.
2. Άτομα με στενούς οικογενειακούς δεσμούς με κάποιον ο οποίος κατοικεί στην Νορβηγία.
3. Φοιτητές, ασκούμενοι, οικιακοί βοηθοί και συμμετέχοντες σε προγράμματα ανταλλαγής.
4. Πρόσφυγες ή άτομα που πληρούν τις προϋποθέσεις για άδεια παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους.

Με την εφαρμογή της οδηγίας της ΕΕ 2004/38/EC<sup>97</sup> για το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους να διαμένουν ελεύθερα εντός της

---

<sup>96</sup> Ministry of Justice & the Police. Draft bill on the entry of foreign nationals into the Kingdom of Norway and their stay in the realm (Immigration Act)

<http://www.regjeringen.no/en/dep/jd/Subjects/immigration/midtspalte/new-immigration-act-from-january-2010/draft-bill-on-the-entry-of-foreign-natio.html?id=515074>

<sup>97</sup> Οδηγία [2004/38/EC]

επικράτειας των Κρατών Μελών, υπήκοοι από χώρες του ΕΟΧ δεν χρειάζεται να έχουν πια άδεια παραμονής.

Μολαταύτα, απαιτείται να καταγράφονται στην αστυνομία, όταν η παραμονή τους στη Νορβηγία υπερβαίνει τους τρεις μήνες.

Ο νέος νόμος για τη μετανάστευση, καταγράφει 5 βασικές κατηγορίες οικονομικών μεταναστών:

1. Εμπειρογνώμονες: ορίζονται ως άτομα που τους προσφέρεται υψηλός μισθός, δικαιούνται επανένωση της οικογένειάς τους και τους προσφέρεται δυνατότητα για μόνιμη παραμονή.
2. Ειδικευμένοι εργάτες: με εκπαιδευτικό επίπεδο που ανταποκρίνεται τουλάχιστον σε επαγγελματική κατάρτιση στο επίπεδο της Νορβηγικής ανώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, ή αντίστοιχη πρακτική εκπαίδευση. Δικαιούνται επανένωση της οικογένειάς τους και τους προσφέρεται δυνατότητα για μόνιμη παραμονή.
3. Προσφάτως αποφοιτήσαντες από Νορβηγικά πανεπιστήμια: υπήκοοι τρίτων χωρών θα λάβουν άδεια παραμονής για 6 μήνες, εφόσον αιτηθούν για εργασία της πρώτης και της δεύτερης κατηγορίας.
4. Εποχιακοί εργαζόμενοι: μέχρι 6 μήνες, χωρίς δυνατότητα οικογενειακής επανένωσης ή μόνιμης παραμονής.
5. Ανειδίκευτοι. Δικαιούνται μόνο προσωρινή άδεια.

#### **4.3.3. ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ, ΑΣΥΛΟ ΚΑΙ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ**

Ο τρέχων νόμος περί ιθαγένειας τέθηκε σε ισχύ το Σεπτέμβριο του 2006<sup>98</sup>. Ο νόμος περιλαμβάνει πλήρη κατάλογο των όρων οι οποίοι πρέπει να πληρούνται για ένα άτομο, που πρόκειται να του χορηγηθεί η νορβηγική ιθαγένεια (υπηκοότητα). Σύμφωνα με το νόμο, ο αιτών έχει το δικαίωμα να αποκτήσει τη νορβηγική υπηκοότητα, εφόσον πληροί όλες τις προϋποθέσεις που απαριθμούνται στον νόμο. Μερικά σημαντικά στοιχεία για τον νόμο περί ιθαγένειας είναι τα εξής:

---

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:EN:PDF>

<sup>98</sup> Ministry of Justice & the Police (2006). Nationality Act.

<http://www.regjeringen.no/en/dep/bld/Topics/Integration-and-diversity/citizenship/the-nationality-act.html?id=438699>

- ❖ Ο αιτών πρέπει να παραιτηθεί της τρέχουσας υπηκοότητάς του/της για να είναι σε θέση να αποκτήσει τη νορβηγική υπηκοότητα.
- ❖ Ο αιτών πρέπει να έχει ζήσει στη Νορβηγία για διάστημα όχι μικρότερο των επτά ετών, για να είναι σε θέση να αποκτήσει τη νορβηγική υπηκοότητα, αλλά θα πρέπει τα επτά αυτά χρόνια κατοικίας του στη Νορβηγία να έχουν γίνει σε περίοδο όχι μεγαλύτερη των δέκα ετών.
- ❖ Η τεκμηρίωση των γλωσσικών δεξιοτήτων στα νορβηγικά, ή Sami, είναι μια ακόμα προϋπόθεση για τη χορήγηση της νορβηγικής υπηκοότητας.
- ❖ Κατά τη γέννηση, το παιδί αποκτά αυτόματα την ιθαγένεια και των δύο γονέων.
- ❖ Στην ηλικία των 12 ετών, ένα παιδί μπορεί να υποβάλει αίτηση για να του χορηγηθεί η Νορβηγική υπηκοότητα, ανεξάρτητα από τη συγκατάθεση των γονέων.
- ❖ Κατά την υποβολή της αίτησης για τη νορβηγική υπηκοότητα, τα παιδιά που δεν μπορούν να αποποιηθούν την άλλη ιθαγένειά τους, πριν από μια μεγαλύτερη ηλικία, μπορούν να αποκτήσουν και τη Νορβηγική ιθαγένεια.

Η Διεύθυνση Μετανάστευσης επεξεργάζεται ειδικά τις αιτήσεις για άσυλο σε συμφωνία με τον νόμο για τη μετανάστευση. Ένας πρόσφυγας εντός του ορισμού του νόμου είναι ένας ξένος υπήκοος που εμπίπτει στο Άρθρο 1Α της Συνθήκης των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες, ή κάποιος που δικαιούται προστασία σύμφωνα με διεθνείς κανονισμούς, όπως η Ευρωπαϊκή Συνθήκη για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα. Ένας αιτών άσυλο, που θεωρείται ότι δεν ικανοποιεί τα κριτήρια για άσυλο, μπορεί να του χορηγηθεί άδεια παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους.

| Πίνακας 3 <sup>99</sup> . Αιτήσεις Ασύλου με βάσει τις κυριότερες χώρες προέλευσης. 2000 - 2009 |        |        |        |        |       |       |       |       |        |        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| Χώρα Προέλευσης                                                                                 | 2000   | 2001   | 2002   | 2003   | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008   | 2009   |
| <b>Σύνολο:</b>                                                                                  | 10 842 | 14 872 | 17 480 | 15 613 | 7 950 | 5 402 | 5 320 | 6 528 | 14 431 | 17 226 |
| Αφγανιστάν                                                                                      | 326    | 603    | 786    | 2 032  | 1 059 | 466   | 224   | 234   | 1 371  | 3 871  |
| Ερυθραία                                                                                        | 51     | 132    | 269    | 198    | 110   | 177   | 316   | 789   | 1 806  | 2 667  |
| Σομαλία                                                                                         | 910    | 1 080  | 1 534  | 1 601  | 957   | 667   | 632   | 187   | 1 293  | 1 901  |

<sup>99</sup> ΟΟΣΑ (2010). International Migration 2009-2010: SOPEMI-report for Norway  
[http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/rapporter/2011/SOPEMI\\_Report\\_2010.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/rapporter/2011/SOPEMI_Report_2010.pdf)



|                  |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Απατρις</b>   | 120   | 194   | 391   | 366   | 298   | 209   | 237   | 515   | 940   | 1 280 |
| Ιράκ             | 766   | 1 056 | 1 624 | 938   | 413   | 671   | 1 002 | 1 227 | 3 138 | 1 214 |
| Ρωσία            | 471   | 1 318 | 1 718 | 1 893 | 938   | 545   | 548   | 863   | 1 085 | 867   |
| Αιθιοπία         | 96    | 173   | 325   | 287   | 148   | 100   | 143   | 241   | 360   | 706   |
| Νιγηρία          | 14    | 27    | 139   | 235   | 205   | 94    | 54    | 108   | 438   | 582   |
| Ιράν             | 327   | 412   | 450   | 608   | 393   | 279   | 218   | 222   | 720   | 574   |
| Κόσσοβο          | 4 188 | 928   | 2 460 | 2 180 | 860   | 468   | 369   | 585   | 363   | 291   |
| Άλλη             | 3 315 | 8 069 | 7 123 | 4 853 | 2 655 | 1 768 | 1 525 | 1 427 | 2 917 | 3 449 |
| <b>Πηγή: UDI</b> |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |

Μια σχετικά απότομη μείωση στον αριθμό των αιτούντων άσυλο φαίνεται κατά τη διάρκεια των τελευταίων μηνών του 2009, η οποία συνεχίστηκε το 2010. Εν μέρει αυτή η μείωση θα μπορούσε να είχε προκληθεί από τις αλλαγές σε άλλες χώρες υποδοχής, μετάβασης ή προέλευσης, μεταβολές στις διεθνείς τάσεις και από τις νέες προσπάθειες συνεργασίας εντός της ΕΕ. Πιθανότατα, είναι επίσης αποτέλεσμα της εφαρμογής περιοριστικών μέτρων που εισήχθησαν το 2008. Αυτά τα μέτρα περιλαμβάνουν την επιστροφή των απορριφθέντων αιτούντων ασύλου.

Παρατηρεί κανείς, αποτιμώντας τις πρόσφατες θεσμικές εξελίξεις, μια στροφή της Νορβηγικής μεταναστευτικής πολιτικής στον διακριτικό περιορισμό των μεταναστευτικών ροών μέσω της σκλήρυνσης των κριτηρίων υποδοχής σε συνδυασμό με τη σαφή στόχευση σε συγκεκριμένο ανθρώπινο δυναμικό (υψηλού μορφωτικού επιπέδου ή μέσω δεξιοτήτων που συνδέεται με το παραγωγικό μοντέλο και τις ανάγκες της οικονομίας), χωρίς ωστόσο να εγκαταλείπονται πλήρως οι σκανδιναβικές παραδόσεις Κοινωνικού Κράτους αναφορικά με τη διασφάλιση σαφών όρων ενσωμάτωσης στη νορβηγική κοινωνία (π.χ. οικογενειακή επανένωση).

## 4.4. ΎΝΤΑΞΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ

### 4.4.1. ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Σύμφωνα με τις αρχές του νορβηγικού κράτους πρόνοιας, όλα τα άτομα που ζουν στη Νορβηγία έχουν τα ίδια δικαιώματα, υποχρεώσεις και ευκαιρίες, ανεξάρτητα από την εθνοτική τους προέλευση, φύλο, θρησκείας, σεξουαλικού προσανατολισμού ή δυνατότητες. Ίσα δικαιώματα, ίσες ευκαιρίες, αλληλεγγύη, δικαιοσύνη και δίκαιη κατανομή του πλούτου είναι θεμελιώδεις αξίες για το κράτος πρόνοιας και το υπόβαθρο για τις πολιτικές ένταξης και κοινωνικής ενσωμάτωσης. Ο στόχος για τις πολιτικές ενσωμάτωσης είναι κάθε άτομο που ζει στη Νορβηγία πρέπει να έχει ίσες ευκαιρίες συμμετοχής στην κοινωνία. Οι στόχοι των πολιτικών που εφαρμόζονται κινούνται προς την παροχή της δυνατότητας στους μετανάστες να συνεισφέρουν με τους πόρους τους στην επαγγελματική ζωή και γενικά την κοινωνία όσο το δυνατόν γρηγορότερα. Η ταχεία και καλή εγκατάσταση των προσφύγων αποτελεί τη βάση για μια δραστήρια ζωή σε ένα ασφαλές περιβάλλον. Από τον Ιανουάριο του 2010, το Υπουργείο για τα Παιδιά, την Ισότητα και την Κοινωνική Ενσωμάτωση<sup>100</sup> έχει την ευθύνη για τον συντονισμό της ένταξης και της κοινωνικής ενσωμάτωσης των μεταναστών και των απογόνους τους. Οι πολιτικές και τα μέτρα σε σχέση με τους μετανάστες και τα παιδιά των μεταναστών βασίζονται στην αρχή της ενσωματωτικής διάστασης. Αυτό σημαίνει ότι όλες οι τομεακές αρχές είναι υπεύθυνες για τις υπηρεσίες που προσφέρονται σε όλες τις ομάδες του πληθυσμού στους αντίστοιχους τομείς ευθύνης τους. Οι αρχές σε διαφορετικούς τομείς και σε διαφορετικά διοικητικά επίπεδα έχουν την ίδια ευθύνη για τα άτομα με μεταναστευτικό υπόβαθρο, όπως και για το σύνολο του πληθυσμού. Ο διάλογος και η επαφή με τους κοινωνικούς εταίρους, τις οργανώσεις της κοινωνίας και της κοινωνίας των πολιτών αποτελούν συστατικά στοιχεία χάραξης πολιτικής και για την εφαρμογή των διαδικασιών, όπως και η εκτεταμένη

---

<sup>100</sup> Επίσημη Ιστοσελίδα του Υπουργείου για τα Παιδιά, την Ισότητα και την Κοινωνική Ενσωμάτωση <http://www.regjeringen.no/en/dep/bld.html?id=298>

και κυρίως συστηματική (και όχι ad hoc) διαβούλευση μέσα και από τις επιτροπές εμπειρογνομώνων, που αναφέραμε νωρίτερα.

#### **4.4.1.2. ΣΧΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΎΝΤΑΞΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ**

Κατά τη διάρκεια της περιόδου 2007-2010, η κυβέρνηση παρουσίασε ένα σχέδιο δράσης<sup>101</sup> για την ένταξη και την κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών και των παιδιών τους, παρουσιάζοντας τις προτάσεις μαζί με τον δημοσιονομικό προϋπολογισμό για την επόμενη χρονιά. Οι κύριοι στόχοι είναι να αποτραπεί η χαμηλή κοινωνική συμμετοχή και οι κακές συνθήκες διαβίωσης ανάμεσα στους μετανάστες σε σύγκριση με τον γενικό πληθυσμό, για να διασφαλιστεί ότι οι μετανάστες θα συμμετάσχουν το συντομότερο στην αγορά εργασίας και την κοινωνία, καθώς και ίσες ευκαιρίες για τους μετανάστες και τα παιδιά τους.

Το σχέδιο περιελάμβανε 41 μέτρα στο πλαίσιο των τομέων ευθύνης επτά διαφορετικών υπουργείων. Το σχέδιο υπογράμμιζε τη σημασία της συμμετοχής στην επαγγελματική ζωή, τη γνώση της νορβηγικής γλώσσας και του πολιτισμού, της ισότητας των ευκαιριών για τους μετανάστες και τα παιδιά τους, τη συμμετοχή στην κοινωνία, καθώς και την ισότητα των φύλων.

Το σχέδιο, κατά αυτό τον τρόπο, καλύπτει τέσσερις τομείς: την απασχόληση, την παιδική ηλικία, την εκπαίδευση και τη γλώσσα, την ισότητα των φύλων και τη συμμετοχή. Οι προσπάθειες σε αυτούς τους τομείς είναι ζωτικής σημασίας για να επιτύχει η προσπάθεια για κοινωνική ενσωμάτωση. Κάποια αποτελέσματα από την εφαρμογή του σχεδίου δράσης παρουσιάζονται παρακάτω:

- ✓ Διαφορές σε συνθήκες διαβίωσης, που υπήρχαν εδώ και 10 χρόνια, μεταξύ μεταναστών και του υπόλοιπου πληθυσμού έχουν μειωθεί σε αρκετές περιοχές. Οι περισσότερες ομάδες πληθυσμού, περιλαμβανομένων των μεταναστών,

---

<sup>101</sup> Ministry of Children, Equality and Inclusion (2007). *Action plan for the integration and social inclusion of the immigrant population.*

<http://www.regjeringen.no/en/dep/bld/tema/integrering/midtspalte/handlingsplan-for-integrering-og-inklude.html?id=504163>

έχουν μια σταθερή αύξηση στο εισόδημά τους, αλλά οι μετανάστες είναι περισσότερο επιρρεπείς σε επίμονη φτώχεια από τον υπόλοιπο πληθυσμό.

- ✓ Περισσότερα παιδιά με μεταναστευτικό υπόβαθρο εγγράφονται σε νηπιαγωγεία και έχουν βελτιώσει τη νορβηγική γλώσσα και τις κοινωνικές δεξιότητες τους με την έναρξη του σχολείου.
- ✓ Η συμμετοχή στην εκπαίδευση ή την απασχόληση για τους Νορβηγούς νέους με μετανάστες γονείς στην ηλικιακή ομάδα 16-19 είναι σχεδόν η ίδια με την πλειονότητα του πληθυσμού. Το 2009, 96% των μαθητών με μετανάστες γονείς πραγματοποίησαν ευθεία μετάβαση από την χαμηλότερη στην μεταδευτεροβάθμια εκπαίδευση.
- ✓ Το πρόγραμμα εισαγωγής και εκμάθησης νορβηγικής γλώσσας για νεοαφιχθέντες ενήλικες βελτιώθηκε και περισσότεροι ενήλικες μετανάστες με 5 χρόνια παραμονής ολοκλήρωσαν το τελικό τεστ στη νορβηγική γλώσσα και τις κοινωνικές σπουδές. Το 2008, 63% των συμμετεχόντων σε πρόγραμμα ένταξης, απασχολούνταν. Περισσότεροι από 60% των συμμετεχόντων που ολοκλήρωσε το πρόγραμμα ένταξης το 2006 και 2007 ένα χρόνο αργότερα, είτε απασχολούνταν, είτε παρακολουθούσαν ανώτερη βαθμίδα εκπαίδευσης.

## 4.4.2. Εκπαιδευτική Πολιτική και ο ρόλος της Γλώσσας

### 4.4.2.1. Ο Νόμος για την Εκπαίδευση: Πρωτοβάθμια & Δευτεροβάθμια εκπαίδευση<sup>102</sup>

Σύμφωνα με τον Νόμο, της 17<sup>ης</sup> Ιουλίου 1998 (Αρ. 61) σε σχέση με την Πρωτοβάθμια και την Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση και Κατάρτιση, όπως τροποποιήθηκε στις 25 Ιουνίου 2010 και στις 31 Μαΐου 2011, για την Εκπαίδευση στη Νορβηγία, στα παιδιά που φοιτούν στις ανωτέρω βαθμίδες παρέχονται μεταξύ άλλων οι κάτωθι δυνατότητες:

1) Τα παιδιά και οι νέοι πρέπει να πηγαίνουν στο δημοτικό και στην κατώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση και να έχουν το δικαίωμα σε μια δημόσια πρωτοβάθμια και κατώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση.

2) Οι μαθητές που φοιτούν στην πρωτοβάθμια και κατώτερη βαθμίδα της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και έχουν μητρική γλώσσα εκτός της Νορβηγικής και τη Sami έχουν δικαίωμα σε προσαρμοζόμενη εκπαίδευση στα νορβηγικά, έως ότου λάβουν την επάρκεια στη νορβηγική γλώσσα για να παρακολουθήσουν στο κανονικό σχολείο. Εάν είναι απαραίτητο, αυτοί οι μαθητές, επίσης, δικαιούνται να διδάσκονται στη μητρική τους γλώσσα, να έχουν δίγλωσση διδασκαλία μαθημάτων, ή και τα δύο. Είναι φανερό εδώ η επικυριαρχία της υπόθεσης της προσθετικής διγλωσσίας (additive form of bilingualism/ additive bilingual enrichment principle)<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup>Νόμος για την Εκπαίδευση:

[http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Grunnskole/Education\\_Act\\_Norway\\_30\\_September\\_2010.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Grunnskole/Education_Act_Norway_30_September_2010.pdf)

<sup>103</sup> Σύμφωνα με αυτήν την αρχή τα δίγλωσσα παιδιά προσθέτουν στο γλωσσικό τους ρεπερτόριο μια δεύτερη γλώσσα, χωρίς να επιβαρυνθεί η ανάπτυξη της πρώτης γλώσσας, είτε αυτή είναι η κυρίαρχη είτε η μειονοτική (Landry R. & Allard R. (1991), «Can schools promote additive bilingualism in minority group children?», in L. Malave & G. Duquette (eds), *Language, culture and cognition: a collection of studies in first and second language acquisition*, Clevedon, Multilingual matters, σσ. 198- 231). Προϋπόθεση για μια τέτοια εξέλιξη είναι οι εκπαιδευόμενοι να φτάνουν ένα επίπεδο επάρκειας και στις δυο γλώσσες, το οποίο τους επιτρέπει «να αποφύγουν τις πιθανές αρνητικές συνέπειες για την εκπαίδευση τους και ένα δεύτερο ανώτερο όριο, απαραίτητο για να δρέψουν τα γλωσσικά και νοητικά οφέλη της διγλωσσίας και της μόρφωσης σε δύο γλώσσες (biliteracy)» (Cummins J. (1999), *Ταντότητες υπό διαπραγμάτευση*, (Αθήνα, μτφ. Β. Κούρτη- Καζούλλη, Gutenberg, σ. 155). Πρόκειται

3) Οι νέοι που έχουν ολοκληρώσει την πρωτοβάθμια και κατώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, ή το ισοδύναμο, έχουν μετά από αίτησή τους το δικαίωμα στην τριετή ανώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση και κατάρτιση. Το δικαίωμα αυτό προϋποθέτει νόμιμη διαμονή στη Νορβηγία, σύμφωνα με τον νόμο για την εκπαίδευση.

4) Οι μαθητές που φοιτούν στην ανώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση και κατάρτιση και έχουν μητρική γλώσσα εκτός της Νορβηγικής και τη Sami έχουν το δικαίωμα σε προσαρμοσμένη εκπαίδευση στα νορβηγικά έως ότου λάβουν την επάρκεια στην νορβηγική γλώσσα για να παρακολουθήσουν την κανονική διδασκαλία στο σχολείο. Αν είναι απαραίτητο αυτοί οι μαθητές, επίσης, δικαιούνται να διδάσκονται στη μητρική τους γλώσσα, να έχουν δίγλωσση διδασκαλία μαθημάτων, ή και τα δύο.

#### 4.4.2.2. ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΠΟΛΥΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ

Στη Νορβηγία το «σχολείο για όλους» (inclusive education) αποτελεί κεντρικό στόχο της εκπαιδευτικής πολιτικής. Ο στόχος είναι η παροχή ευκαιριών μάθησης για όλους τους μαθητές με ειδικές εξετάσεις των δυνατοτήτων συγκεκριμένων ομάδων παιδιών. Αυτό περιλαμβάνει, για παράδειγμα, τα παιδιά από γλωσσικές μειονότητες ή τα παιδιά που χρειάζονται ειδική εκπαιδευτική υποστήριξη.

Το Εθνικό Κέντρο Πολυπολιτισμικής Εκπαίδευσης (NAFO)<sup>104</sup> ιδρύθηκε την 1η Ιανουαρίου 2004 ως ένα από τα βήματα που έγιναν από τη νορβηγική κυβέρνηση να εφαρμόσει το στρατηγικό σχέδιο: «*Ισότιμη Εκπαίδευση στην Πράξη: Στρατηγική για την καλύτερη εκμάθηση και τη μεγαλύτερη συμμετοχή των γλωσσικών*

---

για την υπόθεση του οριακού γλωσσικού επιπέδου (threshold level), η οποία (ΕΠΙΣΗΣ) τελεί υπό αμφισβήτηση (βλ. Diaz R. M. & Klinger C. (1991), «Towards an explanatory model of the interaction between bilingualism and cognitive development», in E. Bialystok (ed.), *Language processing in bilingual children*, (Cambridge, Cambridge Un. Press, σσ. 167-192). Σε κάθε περίπτωση, το απαιτητικό επικοινωνιακό περιβάλλον στο οποίο αναπτύσσονται οι δι-γλωσσικές ικανότητες ευνοεί την ανάπτυξη των ανώτερων νοητικών λειτουργιών και δεξιοτήτων (της γνωστικής στρατηγικής προεξαρχούσης- cognitive strategy/ βλ. σχετικά Cummins 1999: 261-2).

<sup>104</sup> <http://www.hio.no/Enheter/NAFO/English>

μειονοτήτων στα νηπιαγωγεία, τα σχολεία και την εκπαίδευση»<sup>105</sup>. Μία αναθεωρημένη έκδοση του σχεδίου αυτού δόθηκε στη δημοσιότητα τον Φεβρουάριο του 2007.

Το Κέντρο μοιράζεται την ευθύνη με άλλα εκπαιδευτικά ιδρύματα για την εφαρμογή των μισών περίπου από τις 38 πρωτοβουλίες στο πλαίσιο της αναθεωρημένης στρατηγικής του σχεδίου. Το NAFO βασίζεται στην στρατηγική που αναπτύχθηκε από το Κέντρο Ανάπτυξης Ικανοτήτων σε Πολυπολιτισμικά Σχολεία (SEFS), αλλά επεκτείνει το πεδίο δράσης του για να συμπεριλάβει παιδικούς σταθμούς, ιδρύματα εκπαίδευσης ενηλίκων και πανεπιστήμια και τα πανεπιστημιακά κολέγια. Δομές συνεργασίας που αναπτύχθηκαν με τα βασικά επαγγελματικά περιβάλλοντα (key professional environments) εντός του σχολικού συστήματος, στις διάφορες περιοχές της Νορβηγίας, είναι γνωστά ως η ρόδα-SEFS, θα διατηρηθούν και θα αναπτυχθούν περαιτέρω από το NAFO.

Τα σχολεία προσανατολισμού SEFS αποτελούν πλέον το σχολικό δίκτυο του NAFO. Το NAFO υλοποιεί προγράμματα ανάπτυξης ικανοτήτων (competence building programmes) για έργο από τα μέσα και για την ηγεσία των ιδρυμάτων που ασχολούνται με την εκπαίδευση των γλωσσικών μειονοτήτων και για την ανάπτυξη πολυπολιτισμικών κοινοτήτων ολοκληρωμένης (inclusive learning) μάθησης στη Νορβηγία. Το Κέντρο συνεργάζεται με εξειδικευμένα περιβάλλοντα στα πανεπιστήμια, πανεπιστημιακά κολέγια και τα κέντρα τεκμηρίωσης (resource centres), και εργάζεται για την προώθηση της δημιουργίας δικτύων στον τομέα αυτό σε εθνικό και τοπικό επίπεδο. Επιπλέον, το Κέντρο συνεργάζεται με φορείς, όπως η Νορβηγική Επιτροπή Παιδείας, η Νορβηγική Υπηρεσία για τη Δια Βίου Μάθηση (VOX), τα γραφεία των Διοικήσεων των Περιφερειών, τα κέντρα τεκμηρίωσης των Δήμων και των Νομών, τις οργανώσεις FUG (Φαρμακοποιοί

---

<sup>105</sup> Υπουργείο Εκπαίδευσης & Έρευνας: Σχέδιο Δράσης: Equal education in practice! Strategy for better learning and greater participation by language minorities in day-care centres, schools and education, 2004–2009.

[http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ufd/pla/2004/0002/ddd/pdfv/212768-strategiplan\\_eng.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ufd/pla/2004/0002/ddd/pdfv/212768-strategiplan_eng.pdf)

Χωρίς Σύνορα), UDI (Νορβηγική Διεύθυνση Μετανάστευσης), KIM (Νορβηγική Επιτροπή Επικοινωνίας για τους Μετανάστες και τις Αρχές) και άλλες σχετικές οργανώσεις μεταναστών. Το Κέντρο έχει έδρα το Πανεπιστήμιο του Όσλο και χρηματοδοτείται με τον ίδιο τρόπο, όπως και τα άλλα εθνικά κέντρα.

#### **4.4.2.3 ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΕΙΣΑΓΩΓΗΣ ΓΙΑ ΝΕΟΑΦΙΧΘΕΝΤΕΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ<sup>106</sup>**

Το Πρόγραμμα Εισαγωγής για νεοαφιχθέντες μετανάστες, που θεσπίστηκε με τον αντίστοιχο νόμο το 2006, ισχύει και για τους πρόσφυγες και τα μέλη των οικογενειών που επανενώνονται, όπως και για τα άτομα υπό καθεστώς διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους και στα μέλη των οικογενειών τους που επανενώνονται. Στο πλαίσιο του νόμου καθορίζονται δικαιώματα και υποχρεώσεις μόνο για τους μετανάστες μεταξύ των ηλικιών 18 και 55 που χρειάζονται να αποκτήσουν βασικά προσόντα. Οι γυναίκες συμμετέχουν επί ίσοις όροις με τους άνδρες. Το σύστημα συνδυάζει ένα εισαγωγικό πρόγραμμα με οικονομικά οφέλη που καταβάλλονται στους συμμετέχοντες.

Ο στόχος του προγράμματος είναι η παροχή βασικών δεξιοτήτων στη νορβηγική γλώσσα και την βασική κατανόηση της νορβηγικής κοινωνίας, καθώς και για την προετοιμασία του ατόμου για τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας ή και στη περαιτέρω εκπαίδευση. Η διάρκεια και το πεδίο εφαρμογής του προγράμματος είναι προσαρμοσμένο στις ιδιαίτερες συνθήκες, ανάγκες και ικανότητες.

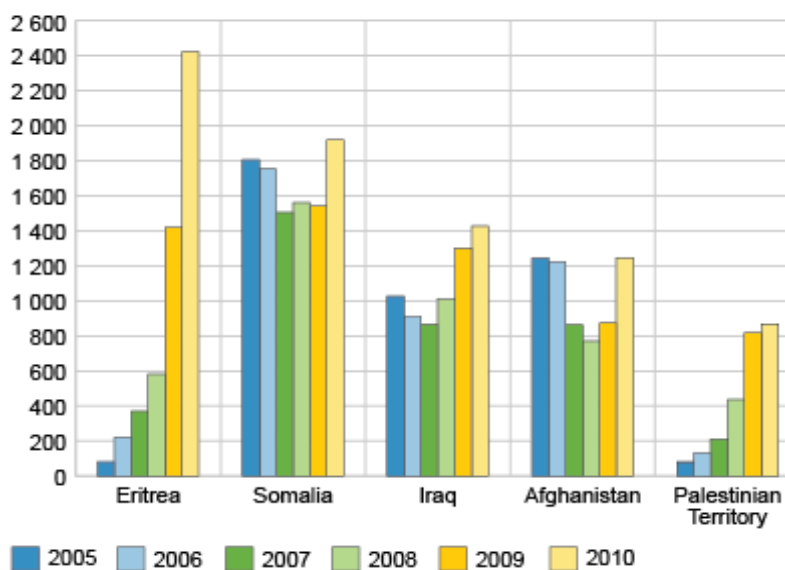
Στο συγκεκριμένο πρόγραμμα, συμμετέχουν και οι δήμοι αναλαμβάνοντας τη διεξαγωγή των προγραμμάτων και, όπως προκύπτει από τα πρώτα στοιχεία της Νορβηγικής Στατιστικής Υπηρεσίας (βλ. Σχήμα 2), τα αποτελέσματα είναι θετικά, όπως αναφέραμε και παραπάνω.

---

<sup>106</sup> Ministry of Children, Equality & Inclusion (2006). Introductory programme and Norwegian language training for newly arrived immigrants <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-20030704-080-eng.pdf>



**Σχήμα 2.** Συμμετέχοντες ανά χώρα προέλευσης & χρονολογία συμμετοχής.  
2005-2010 **Πηγή:** Statistics Norway<sup>107</sup>



#### 4.4.2.4. ΟΙ ΚΡΙΤΙΚΕΣ ΤΟΥ ΟΟΣΑ ΣΤΗΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΝΟΡΒΗΓΙΑΣ<sup>108</sup>

Μία από τις αξιολογήσεις πολιτικής που έκανε ο ΟΟΣΑ, στο πλαίσιο των εκθέσεων για την Εκπαίδευση των Μεταναστών, περιλαμβάνει και τη Νορβηγική περίπτωση αναλύοντας τις εφαρμοζόμενες πολιτικές και προτείνοντας νέες.

Μεταξύ 8 και 10 τοις εκατό των μαθητών στα νορβηγικά σχολεία έχουν οικογένειες μεταναστών που εκπροσωπούν πολλές χώρες, πολιτισμούς και γλώσσες. Οι μετανάστες μαθητές που δεν έχουν γεννηθεί στη Νορβηγία - ειδικά εκείνοι που είναι μεγαλύτεροι και φτάνουν σε ένα μεταγενέστερο στάδιο της εκπαίδευσής τους - αντιμετωπίζουν δυσκολότερες προκλήσεις από άλλους μαθητές στην επίτευξη καλών αποτελεσμάτων στην εκπαίδευσή τους. Η Νορβηγία έχει ήδη αναπτύξει μέτρα για να ανταποκριθεί σε ορισμένες από τις βασικότερες προκλήσεις στην εκπαίδευση των μεταναστών, αλλά θα πρέπει να ενισχύσει την δυνατότητά της για την επιτυχή εφαρμογή αυτών των μέτρων.

<sup>107</sup> [http://www.ssb.no/english/subjects/04/02/50/introinnv\\_en/fig-2011-06-28-02-en.html](http://www.ssb.no/english/subjects/04/02/50/introinnv_en/fig-2011-06-28-02-en.html)

<sup>108</sup> OECD (2009). OECD Reviews of Migrant Education: Norway  
<http://www.oecd.org/dataoecd/51/1/43723539.pdf>

Ο ΟΟΣΑ υποδεικνύει ότι η πρόσβαση σε ποιοτική προσχολική εκπαίδευση και φροντίδα πρέπει να αποτελείσει προτεραιότητα για όλους τους μαθητές, αλλά είναι ιδιαίτερα σημαντικό για τους μετανάστες μαθητές που βρίσκονται σε μικρότερη ηλικία από τα τρία έτη. Τα σχολεία πρέπει να ανταποκριθούν περισσότερο στη γλωσσική και πολιτισμική διαφορά και πρέπει να δοθεί απόλυτη προτεραιότητα στη βελτίωση των ικανοτήτων των εκπαιδευτικών και των διευθυντών των σχολείων.

Η υποστήριξη στη γλώσσα θα πρέπει να ενταχθεί στο αναλυτικό πρόγραμμα. Θα πρέπει να παρέχονται η κατάρτιση των εκπαιδευτικών και η έρευνα για την μεγαλύτερη στήριξη, όπως οι τεχνικές εκμάθησης της γλώσσας και του επαγγελματικού προσανατολισμού.

Η διαχείριση περιφερειακών αποκλίσεων είναι μια άλλη βασική πρόκληση στην εκπαίδευση των μεταναστών. Με το άκρως αποκεντρωμένο σύστημα της Νορβηγίας, η διαχείριση των αποκλίσεων μεταξύ των διαφόρων κοινοτήτων, περιφερειών και σχολείων είναι μια βασική πρόκληση για τη διακυβέρνηση. Επιπλέον, ο ΟΟΣΑ τονίζει ότι η παρακολούθηση και η αξιολόγηση των πρακτικών θα πρέπει να βελτιωθεί.

Ο ΟΟΣΑ επισημαίνει πως για την άμβλυση πιθανών αρνητικών επιπτώσεων της υπερσυγκέντρωσης μεταναστών μαθητών σχετικά με τα εκπαιδευτικά αποτελέσματα, η εκπαιδευτική πολιτική θα πρέπει να παρακολουθεί την ικανότητα του σχολείου να φιλοξενεί νεοαφιχθέντες μετανάστες μαθητές και να ενημερώνει άλλες πολιτικές, όπως για τη στέγαση.

#### 4.4.2.5. Η ΕΠΙΣΗΜΗ ΝΟΡΒΗΓΙΚΗ ΈΚΘΕΣΗ (NOU) 2010:7<sup>109</sup>

Τον Οκτώβριο του 2008 ιδρύθηκε από την κυβέρνηση η Επιτροπή για την Ίση Εκπαίδευση, για τα παιδιά Μειονοτικής Γλώσσας, τους Νέους και Ενήλικες με αποστολή να διατρέξει το εκπαιδευτικό σύστημα για να διαπιστώσει πώς τα παιδιά με μειονοτική γλώσσα, οι νέοι και οι ενήλικες τα καταφέρνουν στο Νορβηγικό σύστημα και τι είδους εκπαίδευση τους προσφέρεται και να προτείνουν μέτρα, αν χρειαστεί. Την 1η Ιουνίου του 2010, η Επιτροπή εξέδωσε την Επίσημη Έκθεση (NOU) 2010:7 με τίτλο Πολλαπλότητα και Διαχείριση. Πολύγλωσσα παιδιά, νέοι και ενήλικες στο εκπαιδευτικό σύστημα (Multitude and Mastering Multilingual children, youth and adults in the education system). Η επιτροπή στην έκθεσή της εισάγει πέντε βασικές προοπτικές:

**Αρχική προσπάθεια:** Αυτό αναγνωρίζεται ως μια σημαντική αξία, ώστε η εκπαίδευση να επιτύχει το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα μάθησης. Σε αυτή τη βάση, η επιτροπή προτείνει, μεταξύ άλλων, ελεύθερο χρόνο πυρήνα (20 ώρες την εβδομάδα) για όλα τα παιδιά στο νηπιαγωγείο, στη Νορβηγία ονομάζεται «barnehage», και κατάργηση του καθεστώτος χρηματικών παροχών. Η επιτροπή προτείνει επίσης εθνικά μοντέλα για τις εισαγωγικές τάξεις/σχολεία για τους νεοαφιχθέντες μαθητές.

**Μακροχρόνια Εκπαίδευση δεύτερης γλώσσας:** Η έρευνα δείχνει ότι χρειάζονται 5 έως 7 χρόνια για την εκμάθηση μιας δεύτερης γλώσσας σε τέτοιο επίπεδο, ώστε να μπορεί να λειτουργήσει ως γλώσσα εκπαίδευσης. Συνεπώς, πρέπει να υπάρχει μια συνειδητή, μακροπρόθεσμη και συστηματική δουλειά για την γλωσσική κατάρτιση. Η επιτροπή προτείνει διάφορα μέτρα για τη βελτίωση της γλωσσικής κατάρτισης.

---

<sup>109</sup>Committee for Equal Education for Language Minority Children, Youth and Adults (2010). Official Norwegian Report (NOU) 2010: 7 Multitude and Mastering. Multilingual children, youth and adults in the education system.

<http://www.regjeringen.no/pages/10797590/PDFS/NOU201020100007000DDDPDFS.pdf>

**Πολυγλωσσία ως αξία:** Η επιτροπή πιστεύει ότι είναι απαραίτητο να αλλάξει η στάση στην κοινωνία, έτσι ώστε να δούμε την πολυγλωσσία ως αξία για τα άτομα και για τις δυνατότητες της Νορβηγία να επιτύχει σε μια παγκόσμια αγορά εργασίας. Ωστόσο, η δεύτερη γλώσσα και οι πολυπολιτισμικές δεξιότητες είναι ζωτικής σημασίας.

**Η ανάγκη για την οικοδόμηση ικανοτήτων (capacity building) στον τομέα της εκπαίδευσης:** Η επιτροπή έχει εντοπίσει μια ανάγκη για την ανάπτυξη δεξιοτήτων σε όλα τα στάδια της εκπαίδευσης, σε όλα τα επίπεδα, από την προσχολική, πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, και τους διευθυντές των σχολείων, καθώς επίσης ιδιοκτήτες νηπιαγωγείων και σχολείων, αλλά και εντός του συστήματος διοίκησης. Υπάρχουν διάφοροι τύποι ικανοτήτων στα διάφορα επίπεδα που απαιτούνται για το χειρισμό μιας πολυπολιτισμικής προσχολικής εκπαίδευσης και φροντίδας (ECEC) και το σχολείο. Ωστόσο, η δεύτερη γλώσσα και οι πολυπολιτισμικές δεξιότητες είναι ζωτικής σημασίας.

**Οι προκλήσεις εφαρμογής:** Η επιτροπή έχει εντοπίσει ότι αρκετοί από τους νόμους και τους κανονισμούς που έχουν ενεργοποιηθεί τα τελευταία χρόνια, εφαρμόζονται με διαφορετικό βαθμό και υπάρχουν μεγάλες διακυμάνσεις στην εκπαίδευση που προσφέρεται στις γλωσσικές μειονότητες. Η επιτροπή προτείνει διάφορα μέτρα για τη βελτίωση της εφαρμογής συμπεριλαμβανομένης της βελτίωσης της πληροφόρησης στον τομέα της εκπαίδευσης, το άνοιγμα προς τους δασκάλους και την αύξηση της συνεργασίας μεταξύ των δήμων.

#### 4.5. Κριτική Ανασυγκρότηση

Από τα στοιχεία που αναλύσαμε παραπάνω, προκύπτει αβίαστα το συμπέρασμα ότι στην περίπτωση της Νορβηγίας έχουμε να κάνουμε με ένα καλά συγκροτημένο και δομημένο κράτος, το οποίο μοιάζει να γνωρίζει καλά τις επιδιώξεις και τη μακροπρόθεσμη στοχοθεσία του.

Είναι εκπληκτική η ομαλότητα και η σταθερότητα, με την οποία κινείται μέσα σε ένα παγκόσμιο περιβάλλον που μεταβάλλεται διαρκώς, καταφέροντας να ελέγξει τις επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης και να καθορίσει μία ασφαλή στρατηγική πλοήγησης σε συνθήκες διεθνούς επισφάλειας. Είναι επίσης ιδιαίτερα δύσκολο να απαντήσει κανείς, αν η αυστηρή πολιτική μετανάστευσης που εφαρμόζει είναι σωστή ή όχι -υπό τις παρούσες διεθνείς συνθήκες μάλλον παρακολουθεί τη διεθνή τάση. Ωστόσο κάποια σημεία της θέτουν εν αμφιβόλω καταστατικές αρχές και παραδόσεις του κοινωνικού κράτους και του κράτους πρόνοιας της Νορβηγίας.

Πιο συγκεκριμένα: Η στροφή προς την αναγνώριση της διαφορετικότητας και της πολυπολιτισμικότητας καθίσταται σαφής από τη δεκαετία του '90 με πλέον αξιοσημείωτο παράδειγμα την απόλυτη αναγνώριση των Sami και την εκχώρηση ειδικών δικαιωμάτων.

Στο επίπεδο της μεταναστευτικής πολιτικής, ακολουθεί μία ξεκάθαρη πορεία ελέγχου των μεταναστευτικών ροών, αλλά και της ποιότητας της μετανάστευσης στενά συνεργαζόμενη με την Ευρωπαϊκή Ένωση, αν και μη μέλος, και με τις υπόλοιπες χώρες του ΕΟΧ στην κοινή προσπάθεια που διαφαίνεται σε παγκόσμιο επίπεδο να εφαρμοστούν πολιτικές και στρατηγικές ανάσχεσης των παγκόσμιων μεταναστευτικών ροών, που σε συνδυασμό με την οικονομική κρίση μπορούν να δημιουργήσουν ιδιαίτερα εύφλεκτες καταστάσεις.

Παράλληλα, στο νευραλγικό τομέα της εκπαίδευσης και της εκπαιδευτικής πολιτικής προσπαθεί να δημιουργήσει, μέσα στο πλαίσιο της πολυπολιτισμικής εκπαίδευσης, τις συνθήκες εκείνες που θα επιτρέψουν στους μετανάστες μαθητές να αναπτυχθούν μέσα σε ένα ενσωματωτικό και φιλικό περιβάλλον έχοντας

σαφώς το βλέμμα στραμμένο στο μέλλον από τα οφέλη που θα επιφέρει μία επιτυχής διαδικασία ενσωμάτωσης. Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό είναι η επένδυση στην διγλωσσία και τη δίγλωσση εκπαίδευση, εν μέρει λόγω και της παρουσίας των γηγενών Sami, αποκαθλώνοντας με τον πιο επίσημο τρόπο πολιτικές και πρακτικές διχασμού μιας κοινωνίας και δύο λαών που συνυπήρχαν εδώ και αιώνες.

Είναι φανερό, ότι παρά τις όποιες ελλείψεις και αναντιστοιχίες, που έχουν ήδη επισημανθεί σε προηγούμενη κεφάλαια, η εκπαιδευτική πολιτική της Νορβηγίας στο πεδίο της πολυπολιτισμικότητας εδραιώνεται στο πλέγμα της διαπολιτισμικής εκπαίδευσης, της αναγνώρισης των διαφορετικών πολιτισμικών και γλωσσικών κεφαλαίων, στην αρχή του πολιτισμικού ελάχιστου και στην υπόθεση της προσθετικής διγλωσσίας.

Κλείνοντας, θα ήθελα να επισημάνω πως σκόπιμα δεν γίνεται καμία περαιτέρω αναφορά στα πρόσφατα τραγικά γεγονότα, καθώς οποιαδήποτε στάση ή προσέγγιση δεν θα ήταν επαρκώς στοιχειοθετημένη και τεκμηριωμένη.

# Κριτική Ανασυγκρότηση, Συμπεράσματα – Προτάσεις

---

## 1. Το Πλαίσιο: Θεωρία και Μέθοδος

Εν τέλει τι συγκροτεί και σε τι συντείνει το εγχείρημα μας να αναδείξουμε την υπόσταση αυτού που ονομάζουμε πολυπολιτισμικότητα και το πώς προσεγγίζεται τόσο στον επιστημονικό διάλογο όσο και στην δημόσια σφαίρα μέσα από τις κοινωνίες που αναλύσαμε;

Υπάρχει κοινός τόπος ορισμού και σημείου επαφής όλων των παραμέτρων που συγκροτούν τη σύγχρονη συζήτηση περί πολυπολιτισμικότητας; Είναι άραγε οι πολιτικές επιλογές της Νορβηγίας ορθότερες από της Ελλάδας ή της Αγγλίας;

Ας πάρουμε λοιπόν τα πράγματα (μια τελευταία φορά) από την αρχή.

Στο πρώτο μέρος της διατριβής σκιαγραφήσαμε το πλαίσιο και θέσαμε τον οδικό χάρτη της προσπάθειάς μας μέσα από τις ορίζουσες τις πολιτικής επιστήμης και της συγκριτικής πολιτικής ανάλυσης. Βασικός πυλώνας και συνεκτικός δεσμός της πολιτικής επιστήμης με την πολυπολιτισμικότητα είναι τόσο η θεωρία όσο και η ίδια η δημοκρατία. Τουλάχιστον έως τώρα δεν έχει αποδειχθεί ικανό κανένα άλλο πλαίσιο να συγκροτήσει την απαιτούμενη συνοχή που χρειάζεται το άτομο για να ενυπάρχει στο σύνολο και αντίστροφα.

Παράλληλα, ανατρέξαμε στην εξέλιξη του διεθνούς διαλόγου για την πολιτισμική διαφορά, διαβάζοντας ξανά τις έννοιες και αναζητώντας σημεία σύγκλισης και απόκλισης. Αυτό που θα μπορούσαμε να πούμε με σχετική βεβαιότητα είναι πως τα ανελαστικά μοντέλα διαχείρισης που δοκιμάστηκαν σε όλες τις μελετούμενες περιπτώσεις (σε διαφορετικές χρονικές περιόδους- δεδομένης και της διαφορετικής ιστορικότητας- χρονικότητας της εμφάνισης των κοινωνιών στην συνθήκη της πολιτισμικής ετερότητας), μάλλον τείνουν να εξαλειφθούν ως συμβατές-αποτελεσματικές λύσεις διαχείρισης, καθώς παράγουν εντάσεις, αναπαράγουν ανισότητες και κυρίως υπονομεύουν διαπιστωμένα την κοινωνική συνοχή.

Επίσης, θα μπορούσαμε να συγκλίνουμε στο συμπέρασμα πως δεν υπάρχει αμφισβήτηση ότι στη συντριπτική τους πλειονότητα οι χώρες και οι κοινωνίες του παγκόσμιου χάρτη είναι κατά βάση πολυπολιτισμικές, ανεξάρτητα από τον ορισμό του πολιτισμού που χρησιμοποιούμε. Η «πολυπολιτισμιποίηση» δείχνει να αποτελεί μια μάλλον μη αναστρέψιμη εξέλιξη. Ένας άλλος σημαντικός παράγοντας που αναδείχθηκε είναι ο ρόλος της κοινωνικής συγκρότησης του κράτους σε συνδυασμό με λειτουργίες όπως η οικονομία και η εκπαίδευση που δημιουργούν από κοινού ένα εύθραυστο πλαίσιο διαχείρισης της πολυπολιτισμικότητας.

Λαμβάνοντας όλα αυτά υπόψη, και έχοντας ήδη εξαρχής εξηγήσει τους λόγους που μας οδήγησαν να επιλέξουμε τις συγκεκριμένες εθνικές περιπτώσεις (το *tertium comparationis* της ανά χείρας διατριβής) καθώς και τους όρους αλληλεπίδρασης υπερεθνικού- εθνικού (κομβικού συστατικού στοιχείου της μελέτης μας) και έχοντας περιγράψει τα ερευνητικά μας εργαλεία, καθίσταται σαφές γιατί επιλέξαμε να κινηθούμε σε τρία επίπεδα ανάλυσης:

**(α)** το διεθνές-παγκόσμιο επίπεδο που προσδιορίζεται από τη συζήτηση περί Διεθνούς Μετανάστευσης και εξετάζει την πορεία των σύγχρονων μεταναστευτικών ροών και πώς αυτές διαμορφώνουν την πολιτική και επιστημονική συζήτηση,

**(β)** το υπερεθνικό επίπεδο εξετάζοντας συγκεκριμένα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την αμφίδρομη σχέση μεταξύ κρατών μελών και Ένωσης στο πλαίσιο της συγκρότησης πολιτικής αλλά και στρατηγικής διαχείρισης του πολιτισμικού πλουραλισμού και

**(γ)** το εθνικό επίπεδο εκπροσωπούμενο από την Αγγλία, την Ελλάδα και τη Νορβηγία, το οποίο είναι επιφορτισμένο τόσο με την ανάπτυξη στρατηγικών για τη διαχείριση όσο και την εφαρμογή τους (λαμβάνοντας συστηματικά και αναπόφευκτα υπόψη τις αποστάσεις μεταξύ σχεδιασμού και υλοποίησης πολιτικής- implementation gap).



Για τις επιλογές μας στο εθνικό επίπεδο ως πρωταρχικό κριτήριο και για τις τρεις περιπτώσεις θέσαμε τη συγκρότηση του κοινωνικού κράτους με βάση την τυπολογία του Esping-Andersen με την προσθήκη από τον Leibfried και ενός τέταρτου, ενδιάμεσου, μοντέλου συγκρότησης. Συγκεκριμένα η Νορβηγία εντάσσεται στο λεγόμενο Σκανδιναβικό μοντέλο το οποίο χαρακτηρίζεται από την ισότιμη αντιμετώπιση του ατόμου σε όλο το φάσμα του βίου ανεξάρτητα από το ποσοστό συνεισφοράς του, η Αγγλία εντάσσεται στο φιλελεύθερο μοντέλο όπου το κοινωνικό κράτος εστιάζει τις παροχές του στα άτομα που πραγματικά αδυνατούν μέσα από την εργασία και την οικονομία να διαβιώσουν αξιοπρεπώς (με όρους επιλεκτικότητας στην όποια αναδιανεμητική προσέγγιση). Η προσέγγιση της ελληνικής περίπτωσης αξιοποιεί περισσότερο το μοντέλο που περιγράφει ο Leibfried ως ένα μικτό κορπορατιστικό μοντέλο στο οποίο η κυρίαρχη δομή είναι η οικογένεια, διαμεσολαβώντας ως πεδίο αλληλεγγύης στις ελλειμματικές και συχνά στρεβλά διαμεσολαβημένες δομές του Κοινωνικού Κράτους.

Κάθε μία από τις εθνικές περιπτώσεις έχει τα δικά της ιδιαίτερα συγκροτησιακά χαρακτηριστικά που της προσδίδουν αναμφίβολα προστιθέμενη αναλυτική και ερμηνευτική αξία.

Πριν όμως δούμε τα ευρήματα για κάθε μία από τις περιπτώσεις κρίνεται σκόπιμο να πλοηγηθούμε στη σφαίρα της διεθνούς μετανάστευσης όπου οι εξελίξεις είναι καταγιωτικές και αν μη τη άλλο επηρεάζουν και θα επηρεάζουν καιρία τόσο τη συγκρότηση όσο και τις επιλογές διαχείρισης των επιμέρους εθνικών περιπτώσεων όπως είναι η Αγγλία, η Ελλάδα και η Νορβηγία.

## 2. Η ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΩΝ ΠΡΑΓΜΑΤΩΝ ΣΤΗ ΔΙΕΘΝΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ: ΜΙΑ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Αυτή τη στιγμή υπάρχουν διεθνώς περί τα 214 εκατομμύρια μετανάστες, που θα αποτελούσαν υπό άλλες συνθήκες την 5<sup>η</sup> μεγαλύτερη πληθυσμιακά χώρα στον κόσμο. Όμως τι είναι αυτό που ωθεί τη κινητικότητα ενός τόσο μεγάλου αριθμού ανθρώπων ανά τον πλανήτη; Σύμφωνα με το Διεθνές Ινστιτούτο Μετανάστευσης, υπάρχουν πολλές παγκόσμιες τάσεις πίσω από τη διαρκή κινητικότητα στο σημερινό κόσμο που επηρεάζουν τη μετανάστευση και τη διαχείρισή της, συμπεριλαμβανομένων:

- ❖ των δημογραφικών τάσεων
- ❖ των οικονομικών ανισοτήτων μεταξύ των αναπτυσσόμενων και ανεπτυγμένων χωρών
- ❖ της απελευθέρωσης του εμπορίου, που απαιτεί ένα πιο κινητικό εργατικό δυναμικό
- ❖ των δικτύων επικοινωνίας που αναπόφευκτα συνδέουν ολόκληρο τον κόσμο
- ❖ της διακρατικής μετανάστευσης.

Το μόνο βέβαιο είναι πως οι παράγοντες που επηρεάζουν αυτές τις τάσεις είναι δυσανάλογα πολλοί και απρόβλεπτοι, τόσο ώστε τείνει να γίνει συνείδηση στους ερευνητές πως βρισκόμαστε μπροστά σε ένα μη αναστρέψιμο φαινόμενο. Αυτό που φαντάζει ως το πλέον εφικτό είναι οι παρεμβάσεις να εστιάσουν στον μετριασμό των επιπτώσεων και στον περαιτέρω εξορθολογισμό των δημόσιων πολιτικών οι οποίες σχετίζονται με την διαχείριση των κοινωνικό- πολιτικών, οικονομικών και πολιτισμικών επιπτώσεων τους. Γι' αυτό δεν είναι τυχαίο πως τα μεγαλύτερα ερευνητικά ιδρύματα του κόσμου προχωρούν σε συνεχείς μελέτες και προτάσεις πολιτικής. Ενδεικτικό της παγκόσμιας ανησυχίας είναι ακόμα και χώρες με μεγάλες εκροές όπως η Ινδία να εστιάζουν και να μελετούν αυτό το σύνθετο κοινωνικό και πολιτικό φαινόμενο.

Αν και θα ανέμενε ή και θα ήλπιζε κανείς η βασική κινητήριοι ώθηση να προέρχεται κυρίως από απρόβλεπτα γεγονότα ωστόσο, τη μεγαλύτερη επιρροή εξακολουθεί να έχει η αναζήτηση εργασίας και αναβάθμισης του επιπέδου διαβίωσης. Η διευρυμένη επισφάλεια καθιστά τη μετανάστευση προοπτικά μια ισχυρή πιθανότητα στις ιεραρχικές διαδρομές της βιοτικής τροχιάς. Μπορεί ενδεχομένως μία απρόβλεπτη εξέλιξη να δημιουργήσει μεγαλύτερη ροή ωστόσο η ροή της αναζήτησης εργασίας είναι συνεχής και αυξάνεται σχεδόν με γεωμετρική πρόοδο. Παράλληλα τα πορίσματα των διεθνών μελετών, σε κάποιες εκ των σημαντικότερων οποίων συνοπτικά αναφερθήκαμε στα πλαίσια της Διατριβής, δεν είναι καθόλου ενθαρρυντικά καθώς προβλέπουν τον διπλασιασμό του πληθυσμού των διεθνών μεταναστών μέσα στα επόμενα 40 χρόνια και επισημαίνουν την ηχηρή αδυναμία διαχείρισης που εμφανίζουν ακόμα και τα πλέον ανεπτυγμένα κράτη.

Το μοντέλο που ανέπτυξε ο Διεθνής Οργανισμός για την Μετανάστευση στην έκδοσή του με τίτλο “Essentials of Migration Management: A Guide for Policy Makers and Practitioners” περιγράφει ένα σύστημα διαχείρισης της μετανάστευσης και παρέχει το πλαίσιο για τα θεμέλια, τις πολιτικές και τις λειτουργικές δραστηριότητες και σχηματικά παρουσιάζεται στον ακόλουθο πίνακα.

## Βασικοί Τομείς Διαχείρισης της Μετανάστευσης

Μετανάστευση  
& ΑνάπτυξηΔιευκόλυνση της  
ΜετανάστευσηςΡύθμιση  
Μετανάστευσηςτης  
Εξαναγκαστική  
Μετανάστευση

Παραδείγματα:

- ✓ Εμβάσματα
- ✓ Διασπορά

Παραδείγματα:

- ✓ Μετανάστευση  
Εργατικού  
Δυναμικού
- ✓ Ενσωμάτωση
- ✓ Οικογενειακή  
Επανένωση

Παραδείγματα:

- ✓ Συστήματα  
Θεωρήσεων
- ✓ Διαχείριση  
Συνόρων
- ✓ Καταπολέμηση  
της εμπορίας  
ανθρώπων
- ✓ Καταπολέμηση  
της  
λαθρεμπορίας

Παραδείγματα:

- ✓ Πρόσφυγες
- ✓ Επανεγκατάστα  
ση
- ✓ Εκτοπισμένα  
άτομα

## Διατομεακά Θέματα Διαχείρισης και Δραστηριότητες

Παραδείγματα:

- ✓ τεχνική συνεργασία και ανάπτυξη  
ικανοτήτων
- ✓ υγεία των μεταναστών
- ✓ ενημέρωση του κοινού και  
εκπαίδευση
- ✓ η διάσταση του φύλου
- ✓ ενσωμάτωση και επανένταξη
- ✓ δικαιώματα μεταναστών και διεθνές  
δίκαιο
- ✓ καθοδήγηση πολιτικής
- ✓ συλλογή πληροφοριών και έρευνα
- ✓ περιφερειακή και διεθνής  
συνεργασία

### 3. Ο ρόλος της Εκπαιδευτικής Πολιτικής

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο διαχείρισης της μετανάστευσης εντάσσεται και μία ιδιαίτερα σημαντική παράμετρος αυτή της εκπαίδευσης και της εκπαιδευτικής πολιτικής, που είναι αναγκαίο να λειτουργεί με τρόπο που να αμβλύνει και να συνθέτει τις διαφορές που παρουσιάζονται από την έντονη πολυπολιτισμοποίηση των κοινωνιών, αντιμετωπίζοντας και κυρίως προλαμβάνοντας κρίσεις με ολοκληρωμένο και όχι εμβλαωματικό τρόπο.

Έρευνες όπως του NESSE, που παρουσιάσαμε, έχουν εντοπίσει τις αδυναμίες που παρουσιάζουν τα εκπαιδευτικά συστήματα της Ευρώπης στη διαχείριση της ενσωμάτωσης των μεταναστών μαθητών και αντίστοιχα έρευνες όπως του ΟΟΣΑ για την εκπαίδευση των μεταναστών μαθητών έχουν εντοπίσει τα ελλείμματα που παρουσιάζονται στη εκπόνηση της κατάλληλης πολιτικής.

Σύμφωνα λοιπόν με την έρευνα του NESSE για τις στρατηγικές ενσωμάτωσης των μεταναστών μαθητών στα σχολεία της Ευρώπης, οι αλλοδαποί μαθητές μειονεκτούν/υστερούν σε όλο το φάσμα της εκπαιδευτικής διαδικασίας, χωρίς φυσικά δική τους υπαιτιότητα, εκκινώντας από τον τύπο του σχολείου, στο οποίο εγγράφονται, τη διάρκεια της παρουσίας τους στη σχολική διαδικασία, τους δείκτες επιτυχίας, τα ποσοστά εγκατάλειψης, μέχρι και τον τύπο διπλώματος-απολυτηρίου, το οποίο φτάνουν να αποκτήσουν. Εξηγήσεις για την εν λόγω εκπαιδευτική υστέρηση, μπορούν να δοθούν σε τρία επίπεδα στο μακρο-επίπεδο (εθνική πολιτική), το μέσο-επίπεδο (σχολικό περιβάλλον) και το μικρο-επίπεδο (οικογένεια και οικογενειακή εστία).

Αυτό που καθίσταται αναγκαίο είναι τα προβλήματα που εντοπίζονται να εγγραφούν στην ατζέντα της εκπαιδευτικής πολιτικής των κρατών και χρησιμοποιώντας τα κατάλληλα εργαλεία (όπως η πολυεπίπεδη διάγνωση αναγκών- needs assess, με βάση το ίδιο το πεδίο), προκειμένου οι κυβερνήσεις σε διαβούλευση με κοινωνικούς εταίρους, κοινωνία πολιτών και κυρίως τους ίδιους τους μετανάστες (δεδομένου του επίδικου ζητήματος της αντιπροσώπευσης των τελευταίων στις διαδικασίες λήψης απόφασης) να πάρουν ρεαλιστικές αποφάσεις με βάση την κατάσταση των πραγμάτων στις χώρες τους.

## 4. Ευρωπαϊκή Ένωση: σημείο αναφοράς και σύνθεσης

### 4.1. Προς μία κοινή μεταναστευτική πολιτική (;)

Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία της Eurostat το 2009, περίπου 3 εκατομμύρια άνθρωποι μετανάστευσαν σε ένα από τα κράτη μέλη της ΕΕ, ενώ τουλάχιστον 1,9 εκατομμύρια μετανάστες αναφέρθηκε ότι έχουν φύγει από κάποιο κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία, σύμφωνα με τη Eurostat, αποκαλύπτουν μια σημαντική μείωση της μετανάστευσης το 2009, σε σύγκριση με το 2008.

Η ανακοίνωση από την Επιτροπή προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών της 17ης Ιουνίου 2008 με τίτλο «*Μία κοινή μεταναστευτική πολιτική για την Ευρώπη: Αρχές, ενέργειες και μέσα*» [COM(2008) 359] προβλέπει, όπως ήδη έχουμε αναλύσει, 10 αρχές πάνω στις οποίες θα στηριχθεί η κοινή πολιτική, καθώς και τις απαραίτητες ενέργειες για την εφαρμογή αυτών των αρχών.

Ο στόχος είναι να διασφαλιστεί ότι η νόμιμη μετανάστευση συμβάλλει στην κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη της ΕΕ, οι ενέργειες των χωρών της ΕΕ είναι συντονισμένες, η συνεργασία με χώρες εκτός ΕΕ αναπτύσσεται περαιτέρω και η λαθρομετανάστευση και η εμπορία ανθρώπων αντιμετωπίζονται αποτελεσματικά.

Σύμφωνα με την ανωτέρω ανακοίνωση της Επιτροπής, η κοινή μεταναστευτική πολιτική: **α)** θα υλοποιηθεί με τη συνεργασία μεταξύ των χωρών και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, **β)** θα παρακολουθείται τακτικά μέσω ενός νέου μηχανισμού ελέγχου και αξιολόγησης, που περιλαμβάνει και ετήσια αξιολόγηση και **γ)** θα διατυπωθούν συστάσεις από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με βάση μία έκθεση της Επιτροπής για την κατάσταση της μετανάστευσης σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο.

Είναι όμως στην πραγματικότητα εφικτό να καταφέρει η ΕΕ των 27 πλέον να χαράξει ένα κοινό πλαίσιο μεταναστευτικής πολιτικής; Πόσο πρόθυμες είναι άραγε

οι χώρες που ανήκουν σε αυτή, όπως η Ελλάδα και η Αγγλία στη δική μας περίπτωση, να συνεργαστούν προς μία τέτοια κατεύθυνση;

Από την ανάλυση των στοιχείων και των διακηρύξεων τόσο από πλευράς Ευρωπαϊκού Συμβουλίου όσο και από τη πλευρά της Επιτροπής φαίνεται ξεκάθαρα η πρόθεση να κινηθούμε προς ένα σύστημα ενιαίας διαχείρισης της μετανάστευσης. Είδη κάποια πρώτα δεδομένα όπως η συγκρότηση του FRONTEX, που είδαμε στο κεφάλαιο της Ελλάδας, που έχει αναλάβει σε επιχειρησιακό επίπεδο τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης είναι ένα καλό πρώτο δείγμα. Ωστόσο δεν πρέπει να λησμονούμε, ειδικά όταν μιλάμε για σύνορα, τις λεπτές γραμμές που υπάρχουν σε πολιτικό επίπεδο και ειδικότερα όταν αυτό έρχεται σε αντίθεση με τα ιδιαίτερα συμφέροντα ενός κράτους μέλους.

Παράλληλα, δεν συνάγεται από πουθενά, τουλάχιστον επί του παρόντος η δυνατότητα της Ένωσης να παίξει το ρόλο της διακυβερνητικής ομπρέλας με αυξημένες αρμοδιότητες. Εκκινώντας από την αποτυχία της προσπάθειας για το κοινό Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και φτάνοντας στα πρόθυρα της κατάρρευσης του κοινού νομίσματος, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει κάνει πολλά βήματα προς τα πίσω. Το δεδομένο πλέον δημοκρατικό έλλειμμα, το οποίο εκβάλλει σε κρίση νομιμοποίησης και ενδεχομένως ευρύτερο έλλειμμα αντιπροσώπευσης, και εντοπίζεται- επισημαίνεται από όλες τις πλευρές σε συνδυασμό με την τεράστια κρίση χρέους των περισσότερων κρατών μελών έχει δημιουργήσει συνθήκες ανάσχεσης του ενωσιακού εγχειρήματος με τα περισσότερα κράτη μέλη να τηρούν, στην καλύτερη περίπτωση, στάση αναμονής.



## 5. ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΑ ΓΙΑ ΤΗ ΣΥΓΚΡΙΣΗ: Αγγλία, Ελλάδα και Νορβηγία

Στα αντίστοιχα κεφάλαια είδαμε τρεις πολύ ενδιαφέρουσες περιπτώσεις. Τρεις εκδοχές του πως με διαφορετικές αφετηρίες δημιουργήθηκαν πολυπολιτισμικές κοινωνίες, που στην παρούσα φάση επιχειρούν να διαχειριστούν τα δεδομένα της συνεχούς μεταναστευτικής ροής και προς τις τρεις χώρες και αντίστοιχα να διατηρήσουν στο εσωτερικό τους την απαραίτητη κοινωνική συνοχή μέσα από πολιτικές ενσωμάτωσης που εδράζονται κυρίως στο επίπεδο της εκπαιδευτικής πολιτικής. Ή τουλάχιστον έτσι διακηρύττουν.

Στο επίπεδο της μεταναστευτικής πολιτικής και της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών και οι τρεις χώρες κινούνται ξεκάθαρα προς την κατεύθυνση του περιορισμού της δυνατότητας μετανάστευσης, αφήνοντας, η Αγγλία και η Νορβηγία, ωστόσο χώρο για εργατικό δυναμικό υψηλής κατάρτισης. Στην περίπτωση βέβαια της Ελλάδας αυτό δεν είναι απόλυτο, καθώς δεν φαίνεται να υπάρχει πλαίσιο προσέλκυσης τέτοιου δυναμικού και μάλιστα υπό τις παρούσες οικονομικές συνθήκες η Ελλάδα εξάγει ανθρώπινο δυναμικό υψηλής τεχνογνωσίας (brain drain).

Συγκεκριμένα η **Νορβηγία**, στο επίπεδο της μεταναστευτικής πολιτικής, ακολουθεί μία ξεκάθαρη πορεία ελέγχου των μεταναστευτικών ροών, αλλά και της ποιότητας της μετανάστευσης στενά συνεργαζόμενη με την Ευρωπαϊκή Ένωση, αν και μη μέλος, και με τις υπόλοιπες χώρες του ΕΟΧ στην κοινή προσπάθεια που διαφαίνεται σε παγκόσμιο επίπεδο να εφαρμοστούν πολιτικές και στρατηγικές ανάσχεσης των παγκόσμιων μεταναστευτικών ροών, που σε συνδυασμό με την οικονομική κρίση μπορούν να δημιουργήσουν ιδιαίτερα εύφλεκτες καταστάσεις.

Βασικός στόχος της **Ελληνικής** μεταναστευτικής πολιτικής είναι ο περιορισμός της μετανάστευσης καθώς τα νέα δεδομένα κυρίως της οικονομίας καθιστούν εξαιρετικά δυσοίωνο ένα μέλλον με τις εισροές μεταναστών που είχε η χώρα έως σήμερα. Οι σχετικοί νόμοι και προεδρικά διατάγματα έδωσαν έμφαση κυρίως στον εσωτερικό και εξωτερικό έλεγχο, και κατά δεύτερο λόγο στην νομιμοποίηση των

παράτυπων μεταναστών, που αποτελεί και το ουσιαστικό πρόβλημα και την αδυναμία του κράτους.

Στην περίπτωση της **Αγγλίας**, οι βασικές πολιτικές εξελίξεις το 2010 προέρχονται από την αλλαγή ηγεσίας στις γενικές εκλογές τον Μάιο και τη δημιουργία μιας κυβέρνησης συνασπισμού. Η νέα κυβέρνηση ανακοίνωσε τον Ιούνιο του 2010 ότι ο αριθμός των εργαζομένων που εισέρχονται στο Ηνωμένο Βασίλειο από χώρες εκτός Ευρώπης θα πρέπει να ελέγχεται από ένα νέο όριο. Συνολικά η καθαρή μετανάστευση θα μειωθεί σε «δεκάδες χιλιάδες».

Στον νευραλγικό τομέα της **ενσωμάτωσης και της εκπαιδευτικής πολιτικής** ξεκάθαρο προβάδισμα έχει η Νορβηγία λόγω και του μοντέλου συγκρότησης του κοινωνικού κράτους έχοντας επιλέξει ξεκάθαρα να επενδύσει στην πολυπολιτισμική εκπαίδευση αναπτύσσοντας παράλληλα τη διγλωσσία και τη δίγλωσση εκπαίδευση για τα παιδιά των μεταναστών καθώς και για την διατήρηση της γλώσσας των γηγενών Sami. Η Αγγλία, έχοντας διαχρονικά και τη μεγαλύτερη μεταναστευτική ιστορία ως χώρα υποδοχής, αφού δοκίμασε όλα τα εκπαιδευτικά μοντέλα που προτείνονται για την διαχείριση της πολυπολιτισμικότητας έχει καταλήξει σε ένα ιδιαίτερο παράδειγμα πολιτικής, καθώς από το 2002 έχει εισάγει στο αναλυτικό πρόγραμμα την Εκπαίδευση για την Ιδιότητα του Πολίτη και εκεί εδράζει την ενσωμάτωση των αλλοδαπών μαθητών. Αντίθετα από τις δύο η Ελλάδα παρότι διακηρύσσει την επιλογή της διαπολιτισμικής εκπαίδευσης ουσιαστικά βασίζεται σε ένα απαρχαιωμένο πλαίσιο χωρίς ξεκάθαρη πολιτική επιλογή για το πώς θα διαχειριστεί την ενσωμάτωση μέσα από την εκπαιδευτική πολιτική. Δείχνει άμεσα αναγκαίο για την **Ελλάδα** να αποκτήσει ένα νέο πλαίσιο εκπαίδευσης για τους αλλοδαπούς και παλιννοστούντες μαθητές που ξεπερνούν τις 150.000 με βάση τα στοιχεία του 2009.

Η **Αγγλία** σε επίπεδο εκπαιδευτικής πολιτικής και αφού πέρασε από όλα τα στάδια, (αφομοιωτικό, πολυπολιτισμικό, κλπ) σήμερα επιλέγει να επενδύσει σε μία νέα ατζέντα ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής και ενσωμάτωσης των μεταναστών

και μειονοτήτων στην ευρύτερη κοινωνία μέσα από την καθιέρωση της Εκπαίδευσης για την Ιδιότητα του Πολίτη προσπαθώντας μέσα από διαθεματική προσέγγιση στα ζητήματα της Ιδιότητας του Πολίτη στα σχολεία να περάσει εκείνα τα πρότυπα, τις στάσεις και τις αντιλήψεις που θα κοινωνικοποιήσουν ομαλότερα τη νέα γενιά προσδίδοντάς της μία νέα πιο πλουραλιστική και συνεκτική εκδοχή της Βρετανικότητας. Η προσέγγιση, μάλιστα, της διαθεματικότητας κερδίζει έδαφος και σε άλλες χώρες, υποστηρίζεται και από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Αυτό που ουσιαστικά προτείνεται είναι η ανάπτυξη των competence based curricula (αναλυτικά προγράμματα βασισμένα στις ικανότητες) που εδράζονται στη διαθεματικότητα. Ειδικότερα η ΕΕ έχει ήδη, μέσω της στρατηγικής της Λισαβόνας, αναπτύξει τις 8 ικανότητες κλειδιά (key competences) και το αντίστοιχο πλαίσιο και προωθεί την περαιτέρω εξέλιξή τους μέσω της αναπτυξιακής στρατηγικής Ευρώπη 2020.

Η **Νορβηγία** στον νευραλγικό τομέα της εκπαίδευσης και της εκπαιδευτικής πολιτικής προσπαθεί να δημιουργήσει, μέσα στο πλαίσιο της πολυπολιτισμικής εκπαίδευσης, τις συνθήκες εκείνες που θα επιτρέψουν στους μετανάστες μαθητές να αναπτυχθούν μέσα σε ένα ενσωματωτικό περιβάλλον έχοντας σαφώς το βλέμμα στραμμένο στο μέλλον από τα ευρύτερα κοινωνικο-οικονομικά οφέλη που θα επιφέρει μία επιτυχής διαδικασία ενσωμάτωσης. Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό είναι η επένδυση στην διγλωσσία και τη δίγλωσση εκπαίδευση, εν μέρει λόγω και της παρουσίας των γηγενών Sami, αποκαθλώνοντας με τον πιο επίσημο τρόπο πολιτικές και πρακτικές διχασμού μιας κοινωνίας και δύο λαών που συνυπήρχαν εδώ και αιώνες.

Είναι φανερό, ότι παρά τις όποιες ελλείψεις και αναντιστοιχίες, που έχουν ήδη επισημανθεί σε προηγούμενη κεφάλαια, η εκπαιδευτική πολιτική της Νορβηγίας στο πεδίο της πολυπολιτισμικότητας εδραιώνεται στο πλέγμα της διαπολιτισμικής εκπαίδευσης, της αναγνώρισης των διαφορετικών πολιτισμικών και γλωσσικών

κεφαλαίων, στην αρχή του πολιτισμικού ελάχιστου και στην υπόθεση της προσθετικής διγλωσσίας.

Είναι φανερό πως και οι τρεις χώρες παρά τις προσπάθειες που καταβάλουν βρίσκονται σε μια περίοδο «εσωτερικής αναζήτησης» προσπαθώντας να καταλήξουν στο μείγμα πολιτικής που θα ισορροπήσει τις εισροές μεταναστών και θα δώσει χρόνο στην κοινωνία να περάσει ευκολότερα τα στάδια της ενσωμάτωσης των μεταναστών.

Τέλος, ο παράγοντας της πρωτοφανούς οικονομικής κρίσης έχει επηρεάσει σημαντικά και τις τρεις χώρες και ενδέχεται να αποτελέσει βαρόμετρο για τις επιλογές τους. Στην πιο δυσχερή θέση ωστόσο βρίσκεται η Ελλάδα.

Καταληκτικά:

Διαφορετικά παραδείγματα Κοινωνικού Κράτους, διαφορετικές πολιτικές κουλτούρες, ακόμα και άλλης τάξεως όροι συσχέτισης με το υπερεθνικό πλαίσιο συνθέτουν ένα εντελώς διαφορετικό παραμετρικό περιβάλλον για τις τρεις εθνικές περιπτώσεις που μελετήσαμε.

Συγχρόνως οι διαφορετικές ιστορίες «πολυπολιτισμοποίησης» (από τη Μ. Βρετανία με την παράδοση της αποικιοκρατίας μέχρι την Ελλάδα της αιφνίδιας μετατροπής από χώρα προέλευσης σε χώρα υποδοχής με βάση την τυπική μεταναστευτική ορολογία), οι μεταναστευτικές ροές που ποικίλουν ως προς τα χαρακτηριστικά τους, οι όροι πρόσληψης της μετανάστευσης και της εθνο-πολιτισμικής ποικιλότητας στη δημόσια σφαίρα, οι εξαιρετικά διαφορετικές παράμετροι συγκρότησης των σχετικών δημόσιων πολιτικών (από το βαθμό εμπλοκής των κοινωνικών εταίρων μέχρι τις διαδικασίες υλοποίησης) συνθέτουν ένα εξίσου διαφορετικό στρατηγικό περιβάλλον στις τρεις εξεταζόμενες περιπτώσεις.

Οι επιδράσεις του υπερεθνικού πλαισίου (Ε.Ε.) αναλύθηκαν ήδη και θα αποτελούσε παλιλλογία να επανέλθουμε. Αξίζει ωστόσο να σημειωθεί ξανά ότι δείχνουν

λιγότερο επιδραστικές από ότι θα ανάμενε κανείς. Κι αν αυτό στη Νορβηγία, Κράτος ευρωπαϊκό, ωστόσο μη μέλος της Ε.Ε. παρά την προνομιακή του σχέση με την τελευταία, στις έτερες δυο περιπτώσεις, οι ερμηνείες οφείλουν να αναζητηθούν πέραν των ήδη αναφερόμενων και στα σοβαρά ελλείμματα πολιτικής και οικονομικής διακυβέρνησης στην Ε.Ε.

Ωστόσο πέραν των διαφορών μια κοινή τάση αναφέρεται. Η σκλήρυνση της μεταναστευτικής πολιτικής, που όσο και αν ακόμα δεν εμφανίζει ισχυρές επιπτώσεις στις στρατηγικές ενσωμάτωσης των ήδη (νόμιμων- documented) διαφορετικών εθνοπολιτισμικά ομάδων (migrants & minor groups) δεν μπορεί να μην ληφθεί υπόψη, ανακινώντας ευρύτερα ερευνητικά όσο και πολιτικά ζητήματα για το μέλλον.

## 6. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ.

Ήδη στο κεφ. 3 του τελευταίου αυτού Μέρους της Διατριβής μας επισημάναμε την ανάγκη στροφής σε έναν εμπράγματο και ψύχραιμο πολιτικό ρεαλισμό, χωρίς κατά κανένα τρόπο να υπαινισσόμαστε την αξιακή απονεύρωση της δημόσιας πολιτικής για την ενσωμάτωση μεταναστών και εθνοπολιτισμικά ετέρων γενικότερα. Δείχνει απαραίτητο τα διαφορετικά Κράτη να κινηθούν μακριά από την εμφανιζόμενη τάση επισπεύδουσας συντηρητικής παλινόρθωσης (conservative restoration με όρους Michael Apple) αλλά και αξιακούς σχετικισμούς και συνακόλουθους αφελείς μαξιμαλισμούς καλών προθέσεων και απονευρωμένων αποτελεσμάτων, που λίγα προσέφεραν στην υπόθεση της εμβάθυνσης της πολυπολιτισμικής συμβίωσης.

Προφανώς μια Διδακτορική Διατριβή δεν μπορεί να παράγει ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο πολιτικής, πολλώ δε μάλλον όταν αφενός εξετάζει διαφορετικές περιπτώσεις μέσα από ένα πλαίσιο συγκριτικής πολιτικής ανάλυσης κι αφετέρου κάτι τέτοιο θα εξέφευγε των στόχων της ίδιας της έρευνας.

Περιοριζόμαστε λοιπόν αυστηρά με βάση τα πορίσματα της έρευνάς μας, να επισημάνουμε κάποιες προτάσεις- επισημάνσεις πολιτικής που προκύπτουν περισσότερο ως διαπιστωμένες αναγκαιότητες από το ίδιο το εξεταζόμενο πεδίο.

Δείχνει λοιπόν απαραίτητο Κράτη με σαφή ελλείμματα και ανασχές στο πεδίο της εκπαιδευτικής πολιτικής (όπως η Ελλάδα):

1. Να καθορίσουν ή να επανακαθορίσουν σαφώς τους πολιτικούς στόχους για τους μετανάστες και διαφορετικής εθνοπολιτισμικής προέλευσης μαθητές μέσα στους ευρύτερους στόχους της εκπαιδευτικής πολιτικής, αξιοποιώντας και τις δυνατότητες της Δια Βίου Μάθησης για την ενήλικο πληθυσμό.
2. Να θεμελιώσουν ένα ευέλικτο κανονιστικό και νομοθετικό πλαίσιο.
3. Να χαράξουν μία αποτελεσματική στρατηγική για τη χρηματοδότηση.

4. Να θεσπίσουν τα κατάλληλα πρότυπα, προσόντα και πλαίσια προσόντων.
5. Να θεσπίσουν αναλυτικά προγράμματα, με τις κατάλληλες κατευθυντήριες οδηγίες στην κατεύθυνση των μαθησιακών αποτελεσμάτων με έμφαση στην διαθεματική προσέγγιση που βασίζεται στις ικανότητες (cross- curricular perspective & competence- based).
6. Να αναπτύξουν τις απαραίτητες υποδομές και τα εργαλεία για την κατάρτιση και την υποστήριξη των εκπαιδευτικών.
7. Να ενδυναμώσουν τους παράγοντες της ευαισθητοποίησης, της επικοινωνίας και της διάχυσης.
8. Να επενδύσουν στην παρατήρηση, την έρευνα, την αξιολόγηση και την ανατροφοδότηση, προκειμένου να καταστεί εφικτή στο ιδιαίτερα κρίσιμο αυτό πεδίο η πλήρης μετάβαση σε εμπειρικά και ερευνητικά υποδείγματα εκπόνησης εκπαιδευτικής πολιτικής (*evidence based policy making*).

Τέλος, οφείλουμε να επισημάνουμε πως ο βασικός παράγοντας που επηρεάζει οριζόντια και οπωσδήποτε καθοριστικά, και ειδικά υπό τις παρούσες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες, το τρίπτυχο *policy planning* (σχεδιασμός πολιτικής), *policy making* (παραγωγή πολιτικής) και *policy implementation* (εφαρμογή πολιτικής) δεν είναι άλλος από την χρηματοδότηση, η οποία είναι απολύτως συσχετισμένη με το τη διαδικασία υλοποίησης, καθώς όσο καλές και να είναι οι προθέσεις στα δύο προηγούμενα στάδια μία πολιτική που εκπονείται σε ενιαία βάση καλό είναι να εφαρμόζεται και ως τέτοια.

# Βιβλιογραφικές Αναφορές

---

## Ξενόγλωσσες Βιβλιογραφικές Αναφορές

---

Andrews, R. and Mycock, A. (2007). Citizenship education in the UK: devolution, diversity and divergence. *Citizenship Teaching and Learning* , 3 (1), pp. 73-88

Apple, M. (1996). *Cultural Politics and Education*. New York, London: Columbia University, Teachers College Press.

Butler, J. (1996). Performativity's social magic. In T. Schatzki, & W. Latle, *The social and political body*. New York: The Guilford Press.

Committee for Equal Education for Language Minority Children, Youth and Adults. (2010). *Multitude and Mastering. Multilingual Children, Youth and Adults in the Education System. Official Norwegian Report (NOU) 2010:7*. Retrieved from Norwegian Government Official Page: <http://www.regjeringen.no/pages/10797590/PDFS/NOU201020100007000DDDPDFS.pdf>

Cummins, J. (1984). *Bilingualism and special education: Issues in assessment and pedagogy*. Clevedon: Multilingual Matters.

Deutsch, K. (1987). Prologue: achievements and challenges in 2000 years of comparative research. In M. Dierkes, H. Wieler & A. Antal, *Comparative Policy Research: learning from experience*. Gower: WZB Publications.

Diaz, R. M. & Klinger, C. (1991). Towards an explanatory model of the interaction between bilingualism and cognitive development. In E. Bialystok (ed.). *Language processing in bilingual children*. Cambridge: Cambridge Un. Press, σσ. 167-192).

Essinger, H. (1990). Interkultureller Erziehung in Multiethnischen Gesellschaften. *Die Bruecke*, 52, pp. 22-31.

European Commission. (2010). *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners, Third edition*. Luxembourg: EU Publications Office. [http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/integration/funding\\_integration\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/integration/funding_integration_en.htm)

Fragkoulis, I. M. (2004). *Multiculturalism and the Stake of Social and Educational Integration. Politics and Policies in Britain and Greece*. London: Master Thesis: Institute of Education, University of London.



- Ferrera, M. (1996). The Southern Model of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*. 6 (1). pp. 43-57.
- Figueroa, P. (1991) *Education and the social construction of "Race"* London, Routledge.
- Figueroa, P. (1995) Multicultural Education in the United Kingdom: Historical development and current status, in J. A. Banks & C. A. M. Banks (Eds.) *Handbook of research on multicultural education*, New York, Macmillan, pp. 778-800
- Foster, L. & Stockley, D. (1984) *Multiculturalism: The changing Australian paradigm*, Clevedon, Multilingual Matters
- Friessen, J. W. (1993) The politics of multiculturalism in the United States and Canada, *Multicultural Education Journal*, 11(1), 2-8.
- Fryer, P. (1984) *Staying Power: the History of Black People in Britain*, London, Pluto Press.
- Goodenough, W. H. (1976). Multiculturalism as the normal human experience. *Anthropology and Education Quarterly*, 7 (4), pp. 4-7.
- Gundara, J. S. (2000). The Political Context of Intercultural Public and Social Policy in Europe. In J. S. Gundara & S. Jacobs (Ed.), *Intercultural Europe: Diversity and social policy*. London: Ashgate, pp. 45-61.
- Galston, W. (1991). *Liberal purposes: goods, virtues and duties in the Liberal State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heidenheimer A. J., Hecl H. & Carolyn Teich Adams (1983). *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America*. Bedford/St. Martin's Press.
- Inglis, C. (1996). *Multiculturalism: New Policy Responses to Diversity*. Most: UNESCO.
- International Organization for Migration. (2010). *World Migration Report 2010*. Retrieved from <http://www.publications.iom.int>
- Keane, D. (1990) The Decade of the Citizen, *The Guardian*, 1 August.
- Kerr, D. (1993) 'History and citizenship', in J. Edwards & K. Fogelman (ed.) *Developing Citizenship in the Curriculum*, London, David Fulton.
- Kerr, D. (1996) *Citizenship Education in Primary Schools*, London, Institute for Citizenship Studies.

Kerr, D. (1999b) 'Re-examining citizenship education in England', in J. Torney-Purta, J. Schwille & J-A. Amadeo (ed.) *Civic Education Across Countries: Twenty-four Case Studies from the Civic Education Project*, Amsterdam, Eburon Publishers for the International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).

Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship - A Liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press.

Kymlicka, W. & Norman, W. (2000). *Citizenship in diverse societies*. Oxford: Oxford University Press.

Jones, C. M. (1985). *Patterns of Social Policy. An Introduction to Comparative Analysis*. London: Tavistock.

Lavdas, K. (1997). *The Europeanization of Greece: Interest Politics and the Crises of Integration*. London-New York: Macmillan-St. Martin's Press.

Lavdas, K. & Papadakis, N. (2003). Context, Process and Strategy in the Use of Memory: Remembrance, Neglect and Erasure in Greek Neo-Nationalism. Paper presented in the *ECPR Joint Sessions*, Edinburgh.

Leibfried, S. (1991). *Towards a European Welfare State? On Integration Potentials of Poverty Regimes in European Community*. Bremen: Centre for Social Policy Research, Bremen University.

Modgil, S., Verma, G., Mallick, K., & Modgil, C. (ed.) (1986) *Multicultural Education: The interminable debate*, London, Falmer

Moodley, K. A. (1995) Multicultural Education in Canada: Historical development and current status, in J. A. Banks & C. A. M. Banks (ed.) *Handbook of research on multicultural education*, New York, Macmillan, 801-820.

Norwegian Ministry of Education & Research. *Equal education in practice! Strategy for better learning and greater participation by language minorities in day-care centres, schools and education*, 2004–2009. Retrieved from: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ufd/pla/2004/0002/ddd/pdfv/212768-strategiplan\\_eng.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ufd/pla/2004/0002/ddd/pdfv/212768-strategiplan_eng.pdf)

Norwegian Ministry of Children, Equality and Inclusion (2007). *Action plan for the integration and social inclusion of the immigrant population*. Retrieved from: <http://www.regjeringen.no/en/dep/bld/tema/integrering/midtpalte/handlingsplan-for-integrering-og-inklud.html?id=504163>

Norwegian Ministry of Justice & the Police. *Draft bill on the entry of foreign nationals into the Kingdom of Norway and their stay in the realm (Immigration Act)*. Retrieved from: <http://www.regjeringen.no/en/dep/jd/Subjects/immigration/midtspalte/new-immigration-act-from-january-2010/draft-bill-on-the-entry-of-foreign-natio.html?id=515074>

Norwegian Ministry of Children, Equality & Inclusion. (2006). *Introductory programme and Norwegian language training for newly arrived immigrants*. Retrieved from: <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-20030704-080-eng.pdf>

Norwegian Refugee Council – Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). (2010). *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2010*. Retrieved from: <http://www.internal-displacement.org/publications/global-overview-2010>

OECD. (2010). *International Migration 2009-2010: SOPEMI-report for Norway*. Retrieved from: [http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/rapporter/2011/SOPEMI\\_Report\\_2010.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/rapporter/2011/SOPEMI_Report_2010.pdf)

OECD. (2009). *OECD Reviews of Migrant Education: Norway*. Retrieved from: <http://www.oecd.org/dataoecd/51/1/43723539.pdf>

OECD. (2011). *International Migration Outlook 2011*. Retrieved from: [www.oecd.org/migration/imo](http://www.oecd.org/migration/imo)

Parekh, B. (1995). *Liberalism, Equality and Multicultural Society*, σε J. Lovenduski & J. Stanyer, επιμ. *Contemporary Political Studies*, Belfast: Political Studies Association of the United Kingdom.

Parekh, B. (1998). *The Politics of Multiculturalism*, London: Macmillan

Popkewitz, T. (2000). Rethinking the comparative problem of Inclusion/ Exclusion: Contributions of post-modern social and political theory, in J. Mpouzakis (ed.), *Historical- comparative perspectives*, Athens, Gutenberg, pp. 179-194.

Przeworski A. & Teune H. (1970). *The Logic of Comparative Social Enquiry*. New York. Wiley-Interscience

Salt, J. (2010). *International Migration and the United Kingdom*. Report of the United Kingdom SOPEMI Correspondent to the OECD.

Schlesinger, A. (1992). *The Disuniting of America, Reflections on a Multicultural Society*. New York, Norton.

Strømsnes, K. (2004). Multicultural Citizenship as Sami in Norway, *παρουσίαση για το 6<sup>ο</sup> Διεθνές Συνέδριο ISTR (International Society for Third-Sector Research)*, 11-14 Ιουλίου 2004 στο Τορόντο του Καναδά.

Swanson, G. (1971). Frameworks for comparative research: Structural anthropology and the theory of action. In I. Vallier (ed.) *Comparative Methods in Sociology: Essays on Trends and Applications*, Berkley, University of California Press, 141-202.

Touraine, A. (1992). *Critique of Modernity* (P. Fayard Trans.). Oxford: Blackwells

Toynbee, A. (1884). *Lectures on the Industrial Revolution in England*. London: Rivingtons.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA). (2008). *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*. Retrieved from: <http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>

United Nations. (2009). *World Population Prospects: The 2008 Revision, Highlights*. Retrieved from: [http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2008/wpp2008\\_highlights.pdf](http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2008/wpp2008_highlights.pdf)

United Nations High Commissioner for Refugee's UNHCR. (2010). *Global Trends 2010*. Retrieved from: <http://www.unhcr.org/statistics>

UNHCR. (2000). *Refugees and Others of Concern to UNHCR, 2000 Statistical Overview*. Retrieved from: <http://www.unhcr.org>

UNRWA. (2000). *Public Information Office, figures as of 31 December 2000*. Retrieved from: <http://www.unrwa.org>.

Ugland, T. (2011). Reforming Norwegian immigration policies: learning from Canada? Paper to be presented at the Canadian Political Science Association Annual Conference, Wilfrid Laurier University, Canada, 16-18 May 2011.

Wieviorka, M. (1998). Is Multiculturalism the Solution? *Ethnic and Racial Studies*, 21 (5), pp. 881-910.

World Bank. (2011). *Migration and Remittances Factbook 2011*. Retrieved from <http://go.worldbank.org/QGUCPJTOR0>

## Ελληνόγλωσσες Βιβλιογραφικές Αναφορές

---

- Adorno, T., & Horkheimer, M. (1986). *Η διαλεκτική του διαφωτισμού*. Αθήνα: Ύψιλον.
- Dworkin, R. (1992). *Φιλελευθερισμός*. (Φ. Παιονίδης, Μτφ. Εισαγωγή) Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας
- Beck, U. (1999). *Τι είναι παγκοσμιοποίηση*. (Γ. Παυλόπουλος, Μτφ.) Αθήνα: Καστανιώτη.
- Ερευνητικό Πρόγραμμα EMILIE . (2009). *Policy Brief: British Education Policy and the Challenge of Migration. Antiracist, multicultural and citizenship education*. Retrieved from [http://emilie.eliamεσ.gr/wp-content/uploads/2009/10/emilie\\_education\\_policy\\_brief\\_uk\\_en.pdf](http://emilie.eliamεσ.gr/wp-content/uploads/2009/10/emilie_education_policy_brief_uk_en.pdf)
- Esping-Andersen, G. (2006). *Οι Τρεις Κόσμοι του Καπιταλισμού της Ευημερίας*. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Καρατζία-Σταυλιώτη, Ε. & Ρουσσάκης, Ι. (2000). Διδάσκοντας Ελληνικά στα πλαίσια της διαπολιτισμικής εκπαίδευσης: Λόγος και πολιτικές. Στο Π. Γεωργογιάννης (επιμ.) *Η Ελληνική ως Δεύτερη ή Ξένη Γλώσσα: Μια Διαπολιτισμική Προσέγγιση* (Τόμος ΙΙ), 264-281, Πάτρα: Εκτυπωτική Αττικής, Α.Ε.
- Κάτσικας, Χ., & Πολίτου, Ε. (1999). *Τσιγγάνοι, μειονοτικοί, παλινοστούντες και αλλοδαποί στην ελληνική εκπαίδευση. Εκτός τάξης το διαφορετικό*. Αθήνα: Gutenberg.
- Λάβδας, Κ. (2005), Πολιτική Ανάλυση, εκπαιδευτική πολιτική και ομάδες συμφερόντων, στο Δ. Γράβαρης & Ν. Παπαδάκης (επιμ.), *Εκπαίδευση και Εκπαιδευτική Πολιτική μεταξύ Κράτους και Αγοράς*. Αθήνα: Σαββάλας, σσ. 61- 87.
- Λάβδας, Κ. (2005β), Πολιτική αρχιτεκτονική και συλλογικότητες στον φιλελεύθερο ρεπουμπλικανισμό: Κανονιστική θεωρία και πολιτική ανάλυση, στο Κ. Λάβδας & Δ. Χρυσόχοου (επιμ.), *Ευρωπαϊκή Ενοποίηση και Πολιτική Θεωρία*. Αθήνα: Σιδέρης, σσ.39- 106.
- Λάβδας, Κ. Α. (2002). Δημόσιες σφαίρες στο πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Τετράδια Πολιτικής Επιστήμης* (1).
- Λάβδας, Κ. Α. (1999). Η Πολυπολιτισμικότητα και η Θεωρητική Κληρονομιά του Εθνικού Κράτους. *Επιστήμη και Κοινωνία* , 2 (3), pp. 27-51.

Λάβδας, Κ. Α. (2002). Κεντροαριστερά, εκλογικά καρτέλ και ευρωπαϊκή σύγκλιση: Η Ιταλία σε συγκριτική προοπτική. In Η. Κατσούλης, *Νέα Σοσιαλδημοκρατία*. Αθήνα: Ι. Σιδέρης.

Μάρκου, Γ. Π. (1996). *Προσεγγίσεις της Πολυπολιτισμικότητας και η Διαπολιτισμική εκπαίδευση. Επιμόρφωση των εκπαιδευτικών*. Αθήνα: Υπ.Ε.Π.Θ. - Γ.Γ.Λ.Ε.

Μοσχονάς, Γ. (1995). Η Λογική της Συγκριτική Πολιτικής Ανάλυσης: Εισαγωγικό Δοκίμιο. In Υ. Mény, *Συγκριτική Πολιτική* (pp. 25-71). Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Νικολάου, Γ. (2000), *Ενταξη και εκπαίδευση των αλλοδαπών μαθητών στο δημοτικό σχολείο*. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα

Οδηγία 77/486/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Ιουλίου 1977, περί της σχολικής φοιτήσεως των τέκνων διακινουμένων εργαζομένων. (1977). *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ L 199 της 6.8.1977, σ. 32-33)*.

Παπαδάκης, Ν. (2009). Η Κρίση και οι κρίσεις. Στοιχεία για το αίτημα αλλαγής υποδείγματος παραγωγής δημόσιας πολιτικής και το διακύβευμα της διακυβέρνησης στην Ε.Ε. στην «εποχή της κρίσης». Στο Κοινωνικό Κέντρο, τευχ. 4 (Μάρτιος- Απρίλιος 2009).

Παπαδάκης, Ν. Ε. (2008). Η ΝΟΣΟΣ ΤΟΥ ΙΑΝΟΥ: Πολυπολιτισμικότητα, αναγνώριση και ενσωμάτωση στην αρένα των σημασιών. *Κοινωνικό Κέντρο*.

Παπαδάκης, Ν. Ε. (2003). *Εκπαιδευτική Πολιτική: η εκπαιδευτική πολιτική ως κοινωνική πολιτική (;)*. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.

Παπαδάκης, Ν. Ε., & Φραγκούλης, Γ. Μ. (2007). Ηθικός φιλελευθερισμός και μεταναστευτική πολιτική. Διεθνείς τάσεις και προκλήσεις για την ελληνική περίπτωση. In Ξ. Κοντιάδης, & Θ. Παπαθεοδώρου, *Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής* (pp. 145-156). Αθήνα: Παπαζήσης.

Παπαδάκης, Ν. & Φραγκούλης Ι. (2004), Πολιτικές Ενσωμάτωσης και Πολιτισμική Ποικιλότητα στην Γ' Ελληνική Δημοκρατία: Όψεις της μετάβασης από την κοινωνία προέλευσης στην κοινωνία υποδοχής και θεωρητικά- πολιτικά διακυβεύματα, στο Γ. Κοντογιώργης, Κ. Λάβδας, Μ. Μενδρινού & Δ. Χρυσόχου (επιμ.), *Τριάντα χρόνια δημοκρατία: το πολιτικό σύστημα της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας (1974- 2004)*. Τομ. Β', Αθήνα: Κριτική, σσ. 228- 240.

Σπινκουράκη, Ι. Α., Παπαμιχαήλ, Ε. & Συνεσίου, Κ. (2003). Δίγλωσσοι μαθητές στο σχολείο: ανασκόπηση των εκπαιδευτικών προσεγγίσεων στην Ελλάδα και τις ΗΠΑ.

Στο Σ. Μπουζάκης (επιμ.) *Πρακτικά 2ου Διεθνούς Συνεδρίου E.I.A.N.K.Δ.Ε: Η Παιδεία στην Αυγή του 21ου Αιώνα. Ιστορικοσυγκριτικές Προσεγγίσεις*. Πάτρα: E.I.A.N.K.Δ.Ε. [www.elemedu.upatras.gr/eriande/synedria/synedria.htm](http://www.elemedu.upatras.gr/eriande/synedria/synedria.htm)

Στασινοπούλου Ο., (2006), *Κοινωνική Πολιτική, βασικές έννοιες, ιστορική εξέλιξη, φορείς και πρότυπα*, Αθήνα: Σημειώσεις μαθήματος Κοινωνικής Πολιτικής Παντείου Πανεπιστημίου.

Στενού, Κ. (1998). *Εικόνες του Άλλου. Η ετερότητα*. Αθήνα: Εξάντας, UNESCO.

Taylor Ch. (1997), *Πολιτική της αναγνώρισης*, μετ. Φ. Παιονίδης, στο A. Gutmann (επιμ.), *Πολυπολιτισμικότητα*. Αθήνα: Πόλις

Τσακανίκα, Θ. (2011). *Ομάδες Συμφερόντων και Πολιτικές Ανώτατης Εκπαίδευσης στην Ευρώπη: το εγχείρημα του Ευρωπαϊκού Χώρου Ανώτατης Εκπαίδευσης και οι αλληλεπιδράσεις των Δημόσιων Πολιτικών Ανώτατης Εκπαίδευσης, Απασχόλησης και Περιφέρειας*. Ρέθυμνο: Διαδακτορική Διατριβή: Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης, Πανεπιστήμιο Κρήτης.

Χουρδάκης Α. (2001), «Θεωρητικές – διδακτικές προσεγγίσεις στην ιστορία και στον πολιτισμό», στο Μ. Δαμανάκης (επιμ.), *Προλεγόμενα για ένα Αναλυτικό Πρόγραμμα*. Ρέθυμνο: Ε.ΔΙΑ.Μ.ΜΕ, σσ. 155- 210.

Χιωτάκης Στ. (1999), «Πολυπολιτισμικότητα» εναντίον πολυπολιτισμικότητας, στο *Επιστήμη και Κοινωνία*, τευχ. 2-3.

Waltzer M. (1999), *Περί ανεκτικότητας. Για τον εκπολιτισμό της διαφοράς*, μτφ. Κ. Μανδελάκη. Αθήνα, Καστανιώτη.