



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ**  
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ  
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
«ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ»

---

## **ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ**

ΤΟΥ

**ΚΑΡΑΜΠΙΑΤΣΟΥ ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΥ**

Α.Μ. 81 ΕΤΟΣ ΕΓΓΡΑΦΗΣ 2006

ΜΕ ΤΙΤΛΟ

«ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ – ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΚΑΙ  
ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ: ΜΕΙΖΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗΝ  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ»

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ

**ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΠΑΠΑΔΑΚΗΣ**

ΡΕΘΥΜΝΟ  
ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 2008

### ΑΞΙΟΛΟΓΗΤΕΣ

1. ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΠΑΠΑΔΑΚΗΣ
2. ΣΤΥΛΙΑΝΟΣ ΧΙΩΤΑΚΗΣ
3. ΔΙΟΝΥΣΗΣ ΓΡΑΒΑΡΗΣ

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Ημερομηνία Αξιολόγησης:

# ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ: ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΕΣ ΚΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΛΟΓΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ</b> .....	21
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1</b> .....	33
<b>ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ: ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ:</b>	
<b>ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΕΠ (ΕΝΙΑΙΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΑΞΗ) ΣΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ</b>	
<b>ΛΙΣΣΑΒΟΝΑΣ (2007)</b> .....	33
<b>1.1 Η ΕΝΙΑΙΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΑΞΗ.</b> .....	33
1.1.1 Συνεισφορά της Συνθήκης-Θεσμικές τροποποιήσεις. ....	34
1.1.2 Συνεισφορά της Συνθήκης-Πολιτικές τροποποιήσεις.....	35
<b>1.2 Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ.</b> .....	39
<b>1.3 Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΑΜΣΤΕΡΝΤΑΜ.</b> .....	45
1.3.1 Το προκαταρκτικό στάδιο στο Έσσεν.....	46
1.3.2 Το σύμφωνο εμπιστοσύνης. ....	47
1.3.3 Τα πρώτα βήματα για μια Πολιτική Μετανάστευσης. ....	49
1.3.4 Η Ένταξη της Κοινωνικής Συμφωνίας. ....	53
1.3.5 Θεμελιώδη δικαιώματα και καταπολέμηση των διακρίσεων. ....	54
<b>1.4 Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΝΙΚΑΙΑΣ.</b> .....	56
<b>1.5 Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΣΑΒΟΝΑΣ Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΣΥΝΘΗΚΗ.</b> .....	61
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2</b> .....	67
<b>ΘΕΣΜΙΚΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ:</b>	
<b>Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΕ.</b> .....	67
2.1 Κρίσιμα στάδια στη διαδικασία χάραξης Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής.	
.....	71
2.2 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε (1999). ....	74
2.3 Έννοια παράνομης μετανάστευσης. ....	77
2.4 Διαχείριση και πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης. ....	80
2.5 Διάκριση μεταξύ μεταφοράς λαθρομεταναστών και της εμπορίας ανθρώπων.	86
2.6 Παράνομη απασχόληση, παράνομη μετανάστευση και οικονομικά	
πλεονεκτήματα. ....	88
2.7 Επανεισδοχή και πολιτική επαναπατριsmού.....	89

2.8 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν (2001). .....	91
2.9 Σύνοδος Κορυφής Σεβίλλης (2002). .....	92
2.10 Σύνοδος Κορυφής Θεσσαλονίκης (2003). .....	94
2.11 Σύνοδος Κορυφής του Χάμπτον Κορτ (2005). .....	97
2.12 Η συμβολή του Ευρωπαϊκού Δικτύου ενάντια στο Ρατσισμό. ....	100
2.13 Κοινωνική Ένταξη και Κοινωνική Ενσωμάτωση. ....	101
2.14 Το Νομοθετικό Πλαίσιο της ΕΕ. ....	110
2.15 Υπάρχει πράγματι ενιαία μεταναστευτική πολιτική; .....	115
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3</b> .....	119
<b>ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ:</b>	
<b>Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΤΖΕΝΤΑ ΤΗΣ ΛΙΣΣΑΒΟΝΑΣ (ΑΤΖΕΝΤΑ 2000).</b> .....	119
3.1 Προς την Ευρώπη της καινοτομίας και της γνώσης. ....	119
3.2 Μια κοινωνία βασισμένη στη γνώση. ....	121
3.3 Η αύξηση της ανταγωνιστικότητας της Ευρώπης. ....	122
3.4 Εκσυγχρονισμός κι ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου. ....	122
3.5 Κοινοτικό Πρόγραμμα για την ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. ....	123
3.6 Κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης (2003-2005). ....	124
3.7 Η αναθεωρημένη στρατηγική της Λισσαβόνας (2005). ....	126
3.8 Κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης (2005-2008). ....	128
3.9 Ατζέντα για την κοινωνική πολιτική (2006-2010). ....	131
3.10 Ευρωπαϊκή περιοχή της δια βίου εκπαίδευσης και κατάρτισης. ....	133
3.11 Τα επιτεύγματα μέχρι σήμερα. ....	142
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4</b> .....	149
<b>Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ:</b>	
<b>ΤΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΑΠΟ ΤΙΣ ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΔΕΚΑΕΤΙΑΣ ΤΟΥ 1990 ΜΕΧΡΙ</b> <b>ΣΗΜΕΡΑ.</b> .....	149
4.1 Πώς επηρεάζεται η κοινωνική συνοχή και η εθνική ταυτότητα; .....	151
4.2 Πού οφείλεται η παθογένεια του ελληνικού συστήματος; .....	153
4.3 Δημογραφική ανάλυση των μεταναστευτικών πληθυσμών. ....	155
4.4 Πώς επιτυγχάνεται η Κοινωνική Ένταξη και κατά συνέπεια η Κοινωνική Ενσωμάτωση των Μεταναστών; .....	167

4.5 Το ζήτημα της κατάρτισης.....	169
4.6 Ο Νόμος 2413/96 για τη διαπολιτισμική εκπαίδευση.....	171
4.7 Τα προγράμματα ΕΠΕΑΕΚ.....	172
4.8 Ποιά είναι σήμερα η πολιτικής της Ελλάδας στην εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας; .....	174
4.9 Το Ε.Π. «Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση».....	177
4.10 Το «ΕΠΕΑΕΚ 2000-2006».....	178
4.11 Το Νομοθετικό Πλαίσιο από το 1991. ....	187
4.12 Ο Νόμος 1975/1991. ....	189
4.13 Ο Νόμος 2910/2001. ....	191
4.14 Ο Νόμος 3386/2005. ....	193
4.15 Ο Νόμος 3536/2007. ....	202
4.16 ☉☼* Οι Μετανάστες Δεύτερης Γενιάς. ....	203
4.17 Έχουν οι μετανάστες τα ίδια δικαιώματα; .....	209
4.18 Το ζήτημα των Προσφύγων. ....	213
4.19 Τελικά η ελληνική κοινωνία είναι δεκτική απέναντι στους μετανάστες; .....	218
<b>ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ .....</b>	<b>227</b>
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....</b>	<b>231</b>

## **ΠΕΡΙΛΗΨΗ**

Η παρούσα Μεταπτυχιακή Εργασία Ειδίκευσης (ΜΕΕ) έχει σαν στόχο να παρουσιάσει την εξέλιξη της Μεταναστευτικής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από τους κύριους σταθμούς της, αρχής γενομένης από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986) έως και τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισσαβόνας (2007). Γεγονότα, πολιτικές και στατιστικά στοιχεία καταγράφονται με στόχο την κατανόηση και την εμβάθυνση σε ένα τόσο επίκαιρο ζήτημα που απασχολεί τη χώρα μας και την Ευρώπη στο σύνολό της.

Η ΜΕΕ αναλύει και παρατηρεί την πρόοδο που έχει συντελεστεί τόσο σε θέματα εφαρμογής δράσεων και πολιτικών καθώς και τις τελευταίες παρεμβάσεις σε θέματα της Κατάρτισης και της Απασχόλησης σε ελληνικό αλλά και ευρωπαϊκό επίπεδο. Παρουσιάζει κομβικά στάδια και σημαντικά γεγονότα που αφορούν την παρούσα κατάσταση στα θέματα μεταναστευτικής πολιτικής και καταλήγει σε ορισμένα συμπεράσματα που μελλοντικά μπορεί να αποβούν καθοριστικά για την αρχή μιας Ενιαίας Μεταναστευτικής Πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ. Επίσης, καταλήγει σε συμπεράσματα για τη βελτίωση των δομών και του νομοθετικού πλαισίου ως προς την εφαρμογή Μεταναστευτικής Πολιτικής με ανθρώπινο πρόσωπο από την Ελληνική Πολιτεία.

## ΒΙΟΓΡΑΦΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

**Όνοματεπώνυμο:** *Καραμπάτσος Αλέξανδρος*

**Όνομα πατρός:** *Χρήστος*

**Ημερομηνία γέννησης:** *28/07/1982*

**Τόπος γέννησης:** *Αθήνα*

**Τόπος κατοικίας:** *Αθήνα: Δοξαπατρή 35-37, Λυκαβηττός, τ.κ.11471 ,  
Κρήτη: Γάλλος, Ρέθυμνο, τ.κ. 74100.*

**Τηλέφωνο:** *2103415542-2103644222, 2831035562, 6944849995 (κιν.)*

**Email:** [alkarampatsos@yahoo.gr](mailto:alkarampatsos@yahoo.gr),  
[pol229@stud.soc.uoc.gr](mailto:pol229@stud.soc.uoc.gr)

### **Εργασιακή εμπειρία:**

- ✚ 8/12/2006 – Έως σήμερα : ΟΑΕΔ Ρεθύμνου.
  
- ✚ 27/2/2006 – 8/12/2006: Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας – Γενική Γραμματεία Διαχείρισης Κοινοτικών και Άλλων Πόρων – Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΥΣΕΚΤ): Πρόγραμμα Stage 18μηνιαίας διάρκειας και συγκεκριμένα στη Μονάδα «Συντονισμού και Παρακολούθησης Τομεακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων – Ολοκλήρωσης Δράσεων Α' και Β' ΚΠΣ» και στη Μονάδα «Οργάνωσης και Πληροφορικής».
  
- ✚ 23/9/2005 – 24/2/2006: Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας – Γενική Γραμματεία Διαχείρισης Κοινοτικών και Άλλων Πόρων: Πρόγραμμα Stage.

### **Σπουδές:**

- ✚ 2006 έως σήμερα: Μεταπτυχιακός φοιτητής του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών: «Πολιτική Ανάλυση και Πολιτική Θεωρία» του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης.
  
- ✚ 2004: Πτυχίο Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης Σχολής Κοινωνικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Κρήτης.  
Βαθμός πτυχίου 7,47 «Λίαν καλώς».
  
- ✚ 2000: Απολυτήριο 5<sup>ο</sup> Ενιαίου Λυκείου Εξαρχείων.

## Ξένες γλώσσες:

- ✚ Αγγλικά: Άριστη γνώση. Μητρική γλώσσα.
- ✚ Γαλλικά: Κάτοχος διπλώματος DELF και κάτοχος ενισχυτικού διπλώματος PALSΟ στην ίδια γλώσσα.

## Άλλες Γνώσεις:

- ✚ Ηλεκτρονικοί υπολογιστές: Άριστη γνώση.
- ✓ Λειτουργικά συστήματα MICROSOFT corp. (Windows XP, NT, ME, 2000, 98 & 95).
- ✓ Λογισμικά πακέτα MICROSOFT corp. (Office 97, 2000 & XP).
- ✓ Λογισμικό πακέτο Openoffice.org (Έκδοση 1.0.2) της SUN της MICROSYSTEMS inc.
- ✓ Εξοικείωση με το διαδίκτυο και το ηλεκτρονικό ταχυδρομείο.

## Συνέδρια:

- ✚ Διεθνές Συνέδριο της Σχολής Κοινωνικών Επιστημών και του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης, Πανεπιστημίου Κρήτης με θέμα: **«Σύνταγμα και Πολιτική – Σύγχρονη Συζήτηση και Συμβολή του Δημήτρη Θ. Τσάτσου»** και Τελετή αναγόρευσης του Καθηγητή Δημήτρη Θ. Τσάτσου σε Επίτιμο Διδάκτορα του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης, Ρέθυμνο 6 και 7 Ιουνίου 2008.
- ✚ Ημερίδα της Σχολής Κοινωνικών Επιστημών και του Κέντρου Ευρωπαϊκών Σπουδών και Ερευνών, Πανεπιστημίου Κρήτης με θέμα: **«Από το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα στη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη»**, Ρέθυμνο 5 Δεκεμβρίου 2007. (Μέλος Οργανωτικής Επιτροπής).
- ✚ Ημερίδα της Σχολής Κοινωνικών Επιστημών και του Κέντρου Ευρωπαϊκών Σπουδών και Ερευνών, Πανεπιστημίου Κρήτης με θέμα: **«Από την Πανευρώπη στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα»**, Ρέθυμνο 13 Απριλίου 2005.
- ✚ Ημερίδα της Σχολής Κοινωνικών Επιστημών και του Κέντρου Ευρωπαϊκών Σπουδών και Ερευνών, Πανεπιστημίου Κρήτης με θέμα:

**«Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα»,** Ρέθυμνο 19 Απριλίου 2005. (Μέλος Οργανωτικής Επιτροπής).

- ✚ Συνέδριο της Σχολής Κοινωνικών Επιστημών, του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης, Πανεπιστημίου Κρήτης και του Κέντρου Πολιτικής Έρευνας και Τεκμηρίωσης με θέμα: **«Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία, Το Πολιτικό Σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας, 1974-2004»**, Ρέθυμνο 20,21 και 22 Μαΐου 2004.
- ✚ Διεθνές Συνέδριο των Τμημάτων Πολιτικής Επιστήμης και Κοινωνιολογίας, Πανεπιστημίου Κρήτης και της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης με θέμα: **«Παγκοσμιοποίηση και Πολιτική Μεταβολή»**, Ρέθυμνο 28 και 29 Νοεμβρίου 2003.
- ✚ Διεθνές Συνέδριο της Σχολής Κοινωνικών Επιστημών και του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης, Πανεπιστημίου Κρήτης με θέμα: **«Πανεπιστήμιο και Πολιτική»**, Ρέθυμνο 16 και 17 Μαΐου 2003.

#### **Μεταπτυχιακές εργασίες:**

- ✚ 2007: Εργασία για το Υποχρεωτικό Μάθημα: «Μεθοδολογία των Κοινωνικών Επιστημών», διδάσκοντες Μαρία Μενδρινού-Νίκος Παπαδάκης.
- ✚ 2007: Εργασία για το Μάθημα-Σεμινάριο: «Ο Εξευρωπαϊσμός και οι Επιπτώσεις της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης» με θέμα: «Ο Εξευρωπαϊσμός της Γερμανίας-Η Γερμανική διοικητική αλληλεπίδραση με την Ευρωπαϊκή Ένωση» και εισήγηση για το ίδιο μάθημα με θέμα: «Ο Εξευρωπαϊσμός της Ιταλίας», διδάσκων Κώστας Α. Λάβδας.
- ✚ 2007: Εργασία για το Υποχρεωτικό Μάθημα: «Θεωρίες και Έννοιες στην Πολιτική Επιστήμη» με θέμα: «Ο Απολυταρχισμός του Thomas Hobbes και ο Συνταγματισμός του John Locke και πώς αντιλαμβάνονται το Κράτος», διδάσκων Δημήτρης Κοτρόγιαννος.
- ✚ 2007: Εργασία στο Μάθημα-Σεμινάριο: «Ρατσισμός και Μετανάστευση» με θέμα: «Απασχόληση και Κοινωνική Πολιτική-Η Μεταναστευτική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Η Μεταναστευτική Πολιτική της Ελλάδας», διδάσκων Επαμεινώνδας Μαριάς.



- ✚ 2006: Εργασία και εισήγηση στο Μάθημα-Σεμινάριο: «Το Πολιτικό Σύστημα των Η.Π.Α.» με θέμα: «Τα Αμερικανικά Πολιτικά Κόμματα», διδάσκων Κώστας Α. Λάβδας.
- ✚ 2006: Εισηγήσεις στο Μάθημα-Σεμινάριο: «Διαδικασίες Διαμόρφωσης και Εφαρμογής Ευρωπαϊκών Πολιτικών» με θέματα: «Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο» και «Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης», διδάσκουσα Μαρία Μενδρινού.

### **Πτυχιακή εργασία:**

- ✚ 2004: «Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης», επόπτης καθηγητής Επαμεινώνδας Μαριάς.

### **Προπτυχιακές εργασίες:**

- ✚ 2004: «Η Σοσιαλδημοκρατία στην Ευρώπη-Συγκριτική παράθεση με την Ελλάδα», για το Σεμινάριο «Ειδικά Θέματα Πολιτικής Κοινωνιολογίας», διδάσκων Εμμανουήλ Αλεξιάκης.
- ✚ 2004: «Ο Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος», για το Σεμινάριο «Η Προσφυγή στον Πόλεμο στον Σύγχρονο Κόσμο», διδάσκων Γεώργιος Μαργαρίτης.
- ✚ 2004: «Το Ξέσπασμα του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου», για το μάθημα «Πολιτικά και Θεσμικά Ζητήματα του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου», διδάσκων Γεώργιος Μαργαρίτης.
- ✚ 2004: «Κοινωνική Ψυχολογία και Κοινωνική Πολιτική. Ομαδικές αποφάσεις και Συλλογική Πόλωση», για το μάθημα «Κοινωνική Ψυχολογία ΙΙΙ», διδάσκουσα Αναστασία-Βαλεντίνη Ρήγα.
- ✚ 2003: «Η πρώτη δεκαετία του Κομμουνιστικού Κινήματος στην Ελλάδα 1918-1928», για το σεμινάριο «Βιογραφία και Πολιτική», διδάσκων Νίκος Σερντεδάκης.
- ✚ 2003: «Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής», για το σεμινάριο «Μη Αιρετοί Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης», διδάσκων Επαμεινώνδας Μαριάς.

- ✚ 2003: «Η Πολιτική της Δανίας και οι σκέψεις της για το Μέλλον της Ευρώπης», για το μάθημα «Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης», διδάσκων Επαμεινώνδας Μαριάς.
- ✚ 2003: Παρουσίαση του βιβλίου του Pery Anderson “Το Απολυταρχικό Κράτος”, για το μάθημα «Πολιτικό Σύστημα και Οικονομία: Ιστορική Προσέγγιση», διδάσκων Νίκος Βαφέας.
- ✚ 2002: «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και ο ρόλος του στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», για το μάθημα Αγγλικών Δ’ εξαμήνου, διδάσκουσα Μαρίνα Χειλά.
- ✚ 2002: Παρουσίαση του βιβλίου του Νικηφόρου Διαμαντούρου ‘Οι απαρχές της συγκρότησης του Ελληνικού Κράτους 1821-1828”, για το μάθημα «Ειδικά θέματα Ελληνικής Ιστορίας», διδάσκων Νίκος Βαφέας.
- ✚ 2002: Εμπειρική έρευνα με ερωτηματολόγια στα στρατόπεδα Ρεθύμνου-Μάλεμε, για το μάθημα «Εφαρμοσμένη Κοινωνική Έρευνα με έμφαση στη Διαπολιτιστική Ψυχολογία», διδάσκουσα Αναστασία-Βαλεντίνη Ρήγα.
- ✚ 2002: Εργασία με θέμα τον ΟΑΣΕ (Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη), για το μάθημα «Εισαγωγή στην Πολιτική Επιστήμη II», διδάσκων Επαμεινώνδας Μαριάς.
- ✚ 2001: Συμμετοχή στην προσομοίωση που έλαβε χώρα στο Ρέθυμνο το Μάιο πάνω στο μοντέλο της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ υπό την αιγίδα του ίδιου του Οργανισμού, για το μάθημα «Εισαγωγή στους Ευρωπαϊκούς Θεσμούς-Ευρωπαϊκή Ενοποίηση», διδάσκων Γεώργιος Ασωνίτης.
- ✚ 2001: Παρουσίαση του βιβλίου “Εισαγωγή στην Πολιτική Ψυχολογία”, για το μάθημα «Πολιτική Ψυχολογία», διδάσκουσα Αναστασία-Βαλεντίνη Ρήγα.
- ✚ 2001: «Όψεις της Γ’ Ελληνικής Δημοκρατίας. Θεωρητικές αναζητήσεις για τη Δημοκρατία», για το μάθημα «Πολιτικά Κόμματα», διδάσκων Εμμανουήλ Αλεξάκης.
- ✚ 2001: Μεταφραστική εργασία: “Το Καπιταλιστικό Κράτος. Μαρξιστικές Θεωρίες και Μέθοδοι”, για το μάθημα «Κράτος και Κρατικές Πολιτικές», διδάσκων Διονύσης Γράβαρης.

- ✚ 2000: Παρουσίαση του βιβλίου του Ενρίκο Μπερλινγκουέρ “Ιστορικός Συμβιβασμός”, για το μάθημα «Εισαγωγή στην Κοινωνιολογική Θεωρία», διδάσκων Εμμανουήλ Αλεξάκης.
- ✚ 2000: «Οι Κοινωνικές Αναπαραστάσεις της ομάδας νοσηλευτικής και εκπαιδευτικής παρέμβασης για τα άτομα με ειδικές ανάγκες. Εγωοικολογική προσέγγιση», για το μάθημα «Κοινωνική Ψυχολογία ΙΙ», διδάσκουσα Αναστασία-Βαλεντίνη Ρήγα.

### **Προσωπικά και άλλα ενδιαφέροντα:**

- ✚ Μπάσκετ (Αθλητής ανδρικής ομάδας: «Ακαδημία Λυκαβηττού»).
- ✚ Ποδόσφαιρο.
- ✚ Συμμετοχή σε Πολιτιστικούς Συλλόγους (Πολιτιστικό σωματείο Λυκαβηττός, Πολιτιστικός σύλλογος Εξαρχείων «Γειτονιά», Πολιτιστικός σύλλογος κατοίκων Σαρωνίδας).
- ✚ Διάβασμα: Ελληνική και ξένη Λογοτεχνία.
- ✚ Κινηματογράφος.
- ✚ Μουσική.

*ΠΑΡΙΣΙ 2005...*



*ΕΥΒΟΙΑ 2005...*



*ΜΑΡΟΚΟ 2007...*



*ΙΤΑΛΙΑ 2007...*



*ΓΙΟΧΑΝΕΣ ΜΠΟΥΡΚ 2008...*



*ΝΕΑ ΜΑΝΩΛΑΔΑ ΗΛΕΙΑΣ 2008...*



*ΚΕΪΤ ΤΑΟΥΝ 2008...*



*ΠΑΤΡΑ 2008...*



*ZIMΠΑΜΠΟΥΕ 2008...*



*ΤΟΥΡΚΙΑ 2008...*



*ΛΑΡΙΣΣΑ 2008...*

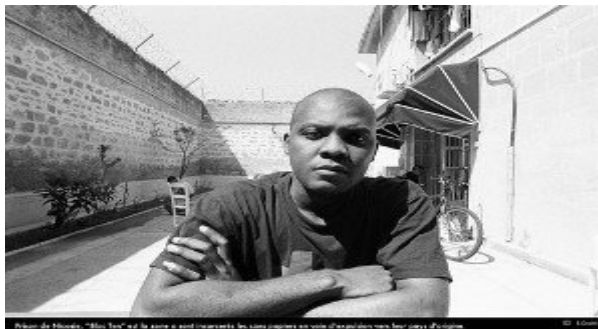




*ΜΑΥΡΙΤΑΝΙΑ 2008...*



*ΚΥΤΙΡΟΣ 2008...*



*ΙΣΡΑΗΛ 2008...*



*ΛΙΒΥΑ 2008...*



*ΦΙΛΙΠΠΙΝΑ 2008...*



*ΛΙΒΥΗ 2008...*



*ΑΘΗΝΑ 2008...*



«...στον τοίχο γράφει: 'Είμαστε όλοι  
Μετανάστες'...»

Άλκης Αλκαίος

# **«ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ – ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΚΑΙ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ: ΜΕΙΖΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ»**

## **Εισαγωγή: Μεθοδολογικές κι Επιστημολογικές διαστάσεις**

### **- Σκοπός:**

Με την παρούσα Μεταπτυχιακή Εργασία Ειδίκευσης θα παρουσιάσω μια επισκόπηση της Μεταναστευτικής Πολιτικής σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και τις εκφάνσεις της που αφορούν την Ελληνική περίπτωση. Θα καταγραφούν οι τάσεις σε επίπεδο Κατάρτισης και Απασχόλησης και θα γίνει μια αποτίμηση της μέχρι τώρα κατάστασης. Η Μεταναστευτική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα αναλυθεί ξεκινώντας από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, μέχρι τη Συνθήκη της Νίκαιας και βέβαια μέχρι τις τελευταίες εξελίξεις, όποια πρόοδος και αν έχει σημειωθεί.(Σχέδιο Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης, Σύνοδος Λισσαβόνας 2007).

Σκοπός της Μεταπτυχιακής Εργασίας Ειδίκευσης είναι να διαπιστωθεί κατά πόσο η Μεταναστευτική Πολιτική έχει φέρει κάποια σοβαρά και αξιοσημείωτα αποτελέσματα σε επίπεδο Ε.Ε., καθώς η ίδια αποτελεί πεδίο υποδοχής μεγάλου αριθμού νομίμων και παρανόμων μεταναστών από τρίτες χώρες. Η ιδιαίτερη διάσταση που λαμβάνει ως προς την ελληνική περίπτωση, δίνει ένα ακόμη κίνητρο στον ερευνητή να διατυπώσει κατά πόσο η Ελληνική Πολιτεία έχει συμβάλει στο φαινόμενο της Μετανάστευσης. Θα γίνει μια προσπάθεια καταγραφής όλων εκείνων των τάσεων που χαρακτήρισαν την Ελλάδα, ιδιαίτερα από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, με την κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού και το μεγάλο κύμα ανθρώπων από αυτές τις χώρες. Ως προς την Ελληνική Περίπτωση, στόχος είναι να διαπιστωθεί εάν υπήρξε αποτελεσματική λειτουργία των αντανεκλαστικών του Ελληνικού Κράτους εκείνη την περίοδο. Εάν όλες οι προτεινόμενες δράσεις και η ισχύουσα τότε νομοθεσία ήταν επαρκής και βέβαια πως κατέληξε η χώρα μας να δραστηριοποιείται ενεργά στην ομαλή προσαρμογή των μεταναστών στο εσωτερικό της.

Ένα ακόμη σημαντικό ζήτημα που συνδυάζεται άμεσα με το φαινόμενο της Μετανάστευσης, αποτελεί η Κατάρτιση και η Απασχόληση των ατόμων της συγκεκριμένης κοινωνικής ομάδας. Στόχος είναι να διαπιστωθεί εάν έχουν

εφαρμοστεί σε μεγάλο ποσοστό όλες οι δράσεις που προέρχονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση και βέβαια προσαρμόζονται χωρίς μεγάλες αποκλίσεις στην Ελληνική Περίπτωση. Τα τελευταία χρόνια διαπιστώνεται μια συνεχής προσπάθεια από μεριάς Ελληνικής Πολιτείας, που έγκειται στην ομαλή εξομοίωση του μεγάλου μεταναστευτικού πληθυσμού στην Ελληνική Κοινωνία και αφορά κυρίως τον τομέα της Εκπαίδευσης και ακόμα πιο ειδικά την Απασχόληση. Δύο τομείς εξίσου σημαντικοί και καθοριστικοί για την λειτουργία του Κράτους και των τάσεων αποδοχής της Ελληνικής Κοινωνίας στο σύνολό της. Τομείς, οι οποίοι είναι επίσης σημαντικοί για τους μετανάστες, διότι αποτελούν και για τους ίδιους ένα ιδιότυπο στοίχημα ζωής. Κατά πόσο δηλαδή, οι ίδιοι είναι προσαρμοστικοί στα νέα περιβάλλοντα που τους ανοίγονται και πως η εκάστοτε Κοινωνία τους μεταχειρίζεται. Υπάρχει μια αμφίδρομη σχέση μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών, η οποία λειτουργεί σαν «καταλύτης παραγωγής» νέων ενεργών υποκειμένων στη συνολική λειτουργία της Κοινωνίας, την οποία μπορούμε να την παρομοιάσουμε σαν ένα σφουγγάρι. Έχει, δηλαδή, την δυνατότητα και την ικανότητα να αποδέχεται το διαφορετικό χωρίς να αλλοιώνει ή να παραμερίζει εκείνα τα χαρακτηριστικά που κάνουν τα νέα δρώντα υποκείμενα να ξεχωρίζουν. Το αν υπάρχουν, ωστόσο, αποκλεισμοί ή αντίρροπες τάσεις θα αναλυθεί στη συνέχεια της εργασίας.

### **-Θεωρητική Διάσταση:**

Η Μεταναστευτική Πολιτική αποτελεί, ειδικά τα τελευταία χρόνια, καίριας και πρωτεύουσας σημασίας πολιτική για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ιστορικά γεγονότα της προηγούμενης εικοσαετίας συνετέλεσαν καθοριστικά ώστε η Ευρωπαϊκή οικογένεια να μπει σε μια διαφορετική φάση λειτουργίας και δραστηριότητας. Από εκεί όπου η οικονομική σύγκλιση φαινόταν ο πρωταρχικός και κύριος στόχος της, διάφορες συγκυρίες επέβαλλαν την προσαρμογή στις απαιτήσεις της εποχής. Αλλαγή στρατηγικής και προσαρμογή του σχεδιασμού της, ώστε η Ε.Ε. (τότε Ε.Ο.Κ. μέχρι το 1992), να καταστεί σοβαρός και σημαντικός παίχτης στο παγκόσμιο περιβάλλον. Το μεταβαλλόμενο νέο περιβάλλον δημιουργούσε από μόνο του την αναγκαιότητα η Ε.Ε να ενσκήψει σε ακόμα πιο σοβαρά ζητήματα στα οποία αναζητούνταν καθοριστικές απαντήσεις, που ενδεχομένως να καθόριζαν το μέλλον των πολιτών της και της ίδιας.

Ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '90, αλλά ειδικότερα από τα μέσα της, η Ε.Ε. κατήρτισε πολιτικές οι οποίες συνέβαλλαν στο συντονισμό του φαινομένου της

Μετανάστευσης. Για τις περισσότερες χώρες της Ευρώπης αυτό δεν ήταν κάτι πρωτόγνωρο, καθώς μεταναστευτικά ρεύματα υπήρξαν σε βάθος χρόνου από και προς άλλες χώρες. Το μεγαλύτερο ζήτημα που έπρεπε να αντιμετωπιστεί ήταν η προσαρμογή αυτών των πληθυσμών στις Ευρωπαϊκές Κοινωνίες με παράλληλη αναθεώρηση του νομικού καθεστώτος αυτών των κρατών. Σχεδόν καμιά χώρα της Ε.Ε. δεν ήταν προετοιμασμένη για να δεχτεί ένα τόσο μεγάλο αριθμό ετερογενούς πληθυσμού στο εσωτερικό της, πόσο μάλλον να τον εξομοιώσει με τον γηγενή πληθυσμό. Οι δυσκολίες ήταν τεράστιες, γιατί μέχρι κάποιο χρονικό σημείο, δεν ήταν ξεκάθαρο το καθεστώς με το οποίο οι Μετανάστες θα μπορούσαν να ζήσουν χωρίς περιορισμούς, να εργαστούν χωρίς κωλύματα (αυτοί και οι οικογένειές τους), να μπορούν να αισθανθούν ισότιμοι πολίτες με τα ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις, η παραμονή τους στο κάθε Κράτος-Μέλος να μην αμφισβητείται από τον κίνδυνο της άμεσης απέλασης.

Οι πρώτες δειλές αλλά σοβαρές κινήσεις έγιναν με την κατάρτιση μέσα από κοινοτικές πρωτοβουλίες, οι οποίες θα λειτουργούσαν συμπληρωματικά και πολλές φορές εποπτικά, στις εθνικές πολιτικές αλλά είχαν ένα μειονέκτημα ως προς την αποτελεσματικότητά τους. Δεν είχαν σαφή στοχοθεσία και φαινόταν να είναι περισσότερο γενικόλογες ρυθμίσεις χωρίς ουσιαστικό περιεχόμενο. Μόνη λύση ήταν η εκ νέου αναπροσαρμογή των υφιστάμενων νομοθετικών πλαισίων, τα οποία θα συμβάδιζαν με τις Ευρωπαϊκές απαιτήσεις. Βέβαια, σε αρκετές περιπτώσεις δεν υπήρξαν τόσο άμεσα αποτελέσματα λόγω ελλιπούς συντονισμού ή ανικανότητα σύμπλευσης με τις Ευρωπαϊκές οδηγίες. Μόνο με βάση αυτά τα δεδομένα πολλές Ευρωπαϊκές χώρες έμειναν πίσω χρονικά στις δεσμεύσεις τους και αναγκαστικά η διαδικασία ορισμού σαφούς Μεταναστευτικής Πολιτικής άργησε περίπου 6 χρόνια.

Παράλληλα, το ζήτημα της Μετανάστευσης και των προεκτάσεών της δεν ήταν το μόνο που απασχολούσε την Ευρωπαϊκή οικογένεια. Δεν αρκούσε απλώς η διαχείριση αυτού καθ' αυτού του φαινομένου, αλλά υπήρχε η ανάγκη περαιτέρω διερεύνησης του ζητήματος και ένταξής του ή σύνδεσής του σε έναν άλλο κύκλο πολιτικής. Στο τεράστιο αυτό ζήτημα έπρεπε να δοθούν λύσεις και να βρεθούν διέξοδοι που θ' αφορούσαν, επίσης, την Κατάρτιση και την Απασχόληση αυτών των πληθυσμιακών ομάδων, διότι το θέμα της κατανομής τους ανά εδαφική οντότητα ή της παροχής συνθηκών διαβίωσης δεν ήταν τα μόνα που έχριζαν αντιμετώπισης. Έτσι, δημιουργούνταν αλυσιδωτά ζητήματα πολιτικής, ώστε η Ε.Ε. και τα Κράτη-Μέλη ξεχωριστά, να εφαρμόσουν συγκεκριμένα Σχέδια Δράσης όπου το

Μεταναστευτικό φαινόμενο θα μπορούσε να λειτουργήσει βοηθητικά ή και συμπληρωματικά στον κάθε κρατικό μηχανισμό. Ήταν πλέον σαφές ότι για να επιτευχθεί η ομαλή ένταξη αυτών των πληθυσμών έπρεπε να βρεθούν οι πιο ενδεικτικές λύσεις, ώστε το κάθε Κράτος-Μέλος να παρουσιάζεται ως η δεύτερη πατρίδα τους. Επομένως, δε θα μιλάγαμε για απλή ένταξη αυτών των ανθρώπων στις νέες κοινωνίες υποδοχής αλλά για αφομοίωσή τους δείχνοντας σεβασμό και ανοχή σε αυτό που χαρακτηρίζει όλους τους ανθρώπους και όλες τις κοινωνίες, τη διαφορετικότητα. Η οποία παίρνει τη μορφή των διαφορετικών ηθών κι εθίμων, της διαφορετικής κουλτούρας, ενός άλλου πολιτισμού.

Έτσι, οι χώρες μέλη της Ε.Ε. και ειδικότερα η Ελλάδα, κάνοντας πράξη τις Ευρωπαϊκές δεσμεύσεις εξελίσσουν ακόμα τους μηχανισμούς και τη λειτουργία της κρατικής μηχανής, ώστε να επιτευχθεί στο μέγιστο δυνατό βαθμό η Κοινωνική Ενσωμάτωση των Μεταναστών.

Όσον αφορά τον τομέα της Εκπαίδευσης και της Απασχόλησης, βρίσκονται ήδη σε εξέλιξη διάφορα κοινοτικά προγράμματα τα οποία μέσα από τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες που έχουν ενεργοποιηθεί από το 1996, προσφέρουν τη δυνατότητα στους Μετανάστες να αποκτήσουν περισσότερα γνωστικά εφόδια και να δραστηριοποιηθούν με αξιοπρέπεια και ισοτιμία σε κάθε εργασιακή ευκαιρία. Μέσα από αυτές τις διεξόδους καταλύονται οριστικά ρατσιστικές συμπεριφορές και διακρίσεις εις βάρος αυτών των ανθρώπων. Τα Ειδικά Προγράμματα Κατάρτισης και Απασχόλησης αποτελούν μέρη εναλλακτικής και αποτελεσματικής πολιτικής, όπου οι κατευθυντήριες γραμμές τους στοχεύουν κατ' ευθείαν στην αντιμετώπιση του παραπάνω φαινομένου. Είναι εντυπωσιακό το γεγονός ότι όλα τα Κράτη-Μέλη ξεκίνησαν δειλά τις προσπάθειες ενσωμάτωσης των Μεταναστών και μέσα σε λίγα χρόνια κατέστησαν «εαυτούς» υποκείμενα με σαφή προγραμματισμό και ρόλο. Μπορεί τα αποτελέσματα να μην είναι τόσο εντυπωσιακά όσο αναμενόταν να είναι, αλλά οι προσπάθειες και οι πολιτικές που ήδη εφαρμόζονται και με τα χρόνια αναθεωρούνται και ανανεώνονται, αποτελούν σοβαρά και αξιόπιστα παραδείγματα ορθολογικής αντιμετώπισης του Μεταναστευτικού φαινομένου και ενεργητικής αναδιάρθρωσης των υφιστάμενων δομών κι εθνικών πολιτικών.



## **-Μέθοδος:**

Η εξέταση του παρουσιαζόμενου ζητήματος θα βασιστεί στις εξής κατευθυντήριες γραμμές:

Αρχικά, θα γίνει μια ανάλυση αναφορικά με τις πρώτες διατάξεις και πολιτικές που ετέθησαν μέσα από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, όταν πλέον η Ένωση όδευε στη θεμελίωση της Οικονομικής Ολοκλήρωσης. Εν συνεχεία, θα εξεταστεί η Συνθήκη του Μάαστριχτ, όπου η Ένωση θέτει σε λειτουργία τις διαδικασίες Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης με ορίζοντα 7ετίας.

Το επόμενο βήμα στην εξέλιξη αυτής της πορείας και με αφορμή τα όσα συνετελέσθησαν στις αρχές της δεκαετίας του '90 σε διεθνές επίπεδο, είναι η Συνθήκη του Άμστερνταμ. Η Συνθήκη έμεινε γνωστή γιατί για πρώτη φορά έθετε βασικές αρχές για ένα πιο κοινωνικό και αλληλέγγυο πρόσωπο προς τους πολίτες της αλλά και γι' αυτούς των τρίτων χωρών. Σε αυτό το σημείο θα προσπαθήσω να εξάγω βασικά συμπεράσματα ως προς το τι προσέθετε σε σχέση με το Μάαστριχτ και αν όντως σηματοδοτούσε κάτι το νέο για την αντιμετώπιση της Μετανάστευσης.

Στη συνέχεια, θα αναλυθεί η Συνθήκη της Νίκαιας η οποία αποτέλεσε κομβικό σημείο για την ΕΕ αλλά και γεγονός υψίστου ενδιαφέροντος, συζητήσεων κι εντάσεων. Η νέα αυτή Συνθήκη έθετε, ουσιαστικά, την Ένωση και πολιτικά και θεσμικά σε μια νέα τροχιά, αυτής προς τον 21<sup>ο</sup> αιώνα. Τέλος, θα γίνει μια αναφορά και στη Νέα Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισσαβόνας που υπεγράφη το 2007, η οποία είχε σαν πρώτη προτεραιότητα να «αντικαταστήσει» το νεκρό και πολυσυζητημένο *Ευρωσύνταγμα*.

Σημαντικός σταθμός για την ΕΕ και για την ουσιαστική Κατάρτιση Μεταναστευτικής Πολιτικής αποτέλεσε η περίοδος της Ελληνικής Προεδρίας της Ένωσης το 2003. Τα συμπεράσματα της Συνόδου Κορυφής που έλαβε χώρα στη Θεσσαλονίκη, έθεταν επιτακτική την ανάγκη για μια ουσιαστική χάραξη Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής καθώς συνέπιπτε με τον εν εξελίξει πόλεμο στο Ιράκ και το μεγάλο κύμα χιλιάδων εκατοντάδων προσφύγων και λαθρομεταναστών που διαμοιράζονταν στις γείτονες χώρες και βέβαια τις χώρες της Ευρώπης. Ήταν το πρώτο μεγάλο βήμα ώστε η αντιμετώπιση της Μετανάστευσης να συνδυαστεί ουσιαστικά με την Εκπαίδευση, την Κατάρτιση και την Απασχόληση. Ένα στοίχημα που έχει ορίζοντα στη λήξη της πρώτης δεκαετίας του 21<sup>ου</sup> αιώνα.

Το επόμενο κομμάτι της εργασίας θα αφορά στη θεσμικοοικονομική διάσταση του ζητήματος που εξετάζω. Θα γίνει μια πρώτη αναφορά στη Μεταναστευτική Πολιτική της Ε.Ε. κυρίως από τις αρχές της δεκαετίας του '90 μέχρι το πρώτο μισό της δεκαετίας που διανύουμε και των ενδεχόμενων ή όχι αποτελεσμάτων που υπήρξαν. Αυτό που ερευνώ ως ζητούμενο είναι κατά πόσο η ισχύουσα μεταναστευτική πολιτική είναι ενσωματωτική και επιτρέπει σε αυτή την πληθυσμιακή ομάδα να αισθάνεται ότι έχει τα ίδια δικαιώματα με τους πολίτες κάθε χώρας υποδοχής, κατά πόσο οι ίδιοι οι μετανάστες αποδέχονται αυτή την πραγματικότητα. Πάνω σε αυτό το ζήτημα θα ερευνηθούν οι όψεις της ενσωμάτωσης και πως αυτές δρουν ώστε οι μετανάστες να νιώθουν ίσοι μεταξύ ίσων σε ό,τι έχει να κάνει με την με την απασχόληση, την εκπαίδευση και γενικά την καθημερινότητά τους. Είναι σαφές ότι μια τέτοια διαδικασία δεν είναι και δεν μπορεί να είναι σε όλο το φάσμα της επιτυχής. Έτσι, θα εξεταστούν επίσης φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού τα οποία δυσκολεύουν ή εμποδίζουν πρώτα απ' όλα την κοινωνική ένταξη των μεταναστών και δευτερευόντως την ενσωμάτωση τους στο κοινωνικό σύνολο.

Στη συνέχεια θα αναλυθούν εκείνες οι πτυχές που αφορούν τη νομιμοποιημένη κινητικότητα των μεταναστών και ιδιαίτερα τί ισχύει για την οικογενειακή επανένωση, ποιο είναι το καθεστώς για την απόκτηση πράσινης κάρτας και ποιες οι προϋποθέσεις για την άδεια παραμονής στις χώρες υποδοχής.

Τέλος, θα γίνει μια καταγραφή όλων των συμπερασμάτων κι επίσημων αποφάσεων της Ε.Ε. που αναφέρονται εξ' ολοκλήρου στην Κοινωνική Ένταξη και κατά συνέπεια στην Κοινωνική Ενσωμάτωση των Μεταναστών. Σαν ένα πρώτο συμπέρασμα, αυτό στο οποίο πρέπει να δώσουμε ιδιαίτερη έμφαση είναι, ότι πλέον δεν μιλάμε απλά για Κοινωνική Ένταξη αλλά για Κοινωνική Ενσωμάτωση. Δύο φάσεις τόσο όμοιες αλλά με ουσιαστικές διαφορές και περιεχόμενο. Το γιατί διαχωρίζονται οι έννοιες θα αναλυθεί παρακάτω. Πρέπει όμως ο κάθε αναγνώστης και μελετητής να διακρίνει ξεκάθαρα τους λόγους για τους οποίους μιλάμε για δύο ξεχωριστές έννοιες, όπως επίσης και σε επίπεδο πρακτικής εφαρμογής μας δίδεται η δυνατότητα να διασαφηνίσουμε τους δύο αυτούς όρους, χωρίς παρερμηνείες.

Το επόμενο μέρος της ΜΕΕ θα αφορά στο κομμάτι της Κατάρτισης των Μεταναστών. Συγκεκριμένα θα αναλύσω την Κοινωνική Ατζέντα της Λισσαβόνας με ό,τι προβλέπει γι' αυτόν τον τομέα (Ατζέντα 2000). Θα εξεταστεί, επίσης, η εξέλιξή της, καθώς και η αναθεωρημένη Ατζέντα της Λισσαβόνας το 2005. Θα προσπαθήσω να εντοπίσω τις καινοτομίες που εισάγει και θα ερμηνεύσω εάν η Κατάρτιση των

Μεταναστών οδηγεί εν τέλει στην Ενσωμάτωσή τους. Άλλωστε η Κατάρτιση δρα ως συνδετικός κρίκος μεταξύ Απασχόλησης και Εκπαίδευσης, χωρίς όμως να αποτελεί στοιχείο που να καθορίζει τη θέση των ατόμων στην αγορά εργασίας. Κάτι τέτοιο εξαρτάται από τις ικανότητες (skills) εκείνων οι οποίοι πληρούν τα προσόντα για να ενταχθούν σε θέσεις απασχόλησης. Επομένως, θα λέγαμε ότι η Κατάρτιση είναι μέρος του τρίπτυχου Εκπαίδευση-Κατάρτιση-Απασχόληση, διευκολύνοντας την οροθέτηση και τον εντοπισμό σχετικών αποστάσεων ανάμεσα σε αυτούς τους όρους.

Το τελευταίο σκέλος της ΜΕΕ θα αφορά στην Ελληνική Περίπτωση. Θα γίνει μια εκτενής περιγραφή και ανάλυση της Ελληνικής Μεταναστευτικής Πολιτικής και ιδιαίτερα των δεδομένων που δημιουργήθηκαν μετά το 1989 και στις αρχές της δεκαετίας του '90. Κοινωνικοπολιτικές συγκυρίες έμελαν να αφήσουν την ιστορική σφραγίδα τους σε μια εποχή όπου είχαμε εκ νέου διαμόρφωση των συνόρων στην Ευρωπαϊκή επικράτεια, αλλά κι ενός ιδιόμορφου περιβάλλοντος βάσει του οποίου θα πορευόταν στον 21<sup>ο</sup> αιώνα με ιδιαίτερες συνθήκες και στοχεύσεις. Η τελευταία δεκαετία του 20<sup>ου</sup> αιώνα δεν άφησε ανεπηρέαστη την Ελλάδα η οποία καλούνταν να αναπροσαρμόσει την πολιτική της σε πολλά ζητήματα, όπως αυτό της Μετανάστευσης, να θέσει νέους στόχους και να συμπορευθεί με τους υπόλοιπους Ευρωπαίους Εταίρους σε ένα νέο, δύσκολο, απαιτητικό και σε πολλές περιπτώσεις αβέβαιο κοινωνικοπολιτικοοικονομικό περιβάλλον. Το ψυχροπολεμικό σκηνικό είχε γίνει κομμάτι του παρελθόντος με εμφανή τα κατάλοιπά του, αλλά αυτό που φαινόταν να επικρατήσει ήταν μια νέου είδους «πολεμική» που θα είχε επιπτώσεις στην οικονομία και την κοινωνία.

Υποκομμάτι που αφορά στην Ελληνική Περίπτωση, θα αποτελέσει η αναλυτική καταγραφή στοιχείων για την Κατάρτιση των Μεταναστών. Θα υπάρξουν στατιστικά δεδομένα καθώς και παρουσίαση όλων των Ολοκληρωμένων Παρεμβάσεων, Κοινοτικών Προγραμμάτων, Εθνικών Σχεδίων Δράσης και Πολιτικής Ένταξης που αναφέρονται στην Κατάρτιση και Απασχόληση των Μεταναστών στη χώρα μας και συγκεκριμένα από τα τέλη της δεκαετίας του '90 έως σήμερα.

Τέλος, θα γίνει αναφοράς τους Νόμους περί Μετανάστευσης από το 1991-2007 καθώς και των όποιων καινοτομιών εισάγονται σε αυτούς. Η προβληματική θα εστιαστεί στο εάν το Ελληνικό Σύστημα αποτελεί φορέα Κοινωνικής Πρόνοιας για τους Μετανάστες ή απλώς μέρος υποδοχής και διακίνησης προσώπων.

Είναι πλέον πραγματικότητα, ότι η χώρα μας έχει καταβάλει πολλές προσπάθειες για την προσαρμογή και το συντονισμό με την Ε.Ε. Η τελευταία

αναθεώρηση του Νόμου 2007 περί Μετανάστευσης αποτελεί παράδειγμα ότι οι όποιες παραλείψεις μπορούν να καταστούν οδηγός προόδου για το μέλλον. Παράλληλα, τα κίνητρα που δίδονται μέσα από τη Νομοθεσία, συντονίζονται και από διάφορες υπηρεσίες Απασχόλησης και Κατάρτισης, όπως ο Ο.Α.Ε.Δ. (Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού) που είναι ο κύριος φορέας προσφοράς εργασίας. Μέσα από διάφορες Τοπικές Πρωτοβουλίες και Προγράμματα, αυτή η ειδική κοινωνική ομάδα μπορεί να έχει μια καλύτερη ευκαιρία και θέση τόσο στην Αγορά Εργασίας όσο και στο Κοινωνικό Σύνολο. Η παροχή υγιών κινήτρων κι ευκαιριών είναι το πρώτο ουσιαστικό βήμα για την Κοινωνική Ενσωμάτωση και συνεπώς για την Κοινωνική τους Αναγνώριση. Η Ελληνική Πολιτεία και οι μηχανισμοί της βρίσκονται σε συνεχή λειτουργία ώστε οι στόχοι που έχουν τεθεί να έχουν ένα ουσιαστικό και σίγουρο αποτέλεσμα.

### **-Πηγές Έρευνας:**

Βασική πηγή έρευνας της Μ.Ε.Ε. θα αποτελέσει το βιβλίο των Κοντιάδη Ξενοφώντα και Παπαθεοδώρου Θεόδωρου *«Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής Πολιτικής»* που αφορά τη Νομοθεσία της Μεταναστευτικής Πολιτικής, όπου θα εξεταστεί διεξοδικά η πρόοδος στο συγκεκριμένο ζήτημα καθώς και οι τελευταίες εξελίξεις που διαμορφώνονται. Άλλες πηγές έρευνας θα αποτελέσουν τα κείμενα της **Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης** και των Συνθηκών από το **Μάαστριχτ μέχρι τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισσαβόνας το 2007**, όπως και κείμενα από τα συμπεράσματα των **Προεδριών** που έλαβαν χώρα στη **Λισσαβόνα, το Τάμπερε, το Χάμπτον Κορτ, τη Θεσσαλονίκη και το Ελσίνκι**. Επίσης, μέσα από την Κοινοτική Πρωτοβουλία *Equal*, το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα *«Απασχόληση και Κατάρτιση»* και το **ΕΠΕΑΕΚ 2000-2006** (ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΙ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ) θα εξεταστούν οι στόχοι και οι εφαρμοσμένες δράσεις και οι πολιτικές σε σχέση με τη μετανάστευση. Σημαντική πηγή αποτελεί επίσης η Ατζέντα της Λισσαβόνας 2000 (Κοινωνική Ατζέντα), καθώς και οι αναθεωρημένες οδηγίες και δράσεις της. Ένα μέρος της Μ.Ε.Ε. θα βασιστεί σε Κοινοτικές οδηγίες και κείμενα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που αφορούν τη Μετανάστευση, την Απασχόληση και την Κατάρτιση.

Κείμενα και μελέτες εγκρίτων επιστημόνων και ερευνητών, όπως και άλλες πηγές μέσα από τις ιστοσελίδες του *Δ.Ο.Μ. (Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης)*, του *Ι.ΜΕ.ΠΟ. (Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής)*, του *ΙΝΕ-ΓΣΕΕ* σχετικά με την Μετανάστευση, την Απασχόληση και την Κατάρτιση, θα αποτελέσουν σημαντικό κομμάτι της εργασίας. Τέλος, θα αναλυθούν τα πιο πρόσφατα *ΕΣΔΑ* και *ΕΣΔΕΝ (Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση και Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση)* τα οποία έχουν μετονομαστεί σε *Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων (ΕΠΜ)* από το 2006.

Ιδιαίτερη προσοχή θα δοθεί στους Νόμους περί Μετανάστευσης στη χώρα μας από το 1991-2007 και συγκεκριμένα στις παραμέτρους που αφορούν τον κοινωνικό αποκλεισμό, την κοινωνική ενσωμάτωση, τη διαμονή, εισδοχή, απασχόληση, οικογενειακή επανένωση των υπηκόων ξένων κρατών που αποτελούν τους μεταναστευτικούς πληθυσμούς στη χώρα μας. Μέρος των πηγών θα αποτελέσουν μεταξύ άλλων και διάφορα άρθρα από εφημερίδες και το διαδίκτυο.

### **-Ερευνητικά Ερωτήματα:**

Η εργασία θα κινηθεί υπό το πρίσμα της διαφορετικότητας και της πολυπολιτισμικότητας, οι οποίες χαρακτηρίζουν της τελευταίες δεκαετίες την Ευρωπαϊκή Ένωση και κάθε Κράτος Μέλος χωριστά. Το τεράστιο ζήτημα της Μετανάστευσης που απασχολεί την Ευρώπη αποτελεί καίριας σημασίας θέμα, το οποίο εξελίσσεται με ταχύτετους ρυθμούς. Οι διάφορες πτυχές του ζητήματος, όπως η λαθρομετανάστευση, απαιτούν στοχευμένες πολιτικές, οι οποίες να αγγίζουν την καρδιά του προβλήματος. Η Ευρώπη έχει καταστεί κόμβος αλλά και προορισμός πολλών μεταναστευτικών πληθυσμών. Αποτελεί μια δεύτερη πατρίδα όλων αυτών που αναζητούν να ξεκινήσουν τη ζωή τους από την αρχή και να αναζητήσουν άλλες διεξόδους για το μέλλον τους. Σημαντικό σκέλος του αναλυόμενου ζητήματος είναι η απασχόληση και η εκπαιδευτική κατάρτιση αυτών των πληθυσμών. Η ομαλή ένταξή τους στις ευρωπαϊκές κοινωνίες και η παρεπόμενη κοινωνική ενσωμάτωσή τους είναι ζητήματα μείζονος σημασίας. Οι κοινωνίες υποδοχής θα πρέπει να εφαρμόσουν όσον το δυνατό καλύτερα όλες τις οδηγίες και τα προγράμματα κατάρτισης που απορρέουν από την Ευρωπαϊκή Ένωση, ώστε οι μεταναστευτικοί πληθυσμοί να έχουν ίσες ευκαιρίες σε όλους τους τομείς παραγωγικής διαδικασίας των Κρατών Μελών.

Ως προς την ανάλυση της ελληνικής περίπτωσης, διαπιστώνουμε καθημερινά ότι υπήρχαν και υπάρχουν ελλείμματα στις διαδικασίες κοινωνικής ένταξης κι ενσωμάτωσης, ειδικά από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 και κυρίως λόγω του ανεπαρκούς νομοθετικού πλαισίου που οδήγησε τη χώρα σε μια επιπόλαιη και ακατάλληλη μεταναστευτική πολιτική. Από τα τέλη της προαναφερθείσας δεκαετίας και ιδιαίτερα από το 2000 και ύστερα, η χώρα μας έθεσε σε εφαρμογή διάφορες κοινοτικές δράσεις οι οποίες είχαν κι έχουν τη μορφή Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, σε τομείς όπως η απασχόληση, η κατάρτιση, οι ίσες ευκαιρίες για τις ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού. Τα μέχρι τώρα αποτελέσματα είναι ενθαρρυντικά και αποτελούν έναν συνεπή οδηγό για το μέλλον. Αυτά τα προγράμματα έχουν σα στόχο την κινητοποίηση ολόκληρης της ελληνικής κοινωνίας, ώστε να αγκαλιάσει και να ενσωματώσει με τον καλύτερο δυνατό τρόπο ανθρώπους που η διαφορετικότητά τους είναι αυτή που τους χαρακτηρίζει, αποτελώντας παράγοντες διάδοσης άλλων πολιτιστικών και πολιτισμικών ρευμάτων που συνθέτουν μια πολυπολιτισμική κοινωνία, αποτρέποντας φαινόμενα φυλετικών διακρίσεων ή ακραίων μορφών ρατσισμού.

Τόσο η Ευρωπαϊκή Ένωση γενικότερα, όσο και η Ελλάδα ειδικότερα, μέσα από τις δεσμεύσεις που έχουν αναλάβει, οφείλουν να προσεγγίζουν με περισσότερη ευαισθησία ένα τόσο φλέγον ζήτημα όπως η μετανάστευση. Η εργασία θα επικεντρωθεί σε μια σειρά από παράγοντες, οι οποίοι θα έχουν ως στόχο να καθοδηγήσουν τον μελετητή να εντοπίσει επακριβώς τη φύση των προβλημάτων που οδηγούν σε μια δυσλειτουργία εφαρμογής όλων των παραπάνω θεματικών.

Καθώς, λοιπόν, το φαινόμενο της Μετανάστευσης αποτελεί πλέον ένα από τα σοβαρότερα ζητήματα που απασχολούν την Ευρώπη, σε συνδυασμό με τα αλληλένδετα πεδία της Απασχόλησης και της Κατάρτισης, για τα οποία οι προκλήσεις είναι μεγάλες, είναι σκόπιμο να τεθούν ορισμένα ερευνητικά ερωτήματα που θα μας διευκολύνουν να κατανοήσουμε τους προβληματισμούς, τις στοχεύσεις και τα αποτελέσματα ενός μεγάλου πεδίου κοινωνικής πολιτικής, της Μεταναστευτικής Πολιτικής τόσο στην Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και στην Ελλάδα. Έτσι, ορισμένες «καθημερινές» διαπιστώσεις μεταφράζονται στα παρακάτω ερευνητικά ερωτήματα:

**A)** -Η Μεταναστευτική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει αποδειχθεί αποτελεσματική; Αρκούν μόνο οι εφαρμοσμένες δράσεις ή χρειάζεται να καταβληθεί

ακόμη μεγαλύτερη προσπάθεια για την επίτευξη κοινωνικής και πολιτιστικής προόδου;

**Β)** -Το ζήτημα της απασχόλησης και της κατάρτισης έχει ωφελήσει τους μετανάστες και τις υπόλοιπες ευπαθείς κοινωνικά ομάδες; Τα Επιχειρησιακά Προγράμματα τα οποία καταρτίζονται έχουν αποτέλεσμα; Προωθείται η πολυπολιτισμικότητα στην Εκπαίδευση και συνεπώς σε όλη την Κοινωνία; Βελτιώνεται η κοινωνική συνοχή;

**Γ)** -Τα Κράτη Μέλη κατά πόσο έχουν προωθήσει τέτοια προγράμματα και σε τί βαθμό αυτό έχει επιτευχθεί;

**Δ)** -Ποιος είναι ο βαθμός προσαρμογής των μεταναστών σε αυτές τις δράσεις; Επαρκούν οι κοινοτικές πρωτοβουλίες ή χρειάζονται περαιτέρω βήματα;

**Ε)** -Οι εθνικές κοινωνίες αποδέχονται τη διαφορετικότητα; Υποκρύπτονται στοιχεία ξενοφοβίας ή ρατσισμού; Η συμβίωση γίνεται με όρους ευγενούς άμιλλας;

**ΣΤ)** - Ο τοπικός πληθυσμός βοηθάει στην ομαλή ένταξή τους και συνεπώς τους αποδέχεται ως αναπόσπαστα μέλη του κοινωνικού συνόλου; Επιμέρους φυλετικές, γλωσσικές, θρησκευτικές, εθνοτικές διαφορές αποτελούν πρόβλημα για την αρμονική συνύπαρξη με τον τοπικό πληθυσμό;

**Ζ)** -Στον εκπαιδευτικό τομέα οι αρμόδιοι φορείς λαμβάνουν δράσεις ώστε να προλάβουν τυχόν φαινόμενα φυλετικής βίας και ρατσιστικών τάσεων; Οι ίδιοι οι μετανάστες αφομοιώνουν την εκάστοτε εθνική κουλτούρα; Οι προσλαμβάνουσες γίνονται κτήμα τους; Υπάρχουν δυσκολίες προσαρμογής;

**Η)** -Η Ελλάδα αποτελεί παράδειγμα για τις υπόλοιπες Ευρωπαϊκές χώρες; Ποιος είναι ο βαθμός προόδου;

**Θ)** - Ποιες είναι οι συνθήκες ένταξης και απασχόλησης;

**Ι)** -Πώς επιτυγχάνεται η περαιτέρω κοινωνική ανέλιξη των ξένων πληθυσμιακά ομάδων; Έχουν ίσες ευκαιρίες; Αποκτούν ισότιμη μεταχείριση και ποια μέτρα λαμβάνονται;

**Κ)** -Η Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση συντελεί στην απαλοιφή αδυναμιών στα εθνικά συστήματα; Δεδομένων των συνεχών διευρύνσεων που έχουν λάβει τα τελευταία χρόνια και των ελεύθερων μετακινήσεων ακόμη περισσότερων πληθυσμών εντός της επικράτειας της Ένωσης, γίνεται επιτακτική η ανάγκη ανάληψης και άλλων πιο αποτελεσματικών δράσεων για την ένταξη κι ενσωμάτωση αυτών;

**Λ)** -Τα κριτήρια της Ατζέντας της Λισσαβόνας σε τί βαθμό έχουν εφαρμοστεί; Είναι αναγκαία η λήψη μέτρων καλύτερου συντονισμού των δράσεων;

**Μ)** –Η Ευρωπαϊκή Νομοθεσία για την Μετανάστευση όσο και η Ελληνική είναι πράγματι επαρκής, κατανοητή, σαφής και αποτελεσματική για τις μεταναστευτικές ομάδες των γηγενών πληθυσμών; Υπάρχουν κενά στην εφαρμογή τους; Είναι πλέον αναγκαία η εκ νέου προσαρμογή τους στα νέα δεδομένα που διαμορφώνονται τόσο εξαιτίας των συνεχών διευρύνσεων της Ε.Ε. όσο και του νέου διεθνούς περιβάλλοντος στο οποίο και η χώρα μας καλείται να διαδραματίσει σημαντικό και αξιόπιστο ρόλο;

**Ν)**-Το υπάρχον νομοθετικό πλαίσιο προσφέρει τη δυνατότητα σε μετανάστες και παλινοστούντες να επιτύχουν την ομαλή ένταξή τους στην κοινωνία και συνεπώς τη συμμετοχή τους σε προγράμματα κατάρτισης και απασχόλησης;

**Ξ)**- Ο τοπικός πληθυσμός βοηθάει στην ομαλή ένταξή τους και συνεπώς τους αποδέχεται ως αναπόσπαστα μέλη του κοινωνικού συνόλου; Επιμέρους φυλετικές, γλωσσικές, θρησκευτικές, εθνοτικές διαφορές αποτελούν πρόβλημα για την αρμονική συνύπαρξη με τον τοπικό πληθυσμό;



## Κεφάλαιο 1

### Ιστορική διάσταση: Σύγχρονες τάσεις: Από την ΕΕΠ (Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη) στη Συνθήκη της Λισσαβόνας (2007)

#### 1.1 Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη.

*Με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη* η Ενωμένη Ευρώπη εισάγεται σε μια νέα φάση της σύγχρονης ιστορίας της. Ουσιαστικά διαμορφώνεται η πορεία προς την υλοποίηση για την ενιαία εσωτερική αγορά αναθεωρώντας της Συνθήκη της Ρώμης (1957), τροποποιώντας τους κανόνες λειτουργίας των ευρωπαϊκών οργάνων και διευρύνοντας τις κοινοτικές αρμοδιότητες, κυρίως στους τομείς της έρευνας, της ανάπτυξης, του περιβάλλοντος και της κοινής εξωτερικής πολιτικής.

Η ΕΕΠ, που υπογράφηκε στο Λουξεμβούργο στις 17 Φεβρουαρίου 1986 από εννέα κράτη μέλη και στις 28 Φεβρουαρίου από τη Δανία, την Ιταλία και την Ελλάδα, είναι η πρώτη μεγάλης σημασίας τροποποίησης της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) και άρχισε να ισχύει την 1<sup>η</sup> Ιουλίου 1987.

Ο πρώτος στόχος της ΕΕΠ είναι η προώθηση της διαδικασίας της Ευρωπαϊκής Οικοδόμησης για να ολοκληρωθεί η ενοποίηση της εσωτερικής αγοράς. Ωστόσο, ο στόχος αυτός ήταν δύσκολα πραγματοποιήσιμος με βάση τις υφιστάμενες συνθήκες, ιδίως λόγω της διαδικασίας λήψης αποφάσεων εντός του Συμβουλίου όπου απαιτούνταν η προσφυγή στην ομοφωνία για την εναρμόνιση των νομοθεσιών. Για το λόγο αυτό η διακυβερνητική διάσκεψη που κατέληξε στην ΕΕΠ είχε διπλή εντολή: να συναφθεί αφενός μια συνθήκη για τον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας και αφετέρου να εγκριθεί μια Πράξη για την τροποποίηση της Συνθήκης ΕΟΚ σε επίπεδο των διαδικασιών λήψης αποφάσεων εντός του Συμβουλίου, των εξουσιών της Επιτροπής, των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της επέκτασης των αρμοδιοτήτων των Κοινοτήτων.

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη αποτελείται από ένα προοίμιο, τέσσερις τίτλους και περιέχει μια σειρά δηλώσεων που εγκρίθηκαν από τη Διακυβερνητική Διάσκεψη. Στο προοίμιο περιγράφονται οι θεμελιώδεις στόχοι της Συνθήκης και εκφράζεται η θέληση των κρατών μελών να μεταβάλουν το σύνολο των σχέσεών τους με σκοπό τη

δημιουργία Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επίσης, επιβεβαιώνεται ο ενιαίος χαρακτήρας της Πράξης, που συγκεντρώνει τις κοινές διατάξεις για τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και για τη συνεργασία στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής. Τέλος, τονίζονται οι δύο στόχοι της αναθεώρησης των συνθηκών, δηλαδή, **«η βελτίωση της οικονομικής και κοινωνικής κατάστασης με την εις βάθος ανάπτυξη των κοινών πολιτικών και την αναζήτηση νέων στόχων»** και **«η διασφάλιση της καλύτερης λειτουργίας των Κοινοτήτων»**.

Ο Τίτλος I περιέχει τις κοινές διατάξεις για τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και για την Πολιτική Συνεργασία, ο Τίτλος II αφορά τις τροποποιήσεις των συνθηκών για την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ο Τίτλος III την Ευρωπαϊκή Συνεργασία στον τομέα της Εξωτερικής Πολιτικής. Ο Τίτλος IV αφορά τις Γενικές και Τελικές Διατάξεις.

#### 1.1.1 Συνεισφορά της Συνθήκης-Θεσμικές τροποποιήσεις.

Για να διευκολυνόταν η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, η Πράξη προέβλεπε την αύξηση του αριθμού των περιπτώσεων όπου το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία αντί της ομοφωνίας. Κατ' αυτόν τον τρόπο διευκολυνόταν η έκδοση αποφάσεων και αποφεύγονταν οι εμπλοκές που οφείλονταν στην επιζήτηση ομόφωνης απόφασης από τα, τότε, 12 κράτη μέλη. Η ομοφωνία δεν απαιτούταν για τα μέτρα που προορίζονταν για την εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς εκτός από τα μέτρα που σχετίζονταν με τη φορολογία, την ελεύθερη κυκλοφορία των ατόμων και τα δικαιώματα και συμφέροντα των μισθωτών.

Η ΕΕΠ θέσπισε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που επισημοποιούσε τις Διασκέψεις ή τις Συνόδους Κορυφής των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων. Ωστόσο, οι αρμοδιότητες του οργάνου αυτού δεν ήταν καθορισμένες γιατί δεν είχε εξουσίες λήψης αποφάσεων ούτε εξουσίες καταναγκασμού έναντι των άλλων θεσμικών οργάνων.

Οι εξουσίες του Κοινοβουλίου ενισχύθηκαν διότι απαιτούταν η σύμφωνη γνώμη του για τη σύναψη συμφωνίας σύνδεσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και του εκάστοτε υποψηφίου κράτους μέλους. Επιπλέον, η Πράξη θέσπισε τη διαδικασία συνεργασίας που ενίσχυε τη θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο διοργανικό διάλογο παρέχοντας τη δυνατότητα διπλής ανάγνωσης της προτεινόμενης νομοθεσίας. Ωστόσο, το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας αυτής παρέμενε

περιορισμένο στις περιπτώσεις όπου το Συμβούλιο αποφάσιζε με ειδική πλειοψηφία, εκτός του τομέα που αφορούσε το Περιβάλλον.

Η ΕΕΠ διευκρίνιζε τις υφιστάμενες διατάξεις σχετικά με τις εκτελεστικές εξουσίες. Το άρθρο 10 τροποποιούσε το άρθρο 145 της Συνθήκης ΕΟΚ προβλέποντας ότι το Συμβούλιο αναθέτει στην Επιτροπή τις αρμοδιότητες εκτέλεσης των πράξεων, ως γενικό κανόνα. Το Συμβούλιο διατηρούσε την αρμοδιότητα εκτέλεσης των αποφάσεων μόνο σε ορισμένες περιπτώσεις. Επίσης, θεσπίζονταν οι βάσεις που καθιστούσαν δυνατή τη δημιουργία του Πρωτοδικείου. Όλες οι υποθέσεις μπορούσαν να μεταφερθούν στο δικαστήριο αυτό εκτός από τις προδικαστικές υποθέσεις που υπέβαλαν τα κράτη μέλη ή τα όργανα καθώς και τα προδικαστικά ερωτήματα.

### 1.1.2 Συνεισφορά της Συνθήκης-Πολιτικές τροποποιήσεις.

**Το άρθρο 8<sup>A</sup>** καθόριζε σαφώς ότι σκοπός της ΕΕΠ ήταν να εγκαθιδρυθεί σταδιακά η εσωτερική αγορά μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1992. Η εσωτερική αγορά οριζόταν ως *«ο χώρος χωρίς εσωτερικά σύνορα στον οποίο διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των ατόμων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας συνθήκης»*. Όσον αφορά τη νομισματική ικανότητα, η ΕΕΠ δεν επέτρεπε την εφαρμογή νέας πολιτικής, αλλά προέβαινε στην ενσωμάτωση των διατάξεων για την νομισματική ικανότητα. Η σύγκλιση των οικονομικών και νομισματικών πολιτικών εντασσόταν ήδη στο πλαίσιο των υφιστάμενων αρμοδιοτήτων.

Ως προς την Κοινωνική Πολιτική, η Συνθήκη ΕΟΚ προέβλεπε κάποιες διατάξεις, όμως με την ΕΕΠ εισήχθησαν δύο νέα άρθρα με τα οποία οριζόταν σαφώς και για **πρώτη φορά** ξεκάθαρα η βούληση για την ανάπτυξη και δημιουργία ενός πιο κοινωνικού προσώπου της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Το άρθρο 118<sup>A</sup> της Συνθήκης ΕΚ επέτρεπε στο Συμβούλιο αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία στο πλαίσιο της διαδικασίας συνεργασίας, να λάβει αποφάσεις για την προώθηση «της βελτίωσης του εργασιακού περιβάλλοντος, της προστασίας, της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων». Το άρθρο 118B της Συνθήκης ΕΚ αναθέτει στην Επιτροπή το καθήκον ανάπτυξης του κοινωνικού διαλόγου σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η ΕΕΠ, ουσιαστικά, έθετε τις βάσεις κάνοντας πρώτη φορά λόγο για την ανάπτυξη κι εφαρμογή μιας **κοινωνικής πολιτικής οικονομικής και κοινωνικής**

*συναχής* με στόχο να αντισταθμίσει τις επιπτώσεις από την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς στα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη και να μειώσει τις αποκλίσεις του επιπέδου ανάπτυξης μεταξύ των περιφερειών. Η κοινοτική παρέμβαση θα πραγματοποιούταν μέσω του **Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ)** και του **Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ)**<sup>1</sup>.

Όσον αφορά την έρευνα και την τεχνική ανάπτυξη, το άρθρο 130ΣΤ της Συνθήκης ΕΚ θέσπισε ως στόχο την «ενίσχυση των επιστημονικών και τεχνολογικών βάσεων της ευρωπαϊκής βιομηχανίας για την ανάπτυξη της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της». Για το λόγο αυτό, προέβλεψε την εφαρμογή πολυετών προγραμμάτων-πλαισίων που θα εγκρίνονταν ομόφωνα από το Συμβούλιο.

Ως προς τον τομέα του περιβάλλοντος, η ανησυχία της Κοινότητας σημειωνόταν ήδη από τη Συνθήκη της Ρώμης. Η ΕΕΠ προσέθετε 3 νέα άρθρα (άρθρο 130Π, 130Ρ, 130Σ της Συνθήκης ΕΚ) που επέτρεπαν στην Κοινότητα να *«διατηρεί, να προστατεύει και να βελτιώνει την ποιότητα του περιβάλλοντος, να συμβάλλει στην προστασία της υγείας των ατόμων και να διασφαλίζει συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων»*. Παράλληλα, διευκρίνιζε ότι η Κοινότητα μπορεί να παρέμβει σε θέματα περιβάλλοντος μόνο όταν η παρέμβαση αυτή μπορεί να υλοποιηθεί καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο απ' ό,τι σε επίπεδο κρατών μελών (*Αρχή της Επικουρικότητας*). Επιπλέον, το άρθρο 30 προέβλεπε ότι τα κράτη μέλη πρέπει να καταβάλλουν προσπάθειες για να χαράξουν και να θέσουν σε εφαρμογή μια κοινή εξωτερική πολιτική. Για το λόγο αυτό, δεσμεύονταν να προβούν σε διαβουλεύσεις για θέματα εξωτερικής πολιτικής που θα μπορούσαν να έχουν σχέση με την ασφάλεια των κρατών μελών. Ο Πρόεδρος του Συμβουλίου θα ήταν υπεύθυνος για την πρωτοβουλία, το συντονισμό και την εκπροσώπηση των κρατών μελών έναντι των τρίτων χωρών στον τομέα αυτό.

Η ΕΕΠ, τέλος, επέτρεπε την μετατροπή, από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1993, της κοινής αγοράς σε ενιαία αγορά, δημιουργώντας νέες κοινοτικές αρμοδιότητες και με την μεταρρύθμιση των θεσμικών οργάνων, ανοίγοντας το δρόμο της πολιτικής ολοκλήρωσης και της οικονομικής και νομισματικής ένωσης.

---

<sup>1</sup> Βλ. Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης [www.europa.eu](http://www.europa.eu), «Η Ευρωπαϊκή Οικοδόμηση μέσω των Συνθηκών-Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη».

Αναλυτικότερα, ως προς τον τομέα της **Κοινωνικής Πολιτικής** και σύμφωνα με την Ενότητα III, το άρθρο 21 της Συνθήκης ΕΟΚ συμπληρώνεται από το άρθρο 118<sup>A</sup> όπου:

1) Τα κράτη μέλη πρέπει να αποδώσουν ιδιαίτερη προσοχή στην προώθηση της καλυτέρευσης, ιδίως, του χώρου εργασίας, ώστε να προστατεύσουν την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων και να θέσουν ως στόχο την εναρμόνιση των συνθηκών που υφίστανται σε αυτό τον τομέα μέσα σε μια οπτική προόδου.

2) Για την πραγματοποίηση του προαναφερθέντος στόχου, το Συμβούλιο θα έπρεπε να αποφασίσει με ειδική πλειοψηφία, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής και σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή για τη θέσπιση οδηγιών με ελάχιστες προδιαγραφές, οι οποίες θα εφαρμόζονταν σταδιακά, λαμβάνοντας υπόψη τις συνθήκες και τις τεχνικές ρυθμίσεις που υφίστανται σε κάθε κράτος μέλος.

Σε αυτές τις οδηγίες αποφευγόταν η επιβολή διοικητικών και νομικών εξαναγκασμών οι οποίοι θα εμπόδιζαν τη δημιουργία και την ανάπτυξη των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων.

3) Οι διατάξεις αυτές επί του αναφερομένου άρθρου δεν εμπόδιζαν κάθε κράτος μέλος να διατηρήσει και να καθιερώσει αυστηρότερα μέτρα προστασίας των συνθηκών εργασίας, τα οποία, βεβαίως, δεν αντέβαιναν στην παρούσα συνθήκη.

Το άρθρο 22 συμπληρώνεται από το άρθρο 118B, σύμφωνα με το οποίο η Επιτροπή όφειλε να αναπτύξει το διάλογο μεταξύ των κοινωνικών εταίρων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, εφόσον αυτοί επιθυμούσαν να καταλήξουν σε συμβατικές σχέσεις (Επίσημη εφημερίδα Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, σελ. 9, 29-06-1987).

Σε αυτό το σημείο διαπιστώνουμε ότι για πρώτη φορά σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Κοινότητας προωθήθηκε η ιδέα για την ανάγκη συγκρότησης και κατάρτισης μιας Ενιαίας Κοινωνικής Πολιτικής και Πολιτικής Συνοχής, ώστε το στάδιο της Ενιαίας Αγοράς να μην αποτελέσει «επικίνδυνη περιοχή» για τα κράτη μέλη και τις ευρωπαϊκές κοινωνίες. Οι ανάγκες που προέκυπταν γίνονταν όλο και πιο μεγάλες, ώστε τα κράτη όφειλαν να προστατεύσουν, μέσα από τις κατάλληλες πολιτικές, τις συνθήκες διαβίωσης, απασχόλησης και κοινωνικής ευημερίας των πολιτών τους. Η Ενιαία Αγορά καθιστόταν ως η αρχή μιας νέας εποχής για την Ευρωπαϊκή οικογένεια όπου όλοι οι παράγοντες, άμεσα κι έμμεσα εμπλεκόμενοι, να ανταπεξέλθουν στις απαιτήσεις και τις προκλήσεις που ενέκυπταν.

Στην Ενότητα IV που αφορά *την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή*, το άρθρο 23, τροποποιείται με τον Τίτλο V και τα άρθρα 130Α, 130Β, 130Γ, 130Δ και 130Ε. Για την προώθηση και αρμονική ανάπτυξη του συνόλου της Κοινότητας, η Κοινότητα όφειλε να αναπτύξει και να συνεχίσει τη δράση της με σκοπό την ενίσχυση της Οικονομικής και Κοινωνικής της Συνοχής (άρθρο 130<sup>Α</sup>). Αποσκοπούσε ιδιαίτερα στη μείωση του χάσματος μεταξύ των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτουσών περιοχών. Από τη μεριά τους τα κράτη μέλη όφειλαν να ασκήσουν και να συντονίσουν την οικονομική τους πολιτική με σκοπό να επιτευχθούν οι παραπάνω στόχοι. Η υλοποίηση των κοινών πολιτικών και της εσωτερικής αγοράς λάμβανε υπόψη τους στόχους των άρθρων 130<sup>Α</sup> και 130Γ. Η Κοινότητα ήταν αυτή που όφειλε να ενισχύσει τη δράση της διαμέσου των διαρθρωτικών Ταμείων (Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού κι Εγγυήσεων – τμήμα Προσανατολισμού, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης) της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και άλλων υφιστάμενων χρηματοδοτικών μέσων (άρθρο 130Β). Επίσης, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης προοριζόταν για τη συμβολή στη διόρθωση των κυριότερων περιφερειακών ανισοτήτων στην Κοινότητα μέσω μιας συμμετοχής στην ανάπτυξη και στη διαρθρωτική αναπροσαρμογή των περιοχών που παρουσίαζαν καθυστέρηση στην ανάπτυξη τους (άρθρο 130Γ).

Μία ακόμη σημαντική αναφορά στο κεφάλαιο «Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή» της ΕΕΠ ήταν η εξής: Από την έναρξη ισχύος της ΕΕΠ, η Επιτροπή ήταν υποχρεωμένη να υποβάλλει στο Συμβούλιο γενική πρόταση η οποία θα αποσκοπούσε να επιφέρει στη δομή και τους κανόνες λειτουργίας των υφιστάμενων διαρθρωτικών ταμείων, τις τυχόν αναγκαίες τροποποιήσεις για τη διευκρίνιση και την ορθολογική οργάνωση της αποστολής τους, έτσι ώστε να συμβάλλουν στην πραγματοποίηση των στόχων των άρθρων 130Α και 130Γ, καθώς και να ενισχύσουν την αποτελεσματικότητά τους και να συντονίσει τις παρεμβάσεις τους μεταξύ τους και με τις παρεμβάσεις που προέρχονται από τα υφιστάμενα χρηματοδοτικά μέσα. Τέλος, το άρθρο 130Ε ανέφερε ότι μετά την έκδοση της απόφασης από το Συμβούλιο που αναφέρεται στο άρθρο 130Δ, οι σχετικές με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης εκτελεστικές αποφάσεις θα λαμβάνονταν από το Συμβούλιο, με ειδική πλειοψηφία, μετά από πρόταση της Επιτροπής και σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Επίσημη εφημερίδα Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, σελ.10, 29-06-1987).

Με την ΕΕΠ, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα έθεσε τις βάσεις δημιουργίας μιας ενιαίας αγοράς, η οποία θα καθιστούσε την ΕΚ σημαντικό παίχτη στο πολλαπλώς μεταλλασσόμενο διεθνές σκηνικό. Παρόλα ταύτα, στις διατάξεις τις αναφέρονται ρητά οι προϋποθέσεις ώστε η ΕΚ να αποκτήσει ένα πιο κοινωνικό πρόσωπο με ταυτόχρονες προσπάθειες από όλα τα συμβαλλόμενα μέρη προς αυτή την κατεύθυνση. Βέβαια, αυτός δεν ήταν ο πρωταρχικός στόχος παρά μόνο αποτελούσε μια μικρή, αλλά ουσιαστική, αναφορά με μακροπρόθεσμα αποτελέσματα και δράσεις. Το κατά πόσο οι διατάξεις της ΕΕΠ βελτιώθηκαν ή τροποποιήθηκαν ουσιαστικά θα το εξετάσουμε αναλύοντας *τη Συνθήκη του Μάαστριχτ*.

## **1.2 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ.**



Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) αντιπροσώπευε ένα νέο στάδιο της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης δεδομένου ότι άνοιγε το δρόμο για την πολυσυζητημένη **Πολιτική Ολοκλήρωση**. Η συνθήκη δημιουργούσε μια Ευρωπαϊκή Ένωση που αποτελείται από τρεις πυλώνες: α) τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, β) την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ), και γ) την Αστυνομική και Δικαστική Συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις (ΔΕΥ). Η συνθήκη εισήγαγε επίσης, *την έννοια της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας, ενίσχυε τις αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και εγκαινίαζε την Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ)*.

Η Συνθήκη για την ΕΕ (ΣΕΕ) , η οποία υπεγράφη στις **7 Φεβρουαρίου 1992 στο Μάαστριχτ, ετέθη σε ισχύ την 1<sup>η</sup> Νοεμβρίου 1993**. Η συνθήκη αυτή ήταν αποτέλεσμα εξωτερικών και εσωτερικών στοιχείων. Στο εξωτερικό επίπεδο, η κατάρρευση του κομμουνισμού στην Ανατολική Ευρώπη και η προοπτική της γερμανικής επανένωσης οδήγησαν στην ανάληψη δέσμευσης για την ενίσχυση της

διεθνούς θέσης της Κοινότητας. Στο εσωτερικό επίπεδο, τα κράτη μέλη επιθυμούσαν να συνεχίσουν την πρόοδο που σημειώθηκε από την ΕΕΠ μέσω άλλων μεταρρυθμίσεων<sup>2</sup>. Τα στοιχεία αυτά οδήγησαν στη σύγκληση δύο διακυβερνητικών διασκέψεων, μιας για την ΟΝΕ και μιας για την Πολιτική Ένωση. **Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ανόβερου της 27<sup>ης</sup> και της 28<sup>ης</sup> Ιουνίου 1988** ανέθεσε σε μία ομάδα εμπειρογνομόνων υπό την Προεδρία του *Jacques Delors* το έργο της προετοιμασίας μιας έκθεσης που θα πρότεινε τα συγκεκριμένα στάδια τα οποία θα οδηγούσαν στην οικονομική ένωση. **Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δουβλίνου της 28<sup>ης</sup> Απριλίου 1990**, βάσει ενός βελγικού μνημονίου για τη μεταρρύθμιση των θεσμών και μιας γαλλογερμανικής πρωτοβουλίας που καλούσε τα κράτη μέλη να επιταχύνουν την πολιτική οικοδόμηση της Ευρώπης, αποφάσισε να εξετάσει την ανάγκη τροποποίησης της συνθήκης ΕΚ για να προχωρήσει στο δρόμο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. **Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Ρώμης της 14<sup>ης</sup> και 15<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1990** συγκάλυψε τελικά τις δύο διακυβερνητικές διασκέψεις και οι εργασίες ολοκληρώθηκαν ένα χρόνο αργότερα **στη Διάσκεψη Κορυφής του Μάαστριχτ της 9<sup>ης</sup> και 10<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1991**.

Πέραν του αρχικού στόχου της υλοποίησης μιας κοινής αγοράς, ήρθαν παράλληλα στο προσκήνιο και κάποιες άλλες φιλοδοξίες προς πραγμάτωση. 5 στόχοι στους οποίους ανταποκρινόταν η Συνθήκη του Μάαστριχτ:

- A) την ενίσχυση της Δημοκρατικής Νομιμότητας των οργάνων,*
- B) τη βελτίωση της Αποτελεσματικότητας των οργάνων,*
- Γ) την εγκαθίδρυση μιας Οικονομικής και Νομισματικής ένωσης,*
- Δ) την ανάπτυξη της Κοινωνικής Διάστασης της Κοινότητας,*
- Ε) τη θέσπιση μιας Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας.*

Είναι χαρακτηριστικό ότι η Συνθήκη του Μάαστριχτ ορίζει σαφώς τις διαδικασίες ανάπτυξης μιας ενιαίας Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Πολιτικής προσαρμοζόμενη κατ' αρχήν στις τότε διεθνείς εξελίξεις οι οποίες είχαν άμεσο αντίκτυπο στη λειτουργία της Ένωσης και επηρέασαν καθοριστικά όλα τα κράτη μέλη, όπως βεβαίως και τη χώρα μας. Οι κοινωνικές συγκυρίες σε συνδυασμό με πολιτικές αποτυχίες και κατάρρευση ολόκληρων πολιτικών συστημάτων, κατέστησαν την Ευρωπαϊκή Κοινότητα παράγοντα σταθερότητας και ασφάλειας. Γι' αυτούς τους λόγους ήταν υποχρεωμένη να βρει εκείνες τις διεξόδους, ώστε εκτός από οικονομική

---

<sup>2</sup> Βλ. Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης [www.europa.eu](http://www.europa.eu), σελ. 1, «Η Ευρωπαϊκή Οικοδόμηση μέσω των Συνθηκών-Η Συνθήκη του Μάαστριχτ».



δύναμη να θέσει τις βάσεις και για ένα πιο κοινωνικό πρόσωπο που θα μπορούσε να την καταστήσει φορέα ασφάλειας και δικαιοσύνης για τους πολίτες της. Έτσι, καθιερώθηκαν νέες κοινοτικές πολιτικές σε 6 υπάρχοντες τομείς:

- τα Διευρωπαϊκά Δίκτυα,
- η Βιομηχανική Πολιτική,
- η Προστασία των Καταναλωτών,
- η Εκπαίδευση και Επαγγελματική Κατάρτιση,
- η Νεολαία,
- ο Πολιτισμός.

Αν και η δημιουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης ήταν η βασική προτεραιότητα της νέας Συνθήκης, αξίζει να ασχοληθούμε με εκείνες τις παραμέτρους που συνιστούν το προστάδιο δημιουργίας Κοινωνικής Πολιτικής. Η νέα αυτή συνθήκη προέβλεπε τη δημιουργία ενός **Κοινωνικού Πρωτοκόλλου**, σύμφωνα με το οποίο, οι κοινοτικές αρμοδιότητες επεκτείνονται και στον κοινωνικό τομέα. Το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετέχει στο πρωτόκολλο αυτό. Οι κύριοι στόχοι που καθορίστηκαν στο Πρωτόκολλο και που δημιούργησαν τις βάσεις για ενιαία Κοινωνική Πολιτική, Πολιτική Απασχόλησης και ενιαία Μεταναστευτική Πολιτική ήταν:

- ☞ η Προώθηση της Απασχόλησης,
- ☞ η Βελτίωση των συνθηκών Διαβίωσης κι Εργασίας,
- ☞ η Κατάλληλη Κοινωνική Προστασία,
- ☞ ο Κοινωνικός Διάλογος,
- ☞ η Ανάπτυξη των Ανθρώπινων Πόρων για να διασφαλιστεί υψηλό και βιώσιμο επίπεδο απασχόλησης,
- ☞ η Ένταξη των ατόμων που αποκλείονται από την Αγορά Εργασίας<sup>3</sup>.

Επιπλέον, μία από τις μεγάλες καινοτομίες της συνθήκης ήταν η καθιέρωση Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας η οποία προστίθεται στην εθνική ιθαγένεια. Κάθε πολίτης που έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους είναι ταυτόχρονα και πολίτης της Ένωσης. Επομένως, η Ιθαγένεια συνεπάγεται δικαιώματα για τους Ευρωπαίους, ήτοι:

- 1) το δικαίωμα Ελεύθερης Κυκλοφορίας και Διαμονής στην Κοινότητα,
- 2) το δικαίωμα του, εκλέγειν κι εκλέγεσθαι για τις ευρωπαϊκές και τις δημοτικές εκλογές,

---

<sup>3</sup> Βλ. Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης [www.europa.eu](http://www.europa.eu), σελ. 3-4, «Η Ευρωπαϊκή Οικοδόμηση μέσω των Συνθηκών-Η Συνθήκη του Μάαστριχτ».

- 3) το δικαίωμα διπλωματικής και προξενικής προστασίας ενός κράτους μέλους άλλου από το κράτος μέλος καταγωγής στο έδαφος μιας τρίτης χώρας όπου δεν αντιπροσωπεύεται το κράτος μέλος καταγωγής,
- 4) το δικαίωμα αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και υποβολής καταγγελίας στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή<sup>4</sup>.

Είναι σημαντικό να αναφερθούν αυτές οι παράμετροι, διότι στη συνέχεια της ανάλυσης της ΜΕΕ θα προσπαθήσουμε να διαπιστώσουμε κατά πόσον αυτές έχουν άμεση ισχύ και σοβαρά αποτελέσματα ως προς την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή των μεταναστευτικών πληθυσμών εντός των ορίων των κρατών μελών, όπως επίσης και κατά πόσο η ευρωπαϊκή νομοθεσία τους επιτρέπει μετά από ένα συγκεκριμένο διάστημα παραμονής σε ένα κράτος μέλος να αποκτήσουν την εκάστοτε εθνική υπηκοότητα. Αυτά τα στοιχεία θα μας βοηθήσουν να δούμε και την αντίστοιχη πρόοδο στους τομείς της Απασχόλησης, της Εκπαίδευσης και Κατάρτισης.

Συγκεκριμένα, στη Συνθήκη του Μάαστριχτ προστέθηκε ο Τίτλος VII που αφορά **την Κοινωνική Πολιτική, την Παιδεία, την Επαγγελματική Εκπαίδευση και τη Νεολαία**. Σύμφωνα με το άρθρο 33 που αντικαθιστά το άρθρο 123, για τη βελτίωση των δυνατοτήτων απασχόλησης των εργαζομένων μέσα στη εσωτερική αγορά και την ανύψωση του βιοτικού επιπέδου είναι απαραίτητη η ίδρυση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου που θα έχει ως στόχο την προώθηση των δυνατοτήτων απασχόλησης και τη γεωγραφική κι επαγγελματική κινητικότητα των εργαζομένων. Σκοπός ήταν η διευκόλυνση της προσαρμογής που αφορούν τις μεταλλαγές της βιομηχανίας και των συστημάτων παραγωγής, ιδίως μέσω **της επαγγελματικής κατάρτισης και του επαγγελματικού προσανατολισμού** (Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 191 της 29ης Ιουλίου 1992, σελ.35).

Ο Τίτλος XIV που αφορούσε **την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή** διατήρησε τα άρθρα 130Α, 130Β, 130Γ,130Δ και 130Ε ως είχαν από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη. Ουσιαστικά, μεταξύ άλλων σημαντικών διατάξεων, η Συνθήκη του Μάαστριχτ τονίζει την αναγκαιότητα για επίτευξη Κοινωνικής Συνοχής με παράλληλη οικονομική ανάπτυξη προσθέτοντας, ωστόσο, διατάξεις που αφορούν **την Παιδεία, την Επαγγελματική Εκπαίδευση και τη Νεολαία** (Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 191 της 29ης Ιουλίου 1992, σελ. 40-41). Η Κοινότητα οφείλει να συμβάλλει στην ανάπτυξη της παιδείας υψηλού επιπέδου, ενθαρρύνοντας τη συνεργασία μεταξύ

---

<sup>4</sup> Βλ. Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης [www.europa.eu](http://www.europa.eu), σελ. 4, «Η Ευρωπαϊκή Οικοδόμηση μέσω των Συνθηκών-Η Συνθήκη του Μάαστριχτ».

των κρατών μελών και, αν αυτό απαιτούταν, υποστηρίζοντας και συμπληρώνοντας τη δράση τους, σεβόμενη ταυτόχρονα πλήρως την αρμοδιότητα των κρατών μελών για το περιεχόμενο της διδασκαλίας και την οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος καθώς και την πολιτιστική και γλωσσική τους πολυμορφία (Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 191 της 29ης Ιουλίου 1992, σελ. 35, Κεφάλαιο 3).

Η δράση της Κοινότητας είχε ως στόχο:

- να αναπτύσσει την ευρωπαϊκή διάσταση της παιδείας, μέσω ιδίως της εκμάθησης και της διάδοσης των γλωσσών των κρατών μελών,

- να ευνοεί την κινητικότητα φοιτητών κι εκπαιδευτικών, μεταξύ άλλων και μέσω της ακαδημαϊκής αναγνώρισης διπλωμάτων και περιόδων σπουδών,

- να προωθεί τη συνεργασία μεταξύ εκπαιδευτικών ιδρυμάτων,

- να αναπτύσσει την ανταλλαγή πληροφοριών κι εμπειριών για τα κοινά προβλήματα των εκπαιδευτικών συστημάτων των κρατών μελών,

- να ευνοεί την ανάπτυξη των ανταλλαγών νέων, καθώς και οργανωτών κοινωνικομορφωτικών δραστηριοτήτων,

- να ενθαρρύνει την εκπαίδευση εξ αποστάσεως.

Τονίζεται, επίσης, ότι η Κοινότητα και τα κράτη μέλη πρέπει να ευνοήσουν τη συνεργασία με τρίτες χώρες και τους αρμόδιους διεθνείς οργανισμούς σε θέματα παιδείας, και ειδικότερα με το Συμβούλιο της Ευρώπης.

Στο άρθρο 127 επισημαίνεται ότι η Κοινότητα πρέπει να εφαρμόσει πολιτική επαγγελματικής εκπαίδευσης, η οποία να στηρίζει και να συμπληρώνει τις δράσεις των κρατών μελών, σεβόμενη ταυτόχρονα πλήρως την αρμοδιότητα των κρατών μελών για το περιεχόμενο και την οργάνωση της επαγγελματικής εκπαίδευσης. Ιδιαίτερα η Κοινότητα είχε σαν στόχους:

- να διευκολυνθεί η προσαρμογή στις μεταλλαγές της βιομηχανίας, ιδίως μέσω της επαγγελματικής εκπαίδευσης και του επαγγελματικού προσανατολισμού,

- να βελτιώσει την αρχική επαγγελματική εκπαίδευση και τη συνεχή κατάρτιση, για να διευκολυνθεί η επαγγελματική ένταξη κι επανένταξη στην αγορά εργασίας,

- να διευκολυνθεί η πρόσβαση στην επαγγελματική εκπαίδευση και να ενισχυθεί η κινητικότητα των εκπαιδευτών και των εκπαιδευομένων και ιδίως των νέων,

- να τονωθεί η συνεργασία μεταξύ εκπαιδευτικών ιδρυμάτων κι επιχειρήσεων στον τομέα της κατάρτισης,

-να αναπτυχθεί η ανταλλαγή πληροφοριών κι εμπειριών για τα κοινά προβλήματα των συστημάτων κατάρτισης των κρατών μελών.

Η Κοινότητα όφειλε μαζί με τα κράτη μέλη να ευνοήσουν τη συνεργασία με τις τρίτες χώρες και τους αρμόδιους διεθνείς οργανισμούς σε θέματα επαγγελματικής εκπαίδευσης (Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 191 της 29ης Ιουλίου 1992, σελ. 36, άρθρο 127).

Είναι σαφές ότι η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους σταθμούς στην ιστορία της Ευρώπης. Η αρχή μιας νέας εποχής, που θα οδηγούσε μακροπρόθεσμα στην Οικονομική και Νομισματική ενοποίηση, έθετε τις βάσεις ώστε η Ένωση να διαδραματίσει καθοριστικό ρόλο, τόσο σε περιφερειακό όσο και σε διεθνές επίπεδο.

Ζητήματα οικονομικής φύσεως αποτελούσαν πρώτη προτεραιότητα τη στιγμή που η Ευρώπη ζούσε μια νέα σελίδα στη σύγχρονη ιστορία της με τη δημιουργία νέων ανεξάρτητων κρατών ύστερα από τη διάλυση της Πρώην Γιουγκοσλαβίας και την κατάρρευση της Πρώην Σοβιετικής Ένωσης. Παρόλα αυτά, στις τελικές διατάξεις της Συνθήκης συμπεριελήφθησαν και θέματα που αφορούσαν ευθέως, πέρα από την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή, την Κοινωνική Πολιτική και τον τομέα της Απασχόλησης, της Εκπαίδευσης και της Επαγγελματικής και Εκπαιδευτικής Κατάρτισης. Ωστόσο, αυτά τα θέματα δεν συγκαταλέγονταν στους άμεσους στόχους της Ένωσης, καθώς υπήρχε η προδιάθεση και οι ενδείξεις να συζητηθούν και να διερευνηθούν περισσότερο στο άμεσο μέλλον. Σημαντικός σταθμός στον τομέα της **Κοινωνικής Πολιτικής και της Απασχόλησης** αποτέλεσε η **Συνθήκη του Άμστερνταμ**, η οποία έμεινε γνωστή ως «η Συνθήκη των Πολιτών και της Αλληλεγγύης» και η οποία όριζε σαφώς το πλαίσιο της Πολιτικής Απασχόλησης που έπρεπε να ακολουθηθεί, καθώς και το πλαίσιο αντιμετώπισης, για πρώτη φορά, της Μετανάστευσης.

### 1.3 Η Συνθήκη του Άμστερνταμ.



Τα κράτη μέλη, ανέκαθεν προσπαθούσαν να καταπολεμήσουν φαινόμενα με διεθνείς διαστάσεις όπως η τρομοκρατία, το εμπόριο ναρκωτικών και η παράνομη μετανάστευση. Μετά την αναγνώριση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων το 1986 ως ένα από τα κυριότερα στοιχεία της εσωτερικής αγοράς, η άτυπη αυτή συνεργασία μεταξύ των κυβερνήσεων δεν επαρκούσε για να καταπολεμήσει τα διεθνή δίκτυα εγκληματικών δραστηριοτήτων και να ανταποκριθεί στα θέματα ασφαλείας του ευρωπαϊού πολίτη. Αποφασίστηκε λοιπόν να ενσωματωθεί η συνεργασία σε θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων στο πλαίσιο της Συνθήκης του Μάαστριχτ έτσι ώστε να καταστεί μια ολοκληρωμένη πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ένας διακυβερνητικός πυλώνας προστέθηκε στον κοινοτικό πυλώνα και δημιουργήθηκαν πρωτόγωνα νομικά μέσα. Η συνεργασία αυτή, που εφαρμόστηκε μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης για την ΕΕ το 1993, δεν κρίθηκε ικανοποιητική τόσο όσον αφορά τη λειτουργία της όσο και τα αποτελέσματά της. Για το λόγο αυτό, η αναθεώρηση της ΣΕΕ επέφερε σημαντικές αλλαγές στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η συνθήκη η οποία τροποποιούσε και αντικαθιστούσε τη ΣΕΕ ήταν **η Συνθήκη του Άμστερνταμ**, η οποία μεταξύ άλλων προσέθεσε ένα νέο κεφάλαιο που αφορούσε **την Απασχόληση** στην ιδρυτική συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Αυτό ήταν αποτέλεσμα της δυσαρέσκειας που προκάλεσε η έλλειψη αναφοράς στην Απασχόληση από τη ΣΕΕ το 1992, όπως επίσης και αποτέλεσμα της πρωτοβουλίας που ανέλαβε **το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Έσσεν** της 9<sup>ης</sup> και 10<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1994 με σκοπό την καταπολέμηση της ανεργίας, απόρροια της επιβολής δύσκολων κοινωνικών επιλογών στα κράτη μέλη, τα οποία ήταν υποχρεωμένα να περιορίσουν τα ελλείμματα των προϋπολογισμών τους.

Η προώθηση της Απασχόλησης εμφανιζόταν ως ένας από τους πρώτους στόχους της ΕΕ και αποτελούσε «ζήτημα κοινού ενδιαφέροντος. Στόχος ήταν η επίτευξη **«υψηλού επιπέδου απασχόλησης»** χωρίς να αποδυναμωθεί η

ανταφωνιστικότητα της Ένωσης. Με σκοπό την επίτευξη αυτού του στόχου, ανατέθηκε μια νέα αρμοδιότητα στην Ένωση συμπληρωματική της αρμοδιότητας των κρατών μελών, η οποία απέβλεπε στο «**συντονισμό της στρατηγικής**» για την απασχόληση. Το στοιχείο κλειδί της στρατηγικής αυτής αποτελούσαν οι κατευθυντήριες γραμμές, οι οποίες ορίζονται κάθε χρόνο με πρότυπο τις κατευθυντήριες γραμμές που εγκρίθηκαν στο Έσσεν. Επίσης, προβλεπόταν η σύσταση μιας Επιτροπής Απασχόλησης που προσδιορίζεται με το νέο Τίτλο VIII. Έτσι, αποκαταστάθηκαν οι ισορροπίες ως προς τις μακροοικονομικές διατάξεις, ανταποκρινόμενες πάντα στις προσδοκίες των ευρωπαίων πολιτών σχετικά με την καταπολέμηση της ανεργίας. Στη διάρκεια του Συμβουλίου του Άμστερνταμ στις 16 και 17 Ιουνίου 1997, τα κράτη μέλη αποφάσισαν την πρόωρη εφαρμογή των νέων διατάξεων που αφορούσαν την απασχόληση και περιέχονται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Από την 1<sup>η</sup> Οκτωβρίου 1997, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε Κατευθυντήριες Γραμμές για τις Πολιτικές Απασχόλησης που τα κράτη μέλη ακολούθησαν από το 1998<sup>5</sup>.

### 1.3.1 Το προκαταρκτικό στάδιο στο Έσσεν.

**Το 1994 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Έσσεν** όρισε για πρώτη φορά σε ευρωπαϊκό επίπεδο, βραχυπρόθεσμες και μεσοπρόθεσμες γραμμές ενεργειών σχετικά με την απασχόληση. Επιβεβαιώνοντας το γεγονός, ότι αποτελούσε προτεραιότητα για την ΕΕ ο αγώνας κατά τις ανεργίας, τα συμπεράσματα αυτής της συνάντησης κορυφής υπογράμμιζαν τα διαρθρωτικά αίτια μεγάλου ποσοστού της ευρωπαϊκής ανεργίας και τον κρίσιμο ρόλο του υπεύθυνου διαλόγου μεταξύ των κοινωνικών εταίρων και του πολιτικού κόσμου για την επίλυση του προβλήματος.

Το ΕΣ είχε ορίσει επίσης 5 άξονες προτεραιοτήτων για τις πολιτικές των κρατών μελών όσον αφορά την Απασχόληση:

- 1) **την Προώθηση των επενδύσεων στην Επαγγελματική Κατάρτιση**, ώστε οι εργαζόμενοι να μπορούν να παρακολουθούν τις εξελίξεις της τεχνολογίας σε όλη τους τη ζωή,
- 2) **την αύξηση της Απασχόλησης** σε περιόδους ανάπτυξης (ιδιαίτερα μέσω μιας περισσότερο ευέλικτης οργάνωσης της εργασίας, μιας μισθοδοτικής πολιτικής η

---

<sup>5</sup> Βλ. Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης [www.europa.eu](http://www.europa.eu), σελ. 1-2, «*Η Ευρωπαϊκή Οικοδόμηση μέσω των Συνθηκών-Η Συνθήκη του Άμστερνταμ: Η Ένωση και οι Πολίτες: Απασχόληση*».

οποία θα ευνοούσε τις επενδύσεις που δημιουργούν θέσεις εργασίας και της ενθάρρυνσης πρωτοβουλιών σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο),

3) *τη μείωση του έμμεσου μισθολογικού κόστους*, ώστε να ενθαρρυνθεί κυρίως η πρόσληψη ανειδίκευτων εργαζομένων,

4) *τη μεγαλύτερη αποδοτικότητα της πολιτικής για την αγορά εργασίας* προσδιορίζοντας καλύτερα τα μέτρα αύξησης των μισθών και αξιολογώντας τακτικά την αποδοτικότητα των μέσων πολιτικής για την αγορά εργασίας και,

5) *την ενίσχυση των μέτρων που ευνοούν τις ομάδες που πλήττονται ιδιαίτερα από την ανεργία* και μάλιστα για μεγάλο χρονικό διάστημα (νέοι που εγκαταλείπουν το εκπαιδευτικό σύστημα χωρίς πτυχίο, ηλικιωμένοι, εργαζόμενοι και γυναίκες).

Οι συστάσεις αυτές εφαρμόστηκαν στα κράτη μέλη με τη μορφή πολυετών προγραμμάτων, όπου κάθε χρόνο η Επιτροπή συντάσσει έκθεση σχετικά με την πορεία της απασχόλησης και τις πολιτικές που ακολουθούν τα κράτη μέλη, τις οποίες και αξιολογεί με βάση τις καθορισμένες προτεραιότητες.

### 1.3.2 Το σύμφωνο εμπιστοσύνης.

Τον Ιούνιο του 1996, η Επιτροπή ξεκίνησε μια «Ενέργεια για την Απασχόληση στην Ευρώπη», ένα «**Σύμφωνο Εμπιστοσύνης**» με σκοπό να κινητοποιήσει όλους τους ενδιαφερόμενους παράγοντες σε κοινοτικό, εθνικό και τοπικό επίπεδο, να αξιοποιήσει το ευρωπαϊκό πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα που είναι δυνατόν να έχουν οι ενέργειες και να ενσωματώσει την καταπολέμηση της ανεργίας στις μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες κοινωνικές προοπτικές. Το ΕΣ στο Δουβλίνο το 1996 υποδέχτηκε θετικά αυτήν την πρωτοβουλία υπέρ της δέσμευσης όλων των οικονομικών και κοινωνικών παραγόντων και ζήτησε την ταχεία εφαρμογή των προγραμμάτων για τα τοπικά σύμφωνα απασχόλησης. Επιπλέον, η ΕΕ ξεκίνησε πολλές ενέργειες για την απασχόληση χάρη στα διαρθρωτικά ταμεία και στο **Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο**.

Περιλαμβάνοντας, λοιπόν, την Απασχόληση μεταξύ των κοινοτικών πολιτικών, καθώς και στην ημερήσια διάταξη όλων των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων, η Συνθήκη του Άμστερνταμ επέτρεψε την ανάπτυξη κοινοτικών πρωτοβουλιών όσον αφορά την απασχόληση καθώς και τη δημιουργία μιας συνεκτικής ευρωπαϊκής πολιτικής. Έτσι, ο νέος Τίτλος VIII έθεσε σε εφαρμογή μια συντονισμένη στρατηγική για την απασχόληση με σκοπό να προωθηθεί η εξειδίκευση και η ικανότητα

προσαρμογής του εργατικού δυναμικού, καθώς και αγορές εργασίας ικανές να αντιδράσουν ταχύτατα στις οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές<sup>6</sup>.

**Ο Τίτλος VIα στο άρθρο 109 Ν για την Απασχόληση** αναφέρει ότι:

☞ Τα κράτη μέλη και η Κοινότητα πρέπει να εργαστούν για την ανάπτυξη συντονισμένης στρατηγικής για την απασχόληση και δη για να προάγουν τη δημιουργία εξειδικευμένου, εκπαιδευμένου και ευπροσάρμοστου εργατικού δυναμικού και αγοράς εργασίας ανταποκρινόμενης στις εξελίξεις της οικονομίας, προκειμένου να επιτύχουν τους στόχους που ορίζονται στο άρθρο Β της ΣΕΕ και στο άρθρο 2 της παρούσας Συνθήκης.

**Στο άρθρο 109 Ξ** ότι:

☞ Τα κράτη μέλη μέσω των πολιτικών τους για την απασχόληση, οφείλουν να συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων που αναφέρονται στο άρθρο 109 Ν.

☞ Τα κράτη μέλη, έχοντας υπόψη τις εθνικές πρακτικές που έχουν σχέση με τον τομέα των εργασιακών σχέσεων, πρέπει να θεωρήσουν την προώθηση της απασχόλησης ως θέμα κοινού ενδιαφέροντος και να συντονίζουν τη σχετική δράση τους στα πλαίσια του Συμβουλίου.

**Στο άρθρο 109 Ο** ότι:

☞ Η Κοινότητα οφείλει να συμβάλλει στην επίτευξη υψηλού επιπέδου απασχόλησης ενθαρρύνοντας τη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών, υποστηρίζοντας και, εάν χρειάζεται, συμπληρώνοντας τη δράση τους. Ενεργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο, σέβεται τις αρμοδιότητες των κρατών μελών.

☞ Ο στόχος υψηλού επιπέδου απασχόλησης λαμβάνεται υπόψη κατά τη χάραξη και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δραστηριοτήτων.

**Στο άρθρο 109 Π** ότι:

☞ Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα εξετάζει κατ' έτος την κατάσταση της απασχόλησης στην Κοινότητα και να εκδίδει σχετικά συμπεράσματα, βάσει κοινής ετήσιας έκθεσης του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

**Στο άρθρο 109 Σ** ότι:

☞ Το Συμβούλιο, μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, οφείλει να συγκροτήσει συμβουλευτική Επιτροπή Απασχόλησης για την προώθηση του συντονισμού των πολιτικών των κρατών μελών για την απασχόληση και την αγορά εργασίας (Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 340 της 10<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1997, σελ. 38-40).

---

<sup>6</sup> Βλ. Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης [www.europa.eu](http://www.europa.eu), σελ. 3, «Η Ευρωπαϊκή Οικοδόμηση μέσω των Συνθηκών-Η Συνθήκη του Άμστερνταμ: Η Ένωση και οι Πολίτες: Απασχόληση».



Παράλληλα, εισάγονταν και άλλες διατάξεις που αναφέρονταν σε έναν ειδικό τομέα κοινωνικής πολιτικής, της αντιμετώπισης της μετανάστευσης και της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων.

### 1.3.3 Τα πρώτα βήματα για μια Πολιτική Μετανάστευσης.

Προκειμένου, λοιπόν, να αναπτυσσόταν ένας χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, η Συνθήκη του Άμστερνταμ εισήγαγε ένα νέο τίτλο (Τίτλος IIIα) που αφορούσε «θεωρήσεις για το άσυλο, τη μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων» στη ΣΕΚ. Ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων, το άσυλο, η μετανάστευση και η δικαστική συνεργασία σε αστικά θέματα εντάσσονταν στον πρώτο πυλώνα και ακολουθούσαν την κοινοτική μέθοδο. Ωστόσο, η «κοινοτικοποίηση» αυτή θα πραγματοποιούταν προοδευτικά και το αργότερο εντός 5 ετών από την έναρξη ισχύος της νέας συνθήκης. Μόνο η αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις παραμένει στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα, στον οποίο η νέα συνθήκη προσέθεσε την πρόληψη και την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας.

Συγκεκριμένα στον Τίτλο IV συγκεντρώνονται οι ακόλουθοι τομείς:

- ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων,
- ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων,
- το άσυλο, η μετανάστευση και η προστασία των δικαιωμάτων των υπηκόων των τρίτων χωρών,
- δικαστική συνεργασία σε αστικά θέματα.

Οι παραπάνω τομείς είχαν χαρακτηριστεί ως θέματα κοινού ενδιαφέροντος και, προηγουμένως, διέπονταν από τους κανόνες του Τίτλου IV της ΣΕΕ (Τρίτος Πυλώνας). Η Συνθήκη του Άμστερνταμ μετέφερε αυτούς τους τομείς στο πλαίσιο της Συνθήκης για την ίδρυση της ΕΚ όπου ο ρόλος των οργάνων είναι πολύ διαφορετικός από εκείνον που προβλεπόταν στον Τίτλο IV.

Οι διατάξεις για την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις αποσκοπούσαν στην πρόληψη και την καταπολέμηση των ακόλουθων φαινομένων:

- 1) του ρατσισμού και της ξενοφοβίας,
- 2) της τρομοκρατίας,

- 3) της εμπορίας ανθρώπων και των εγκλημάτων κατά παιδιών,
- 4) της παράνομης διακίνησης ναρκωτικών,
- 5) της παράνομης διακίνησης όπλων,
- 6) της δωροδοκίας και της απάτης<sup>7</sup>.

Τα κράτη μέλη, επομένως, επωμίζονταν το ειδικό βάρος της διακρατικής συνεργασίας υπερβαίνοντας τις εθνικές αρμοδιότητες, ώστε να υπάρξει όσο το δυνατόν αποτελεσματική λειτουργία στην καταπολέμηση αυτών των φαινομένων. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ αποτέλεσε την απαρχή εξέλιξης αυτών των τομέων πολιτικής που αποσκοπούσαν α) στη στενότερη διακρατική συνεργασία και β) στη στοχοθέτηση σαφών προτεραιοτήτων για τη μελλοντική πορεία και λειτουργία της Ένωσης. Προτεραιότητες οι οποίες θα αφορούσαν περισσότερο κοινωνικά ζητήματα, όπως η απασχόληση, η εκπαίδευση και η κατάρτιση και η μετανάστευση.

5 χρόνια μετά την ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ, το Συμβούλιο καλούσαν να θεσπίσει μέτρα για θέματα σχετικά με το άσυλο και τη μετανάστευση. Εντούτοις, τα μέτρα που αφορούσαν την κατανομή των προσπαθειών μεταξύ των κρατών μελών για την υποδοχή προσφύγων και εκτοπισθέντων, οι προϋποθέσεις εσόδου και διαμονής των μεταναστών όπως τα δικαιώματα των υπηκόων τρίτων χωρών εξαιρούνταν της προθεσμίας αυτής.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, για πρώτη φορά στην ιστορία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, εισάγει νέες πολιτικές που αφορούν το Άσυλο και τη Μετανάστευση. Οι διεθνείς κανόνες για το άσυλο είχαν καθοριστεί στο πλαίσιο της σύμβασης *της Γενεύης του 1951 και του Πρωτοκόλλου της Νέας Υόρκης του 1967* σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων. Επιπλέον, ζητήματα που αφορούν την πολιτική ασύλου διεκπεραιώνονται σε συνεννόηση με *την Ύψιστη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών* για τους πρόσφυγες καθώς και με άλλους διεθνείς οργανισμούς. Στο πλαίσιο αυτό, το Συμβούλιο θέσπισε μέτρα προκειμένου να καθοριστούν:

- τα κριτήρια και οι μηχανισμοί για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους το οποίο είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που έχει υποβληθεί σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας,
- οι ελάχιστες προδιαγραφές για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη,

---

<sup>7</sup> Βλ. Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης [www.europa.eu](http://www.europa.eu), σελ. 1-3, «Η Ευρωπαϊκή Οικοδόμηση μέσω των Συνθηκών-Η Συνθήκη του Άμστερνταμ».

→ οι ελάχιστες προδιαγραφές για την αναγνώριση υπηκόων τρίτων χωρών ως προσφύγων,

→ οι ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν ή ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα.

Επίσης, θεσπίστηκαν μέτρα που αφορούσαν:

A) τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε εκτοπισθέντες από τρίτες χώρες, οι οποίοι δεν μπορούν να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους και σε άλλα πρόσωπα που χρειάζονται διεθνή προστασία,

B) την επιδίωξη δίκαιης κατανομής των βαρών των κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής προσφύγων και εκτοπισθέντων. Το συγκεκριμένο μέτρο αναδείκνυε το πρόβλημα του μεγάλου κύματος προσφύγων από την Πρώην Γιουγκοσλαβία προς τη Γερμανία και απέδειξε τη χρησιμότητά του σε περίπτωση που επαναλαμβανόταν μια παρόμοια κατάσταση.

Ως προς το ζήτημα της Μεταναστευτικής πολιτικής, θα λαμβάνονταν μέτρα που αφορούσαν α) τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής, όπως επίσης και τις προδιαγραφές διαδικασιών κατά τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν θεωρήσεις και άδειες παραμονής μακράς διάρκειας, ιδίως εκείνων που αποσκοπούν στην επανένωση οικογενειών και β) την παράνομη μετανάστευση και παράνομη διαμονή, συμπεριλαμβανομένου του επαναπατρισμού παρανόμως διαμενόντων. Τέλος, θα θεσπίζονταν μέτρα που θα καθόριζαν τα δικαιώματα και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι υπήκοοι τρίτων χωρών, οι οποίοι διαμένουν νομίμως σε κράτος μέλος, θα μπορούν να διαμένουν σε άλλα κράτη μέλη. Επιπλέον, τα κράτη μέλη μπορούσαν να διατηρήσουν ή να εισάγουν στην πολιτική τους για τη μετανάστευση εθνικές διατάξεις που συμβιβάζονταν με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και τις διεθνείς συμφωνίες.

Συγκεκριμένα ο **Τίτλος IIIα** αναφέρει ότι:

☞ Εντός 5 ετών από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ πρέπει να ληφθούν μέτρα για την εξασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, σε συνδυασμό με μέτρα για τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 73 I και του άρθρου 73 K της ΣΕΕ. **Ως προς τη μεταναστευτική πολιτική** θεσπίστηκαν μέτρα που αφορούσαν: α) τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής και προδιαγραφές διαδικασιών κατά τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν θεωρήσεις και άδειες διαμονής μακράς διάρκειας, συμπεριλαμβανομένων που, αποσκοπούν στην επανένωση οικογενειών, β) την

παράνομη μετανάστευση και παράνομη διαμονή, συμπεριλαμβανομένου του επαναπατρισμού παρανόμως διαμενόντων (Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 340 της 10<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1997, σελ. 33-35).

Είναι η πρώτη φορά που γίνεται σαφής αναφορά στην κατάρτιση μεταναστευτικής πολιτικής καθώς και των δράσεων που σχετίζονται με την περάτωση των διαδικασιών παραμονής και των δικαιωμάτων υπηκόων τρίτων χωρών. Ουσιαστικά, τα παραπάνω μέτρα αποτελούν των προάγγελο της ενιαίας Μεταναστευτικής Πολιτικής η οποία θα καθορίζονταν στις γενικές αρχές της το 1999 στη Σύνοδο Κορυφής του Τάμπερε.

Στο σύνολο της Κοινωνικής Πολιτικής, η Συνθήκη του Άμστερνταμ ενέταξε μια ενισχυμένη **Κοινωνική Συμφωνία** στο πλαίσιο της συνθήκης για την ίδρυση της ΕΚ. Από αυτό το σημείο όλες οι συμφωνίες που υπέγραψαν τα κράτη μέλη επεκτείνονται και στο Ηνωμένο Βασίλειο που είχε εξαιρεθεί ήδη από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ<sup>8</sup> με το σχετικό Κοινωνικό Πρωτόκολλο. Η συμφωνία αυτή αποκατέστησε την ενότητα και τη συνοχή της κοινωνικής πολιτικής της Κοινότητας και επέτρεψε τη συχνότερη χρήση των διατάξεων της συνθήκης για την ίδρυση της ΕΚ από κοινωνική άποψη και τη διεύρυνση των τομέων δράσης αυτής της κοινοτικής πολιτικής. Ως προς την ουσία της, η ένταξη της **Κοινωνικής Συμφωνίας** τροποποίησε ορισμένες διατάξεις της ΣΕΚ και ενίσχυσε άλλες που αφορούσαν την ισότητα των ευκαιριών και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού.

Η νέα συνθήκη προέβλεψε τη συγχώνευση των δύο νομικών βάσεων στις οποίες στηριζόταν μέχρι σήμερα η κοινωνική πολιτική ήτοι:

- ➔ της συνθήκης για την ίδρυση της ΕΚ, που περιείχε διατάξεις σχετικά με όλα τα κράτη μέλη (Τίτλος XI, πρώην Τίτλος VIII),
- ➔ της Κοινωνικής Συμφωνίας της συνημμένης στο πρωτόκολλο σχετικά με την Κοινωνική Πολιτική, η οποία περιείχε διατάξεις που αφορούσαν τους τότε «14» που την υπέγραψαν.

Το άρθρο 136 (πρώην 117) υπενθύμιζε ότι η κοινωνική πολιτική υπαγόταν στην από κοινού αρμοδιότητα της ΕΚ και των κρατών μελών. Εντούτοις, έστω και αν ο κύριος ρόλος της Κοινότητας ήταν να υποστηρίζει και να συμπληρώνει τη δράση των κρατών μελών, η ένταξη της Κοινωνικής επέκτεινε ουσιαστικά τις αρμοδιότητες της στον εν λόγω τομέα. Επιπλέον, η Κοινότητα και τα κράτη μέλη όρισαν κοινωνικά

---

<sup>8</sup> Βλ. Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης [www.europa.eu](http://www.europa.eu), σελ. 1, «Η Ευρωπαϊκή Οικοδόμηση μέσω των Συνθηκών-Η Συνθήκη του Άμστερνταμ: Η Ένωση και ο Πολίτης».

δικαιώματα που κρίνονταν θεμελιώδη με βάση δύο κείμενα 1) τον *Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη που υπογράφηκε στο Τορίνο στις 18-10-1961* και 2) τον *Κοινοτικό Χάρτη Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων του 1989*. Αυτά τα θεμελιώδη δικαιώματα αφορούσαν κυρίως την απασχόληση, τις συνθήκες διαβίωσης και εργασίας, την κοινωνική προστασία, τον κοινωνικό διάλογο και την καταπολέμηση των διαφόρων μορφών αποκλεισμού.

#### 1.3.4 Η Ένταξη της Κοινωνικής Συμφωνίας.

Η Κοινωνική Συμφωνία είχε συναφθεί στη διάρκεια της Διακυβερνητική Διάσκεψης σχετικά με την Πολιτική Ένωση το 1992 (το Κοινωνικό Πρωτόκολλο που προαναφέρθηκε), όπου το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετείχε. Αυτό το κείμενο βασιζόταν στον Κοινοτικό Χάρτη που εγκρίθηκε το 1989. Το πρωτόκολλο αυτό σχετικά με την κοινωνική πολιτική καταργήθηκε και η κοινωνική συμφωνία εντάχθηκε στις διατάξεις του Τίτλου XI για την ίδρυση της ΕΚ. Η ΕΚ μπορούσε στο εξής να ενεργήσει ή να ενισχύσει τη δράση της στους ακόλουθους τομείς:

- ↳ τη βελτίωση του περιβάλλοντος εργασίας για την προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων,
- ↳ τις συνθήκες εργασίας,
- ↳ την πληροφόρηση και διαβούλευση των εργαζομένων,
- ↳ την ένταξη των ατόμων που αποκλείονται από την αγορά εργασίας,
- ↳ την ισότητα μεταχείρισης μεταξύ ανδρών και γυναικών.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ προσέθεσε, επίσης, τη δυνατότητα θέσπισης μέτρων που παρείχαν κίνητρα για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού<sup>9</sup>. Παράλληλα, αναγνωρίστηκε ο θεμελιώδης ρόλος των Κοινωνικών Εταίρων δίνοντάς τους τη δυνατότητα να παρεμβαίνουν στα διάφορα στάδια της νομοθετικής διαδικασίας, πράγμα το οποίο τους επιτρέπει να διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο τόσο κατά την κατάρτιση νέων μέτρων όσο και κατά την εφαρμογή τους.

Επιπρόσθετα, τα κράτη μέλη όφειλαν να εξασφαλίσουν την ισότητα αμοιβής μεταξύ των δύο φύλων για την ίδια εργασία. Χάρη στη Συνθήκη του Άμστερνταμ εισήχθη νέα νομική βάση για τα μέτρα που αφορούν την ισότητα ευκαιριών και μεταχείρισης μεταξύ γυναικών και ανδρών στην εργασία.

---

<sup>9</sup> Βλ. Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης [www.europa.eu](http://www.europa.eu), σελ. 2, «Η Ευρωπαϊκή Οικοδόμηση μέσω των Συνθηκών-Η Συνθήκη του Άμστερνταμ: Η Ένωση και ο Πολίτης».

### 1.3.5 Θεμελιώδη δικαιώματα και καταπολέμηση των διακρίσεων.

Ελλείπει ειδικών διατάξεων όσον αφορά τα θεμελιώδη δικαιώματα στις ιδρυτικές συνθήκες, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο κατάρτισε προοδευτικά ένα αποτελεσματικό σύστημα διασφάλισης των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ένωσης. Δύο βασικά στοιχεία διευκόλυναν τη δράση του Δικαστηρίου:

- ➔ το άρθρο 220 (πρώην 164) της ΣΕΚ, το οποίο προέβλεπε ότι το Δικαστήριο εξασφαλίζει την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή της Συνθήκης,
- ➔ η πολιτική διάσταση της κοινοτικής οικοδόμησης η οποία βασίζεται σε ένα ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο που εγγυάται τα αναγνωρισμένα από τα κράτη μέλη θεμελιώδη δικαιώματα.

Με την προβολή των θεμελιωδών δικαιωμάτων επιβεβαιώθηκε επίσημα ο σεβασμός στα δικαιώματα του ανθρώπου. Ειδικότερα προβλεπόταν:

- ➔ η τροποποίηση του άρθρου 6 (πρώην ΣΤ) της ΣΕΕ προκειμένου να παγιωθεί η αρχή του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών,
- ➔ η καθιέρωση μιας διαδικασίας που θα ακολουθούταν σε περίπτωση παραβίασης από κράτος μέλος των αρχών στις οποίες βασίζεται η Ένωση,
- ➔ η αποτελεσματικότερη καταπολέμηση των διακρίσεων όχι μόνο εκείνων που βασίζονται στο φύλο, στη φυλετική ή εθνική καταγωγή, στη θρησκεία ή στις πεποιθήσεις, στην αναπηρία, την ηλικία ή το γενετήσιο προσανατολισμό,
- ➔ η αναγραφή νέων διατάξεων όσον αφορά την ισότητα μεταξύ των ανδρών και γυναικών στη ΣΕΚ,
- ➔ η ενισχυμένη προστασία των φυσικών προσώπων όσον αφορά την επεξεργασία και την κοινοποίηση των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα,
- ➔ η ενσωμάτωση στην τελική πράξη δηλώσεων για την κατάργηση της ποινής του θανάτου, το σεβασμό του καθεστώτος των εκκλησιών και των μη ομολογιακών ενώσεων όπως και των αναγκών των ατόμων με ειδικές ανάγκες<sup>10</sup>.

Στο πλαίσιο της συνέχισης της ευρωπαϊκής οικοδόμησης, οι τομείς δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης διευρύνθηκαν προοδευτικά και αντικατόπτριζαν τη βούληση των κρατών μελών για την ανάληψη κοινών δράσεων σε τομείς που

---

<sup>10</sup> Βλ. Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης [www.europa.eu](http://www.europa.eu), σελ. 1-2, «Η Ευρωπαϊκή Οικοδόμηση μέσω των Συνθηκών-Η Συνθήκη του Άμστερνταμ: Ελευθερία, Ασφάλεια και Δικαιοσύνη».

υπάγονταν στην εθνική δικαιοδοσία, όπως για παράδειγμα η εσωτερική ασφάλεια και η καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας. Οι εξελίξεις αυτές, που υπερέβαιναν το τομεακό πλαίσιο των πρώτων σταδίων της ευρωπαϊκής οικοδόμησης και που αφορούν την καθημερινή ζωή των ευρωπαίων πολιτών, κατεδείκνυαν την ανάγκη ύπαρξης σαφών νομοθετικών κειμένων που θα όριζαν ρητά το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως βασική αρχή της ΕΕ. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ ανταποκρίθηκε πλήρως στην ανάγκη αυτή, γιατί συμπεριέλαβε σαφώς τομεακές πολιτικές δράσεων, με συνέπεια την εγκαθίδρυση του θεμέλιου λίθου μιας Ευρώπης με ένα πιο Κοινωνικό Πρόσωπο κι ευαισθησίες.

Το άρθρο 12 της ΣΕΚ προέβλεπε την απαγόρευση κάθε διάκριση λόγω ιθαγένειας. Παράλληλα υπογραμμιζόταν η αρχή της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών, αλλά μόνο ως προς την ισότητα της αμοιβής. Η νέα συνθήκη ενίσχυε την αρχή της ισότητας προσθέτοντας δύο διατάξεις όπου:

- A) σύμφωνα με το άρθρο 13 το Συμβούλιο μπορούσε να λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φύλου ή εθνικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού,
- B) το άρθρο 13 τόνιζε την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω αναπηρίας.

Τέλος, αποστολή της Κοινότητας ήταν η προώθηση της ισότητας μεταξύ των δύο φύλων εξαλείφοντας κάθε είδους ανισότητα (τροποποίηση άρθρων 2 και 3)<sup>11</sup>.

Παρατηρούμε ότι η Συνθήκη του Άμστερνταμ έκανε αρκετά βήματα εμπρός όσον αφορά θέματα που απασχολούν τους πολίτες και την καθημερινότητά τους. Ζητήματα που βραχυπρόθεσμα θα αναδεικνύονταν σε υψίστης σημασίας και πρώτης προτεραιότητας για την Ένωση. Είναι χαρακτηριστικό, ότι πριν τη νέα Συνθήκη της Νίκαιας που τροποποιούσε αυτή του Άμστερνταμ κυρίως σε ότι είχε να κάνει με τα θεσμικά ζητήματα τα οποία εκκρεμούσαν προς διευθέτηση, συμφωνήθηκε από τους ηγέτες της Ένωσης και υιοθετήθηκε ομόφωνα **η Κοινωνική Ατζέντα της Λισσαβόνας ή Ατζέντα 2000**, που καθόριζε σαφώς τους στόχους της Κοινωνικής Πολιτικής της Ένωσης και όχι μόνο. Η Ατζέντα 2000 θα αναλυθεί στο επόμενο κεφάλαιο.

Παρόλα αυτά, αν και η Συνθήκη της Νίκαιας καλούταν να συμπληρώσει και να ολοκληρώσει τα θεσμικά κενά, ως πρώτη προτεραιότητα, από την προηγούμενη συνθήκη, έγιναν κάποιες μικρές αλλά ουσιαστικές βελτιώσεις στους τομείς της Κοινωνικής Πολιτικής, της Μετανάστευσης και της Απασχόλησης.

---

<sup>11</sup> Βλ. Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης [www.europa.eu](http://www.europa.eu), σελ. 4-5, «Η Ευρωπαϊκή Οικοδόμηση μέσω των Συνθηκών-Η Συνθήκη του Άμστερνταμ: Ελευθερία, Ασφάλεια και Δικαιοσύνη».

## 1.4 Η Συνθήκη της Νίκαιας.



Έπειτα από διαπραγματεύσεις διάρκειας έντεκα μηνών, η *Διακυβερνητική Διάσκεψη* που άρχισε τις εργασίες της τον Φεβρουάριο του 2000, κατέληξε **στη Συνθήκη της Νίκαιας**, η οποία οριστικοποιήθηκε σε πολιτικό επίπεδο κατά τη διάρκεια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Νίκαιας στις 11 Δεκεμβρίου 2000 από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων και υπογράφηκε στις 26 Φεβρουαρίου 2001. Η Συνθήκη τέθηκε σε ισχύ την 1<sup>η</sup> Φεβρουαρίου 2003 αφού επικυρώθηκε από τα τότε «15» κράτη μέλη της ΕΕ σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες τους.

Η σύγκλιση της ΔΔ του 2000 προβλεπόταν ρητά στο πρωτόκολλο της Συνθήκης του Άμστερνταμ σχετικά με τα όργανα ενόψει της διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συγκεκριμένα το πρωτόκολλο προέβλεπε ότι «*έναν τουλάχιστον χρόνο πριν τα κράτη μέλη της ΕΕ υπερβούν τα είκοσι, θα συγκληθεί διάσκεψη των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών προκειμένου να προβεί σε συνολική αναθεώρηση των διατάξεων των Συνθηκών που αφορούν τη σύνθεση και τη λειτουργία των οργάνων*». Το **ΕΣ της Κολωνίας το 1999** επιβεβαίωσε την αναγκαιότητα αυτή για να επιλυθούν τα θεσμικά ζητήματα που δεν είχαν διευθετηθεί στο Άμστερνταμ και που έπρεπε να διευθετηθούν οπωσδήποτε πριν από τη διεύρυνση (μέγεθος και σύνθεση Επιτροπής, στάθμιση ψήφων στο Συμβούλιο, επέκταση συστήματος λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία, καθώς και κάθε άλλη τροποποίηση που έπρεπε να επέλθει στις Συνθήκες, όσον αφορά τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, το ζήτημα των ενισχυμένων συνεργασιών). Η διάσκεψη των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών συγκλήθηκε στις 14 Φεβρουαρίου 2000 υπό την πορτογαλική προεδρία, κατόπιν διαβούλευσης με την Επιτροπή και το Κοινοβούλιο, των οποίων οι γνώμες αποτελούν απαραίτητη



προϋπόθεση για τη σύγκληση ΔΔ. Από τον Ιούλιο του 2000 και μετά, η ΔΔ συνέχισε τις εργασίες της υπό τη γαλλική προεδρία.

Στην τροποποίηση των συνθηκών, μεταξύ άλλων, προσαρτήθηκαν και 4 πρωτόκολλα:

A) το πρωτόκολλο για τη διεύρυνση της ΕΕ, που περιείχε διατάξεις σχετικά με τη σύνθεση του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής, καθώς και με τη στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο,

B) το πρωτόκολλο περί Οργανισμού του Δικαστηρίου και του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων,

Γ) το πρωτόκολλο σχετικά με τις δημοσιονομικές συνέπειες από τη λήξη της Συνθήκης ΕΚΑΧ (Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα),

Δ) το πρωτόκολλο σχετικά με το άρθρο 67 της Συνθήκης περί της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (διοικητική συνεργασία μεταξύ των αρχών των κρατών μελών για θέματα που έχουν σχέση με **«θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων»**)<sup>12</sup>.

Με τις νέες τροποποιήσεις που επήλθαν, άλλαξε και το σύστημα λήψης αποφάσεων για συγκεκριμένες πολιτικές της Κοινότητας με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο για το σύνολο ή ενδεχομένως, για μέρος των σχετικών άρθρων.

Έτσι, όσον αφορά **το άρθρο 13 για την Καταπολέμηση των διακρίσεων**, εισάγεται η ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία που αφορά τα κοινοτικά μέτρα ενθάρρυνσης, αποκλειόμενης της εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού.

**Στο άρθρο 18 που αφορά την υπηκοότητα**, εισήχθη η ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία για τις δράσεις της Κοινότητας που διασφαλίζουν και διευκολύνουν την άσκηση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και ελεύθερης διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών.

Σύμφωνα με τις διατάξεις **του άρθρου 67**, το Συμβούλιο μπορούσε να αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, **μέτρα ασύλου, προσφύγων, εκτοπισθέντων, μεταναστευτικής πολιτικής και δικαιωμάτων υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν μόνιμα σε κράτος μέλος**, με την προϋπόθεση ότι το εν λόγω όργανο είχε

---

<sup>12</sup> Βλ. Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης, [www.europa.eu](http://www.europa.eu), σελ.1-3, «Η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση μέσω των Συνθηκών-Η Συνθήκη της Νίκαιας-Ιστορικό και διάρθρωση της Συνθήκης».

προηγουμένως αποφασίσει με ομοφωνία επί κοινοτικής νομοθεσίας που καθορίζει τους κοινούς κανόνες και τις βασικές αρχές που διέπουν τα ζητήματα αυτά.. Επίσης, σε αυτά τα ζητήματα ίσχυε και η διαδικασία της συναπόφασης.

Τέλος, η Συνθήκη της Νίκαιας, **στο άρθρο 137 περί Κοινωνικής Πολιτικής**, δεν επέκτεινε τη ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία, αλλά εισήγαγε μία ρήτρα «γέφυρας» για ορισμένους τομείς που εξακολουθούν να υπόκεινται σε ομοφωνία, όπως η προστασία των εργαζομένων σε περίπτωση καταγγελίας της σύμβασης εργασίας, την εκπροσώπηση και συλλογική υπεράσπιση των συμφερόντων των εργαζομένων και τις συνθήκες απασχόλησης των υπηκόων των τρίτων χωρών<sup>13</sup>.

**Στον Τίτλο VIII** που αναφέρεται **στην Απασχόληση**, οι διατάξεις των άρθρων 109 Ν, 109 Ξ, 109 Ο, 109 Π, 109 Σ της Συνθήκης του Άμστερνταμ παρέμειναν ως είχαν με αντικατάσταση τους από τα άρθρα 125, 126, 127, 128, 130 αντίστοιχα (Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, σελ. 57-59 - *Eur-lex, Η Συνθήκη της Νίκαιας-Τίτλος VIII, Απασχόληση*).

**Στον Τίτλο XI** που αναφέρεται **στην Κοινωνική Πολιτική, την Παιδεία, την Επαγγελματική Εκπαίδευση και τη Νεολαία**, η Συνθήκη της Νίκαιας επιβεβαιώνει ότι η Κοινότητα και τα κράτη μέλη, έχοντας υπόψη τα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα όπως αυτά που ορίζονται στον *Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη του Τορίνο και στον Κοινοτικό Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων*, έχουν ως στόχο την προώθηση της απασχόλησης, τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης κι εργασίας, ώστε να καταστήσουν δυνατή την εναρμόνισή τους με παράλληλη διατήρηση της προόδου, την κατάλληλη κοινωνική προστασία, τον κοινωνικό διάλογο και την ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων που θα επιτρέψουν ένα υψηλό και διαρκές επίπεδο απασχόλησης και την καταπολέμηση του αποκλεισμού.

Προς τούτο, η Κοινότητα και τα κράτη μέλη πρέπει να εφαρμόσουν μέτρα στα οποία λαμβάνεται υπόψη η ποικιλομορφία των εθνικών πρακτικών, ιδιαιτέρως στον τομέα των συμβατικών σχέσεων, καθώς και η ανάγκη να διατηρηθεί η ανταγωνιστικότητα της οικονομίας της Κοινότητας.

Προκειμένου να προχωρήσει η υλοποίηση των παραπάνω στόχων η νέα Συνθήκη έδωσε τη δυνατότητα στην Κοινότητα να υποστηρίξει και να συμπληρώσει τη δράση των κρατών μελών στους ακόλουθους τομείς:

---

<sup>13</sup> Βλ. Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης, [www.europa.eu](http://www.europa.eu), σελ.1-3, «*Η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση μέσω των Συνθηκών-Η Συνθήκη της Νίκαιας-Η διαδικασία λήψης αποφάσεων-Πολιτικές της Κοινότητας*».

- στη βελτίωση, ιδιαιτέρως, του περιβάλλοντος εργασίας, με σκοπό την προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων,
- στους όρους εργασίας,
- στην κοινωνική ασφάλιση και την κοινωνική προστασία των εργαζομένων,
- στην προστασία των εργαζομένων σε περίπτωση καταγγελίας της σύμβασης εργασίας,
- στην ενημέρωση και διαβούλευση με τους εργαζομένους,
- στην εκπροσώπηση και τη συλλογική υπεράσπιση των συμφερόντων των εργαζομένων και εργοδοτών, συμπεριλαμβανομένης της συνδιαχείρισης,
- στις συνθήκες απασχόλησης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στο έδαφος της Κοινότητας,
- στην αφομοίωση των αποκλειόμενων από την αγορά εργασίας προσώπων,
- στην ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών όσον αφορά τις ευκαιρίες στην αγορά εργασίας και τη μεταχείριση στην εργασία,
- στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού,
- στον εκσυγχρονισμό των συστημάτων κοινωνικής προστασίας (Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, σελ. 62-63 - *Eur-lex, Η Συνθήκη της Νίκαιας-Τίτλος XI, Κεφάλαιο I-Κοινωνικές Διατάξεις*).

Τέλος, στο Κεφάλαιο 3 του ίδιου Τίτλου που αφορά **την Παιδεία, την Επαγγελματική Εκπαίδευση και τη Νεολαία (άρθρο 149)** η δράση της Κοινότητας έχει ως στόχο:

- να αναπτύσσει την ευρωπαϊκή διάσταση της παιδείας, μέσω ιδίως της εκμάθησης και της διάδοσης των γλωσσών των κρατών μελών,
- να ευνοήσει την κινητικότητα φοιτητών κι εκπαιδευτικών, μεταξύ άλλων και μέσω της ακαδημαϊκής αναγνώρισης διπλωμάτων και περιόδων σπουδών,
- να προωθήσει τη συνεργασία μεταξύ των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων,
- να αναπτύσσει την ανταλλαγή πληροφοριών κι εμπειριών για τα κοινά προβλήματα των εκπαιδευτικών συστημάτων των κρατών μελών,
- να ευνοήσει την ανάπτυξη των ανταλλαγών νέων, καθώς και οργανωτών κοινωνικομορφωτικών δραστηριοτήτων και,
- να ενθαρρύνει την ανάπτυξη της εκπαίδευσης εξ αποστάσεως.

Ως προς **την Πολιτική Επαγγελματικής Εκπαίδευσης (άρθρο 150)**, η Κοινότητα έθεσε ως στόχους:

- να διευκολύνει την προσαρμογή στις μεταλλάξεις της βιομηχανίας, ιδίως μέσω της επαγγελματικής εκπαίδευσης και του επαγγελματικού αναπροσανατολισμού,
- να βελτιώσει την αρχική επαγγελματική εκπαίδευση και τη συνεχή κατάρτιση, για να διευκολυνθεί η επαγγελματική ένταξη κι επανένταξη στην αγορά της εργασίας,
- να διευκολυνθεί η πρόσβαση στην επαγγελματική εκπαίδευση και η ενίσχυση της κινητικότητας των εκπαιδευτών και των εκπαιδευομένων και ιδίως των νέων,
- να τονωθεί η συνεργασία μεταξύ εκπαιδευτικών ιδρυμάτων κι επιχειρήσεων στον τομέα της κατάρτισης και,
- να αναπτυχθεί η ανταλλαγή πληροφοριών κι εμπειριών για τα κοινά προβλήματα των συστημάτων κατάρτισης των κρατών μελών (Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, σελ. 68-69 - *Eur-lex, Η Συνθήκη της Νίκαιας-Τίτλος XI, Κεφάλαιο 3 – Παιδεία, Επαγγελματική Εκπαίδευση και Νεολαία*).

Αν και η Συνθήκη της Νίκαιας διευθέτησε, ουσιαστικά, το θεσμικό ζήτημα που εκκρεμούσε ήδη από το Άμστερνταμ, επιβεβαίωσε και τόνισε τη ουσιαστική εφαρμογή της *Κοινωνικής Πολιτικής και των θεμάτων Κατάρτισης*, καθώς οι προκλήσεις του 21<sup>ου</sup> αιώνα έπρεπε να αντιμετωπιστούν με συνέπεια και αποτελεσματικότητα. Ήδη, ήταν στο ξεκίνημά της η Ατζέντα της Λισσαβόνας (Ατζέντα 2000), η οποία έθεσε ως κύριο στόχο την πλήρη εφαρμογή της Πολιτικής Απασχόλησης και την επίτευξη της Κοινωνικής Συνοχής (ανάλυση σε επόμενο Κεφάλαιο) σε όλα τα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένων και των υπό ένταξη νέων μελών. Γι' αυτό το λόγο, η Ευρωπαϊκή Ένωση ήταν αποφασισμένη να διαμορφώσει ένα πιο Κοινωνικό πρόσωπο για όλους τους πολίτες της με την πορεία των στόχων της να έχει βάθος δεκαετίας. Παράλληλα, τέθηκαν οι βάσεις για την κατάρτιση μιας ολοκληρωμένης Μεταναστευτικής Πολιτικής, η οποία θα έδινε τη δυνατότητα σε ανθρώπους που αγωνίζονται για την ένταξή τους, ή καλύτερα την επανένταξή-ενσωμάτωσή τους στις κοινωνίες υποδοχής, να αισθάνονται ισότιμοι πολίτες και πάνω απ' όλα άνθρωποι.

Παράλληλα, στο ενδιάμεσο χρονικό διάστημα έπρεπε να διευθετηθεί ένα υψίστης πολιτικής σημασίας ζήτημα, αυτό του *Ευρωσυντάγματος*. Το 2007 υπογράφηκε στη Λισσαβόνα η *Μεταρρυθμιστική Συνθήκη (Συνθήκη της Λισσαβόνας)*, η οποία αντικαθιστούσε ουσιαστικά το σχέδιο του Ευρωσυντάγματος που είχε παρουσιαστεί το 2003 στη *Σύνοδο Κορυφής της Θεσσαλονίκης* αλλά απορρίφθηκε ύστερα από δημοψηφίσματα που έγιναν στη Γαλλία και την Ολλανδία.

Σύμφωνα με τη νέα Συνθήκη και αν τελικά υπερψηφιστεί από τα Εθνικά Κοινοβούλια, εξαιρουμένης της Ιρλανδίας που θα διεξαχθεί δημοψήφισμα, θα αλλάξουν πολλά οργανωτικά ζητήματα της λειτουργίας της ΕΕ, καθώς η Ένωση αριθμεί πλέον 27 κράτη μέλη. Το αν επήλθαν και ουσιαστικές αλλαγές, τροποποιήσεις ή προσθήκες στους προαναφερθέντες τομείς πολιτικής θα διαπιστωθεί στη συνέχεια.

### **1.5 Η Συνθήκη της Λισσαβόνας ή Μεταρρυθμιστική Συνθήκη.**



Στις 13 Δεκεμβρίου 2007 οι ηγέτες της ΕΕ υπέγραψαν τη *Συνθήκη της Λισσαβόνας*, τερματίζοντας με αυτόν τον τρόπο τις πολυετείς διαπραγματεύσεις σχετικά με θεσμικά ζητήματα. Η νέα Συνθήκη τροποποιεί τις δύο βασικές συνθήκες της ΕΕ: τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Η τελευταία θα μετονομαστεί σε Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επίσης, επισυνάπτονται μια σειρά πρωτοκόλλων και δηλώσεων.

Στη νέα Συνθήκη ενισχύεται ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς και των Εθνικών Κοινοβουλίων, με περισσότερες ευκαιρίες για τους πολίτες να έχουν λόγο στα ευρωπαϊκά τεκταινόμενα αλλά και με πιο συγκεκριμένη εικόνα για το ποιος κάνει τι σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Επίσης, γίνεται πιο αποτελεσματική η διαδικασία λήψης αποφάσεων, επεκτείνοντας την ειδική πλειοψηφία σε νέους τομείς πολιτικής. Από το 2014 και μετά η ειδική πλειοψηφία υπολογίζεται βάσει της διττής πλειοψηφίας των κρατών μελών και του πληθυσμού, γεγονός που αντιπροσωπεύει τη διττή νομιμότητα της Ένωσης. Διττή πλειοψηφία επιτυγχάνεται όταν μια απόφαση λαμβάνεται από το 55% των κρατών μελών που αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το 65% του πληθυσμού της Ένωσης. Παράλληλα, καθιερώνεται το αξίωμα του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ο οποίος εκλέγεται για δυόμιση χρόνια, εισάγεται άμεση σχέση της εκλογής του Προέδρου της Επιτροπής και των

αποτελεσμάτων των ευρωεκλογών, προβλέπονται νέες ρυθμίσεις για τη μελλοντική σύνθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και για μία μικρότερη Επιτροπή και διατυπώνονται σαφέστεροι κανόνες ενισχυμένης συνεργασίας καθώς και δημοσιονομικές διατάξεις.

Επίσης, δίνονται περισσότερες δυνατότητες στην Ένωση να δραστηριοποιηθεί σε διάφορους τομείς μείζονος σημασίας, όπως *οι τομείς ελευθερίας, ασφάλειας, δικαιοσύνης και η καταπολέμηση του εγκλήματος και της τρομοκρατίας*. Στόχος είναι η Ένωση να γίνει ένας *ευρύς χώρος των δικαιωμάτων, των αξιών, της ελευθερίας, της αλληλεγγύης και της ασφάλειας με ταυτόχρονη προώθηση των αξιών της Ένωσης και την ενσωμάτωση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στο ευρωπαϊκό πρωτογενές δίκαιο*, με τη δημιουργία νέων μηχανισμών αλληλεγγύης και διασφάλισης της καλύτερης προστασίας των πολιτών της. Ως προς τα δικαιώματα των πολιτών και το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, η νέα Συνθήκη διατηρεί τα ήδη κεκτημένα δικαιώματα και καθιερώνει νέα. Ειδικότερα, εγγυάται τις αρχές και τις ελευθερίες που καθορίζονται από το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και καθιστά νομικά δεσμευτικές τις διατάξεις του σχετικά με τα αστικά, πολιτικά, οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα. Διατηρούνται κι ενισχύονται έτσι οι «τέσσερις ελευθερίες» καθώς και η πολιτική, οικονομική και κοινωνική ελευθερία των Ευρωπαίων Πολιτών. Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων καλύπτει τα εξής 6 θέματα: *τα δικαιώματα που έχουν σχέση με την αξιοπρέπεια του ατόμου, τις ελευθερίες, την ισότητα, την αλληλεγγύη, τα δικαιώματα που αφορούν το καθεστώς ιθαγένειας και τη δικαιοσύνη*. Τα δικαιώματα αυτά πηγάζουν, μεταξύ άλλων, και από άλλες διεθνείς πράξεις όπως *η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων* κι έτσι αποκτούν νομική κατοχύρωση στην Ένωση ([http://europa.eu/lisbon\\_treaty/faq/index\\_el.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_el.htm), σελ. 8, Η Συνθήκη της Λισσαβόνας-Ερωτήσεις και απαντήσεις, 2008).

Τέλος, ενισχύεται η παρουσία της Ένωσης στην παγκόσμια σκηνή με τη συνένωση των μέσων εξωτερικής πολιτικής, τόσο στο στάδιο χάραξης όσο και της υιοθέτησης νέων πολιτικών ([http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_el.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_el.htm), σελ. 1-2, Η Συνθήκη της Λισσαβόνας-Η Συνθήκη με μια ματιά, 2008).

Συγκεκριμένα, στη νέα Συνθήκη ο Τίτλος IV «Θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση κι άλλες πολιτικές σχετικές με την κυκλοφορία των προσώπων», αντικαθίσταται από τον Τίτλο IV με επικεφαλίδα «Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης». Στο Κεφάλαιο 1 που σχετίζεται με *Γενικές Διατάξεις* και βάσει του άρθρου 61, επιβεβαιώνεται ότι η Ένωση συγκροτεί ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας

και δικαιοσύνης με σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των διαφορετικών νομικών συστημάτων και παραδόσεων των κρατών μελών. Εξασφαλίζει την απουσία ελέγχων των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα και αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, η οποία βασίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και είναι δίκαιη έναντι των υπηκόων των τρίτων χωρών (Σχέδιο Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης, Τίτλος IV-Κεφάλαιο 1, σελ. 76). Η Συνθήκη της Λισσαβόνας τοποθετεί την ελευθερία, τη δικαιοσύνη και την ασφάλεια στην πρώτη γραμμή των προτεραιοτήτων της. Η ΕΕ θα μπορεί να διώκει αποτελεσματικότερα τα εγκληματικά κυκλώματα διασυνοριακής εμπορίας ανθρώπων, να προωθεί και να στηρίζει κάθε δράση για την πρόληψη της εγκληματικότητας και να βοηθά στην καταστολή της τρομοκρατίας μέσω της δέσμευσης περιουσιακών στοιχείων ([http://europa.eu/lisbon\\_treaty/faq/index\\_el.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_el.htm), σελ. 3-4, Η Συνθήκη της Λισσαβόνας-Ερωτήσεις και απαντήσεις, 2008).

**Στο Κεφάλαιο 2** που σχετίζεται με *Πολιτικές σχετικά με τους Ελέγχους στα Σύνορα, το Άσυλο και τη Μετανάστευση* και βάσει **του άρθρου 62**, η Ένωση αναπτύσσει πολιτική με στόχο:

- 1) να εξασφαλίζεται η απουσία οποιουδήποτε ελέγχου προσώπων, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων,
- 2) να εξασφαλίζεται ο έλεγχος των προσώπων και η αποτελεσματική εποπτεία της διέλευσης των εξωτερικών συνόρων,
- 3) να δημιουργηθεί προοδευτικά ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων.

Βάσει **του άρθρου 63** η Ένωση:

- 1) αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας με στόχο να παρέχεται το κατάλληλο καθεστώς σε οποιαδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας χρήζει διεθνούς προστασίας και να εξασφαλίζεται η τήρηση της αρχής μη επαναπροώθησης. Η πολιτική αυτή πρέπει να συνάδει με **τη Σύμβαση της Γενεύης της 28<sup>ης</sup> Ιουλίου 1951 και με το Πρωτόκολλο της 31<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 1967 περί του καθεστώτος των προσφύγων**, καθώς και με άλλες συναφείς πράξεις.
- 2) Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αποφασίζοντας σύμφωνα με τη νομοθετική διαδικασία, θα λαμβάνουν μέτρα όσον αφορά το ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, στο οποίο περιλαμβάνονται:

A) ενιαίο καθεστώς ασύλου υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών, το οποίο ισχύει σε όλη την Ένωση,

B) ενιαίο καθεστώς επικουρικής προστασίας για τους υπηκόους τρίτων χωρών που χρήζουν διεθνούς προστασίας, χωρίς να τους χορηγείται ευρωπαϊκό άσυλο,

Γ) κοινό σύστημα για την προσωρινή προστασία των εκτοπισμένων προσώπων σε περιπτώσεις μαζικής εισροής,

Δ) κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του ενιαίου καθεστώτος ασύλου ή επικουρικής προστασίας,

E) κριτήρια και μηχανισμοί καθορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου ή επικουρικής προστασίας,

Στ) προδιαγραφές σχετικά με τις προϋποθέσεις υποδοχής αιτούντων άσυλο ή επικουρικής προστασίας,

Z) εταιρικές σχέσεις και συνεργασία με τρίτες χώρες για τη διαχείριση των ροών προσώπων που ζητούν άσυλο ή επικουρική ή προσωρινή προστασία.

3) Εφόσον ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν επείγουσα κατάσταση λόγω αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων χωρών, προβλέπεται για πρώτη φορά στη νέα Συνθήκη ότι το Συμβούλιο μπορεί να εκδίδει, μετά από πρόταση της Επιτροπής, προσωρινά μέτρα υπέρ του εν λόγω κράτους μέλους ή των εν λόγω κρατών μελών.

Βάσει του άρθρου 63<sup>α</sup> η Ένωση αναπτύσσει **μεταναστευτική πολιτική**, η οποία έχει ως στόχο να εξασφαλίζει σε όλα τα στάδια, την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη καθώς και την ενισχυμένη πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων και την καταπολέμησή της. Για τους σκοπούς αυτούς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, ύστερα από τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν μέτρα σχετικά με:

1) τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής, καθώς και κανόνες για τη χορήγηση από τα κράτη μέλη θεωρήσεων και αδειών διαμονής μακράς διάρκειας, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων που αποσκοπούν στην επανένωση οικογενειών,

2) με τον καθορισμό των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένων των όρων που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στα άλλα κράτη μέλη,

3) με τη λαθρομετανάστευση και παράνομη διαμονή, καθώς και απομάκρυνση κι επαναπατρισμό των παρανόμως διαμενόντων,

4) με την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, ιδίως γυναικών και παιδιών.



Η Ένωση μπορεί να συνάπτει, επίσης, συμφωνίες με τις τρίτες χώρες για την επανεισδοχή στις χώρες καταγωγής ή προέλευσης υπηκόων τρίτων χωρών που δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τους όρους εισόδου, παρουσίας ή διαμονής στο έδαφος κράτους μέλους. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, μπορούν να θεσπίσουν μέτρα ενθάρρυνσης και στήριξης της δράσης των κρατών μελών με στόχο τη διευκόλυνση της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν νόμιμα στο έδαφός τους, αποκλειόμενης οποιασδήποτε εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών. Επίσης, το παρόν άρθρο δεν θίγει το δικαίωμα των κρατών μελών να καθορίζουν τον όγκο των εισερχομένων υπηκόων τρίτων χωρών, προερχομένων από τρίτες χώρες, στο έδαφός τους με σκοπό την αναζήτηση μισθωτής εργασίας ή μη μισθωτής εργασίας. Τέλος, βάσει του άρθρου 63β, οι πολιτικές της Ένωσης που προβλέπονται στο παρόν κεφάλαιο και η εφαρμογή τους διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο (Σχέδιο Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης, Τίτλος IV-Κεφάλαιο 2, σελ. 79-82).

Όσον αφορά τον τομέα της Απασχόλησης οι διατάξεις παραμένουν ως έχουν. Ο Τίτλος XI «Κοινωνική Πολιτική, Παιδεία, Επαγγελματική Εκπαίδευση και Νεολαία», αντικαθίσταται από τον εξής Τίτλο: «Κοινωνική Πολιτική». Σε αυτό το σημείο παρεμβάλλεται το νέο άρθρο 136<sup>a</sup> όπου αναγνωρίζεται και προάγεται ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων στο επίπεδο της Ένωσης, λαμβάνοντας υπόψη την ποικιλομορφία των εθνικών συστημάτων. Επίσης, διευκολύνει τον μεταξύ τους διάλογο, σεβόμενη την αυτονομία τους με την τριμερή κοινωνική σύνοδο κορυφής για την ανάπτυξη και την απασχόληση να συμβάλλει στον κοινωνικό διάλογο. Για τις εξελίξεις σε αυτόν τον τομέα πολιτικής το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα είναι πάντα ενήμερο και το Συμβούλιο θα αποφασίζει με ομοφωνία, εκτός ειδικών περιπτώσεων, αντί της ειδικής πλειοψηφίας που ίσχυε μέχρι τώρα. Σε αυτό το σημείο επιβεβαιώνεται η ενίσχυση του ρόλου του με τη νέα Συνθήκη (Σχέδιο Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης, Τίτλος XI, άρθρα 136<sup>a</sup>-140, σελ. 107-109). Παράλληλα, η νέα Συνθήκη περιέχει μια «κοινωνική ρήτρα» σύμφωνα με την οποία πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα κοινωνικά θέματα, *όπως η επιδίωξη υψηλού ποσοστού απασχόλησης, η κατάλληλη κοινωνική προστασία, η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού*, κατά τη χάραξη κι εφαρμογή κάθε πολιτικής ([http://europa.eu/lisbon\\_treaty/faq/index\\_el.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_el.htm), σελ.13, Η Συνθήκη της Λισσαβόνας-Ερωτήσεις και απαντήσεις, 2008).

Το νέο κείμενο Συνθήκης επιβεβαιώνει με τον πιο χαρακτηριστικό τρόπο ότι η Ένωση διαμορφώνει κι εξελίσσει ένα Κοινωνικό Πρόσωπο τόσο προς τους Πολίτες της όσο και στην παγκόσμια σκηνή. Η ανάγκη Κοινωνικής, σαφούς κι ολοκληρωμένης Μεταναστευτικής Πολιτικής είναι επιτακτική, ιδιαίτερα μετά από τη διεύρυνση της Κοινότητας σε 27 κράτη μέλη και τις κρίσιμες εξελίξεις που λαμβάνουν χώρα για μια ακόμη φορά στη γειτονιά των Βαλκανίων και τις κοινωνικές αναταραχές που αποδεικνύουν ότι η Ένωση πρέπει να δράσει ακόμη πιο αποτελεσματικά και δίκαια σε ανθρωπιστικό επίπεδο.

## Κεφάλαιο 2

### Θεσμικοοικονομική διάσταση: Η Μεταναστευτική Πολιτική της ΕΕ.

Στο προηγούμενο κεφάλαιο παρατηρήσαμε τα στάδια δημιουργίας μιας Ευρωπαϊκής Κοινωνικής και Μεταναστευτικής Πολιτικής. Παρόλο που η Κοινωνική Πολιτική αποτελεί πλέον κύρια πολιτική της ΕΕ και τα αποτελέσματά της τα βλέπουμε στην καθημερινότητά μας, είναι σημαντικό να αναφέρουμε ότι στα ευρύτερα πλαίσιά της ανήκει και η Μεταναστευτική Πολιτική. Αποτελεί μέρος ενός συνεχούς κοινωνικοπολιτικού προβληματισμού που σχετίζεται με την ομαλή ενσωμάτωση του υποκειμένου σε ένα ευρύτερο κοινωνικό σύνολο διαφορετικών, αλλά στην ουσία, ομοίων χαρακτηριστικών.

Ουσιαστικά, στην ΕΕ η Μεταναστευτική Πολιτική δεν αποτελεί ξεχωριστή πολιτική. Είναι, όμως, στην κορυφή της πολιτικής της ατζέντας γιατί σχεδόν καθημερινά μέσα από διάφορες δράσεις εφαρμόζονται μέτρα τα οποία βοηθούν τους μεταναστευτικούς πληθυσμούς να ενταχθούν ομαλά στις κοινωνίες υποδοχής. Πριν αναλυθεί η Μεταναστευτική Πολιτική της ΕΕ, κρίνεται σκόπιμο να καταγραφεί ένας σύντομος ορισμός της μετανάστευσης.

Ως μετανάστευση ορίζεται η μόνιμη ή προσωρινή μεταβολή του τόπου εγκατάστασης ενός ατόμου, μιας ομάδας ή ενός κοινωνικού συνόλου. Ως συνεχής ροή προσώπων από και προς μια περιοχή, η μετανάστευση είναι μια από τις τρεις βασικές δημογραφικές διαδικασίες. Είναι η διαδικασία εκείνη που συνεπάγεται τη μηχανική ή τεχνική ανανέωση και φθορά ενός πληθυσμού.

Βασικός παράγων διαμόρφωσης Μεταναστευτικής Πολιτικής αλλά και της Μετανάστευσης είναι η παράδοση και η ιστορία της κάθε κοινωνίας κατά τη διαδικασία συγκρότησής της ως προς τους μεταναστευτικούς πληθυσμούς. Έτσι, ως Μεταναστευτική Πολιτική ορίζεται *το σύνολο των μέτρων και των υιοθετημένων κοινωνικών πρακτικών, σύμφωνα με δύο αναγκαίους και συμπληρωματικούς άξονες*, οι οποίοι:

⊗ *Ρυθμίζουν και ελέγχουν την είσοδο, τη διαμονή και την απασχόληση των μη πολιτών μιας συγκεκριμένης κοινωνίας, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων για ενθάρρυνση για επιστροφή ή προσωρινή διαμονή και για την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης,*

⊗ Αντιμετωπίζουν τους ήδη εγκατεστημένους μεταναστευτικούς πληθυσμούς σε εθνικό έδαφος. Με άλλα λόγια, ο δεύτερος άξονας αποτελεί τον άξονα της καθαρής κοινωνικής πολιτικής που διακρίνεται στις επιμέρους εθνικές πολιτικές ένταξης κι ενσωμάτωσης των μεταναστών, είτε αυτές αφορούν την εκπαιδευτική πολιτική, είτε τη στεγαστική πολιτική, είτε τις πολιτικές της κοινωνικής ασφάλισης, υγείας και πρόνοιας, είτε τις πολιτικές απασχόλησης που εφαρμόζονται στους νόμιμους πληθυσμούς οι οποίοι δεν διαθέτουν την εθνικότητα της χώρας στην οποία είναι εγκατεστημένοι.

Ο παραπάνω ορισμός είναι πολυδιάστατος και καταδεικνύει τη μεγάλη σημασία που έχει η άσκηση μεταναστευτικής πολιτικής, τόσο για την εξωτερική επιβεβαίωση της εθνικής κυριαρχίας ενός εθνικού κράτους, όσο και για την εσωτερική συνοχή μιας εθνικής κοινωνίας. Επομένως ο πρώτος άξονας αντιστοιχεί στην καθαρή «μεταναστευτική πολιτική» μιας χώρας κι έχει χαρακτήρα περισσότερο «κατασταλτικό», «αστυνομικό», «αμυντικό» και απωθητικό και άρα αρνητικό ως προς το περιεχόμενό του.

Ο δεύτερος άξονας αντιστοιχεί στις λεγόμενες «πολιτικές ένταξης κι ενσωμάτωσης» που έχουν χαρακτήρα κατ' αρχήν θετικό και τείνουν να δημιουργήσουν τις νομικές και τυπικές προϋποθέσεις σύγκλισης των μεταναστευτικών πληθυσμών με τους πολίτες μιας κοινωνίας (Χ. Μπάγκαβος - Δ. Παπαδοπούλου, σελ. 22-23, Μελέτες του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ, 2002). Γενικά, μπορούμε να πούμε ότι οι άξονες αυτοί δεν είναι ούτε σαφείς ούτε δεδομένοι, ακόμα κι αν δείχνουν ξεκάθαροι ως προς τους διακηρυγμένους στόχους τους. Ειδικότερα ο δεύτερος άξονας έγινε κατ' επανάληψη αντικείμενο ανάλυσης και κριτικής με πολύ διαφορετικό περιεχόμενο κάθε φορά.

Αυτό που εύλογα παρατηρούμε είναι ότι συχνά οι μετανάστες και οι πρόσφυγες αντιμετωπίζουν κοινά προβλήματα ως προς την εγκατάστασή τους στη χώρα υποδοχής και συνεπώς, ως προς τις διαδικασίες ένταξης κι ενσωμάτωσής τους σε αυτές τις κοινωνίες. Σε κοινωνικό επίπεδο προκαλούν κοινές κοινωνικές αναπαραστάσεις και οι ευρύτερες κοινωνικές ομάδες και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης τους αντιμετωπίζουν ως μια κοινωνική ομάδα, αλλά και οι ίδιοι αντιμετωπίζουν ως πρόβλημα από κοινού την κοινωνική τους ένταξη ή ενσωμάτωση σε μια δεδομένη και συγκεκριμένη κοινωνία (Χ. Μπάγκαβος - Δ. Παπαδοπούλου, σελ. 12-13, Μελέτες του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ, 2002).

Αν και όλες οι χώρες της ΕΕ είναι πλέον χώρες υποδοχής μεταναστών, οι διαφορές που παρατηρούνται σχετικά με τις μεταναστευτικές ροές, ως προς την

εθνικότητα και την ιθαγένεια είναι ιδιαίτερα σημαντικές. Για παράδειγμα, οι μετανάστες μπορεί να είναι ξένης ιθαγένειας (αλλοδαποί), ξένης ιθαγένειας αλλά εθνικότητας του κράτους στο οποίο εισέρχονται ή διαμένουν (παλινοστούντες Έλληνες ομογενείς). Επίσης, μπορεί να έχουν την ιθαγένεια της χώρας υποδοχής και να επιστρέφουν σε αυτήν ή να στερούνται ιθαγένειας. Τέλος, ειδικά στην περίπτωση της ΕΕ γίνεται μια διάκριση μεταξύ των μεταναστών-αλλοδαπών που είναι πολίτες μιας άλλης χώρας της ΕΕ και σε αυτούς που είναι πολίτες τρίτων χωρών.

Το φαινόμενο εισροής μεταναστών και οι ποικίλες πολιτικές μετανάστευσης από πολλά κράτη μέλη της Ένωσης, όπως και η Ελλάδα, συνδέονται άλλοτε έμμεσα και άλλοτε άμεσα με το δομικό οικοδόμημα της εκάστοτε κοινωνίας υποδοχής μέσα από παράγοντες όπως:

- **Οι δημογραφικοί** (γήρανση, χαμηλή γεννητικότητα),
- **Οι οικονομικοί** (αγορά εργασίας, οικονομική διεύρυνση και κοινωνική ασφάλιση),
- **Οι ευρύτεροι κοινωνικοί** (η σύσταση γάμων και μικτών γάμων, ο αναπροσδιορισμός των ζητημάτων εθνικής ταυτότητας, η αναδόμηση της κοινωνικής συνοχής αλλά και η εθνική παράδοση και η ιστορία πάνω στη μετανάστευση αυτή καθ' αυτή).

Οποσδήποτε τα συγκεκριμένα θέματα, δεν έχουν έναν αποκλειστικό χαρακτήρα, αλλά συνθέτουν τα βασικά ζητήματα που μας απασχολούν σε σχέση με τη σύσταση και την κατασκευή των μεταναστευτικών πολιτικών. Έτσι, ο μεταναστευτικός παράγοντας γίνεται η αφορμή για επαναπροσδιορισμό των βασικών συνιστωσών της κοινωνικής συνοχής και της κοινωνικής ενσωμάτωσης, ίσως πιο καθαρά από οποιοδήποτε άλλο εσωτερικό ή εξωτερικό παράγοντα.

Ο μεταναστευτικός παράγοντας συνδέεται με τη δημογραφική γήρανση. Σε όλες τις χώρες της ΕΕ ο μεταναστευτικός πληθυσμός εκτός κοινότητας παρουσιάζει παρόμοια ηλικιακή δομή: *είναι πιο νεανική από αυτή των γηγενών*. Στους μετανάστες συναντάμε μικρότερες αναλογίες ηλικιωμένων ατόμων κι επιπλέον πιο υψηλές αναλογίες νέων (0-19 ετών). Η ίδια εικόνα παρουσιάζεται και στην περίπτωση των ευρωπαϊών μεταναστών σε όλα τα κράτη μέλη, με εξαίρεση το Ηνωμένο Βασίλειο. Στην κατηγορία ηλικιών 20-64 ετών, οι παραγωγικοί νέοι, ηλικίας 20-49 ετών, είναι και πάλι περισσότεροι αναλογικά στους ξένους από ότι στους γηγενείς. Πάντως, σύμφωνα με τη γνώμη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η μετανάστευση δε θα μπορούσε να ανατρέψει τα αποτελέσματα της γήρανσης του πληθυσμού της Ένωσης (Χ. Μπάγκαβος - Δ. Παπαδοπούλου, σελ. 16, Μελέτες του

INE/ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ, 2003). Η διαπίστωση αυτή, οπωσδήποτε μειώνει τη σημασία της παρουσίας του μεταναστευτικού παράγοντα, ως καθοριστικού παράγοντα ρύθμισης της δημογραφικής γήρανσης. Παράλληλα, το μεταναστευτικό φαινόμενο συνδέεται και με την εξέλιξη των σύγχρονων οικογενειακών θεσμών. Επηρεάζει τη γεννητικότητα, τη σύσταση γάμων και πιο συγκεκριμένα μικτών γάμων. Οι μετανάστες, παρ' όλη την οικονομική ένδεια που τους χαρακτηρίζει, παντρεύονται περισσότερο από τους γηγενείς και κάνουν περισσότερα παιδιά. Η πραγματικότητα αυτή συνδέεται αναμφισβήτητα κυρίως με πολιτισμικά κίνητρα. Τέλος, ο μεταναστευτικός παράγοντας επηρεάζει την οικονομία των χωρών υποδοχής μέσα από ένα ευρύ φάσμα επιπτώσεων που περιλαμβάνει *την απασχόληση, τις αμοιβές, την οικονομική διεύρυνση γενικά, την κατανομή του εισοδήματος και την κοινωνική ασφάλιση*. Τα προβλήματα που υπάρχουν γενικά στις χώρες της ΕΕ σε σχέση με την υψηλή ανεργία και την οικονομική στενότητα στον τομέα των κοινωνικών δαπανών, καθιστούν την αγορά εργασίας και την κοινωνική προστασία ως δύο από τους βασικότερους τομείς με τους οποίους συνδέεται η επιχειρηματολογία για τη στήριξη ή την αποτροπή της μετανάστευσης. Αναμφίβολα η παρουσία αλλοδαπών εργαζομένων εξελίσσεται σε ένα δομικό στοιχείο της αγοράς εργασίας των χωρών της ΕΕ.

Για κάποιες δραστηριότητες όπου η παρουσία ξένων εργαζομένων δρα ανταγωνιστικά με το εγχώριο εργατικό δυναμικό η επίπτωση μπορεί να είναι προς την κατεύθυνση μιας συρρίκνωσης των προοπτικών απασχόλησης του γηγενούς πληθυσμού, αν και το τελικό αποτέλεσμα συναρτάται με τη συνεισφορά των μεταναστών στην αύξηση του ΑΕΠ και τη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης.

Ένας άλλος παράγοντας που συνδέεται με τη μετανάστευση είναι το ζήτημα της κοινωνικής ασφάλισης. Η συνεισφορά, δηλαδή, των αλλοδαπών μέσα από μια κατηγοριοποίηση τους σε *νόμιμα και παράνομα απασχολούμενους, σε απασχολούμενους και άνεργους, σε εργαζόμενους και σε μέλη οικογενειών τα οποία διαμένουν νόμιμα στις χώρες υποδοχής*. Η Μετανάστευση, πάντως, δεν συνδέεται επίσημα με την εγκληματικότητα διότι αυτή προκαλείται από παράγοντες όπως η φτώχεια ή η μακροχρόνια ανεργία και κυρίως από φαινόμενα ρατσισμού και ξενοφοβίας. Το κύριο χαρακτηριστικό της είναι ο αναπροσδιορισμός των ζητημάτων εθνικής ταυτότητας και η αναδόμηση της κοινωνικής συνοχής. Το τελευταίο αυτό χαρακτηριστικό αφορά άμεσα την ελληνική περίπτωση που θα αναλυθεί σε επόμενο κεφάλαιο.

## 2.1 Κρίσιμα στάδια στη διαδικασία χάραξης Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής.

Η Ευρωπαϊκή ήπειρος γνώρισε καθ' όλη τη διάρκεια του 20<sup>ου</sup> αιώνα έντονα κύματα μεταναστευτικών ροών από και προς αυτή. Ο συσχετισμός πληθυσμιακών μετακινήσεων βρήκε μια σειρά από νέες χώρες, πρώην χώρες αποστολής, εισερχόμενες στη διαδικασία εκσυγχρονισμού και συμμετέχουσες στην ανάπτυξη της μεταβιομηχανικής περιόδου. Αυτές ήταν κατά κανόνα οι χώρες του Ευρωπαϊκού νότου που, από τη δεκαετία του 1980 με πρώτη την Ιταλία, άρχισαν να εισέρχονται στη φάση της οικονομικής μετακαπιταλιστικής ανάπτυξης και δημιούργησαν τις συνθήκες εκείνες που τους επέτρεψαν όχι μόνο να διεκδικήσουν πίσω τους πληθυσμούς τους που είχαν αποστείλει σε ολόκληρο τον κόσμο επί δύο αιώνες (ΗΠΑ, Καναδάς, Γαλλία, Γερμανία και Βέλγιο), αλλά να μεταβληθούν σε κέντρο υποδοχής μεταναστών, τόσο από την Αφρική, τη Μέση και την Άπω Ανατολή, όσο και από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη. Το παράδειγμα τη Ιταλίας το ακολούθησαν η Ισπανία και λίγο αργότερα η Ελλάδα. Η σύγκλιση των φαινομένων της μετανάστευσης στις Ευρωπαϊκές χώρες και της θέσης τους στο γεωπολιτικό χάρτη αποτελούσε μια πραγματικότητα.

Κατά τις τελευταίες δεκαετίες του 20<sup>ου</sup> αιώνα παρατηρήθηκε μία τάση αύξησης με έντονες διακυμάνσεις του καθαρού αριθμού των μεταναστών στις χώρες της ΕΕ. Ο αριθμός και η καταγωγή των μεταναστών διέφεραν σημαντικά με την πάροδο του χρόνου ανάλογα με την πολιτική και την οικονομική κατάσταση σε διάφορες περιοχές του κόσμου. Η αύξηση ήταν ιδιαίτερα έντονη μετά στα τέλη της δεκαετίας του '80 και στις αρχές της δεκαετίας του '90, όταν σημειώθηκε σημαντική εισροή από την Ανατολική Ευρώπη, την Αλβανία και βέβαια από την ασταθή κατάσταση στα Βαλκάνια και ιδιαίτερα από τον εμφύλιο πόλεμο στην πρώην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας.

Επίσης, μεγάλος αριθμός εισροών πραγματοποιήθηκε από άλλα μέρη του κόσμου, κυρίως από διάφορες περιοχές της Ασίας και Βόρειας Αφρικής, που οφείλονταν σε συνδυασμό οικονομικών, πολιτικών και δημογραφικών παραγόντων. Παράλληλα, αυτές οι πολιτικές αλλαγές ευνόησαν και τα μεταναστευτικά ρεύματα των επαναπατριζόμενων σε χώρες της Ένωσης, όπως η Γερμανία και η Ελλάδα. Έτσι, η σύγκλιση των μεταναστευτικών πολιτικών των χωρών μελών της ΕΕ αποτελούσε κύρια προτεραιότητα. Τόσο οι παραδοσιακές χώρες υποδοχής μεταναστών (Μεγάλη Βρετανία, Γαλλία, Γερμανία, Βέλγιο, Ολλανδία) όσο και οι νεοσύστατες χώρες

υποδοχής μεταναστών (Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία, Ελλάδα) υποχρεώθηκαν να συστήσουν οργανωμένες και συστηματικές πολιτικές που να υπακούουν σε συγκεκριμένους κι ευκρινείς άξονες, όπως αυτοί που περιγράφηκαν πιο πάνω. Ανεξάρτητα από τις αποχρώσεις της αναγνώρισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που συνήθως βρίσκονται σε συνάρτηση με την ωριμότητα και την ετοιμότητα της κοινωνίας υποδοχής και των δημοκρατικών θεσμών, η ανάγκη κοινού θεσμικού καθεστώτος των κοινωνικών δικαιωμάτων (δικαίωμα στην εργασία, στην εκπαίδευση, στη στέγαση, στην υγεία, στην κοινωνική προστασία και ασφάλιση, στην ελεύθερη άσκηση θρησκευτικών πρακτικών και πολιτισμικών παραδόσεων) βρίσκεται σε όλες τις κατευθυντήριες αρχές των αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Σύνοδοι, Αποφάσεις, Συνδιασκέψεις Κορυφής) (Χρ. Μπάγκαβος - Δ. Παπαδοπούλου, σελ. 28-29, Μελέτες του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ, 2003).

Χαρακτηριστικό γνώρισμα όλων των μεταναστευτικών πολιτικών είναι ότι εκφράζουν εύθραυστους τομείς και χώρους της κάθε κοινωνίας, θέτουν σε εφαρμογή τους εθνικούς θεσμούς, αλλά ταυτοχρόνως τους επιβεβαιώνουν και για το λόγο αυτό το διαφορετικό εθνικό οικοδόμημα έχει ύψιστη σημασία στην τελική διαμόρφωσή τους. Βέβαια, οι σύγχρονες τάσεις της μεταναστευτικής πολιτικής ως κοινωνικής πολιτικής στα πλαίσια των παγκοσμιοποιημένων κοινωνιών έρχονται να επιλύσουν δύο βασικά προβλήματα: *1) να αντιμετωπίσουν δια της μετανάστευσης τις δημογραφικές εξελίξεις σχετικά με τη γήρανση και τη χαμηλή γονιμότητα των δυτικών πληθυσμών, γεγονός που λειτουργεί ως πολιτικό επιχείρημα υπέρ της μετανάστευσης, αλλά και 2) να αντιμετωπίσουν την αυξητική τάση, τόσο παγκοσμίως όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ορισμένων ακροδεξιών κομμάτων που ιδεολογικά στηρίζουν τη βάση τους πάνω στην ύπαρξη των μεταναστών από τρίτες χώρες, φαινόμενο που γνωρίζει όξυνση τα 5 τελευταία χρόνια και λειτουργεί ανασταλτικά σε σχέση με την επιχειρηματολογία υπέρ της μετανάστευσης και φέρνει σε δύσκολη θέση ένα μέρος των ευρωπαϊκών κυβερνήσεων.*

Κεντρικός προβληματισμός και ταυτοχρόνως πρώτη προτεραιότητα όλων των σύγχρονων κοινωνιών, εκτός από τη φύλαξη των συνόρων τους, είναι να ρίξουν το βάρος τους στην πλήρη ανάπτυξη και εφαρμογή κοινωνικών πολιτικών «ένταξης» και ενσωμάτωσης για τους πληθυσμούς τους, ημεδαπούς και ξένους, εάν θέλουν να διατηρήσουν και να ενισχύσουν τον παράγοντα της κοινωνικής συνοχής και του κοινωνικού δεσμού που τα τελευταία χρόνια γνωρίζει μια σχετική κάμψη (Χρ.



Μπάγκαβος - Δ. Παπαδοπούλου, σελ. 27 και 31, Μελέτες του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ, 2003).

Από το 1985 και μετά οι εξελίξεις που αφορούν στη γεωγραφική κινητικότητα στην ΕΕ φανερώνουν μια ένταση των μεταναστευτικών εισροών την περίοδο 1985-1992, η οποία συνοδεύτηκε από μια αισθητή μείωση μεταξύ 1993-1997 και μια ανάκαμψη την τριετία 2000-2003. Είναι χαρακτηριστικό ότι στο σύνολο των χωρών της ΕΕ η ετήσια μεταναστευτική εισροή ατόμων ξένης υπηκοότητας, από 800000 περίπου το 1985 έφθασε το 1800000 το 1992 για να μειωθεί στη συνέχεια στο 1300000. Τα τελευταία χρόνια ο αριθμός αυτός είναι της τάξης του 1600000 εκατομμυρίων το χρόνο. Η εξέλιξη των μεταναστευτικών εισροών φανερώνει τη σημαντική αύξηση των ετών 1985-1990, μια αύξηση της τάξεως του 130%, η οποία συνοδεύεται από μια μείωση την περίοδο 1990-1997 και μια τάση ασθενούς ανάκαμψης τα τελευταία χρόνια. Όμως, ο διαχωρισμός των μεταναστών σε ξένους (πολίτες της ΕΕ ή και πολίτες τρίτων χωρών) και γηγενείς αναδεικνύει τη σημασία της γεωγραφικής κινητικότητας του γηγενούς πληθυσμού καθώς και την ιδιαιτερότητα της περιόδου 1989-1993. Κατά τη διάρκεια των ετών 1991, 1992 και ως ένα βαθμό το 1993, η αύξηση του αριθμού των εισερχομένων μεταναστών σε συνδυασμό με τη συρρίκνωση και τη σχετική σταθεροποίηση του αριθμού των γηγενών, οδηγεί σε μείωση του ποσοστού των γηγενών στη συνολική μεταναστευτική ροή (από 46% το 1989 σε 23% το 1992 και 25% το 1993). Από το 1993 και μετά το ποσοστό των γηγενών επανέρχεται στο επίπεδο που είχε παρατηρηθεί πριν το 1989 (περίπου 30%). Επομένως, ενώ σε μια «κανονική» περίοδο το ποσοστό των γηγενών στο συνολικό μέγεθος των μεταναστευτικών εισροών φαίνεται ότι είναι γύρω στο 30%, το ποσοστό αυτό παρουσίασε υψηλές διακυμάνσεις στο τέλος της δεκαετίας του 1980 και στις αρχές της δεκαετίας του 1990 ξεπερνώντας ακόμη και το 45%, εξαιτίας δύο σημαντικών γεγονότων, όπως αναφέρθηκε: α) των πολιτικών αλλαγών που συντελέστηκαν στις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης και οι οποίες συνδυάστηκαν με την επιστροφή γηγενούς πληθυσμού στις χώρες τους (κυρίως Γερμανών υπηκόων που ζούσαν στις χώρες αυτές) και β) του πολέμου στην πρώην Γιουγκοσλαβία, ο οποίος συνδυάστηκε με μεταναστευτικές κινήσεις προς τις χώρες της ΕΕ. Παράλληλα, ένα σημαντικό στοιχείο που αφορά τις μεταναστευτικές ροές είναι ο διαχωρισμός των ξένων υπηκόων σε αυτούς που προέρχονται από χώρες της ΕΕ και σε αυτούς που προέρχονται από τρίτες χώρες. Έτσι, παρατηρούμε ότι από το 1985 και μετά, ο αριθμός των μεταναστών που προέρχονται από τρίτες χώρες απέχει πολύ από το να

ταυτίζεται με τον συνολικό αριθμό των μεταναστών που εισρέουν στις χώρες της ΕΕ, αφού το ποσοστό τους, ακόμη και σε περιόδους σημαντικής αύξησης, δεν φαίνεται να ξεπερνά το 60%.

Ταυτόχρονα, φαίνεται να διαφοροποιείται και το καθεστώς των προσφύγων από αυτό των αλλοδαπών μεταναστών, αλλά παρόλα αυτά εντάσσονται στη μελέτη της μεταναστευτικής εισροής. Όπως και στην περίπτωση της μετανάστευσης, οι αλλαγές που συντελέστηκαν στις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης συνοδεύτηκαν από μια απότομη αύξηση του πληθυσμού των αιτήσεων παροχής ασύλου στις χώρες της ΕΕ. Είναι χαρακτηριστικό ότι για το σύνολο της ΕΕ, την τετραετία 1989-1992 ο αριθμός αυτός υπερδιπλασιάστηκε (από 320000 σε 672000, European Commission, σελ. 49, 65, 116, 2002). Συνολικά την περίοδο 1989-1999, ο αριθμός των αιτήσεων ξεπέρασε τα 4000000 και αφορούσε κυρίως πρόσφυγες από την Πρώην Γιουγκοσλαβία και συγκεκριμένα από την περιοχή του Κοσσυφοπεδίου που υπέστη το 1999 ανελέητους βομβαρδισμούς από το ΝΑΤΟ (Χρ. Μπάγκαβος - Δ. Παπαδοπούλου, σελ. 36-37, Μελέτες του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ, 2003). Ο κύριος αριθμός των αιτήσεων υποβλήθηκε στη Γερμανία (περίπου 50% του συνολικού αριθμού) και στο Ηνωμένο Βασίλειο (28%).

## 2.2 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε (1999).

Καθώς το φαινόμενο της μετανάστευσης εξελισσόταν με αυξητικούς ρυθμούς και έπληττε σχεδόν όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων της Ένωσης αναγνώρισαν την αναγκαιότητα να προσεγγίσουν εντελώς διαφορετικά τη διαχείριση της μετανάστευσης. Τον Οκτώβριο του 1999, στο Τάμπερε της Φινλανδίας, αποφάσισαν να θεσπίσουν μια κοινή μεταναστευτική πολιτική, ερχόμενοι σε συμφωνία που προέβλεπε ότι οι υφιστάμενες νομοθεσίες για τη μετανάστευση θα πρέπει να εναρμονιστούν προκειμένου να ελέγχονται οι μεταναστευτικές ροές ανάλογα με τις ανάγκες της οικονομίας και την ικανότητα απορρόφησης κι ένταξης νέων μεταναστών στην ΕΕ. Εκείνη την περίοδο υποβλήθηκαν, επίσης, προτάσεις ώστε να προσδιοριστούν τα κριτήρια αποδοχής των νομίμων μεταναστών στην ΕΕ, να προωθηθεί η ένταξή τους και να χαλιναγωγηθεί η παράνομη μετανάστευση και η εμπορία ανθρώπων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση: Δικαιοσύνη κι Εσωτερικές Υποθέσεις, «Προς μια κοινή μεταναστευτική πολιτική, σελ. 1, 2004). **Η Μεταναστευτική Πολιτική** που προωθούνταν έθιγε

ευαίσθητα θέματα όπως τα επίπεδα απασχόλησης, την κοινωνική συνοχή και την ασφαλιστική ποικιλότητα, καθώς και τους ελέγχους των συνόρων, την θέση σε ισχύ των νόμων και την εθνική ασφάλεια. Έτσι, η Ένωση οδηγήθηκε στη χάραξη μιας πολιτικής στρατηγικής, καθώς και ενός πενταετούς προγράμματος, όπου περιλαμβάνονταν οι εξής κεντρικοί στόχοι:

- ❶ να εξασφαλιστεί πρακτικά η ελεύθερη κυκλοφορία των ατόμων,
- ❷ να διασφαλιστεί η ασφάλεια των πολιτών,
- ❸ να διευκολυνθεί η πρόσβαση στη δικαιοσύνη,
- ❹ να αναπτυχθεί η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών αποφάσεων και να επιτραπεί η εφαρμογή τους σε όλη την επικράτεια της ΕΕ.

Το πρόγραμμα αυτό εξέταζε πολύ συγκεκριμένα ζητήματα, όπως την ενσωμάτωση των μεταναστών, την υποδοχή των προσφύγων, την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών και των οικογενειών τους εντός των συνόρων της ΕΕ και η καταπολέμηση της τρομοκρατίας και της εγκληματικότητας, μάλιστα που απαιτούν γρήγορες και αποτελεσματικές δράσεις (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας, «Τάμπερε, πέντε χρόνια μετά», σελ. 1 2004). Μέχρι τα μέσα του 2004 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε κάποιες από τις κύριες προτάσεις που προβλέφθηκαν στο Τάμπερε, έχοντας έναν εξαιρετικά θετικό απολογισμό εφαρμογής.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δρα ως ο ενδιάμεσος κρίκος σε μια ολοκληρωμένη πολιτική μετανάστευσης και ασύλου κι επισημαίνει 6 τομείς δυνατών ενεργειών για την πρόληψη και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης οι οποίοι είναι:

- Πολιτική Θεωρήσεων,**
- Διάρθρωση για την ανταλλαγή πληροφοριών, τη συνεργασία και το συντονισμό,**
- Διαχείριση των συνόρων,**
- Αστυνομική συνεργασία,**
- Νομοθεσία περί αλλοδαπών και ποινικό δίκαιο,**
- Πολιτική επαναπατρισμού κι επανεισδοχής.**

Με βάση τους παραπάνω στόχους η ΕΕ θα πρέπει να ενθαρρύνει και να στηρίξει ενέργειες στις χώρες καταγωγής και διέλευσης, λαμβάνοντας υπόψη την πολιτική της περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Προβλεπόταν, επίσης, η αναβάθμιση και η εναρμόνιση της ιδέας για ουσιαστικές και συγκρίσιμων κυρώσεων των ατόμων που ενθαρρύνουν την παράνομη μετανάστευση, καθώς και η σύσταση ενός *Ευρωπαϊκού*

*Παρατηρητηρίου για τη Μετανάστευση*, που θα μπορούσε να παρακολουθεί και να διεξάγει συγκριτική ανάλυση τόσο των νόμιμων όσο και των παράτυπων μεταναστευτικών ροών. Στόχος ήταν να συσταθεί ένα πάγιο πλαίσιο επικοινωνίας ώστε να μπορούν τα κράτη μέλη να αναφέρουν αμέσως φαινόμενα παράνομης μετανάστευσης. Όμως, αν και έγινε γνωστό με τυμπανοκρουσίες και μεγάλες υποσχέσεις, ακόμα αναμένεται να ιδρυθεί. Επιπλέον, ένα ζήτημα που έχρηζε αντιμετώπισης ήταν το θέμα της αδήλωτης εργασίας των παρανόμως διαμενόντων, ώστε να μειώνεται για τους εργοδότες το ενδιαφέρον και η έλξη που προσφέρεται από ενδεχόμενους λαθρομετανάστες. Τέλος, έπρεπε να συνεχιστεί η ανάπτυξη μιας κοινοτικής πολιτικής επανεισοχής και η ολοκλήρωση σε εύθετο χρόνο των διεξαγόμενων διαπραγματεύσεων με τρίτες χώρες.

Στο Τάμπερε τονίστηκε ότι είναι απαραίτητη η αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών σε όλες τους τις φάσεις, καθώς και της παράνομης μετανάστευσης από την πηγή της. Στο πλαίσιο του Συμβουλίου, το κοινό συμφέρον για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, η ανάγκη συνεργασίας και η απόφαση πάταξης των δικτύων τονίστηκαν και πάλι με την πρόσφατη συμφωνία που επετεύχθη στην οδηγία σχετικά με την υποβοήθηση της παράνομης εισόδου, κυκλοφορίας και διαμονής, και τη συμπληρωματική απόφαση-πλαίσιο για την ενίσχυση του ποινικού πλαισίου για την καταστολή της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου και διαμονής, καθώς και της οδηγίας σχετικά με την εναρμόνιση των οικονομικών κυρώσεων που επιβάλλονται στους μεταφορείς οι οποίοι μεταφέρουν στο έδαφος των κρατών μελών υπηκόους τρίτων χωρών χωρίς τα απαραίτητα έγγραφα εισόδου.

Η Επιτροπή παγίωσε μια σειρά στόχων για την ενίσχυση της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, όπου εκτός από βελτιώσεις στην ανταλλαγή πληροφοριών και στατιστικών στοιχείων, αναφερόταν η ενίσχυση της καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων (*trafficking*)<sup>14</sup> και της οικονομικής εκμετάλλευσης των μεταναστών, καθώς και η συνεργασία με χώρες καταγωγής και η

---

<sup>14</sup> Σύμφωνα με τη *Διεθνή Οργάνωση Εργασίας (ΔΟΕ)* 2,5 εκατομμύρια άνθρωποι βρίσκονται κάθε στιγμή στα χέρια σωματεμπόρων, παράγοντας γ' αυτούς 44 δις δολάρια κέρδος ετησίως. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στη Δυτική Ευρώπη μεταφέρονται περισσότεροι από 100000 χιλιάδες «σκλάβοι» κάθε χρόνο μέσω οργανωμένων δικτύων σε Αλβανία, Κίνα, Ρουμανία, Ρωσία και Τουρκία. Στην Ελλάδα, η Διεθνής Αμνηστία υπολογίζει ότι τα θύματα trafficking (πρωτίστως της εξαναγκαστικής πορνείας) έχουν **δεκαπλασιαστεί την τελευταία δεκαετία. Το νομικό καθεστώς** αυτών των θυμάτων που απελευθερώνονται αποτελεί σημαντικό πρόβλημα καθώς τυπικά βρίσκονται **«παράνομα»** στη φιλοξενούσα χώρα (Ειδική Έκδοση σε συνεργασία της Εφημερίδας «Η Καθημερινή» και του Περιοδικού “The Economist”, Τεύχος 49, Μάρτιος 2008).

θέσπιση συνεκτικής κοινής πολιτικής για την επανεισδοχή και τον επαναπατρισμό. Στην ανακοίνωση για την κοινοτική πολιτική μετανάστευσης, που εκδόθηκε το Νοέμβριο του 2000, η Επιτροπή τόνισε την ανάγκη μιας ολοκληρωμένης κοινής μεταναστευτικής πολιτικής που θα λαμβάνει υπόψη τις μεταβολές των οικονομικών και δημογραφικών αναγκών στην ΕΕ. Η μετανάστευση πρέπει να γίνεται εντός σαφούς νομοθετικού και διαδικαστικού πλαισίου, προκειμένου να υπάρχει αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και να αποφεύγεται οποιαδήποτε στρέβλωση του ανταγωνισμού: **η παράνομη είσοδος ή διαμονή δεν θα πρέπει να καταλήγει στην επιθυμητή και σταθερή μορφή διαμονής.** Υπάρχει μια διαρκώς αυξανόμενη ανάγκη σε ειδικευμένο εργατικό δυναμικό, αλλά και σε ανειδίκευτο, στη νόμιμη αγορά εργασίας. Σε κάθε περίπτωση πάντως, δεν είναι δυνατόν να θεωρούνται οι παράνομα διαμένοντες σε μια χώρα σαν τρόπος επίλυσης των ελλείψεων εργατικού δυναμικού, έστω και αν αναγνωρίζεται ότι η δυνατότητα πρόσβασης σε αδήλωτους πόρους εργασίας θα μπορούσε να θεωρηθεί ως ο πλέον σημαντικός «παράγων έλξης» για ενδεχόμενους μετανάστες. Ωστόσο, δεν μπορεί να θεωρηθεί πανάκεια στην παράνομη μετανάστευση το άνοιγμα ή το εκ νέου άνοιγμα των νόμιμων διαύλων μετανάστευσης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με αφορμή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, «Για μια Κοινή Πολιτική κατά της Παράνομης Μετανάστευσης», σελ. 5-6, COM 672 Τελικό, 2001).

Τον Ιούλιο του 2001, η Επιτροπή εξέδωσε άλλη ανακοίνωση στην οποία εκτίθονταν οι προτάσεις για μια ανοιχτή μέθοδο συντονισμού για την κοινοτική πολιτική μετανάστευσης ως συμπλήρωμα στο νομοθετικό πλαίσιο της Ένωσης. Συνεπαγόταν, έτσι, ο ορισμός των κατευθυντήριων γραμμών στους βασικούς τομείς που επισημάνθηκαν στο Τάμπερε. Λαμβάνοντας υπόψη αυτές τις κατευθυντήριες γραμμές που πρέπει να εφαρμόζονται σε τοπικό επίπεδο, απέμενε να προσδιοριστεί λεπτομερώς σε τι θα έπρεπε να συνίσταται η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης στο επίπεδο της ΕΕ.

### 2.3 Έννοια παράνομης μετανάστευσης.

**Η παράνομη μετανάστευση** αποτελεί μια πολυδιάστατη κατάσταση όσον αφορά τα εμπλεκόμενα άτομα και τις μεθόδους παράνομης εισόδου και διαμονής. Πρώτα, υπάρχουν εκείνοι που εισέρχονται παράνομα στο έδαφος κάποιου κράτους

μέλους. Αυτό μπορεί να γίνει ή σε κάποιο παράνομο σημείο εισόδου των συνόρων ή σε μεθοριακό σταθμό, χρησιμοποιώντας πλαστά έγγραφα ή παραποιημένα έγγραφα. Συχνά, αυτές οι παράνομες εισοδοί αφορούν μεμονωμένα και ανεξάρτητα άτομα. Ωστόσο, αυτές οι εισοδοί οργανώνονται όλο και περισσότερο από μεσάζοντες, οι οποίοι παρέχουν μεταφορικό μέσο, προσωρινό καταφύγιο, ταξιδιωτικά έγγραφα, παρακολούθηση και άλλες υποστηρικτικές υπηρεσίες, αρχίζοντας από τη χώρα καταγωγής, συνεχίζοντας στις χώρες διέλευσης και τελειώνοντας στη χώρα προορισμού. Οι τιμές των υπηρεσιών μεταφοράς των λαθρομεταναστών είναι πολύ υψηλές, και πολλοί παράνομοι μετανάστες είναι υποχρεωμένοι να καταθέσουν όλες ή το μεγαλύτερο μέρος των οικονομιών τους. Όταν αυτοί δεν είναι σε θέση να καταβάλλουν το σχετικό αντίτιμο, συχνά μεταβάλλονται σε θύματα διακινητών που χρησιμοποιούν μέσα εκμετάλλευσης ώστε «να ξεπληρώσουν» τα έξοδα του ταξιδιού τους.

Βέβαια, υπάρχει επίσης, μεγάλος αριθμός ατόμων που διαμένουν παράνομα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οι οποίοι εισήλθαν με ισχύουσα θεώρηση ή άδεια διαμονής αλλά εξακολουθούν να παραμένουν μετά τη λήξη των εν λόγω εγγράφων. Άλλα άτομα, πάντως, εισέρχονται με έγκυρα ταξιδιωτικά έγγραφα, εφόσον η υπηκοότητά τους εξαιρείται από την απαίτηση έκδοσης θεώρησης για σύντομη παραμονή. *Η νόμιμη παραμονή τους, όμως, μεταβάλλεται σε παράνομη όταν το εμπλεκόμενο άτομο αρχίζει να αυτοαπασχολείται ή ασκεί δραστηριότητες μη εμπλεκόμενες από την απαλλαγή θεώρησης ή τη χορηγηθείσα θεώρηση.* Σε πολλές περιπτώσεις, άτομα με κανονική άδεια διαμονής κι εργασίας απλώς υπερβαίνουν την περίοδο νόμιμης διαμονής ή παραβαίνουν με άλλους τρόπους τους κανονισμούς διαμονής τους. Είναι χαρακτηριστικό, ότι λόγω της φύσης των περιπτώσεων διαμονής χωρίς τα νόμιμα έγγραφα, δεν είναι δυνατόν να εκτιμηθούν οι ακριβείς διαστάσεις των διαφόρων κατηγοριών παράνομης διαμονής. Είναι σαφές, επομένως, ότι κάθε μία από αυτές αντιπροσωπεύει σημαντικό μέρος του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης στο σύνολό του και ότι κάθε μελλοντική δράση θα πρέπει να καλύπτει επαρκώς κάθε κατηγορία. Μια αποτελεσματική δράση ωστόσο απαιτεί περαιτέρω λεπτομερή ανάλυση του φαινομένου, ώστε να καταστεί δυνατός ο προσδιορισμός των κατάλληλων μέσων για τις διαφορετικές κατηγορίες ατόμων και περιπτώσεων παράνομης διαμονής.

Κάθε μέτρο σχετικό με την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης πρέπει να αντισταθμίζεται προς το δικαίωμα απόφασης σχετικά με τη χορήγηση σε

υπηκόους τρίτων χωρών έγκρισης ή άρνησης εισόδου στην επικράτεια και την υποχρέωση να παρέχεται προστασία σε αυτούς που πραγματικά την χρειάζονται σε διεθνές επίπεδο. Αυτό αφορά συγκεκριμένα τις υποχρεώσεις παροχής προστασίας που απορρέουν από *την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων*, ειδικότερα το άρθρο 3, και *τη Σύμβαση της Γενεύης περί Προσφύγων* και ειδικότερα τα άρθρα 31 και 33. Το δεύτερο μάλιστα ορίζει ότι: «*αι συμβαλλόμενοι χώροι δεν θα επιβάλλουν ποινικές κυρώσεις εις πρόσφυγας λόγω παράνομης εισόδου ή διαμονής, εάν ούτοι, προερχόμενοι απ' ευθείας εκ χώρας ένθα η ζωή ή η ελευθερία αυτών ηπειλείτο, εν τη εννοία του άρθρου 1, εισέρχονται ή ευρίσκονται ήδη επί του εδάφους αυτών άνευ αδειας, υπό την επιφύλαξιν πάντως, ότι ούτοι αφ' ενός μεν θα παρουσιασθούν αμελλητί εις τας αρχάς αφ' ετέρου δε θα δώσουν επαρκείς εξηγήσεις περί της παρανόμου αυτών εισόδου ή διαμονής*».

Η αποτελεσματική δράση κατά της παράνομης μετανάστευσης διαδραματίζει καταλυτικό ρόλο στη διαμόρφωση δημοσίας αποδοχής των μεταναστών για ανθρωπιστικούς λόγους, αποφεύγοντας έτσι κατάχρηση του συστήματος παροχής ασύλου. Ωστόσο, η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης πρέπει να γίνεται λελογισμένα και ισόρροπα. Έτσι, τα κράτη μέλη θα πρέπει για τον λόγο αυτό, να εξετάζουν επισταμένα δυνατότητες ταχείας πρόσβασης στο σύστημα προστασίας, ώστε οι πρόσφυγες να μην αναγκάζονται να καταφεύγουν σε παράνομη μετανάστευση ή σε λαθραία μεταφορά τους. Αυτό θα μπορούσε να σημαίνει, και είναι υψίστου ενδιαφέροντος, ότι τα κράτη μέλη κάνουν μεγαλύτερη χρήση της διακριτικής τους ευχέρειας ώστε να επιτρέπουν οι αιτήσεις χορήγησης ασύλου να γίνονται από το εξωτερικό ή η διεκπεραίωση του αιτήματος για την παροχή προστασίας να γίνεται στην περιφέρεια καταγωγής του ενδιαφερόμενου, και να διευκολύνουν την άφιξη προσφύγων στο έδαφός τους με τη χρήση ενός μηχανισμού επανεγκατάστασης. Τέτοιες μέθοδοι θα εξασφάλιζαν, βεβαίως, επαρκή προστασία των προσφύγων στο πλαίσιο ενός συστήματος αποτελεσματικών μέτρων κατά των παράνομων μεταναστευτικών ροών. Τέλος, όποια και αν είναι τα μέτρα που προορίζονται για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι ειδικές ανάγκες ενδεχομένων ευάλωτων ομάδων όπως οι ανήλικοι και οι γυναίκες.

#### 2.4 Διαχείριση και πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης.

Οι προσπάθειες διαχείρισης της μετανάστευσης δεν μπορεί να έχουν πλήρη επίπτωση αν τα μέτρα δεν εφαρμόζονται στον πρώτο κρίκο της μεταναστευτικής αλυσίδας, δηλαδή την προαγωγή της ειρήνης, της πολιτικής σταθερότητας, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των δημοκρατικών αρχών και της συνεχούς οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής ανάπτυξης στις χώρες καταγωγής. Προς τον σκοπό αυτό, τα θέματα της μετανάστευσης θα πρέπει να ενσωματωθούν στις υφιστάμενες εταιρικές σχέσεις που αποτελούν το γενικό πλαίσιο των σχέσεών μας με τις τρίτες χώρες. Είναι, επομένως, αναγκαίο να αναπτυχθεί η συνεργασία με τις χώρες διέλευσης. Και αυτό διότι οι μεταφορείς λαθρομεταναστών χρησιμοποιούν διάφορους τρόπους μεταφοράς και διάφορες διαδρομές για τις παράνομες δραστηριότητές τους, έχοντας άμεσες συνδέσεις με τις κύριες χώρες προέλευσης. Έτσι, ο κανόνας είναι η διέλευση μέσω τρίτων χωρών. Οι παράτυποι μετανάστες εκμεταλλεύονται κενά στους μεθοριακούς ελέγχους και άλλες ελλείψεις των μέτρων ελέγχου με αποτέλεσμα μερικές χώρες διέλευσης επιδεικνύουν κάποια απροθυμία να αντιμετωπίσουν τη ροή παράνομης μετανάστευσης που οφείλεται στο συμφέρον που έχουν να μην εξελιχθούν σε χώρα προορισμού. Για τον λόγο αυτό, είναι αναγκαίο να συνεχιστεί ο διάλογος με τις χώρες διέλευσης ώστε να στηριχθούν οι προσπάθειές τους και να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα. Επομένως, θα μπορούσαν ενισχυθούν ουσιαστικά ο προσδιορισμός της έννοιας του πρόσφυγα και οι δυνατότητες υποδοχής τους στις χώρες αυτές.

Στο πλαίσιο της διεύρυνσης της Ένωσης, οι υποψήφιας χώρες και κάθε υποψήφια χώρα από τούδε και στο εξής, πρέπει να θεσπίσουν, στην εσωτερική τους νομοθεσία και τις πρακτικές, το «κεκτημένο» της ΕΕ για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Αυτό συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, την πλήρη αποδοχή του λεγόμενου «*κεκτημένου του Σένγκεν*»<sup>15</sup>, όπως αναφέρεται στο άρθρο 8 του πρωτοκόλλου του Σένγκεν. Κάθε υποψήφια χώρα καλείται να εκπονήσει λεπτομερές

---

<sup>15</sup> Ζώνη 24 κρατών μελών μέσα στην οποία καταργήθηκαν οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα, θεσπίστηκαν κοινοί κανόνες για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων και τη θεώρηση διαβατηρίων και εφαρμόστηκαν μέτρα που επέτρεψαν τη στενότερη συνεργασία αστυνομικών και δικαστικών αρχών. Ωστόσο, παρά τις προσπάθειες της ΕΕ να βελτιώσει τον έλεγχο των συνόρων τους, μετά την ένταξη παρατηρήθηκε αύξηση στην παράνομη μετανάστευση. **Η Βρετανία, η Ιρλανδία, η Κύπρος, η Ρουμανία και η Βουλγαρία δεν ανήκουν στη ζώνη**, ενώ συμμετέχουν η Ισλανδία και η Νορβηγία (και σύντομα η Ελβετία) χωρίς να είναι μέλη της Ένωσης (Ειδική Έκδοση σε συνεργασία της Εφημερίδας «Η Καθημερινή» και του Περιοδικού “The Economist”, Τεύχος 49, Μάρτιος 2008).



Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με αφορμή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, «Για μια Κοινή Πολιτική κατά της Παράνομης Μετανάστευσης», σελ. 8-9, COM 672 Τελικό, 2001).

Είναι σημαντικό να αναγνωριστεί ότι, παρά τα υφιστάμενα μέτρα ελέγχου, οι παράνομες μεταναστευτικές ροές μπορεί να συνεχιστούν στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, δεδομένου ότι οι παράνομοι μετανάστες επιδιώκουν να φθάσουν στο κράτος μέλος της προτίμησής τους διερχόμενοι από άλλα κράτη μέλη. Παρά τα ήδη υφιστάμενα μέτρα για τη διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης και τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών, θα πρέπει να εξακολουθήσει η παρακολούθηση των παράνομων μετακινήσεων και να επιδιώκεται ο επηρεασμός τους ακόμα κι εντός της επικράτειας των κρατών μελών, με ιδιαίτερη έμφαση στην κοινοποίηση των πληροφοριών και την ενίσχυση της συνεργασίας.

Η ΕΕ και τα κράτη μέλη της πρέπει να εξακολουθήσουν να συμμετέχουν ενεργά στα διεθνή βήματα και να συνάπτουν πολυμερείς συμφωνίες επί του θέματος αυτού. Η περαιτέρω διεθνής συνεργασία θα μπορούσε επίσης να διευκολύνει και να προωθήσει τη συνεργασία των τρίτων χωρών και άλλες προσπάθειες που αποσκοπούν στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Ειδικότερα όταν σε τρίτες χώρες εφαρμόζονται μέτρα για την πάταξη της παράνομης μετανάστευσης, θα μπορούσε να είναι χρήσιμη από πολλές απόψεις, η έμπειρη γνώμη διεθνών οργανώσεων όπως η *Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ή της ΔΟΜ (Διεθνής Οργάνωση για τη Μετανάστευση)*. Τέτοιες οργανώσεις μπορούν να επιβεβαιώσουν ότι τα εφαρμοζόμενα μέτρα είναι πλήρως συμβατά με τις αιτιολογημένες ανάγκες προστασίας. Κατά δεύτερο λόγο, μπορεί να προκύψουν αποτελέσματα της συνέργειας με τη χρησιμοποίηση υφιστάμενων υποδομών αντί για τη σύσταση νέων. Τέλος, μια τέτοια ανάμιξη θα μπορούσε να οδηγήσει σε καλύτερη αμοιβαία κατανόηση των φορέων. Κατανοούμε, επομένως, ότι πρέπει να υπάρξει αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών σε όλα τα στάδια, ώστε να παρακολουθούνται οι παράτυπες μετακινήσεις. Στο Τάμπερε έγινε το πρώτο ουσιαστικό βήμα για την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών στο σύνολό τους, όσο και για τη χάραξη ακόμη πιο ουσιαστικών δράσεων σε μελλοντικό στάδιο. Η Επιτροπή ανέλαβε να εφαρμόσει την προσέγγιση παραγόντων εν σειρά ώστε να παρακολουθεί και να επηρεάζει τις παράτυπες μετακινήσεις από χώρες και περιοχές καταγωγής μέσω χωρών διέλευσης σε χώρες προορισμού. **Ως εκ τούτου η καταπολέμηση της**

**παράνομης μετανάστευσης απαιτεί επίσης την κινητοποίηση διάφορων πλευρών εξωτερικής πολιτικής.**

Αναγνωρίζεται ήδη σε ευρωπαϊκό επίπεδο, στον ειδικό χώρο της εμπορίας ανθρώπων, ότι μόνο με μια πολυδιάστατη προσέγγιση που θα καλύπτει και την πάταξη και την πρόληψη μπορεί να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά και συνεκτικά το φαινόμενο. Η ανάπτυξη μιας ισόρροπης πολιτικής στον τομέα της παράνομης μετανάστευσης πρέπει επίσης να συμπεριλαμβάνει την πρόληψη ως καίριο στοιχείο της στρατηγικής της ΕΕ. Η διάσταση της πρόληψης στον τομέα της παράνομης μετανάστευσης εμπεριέχει μεταξύ άλλων, έρευνα σχετικά με τα αίτια, βελτίωση της κατανόησης του φαινομένου και ανίχνευση των νέων τάσεων, ενημερωτικές εκστρατείες καθώς και προώθηση νέων εταιρικών σχέσεων και ανάπτυξη των υφιστάμενων δικτύων. Στο τομέα αυτό πρέπει να δοθεί επίσης προσοχή στις εξόχως απόκεντρες περιφέρειες της Ένωσης λόγω της γεωγραφικής τους θέσης που τις εκθέτει ιδιαίτερα στις μεταναστευτικές μετακινήσεις. Το «*Ευρωπαϊκό Βήμα*» για την πρόληψη του οργανωμένου εγκλήματος, που εγκαινιάστηκε από την Επιτροπή το Μάιο του 2001 κι έχει ήδη στρέψει την προσοχή του στην πρόληψη της εμπορίας ανθρώπων, θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως καταλύτης για την προώθηση τέτοιου είδους πρωτοβουλιών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με αφορμή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, «Για μια Κοινή Πολιτική κατά της Παράνομης Μετανάστευσης», σελ. 10, COM 672 Τελικό, 2001).

Σε όλα τα κράτη μέλη υφίσταται ένα νομικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, όπως υπάρχουν κανονισμοί για την έκδοση θεωρήσεων, για τους μεθοριακούς ελέγχους, την παράνομη είσοδο και διαμονή, τη λαθρομεταφορά, τη σωματεμπορία, την παράνομη απασχόληση και την ευθύνη των μεταφορέων. Για τα θέματα αυτά έχουν ήδη καθοριστεί ορισμένες κοινές αρχές με διάφορες συστάσεις δυνάμει της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Επί πλέον, και μάλιστα πολύ σημαντικότερο, έχουν θεσπιστεί πολύ δεσμευτικοί κανόνες στο πλαίσιο του Σένγκεν. Βέβαια, δεν έχει νόημα να θεσπιστούν νέοι κανόνες ή να εναρμονιστούν κανόνες σε επίπεδο ΕΕ αν οι υπάρχοντες δεν επιβάλλονται με επαρκείς πόρους και, ειδικότερα, με την αναγκαία βούληση. Οι κοινές προσπάθειες είναι καταδικασμένες σε αποτυχία αν οι υπηρεσίες και οι πρακτικές των κρατών μελών δεν ακολουθούν τους κανόνες που έχουν από κοινού θεσπιστεί, δηλαδή σχετικά με την έκδοση θεωρήσεων και τον έλεγχο στα σύνορα. Είτε πρόκειται για χώρες διέλευσης είτε

χώρες προορισμού, τα κράτη μέλη πρέπει συνεπώς να καταβάλλουν συστηματικές προσπάθειες για τη δημιουργία πραγματικών εταιρικών σχέσεων στηριζόμενων σε αμοιβαία εμπιστοσύνη όσον αφορά τις ενέργειες για την επιβολή της νομοθεσίας στο καθένα. Προφανώς, λοιπόν, η δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης απαιτεί απ' όλα τα κράτη μέλη να εφαρμόζουν αποτελεσματικά τους κοινούς κανόνες. Το κοινό σύστημα ασφάλειας μπορεί να είναι το ίδιο ισχυρό όσο και ασθενές. Συνεπώς, είναι σημαντικότερο και πρώτης προτεραιότητας να εφαρμόζονται κανονικά οι υφιστάμενοι κανόνες. Μόνο η πρακτική εφαρμογή και η ουσιαστική επιβολή των υφιστάμενων κανόνων αλλά και των μελλοντικών κοινών μέτρων θα εξασφαλίσουν την αξιοπιστία του κράτους δικαίου στο χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης όπως προβλέπεται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Επομένως, πρέπει να ενισχυθεί η παρακολούθηση της επιβολής των υφιστάμενων κοινών κανόνων, πχ. με την ανάληψη τακτικής κοινής ενδεδειγμένης εξέτασης στα προξενεία και τα εξωτερικά σύνορα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με αφορμή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, «Για μια Κοινή Πολιτική κατά της Παράνομης Μετανάστευσης», σελ. 11, COM 672 Τελικό, 2001).

Ως προς το κομμάτι των αξιόποινων πράξεων που συνδέονται πάντα με ρεύματα παράτυπης μετανάστευσης, αποτελούν σοβαρό θέμα κοινής ανησυχίας σε όλα τα κράτη μέλη. Ιδιαίτερα η εμπορία ανθρώπων και η λαθρομεταφορά τους θεωρείται ως απολύτως απαράδεκτες. Στο επίπεδο της ΕΕ, κανένα κράτος μέλος δεν θα πρέπει να θεωρείται από τους επίδοξους κακοποιούς ως σχετικά «ασφαλέστερο» για τη διεξαγωγή αξιόποινων ενεργειών. Κάτι τέτοιο θα ενισχύσει τη δικαιοσύνη εντός της ΕΕ και θα αποστείλει σαφές μήνυμα ότι τα κράτη μέλη της προτίθενται να προβλέπουν αυστηρές κυρώσεις. Στα συμπεράσματα του Τάμπερε στο σημείο 23, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προτρέπει να θεσπισθεί νομοθεσία που να προβλέπει αυστηρές κυρώσεις εναντίον αυτού του σοβαρού εγκλήματος. Το Σεπτέμβριο του 2001, το Συμβούλιο ΔΕΥ κατέληξε σε πολιτική συμφωνία επί της απόφασης-πλαίσιο για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων. Η απόφαση-πλαίσιο θέσπισε ειδικότερα κοινό ορισμό για την εμπορία ανθρώπων, που θα συμβάλλει στη διευκόλυνση της επιβολής του νόμου και της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικά θέματα. Έτσι, προβλέπεται κοινό επίπεδο ποινών όχι μικρότερο των οχτώ ετών φυλάκισης όταν το αδίκημα διαπράττεται υπό ειδικά συγκεκριμένες περιστάσεις.

Μετά την πολιτική συμφωνία στην οποία κατέληξε το Συμβούλιο τον Μάιο του 2001 επί της πρότασης για απόφαση-πλαίσιο σχετικά με τη λαθρομεταφορά μεταναστών, πρέπει να συμπληρωθούν οι εργασίες με σκοπό την εναρμόνιση της ποινικής νομοθεσίας των κρατών μελών και την εξασφάλιση, το ταχύτερο δυνατόν, της εφαρμογής σε εθνικό επίπεδο. Εξάλλου είναι σημαντικό να υπάρχουν κοινές προδιαγραφές για την αντιμετώπιση της παράνομης απασχόλησης, της ευθύνης των μεταφορέων καθώς και κανόνες σχετικά με την παράνομη είσοδο και διαμονή.

Επιπλέον, δεν πρέπει να λησμονείται ότι το βασικό κίνητρο όλων σχεδόν των δραστών που προωθούν την παράνομη μετανάστευση είναι το οικονομικό όφελος. Το κόστος της παράνομης μετανάστευσης πρέπει να αυξηθεί με ορισμένα μέτρα που θα έχουν οικονομική επίπτωση στους διακινητές και τους μεταφορείς λαθρομεταναστών, αλλά και στους απασχολούντες παράνομα διαμένοντες. Η δέσμη των μέτρων θα πρέπει κατ' αρχάς να περιλαμβάνει τη δέσμευση και την κατάσχεση των περιουσιακών στοιχείων που έχουν αποκομίσει οι διακινητές και οι μεταφορείς λαθρομεταναστών. Σε αυτό το σημείο πρέπει να αναφερθεί ότι σε ευρύτερη βάση, η *Διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών κατά του διεθνούς οργανωμένου εγκλήματος (Παλέρμο, 12-15 Δεκεμβρίου 2000)* και τα δύο επιπρόσθετα πρωτόκολλα για την εμπορία προσώπων και την μεταφορά μεταναστών αποτελούν τώρα τη βάση για την παγκόσμια αναγνώριση του προβλήματος και τη συγκριτική προσέγγιση για την αντιμετώπιση του. Για τον λόγο αυτό, είναι ουσιαστικής σημασίας η ταχεία κύρωση των μέσων καθώς και η συντονισμένη εφαρμογή των διατάξεών τους σε επίπεδο ΕΕ.

Σημαντική πρόοδος σημειώθηκε επίσης και στον τομέα **της πολιτικής θεωρήσεων** η οποία είναι άμεσα συνδεδεμένη με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα και μπορεί να συμβάλλει καθοριστικά στην πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης. Αυτό δεν σημαίνει, όμως, ότι αυτόματα λύνεται το πρόβλημα, αλλά διασφαλίζει ένα μεγάλο ποσοστό επιτυχούς ελέγχου ως προς τη διέλευση υπηκόων τρίτων χωρών εντός της επικράτειας της Ένωσης.

Στα συμπεράσματα του Τάμπερε τονίζεται ότι *«θα πρέπει να αναπτυχθεί περαιτέρω η κοινή ενεργός πολιτική σχετικά με τις θεωρήσεις και τα πλαστά έγγραφα, μεταξύ άλλων με τη στενότερη συνεργασία μεταξύ των προξενείων της ΕΕ σε τρίτες χώρες και, όπου είναι απαραίτητο, με τη δημιουργία κοινών γραφείων έκδοσης θεωρήσεων ΕΕ».*

Η σοβαρότητα που επέδειξαν οι ηγέτες της Ένωσης ως προς αυτό το διαρκώς διογκούμενο φαινόμενο αποδεικνύεται από το γεγονός ότι το επίπεδο της παράνομης μετανάστευσης είναι σημαντικά υψηλό και δεν μπορεί να αγνοηθεί λόγω των κοινωνικών, οικονομικών και πολιτικών επιπτώσεων που έχει στις χώρες προορισμού. Ωστόσο, εξ ορισμού, είναι αδύνατη η σαφής εικόνα της κλίμακας του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης στα κράτη μέλη της ΕΕ. Εκτίμηση μόνο της κλίμακας της παράνομης μετανάστευσης μπορεί να προκύψει από τα υφιστάμενα στοιχεία που συνδέονται με το φαινόμενο, όπως σχετικά με *την άρνηση εισόδου, τον εντοπισμό παρανόμων στα σύνορα ή στη χώρα, απόρριψη αιτήσεων για χορήγηση διεθνούς προστασίας, αιτήσεις για εθνικές διαδικασίες ρύθμισης και συνοδευόμενες ή αναγκαστικές επιστροφές*. Αποτέλεσμα αυτού του έντονου ενδιαφέροντος ήταν η απόφαση του Συμβουλίου τον Μάιο του 2001 όπου εισήχθη μια ετήσια έκθεση με στατιστική επισκόπηση και ανάλυση, με σκοπό *τη συζήτηση των τάσεων προς τη χορήγηση ασύλου και τις μεταναστευτικές ροές καθώς και των σχετικών εξελίξεων των πολιτικών στην ΕΕ* (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με αφορμή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, «Για μια Κοινή Πολιτική κατά της Παράνομης Μετανάστευσης», σελ. 14-15, COM 672 Τελικό, 2001). Η Επιτροπή ανέλαβε να προωθήσει πρόγραμμα δράσης για την εφαρμογή της απόφασης του Συμβουλίου καθώς κι άλλες ενέργειες με σκοπό τη βελτίωση της συλλογής δεδομένων για τη χορήγηση ασύλου και τη μετανάστευση. Για να εδραιωθεί, λοιπόν, συνεχής ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών, ιδρύθηκε *το Κέντρο Πληροφόρησης, Μελέτης και Ανταλλαγών* στον τομέα διέλευσης των συνόρων και της μετανάστευσης (*CIREFI*)<sup>16</sup>. Τέλος, αποφασίστηκε η προώθηση πρότασης σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής ενός προωθημένου συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης, το οποίο θα περιλαμβάνει ακόμα και τον χώρο των Δυτικών Βαλκανίων, ως ένδειξη αμέριστης συμπαράστασης, ανασυγκρότησης και ιστορικού χρέους για τις πολιτικές, διοικητικές, οικονομικές και κοινωνικές δομές αυτής της «ταλαιπωρημένης γωνιάς» της Ευρώπης που αποτελεί ουραγό στη διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης. Μερικά από τα στοχοθετημένα σχέδια μετανάστευσης και χορήγησης ασύλου είναι:

✓ **Στήριξης της υποδομής για τους αιτούντες άσυλο,**

---

<sup>16</sup> Κέντρο Πληροφόρησης, Μελέτης και Ανταλλαγών στον τομέα της διέλευσης των συνόρων και της μετανάστευσης ΕΕ C 274, της 19<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1996, σελ. 50.

- √ **Ανάπτυξη διαρθρώσεων δημόσιας καταγραφής,**
- √ **Εκστρατείες ευαισθητοποίησης,**
- √ **Βελτίωση της ασφάλειας των εγγράφων,**
- √ **Χρησιμοποίηση υπαλλήλων συνδέσμου συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης,**
- √ **Συναντήσεις εμπειρογνομόνων, κατάρτιση, σεμινάρια.**

Όσον αφορά την ειδική κατάσταση στις χώρες διέλευσης, θα μπορούσαν να χρηματοδοτηθούν τα εξής συμπληρωματικά στοιχεία:

- √ Στήριξη της επιστροφής των παράτυπων μεταναστών,
- √ Βελτίωση της διαχείρισης και του εξοπλισμού για τον έλεγχο των συνόρων.

Προκειμένου, λοιπόν, να προληφθεί η παράνομη μετανάστευση, η Επιτροπή ήδη προωθεί την ιδέα των εκστρατειών ευαισθητοποίησης λαμβάνοντας επαρκώς υπόψη τις περιφερειακές και πολιτιστικές διαστάσεις, ώστε να δημιουργηθεί ένα αποτελεσματικό και συγκεκριμένο μέσο στις χώρες προέλευσης. Εκτός, όμως, από αυτές τις πρωτοβουλίες, σημαντικού πολιτικού περιεχομένου αποτελεί και ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων. Η δημιουργία μιας **Ευρωπαϊκής Μεθοριακής Φρουράς** ως βασικό στοιχείο αυτής της στρατηγικής έχει ήδη τύχει σθεναρής πολιτικής στήριξης καθώς διεξάγονται διερευνητικές εργασίες χρηματοδοτούμενες από το πρόγραμμα **ODYSSEUS** (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με αφορμή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, «Για μια Κοινή Πολιτική κατά της Παράνομης Μετανάστευσης», σελ. 19, COM 672 Τελικό, 2001).

Σημαντικό ρόλο στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης έχει, επίσης, η **Ευρωπόλ**, με σκοπό να παράσχει στήριξη στα κράτη μέλη για την πρόληψη, τη διεξαγωγή έρευνας και την ανάλυση των ενεχόμενων εγκληματικών ενεργειών. Η Ευρωπόλ προβλέπει στρατηγικές διαρθρώσεις που περιλαμβάνουν περιγραφική αλλά και προληπτική διάσταση κι επιτρέπουν την ανάλογη εκτίμηση του κινδύνου και των απειλών.

### 2.5 Διάκριση μεταξύ μεταφοράς λαθρομεταναστών και της εμπορίας ανθρώπων.

Οι εκφράσεις «μεταφορά λαθρομεταναστών» και «εμπορία» συχνά χρησιμοποιούνται ως συνώνυμα, αν και θα πρέπει να γίνει σαφής διάκριση λόγω των ουσιαστικών διαφορών. Κάτι τέτοιο είναι χρήσιμο και από την άποψη της επιβολής του νόμου. Η διευκρίνιση των όρων και των ορισμών έγινε στο πλαίσιο της σύμβασης

των Ηνωμένων Εθνών κατά του διεθνικού οργανωμένου εγκλήματος και τα δύο πρόσθετα πρωτόκολλα για τη λαθραία μεταφορά και την εμπορία ανθρώπων, που υπεγράφη στο Παλέρμο στις 12-15 Δεκεμβρίου 2001.

Οι ορισμοί αυτοί καθιστούν σαφές ότι **η μεταφορά λαθρομεταναστών<sup>17</sup> συνδέεται με τη στήριξη της παράνομης διέλευσης των συνόρων και την παράνομη είσοδο<sup>18</sup>**. Ως εκ τούτου, η μεταφορά λαθρομεταναστών ενέχει πάντοτε ένα διεθνικό στοιχείο. Κάτι τέτοιο όμως δεν είναι απαραίτητο και για την εμπορία, όπου βασικό στοιχείο είναι ο σκοπός της εκμετάλλευσης. **Στην εμπορία εμπεριέχεται η πρόθεση εκμετάλλευσης ατόμου**, κατ' αρχήν ανεξάρτητα από τον τρόπο με τον οποίο το θύμα ευρίσκεται στον τόπο όπου συμβαίνει η εκμετάλλευση. Αυτό μπορεί να περιλαμβάνει, σε περιπτώσεις διέλευσης συνόρων, νόμιμη ή παράνομη είσοδο στη χώρα προορισμού. Η παράνομη μετανάστευση μπορεί επίσης να καλύπτει μέρη της κατάστασης μεταφοράς λαθρομεταναστών, έχει όμως ευρύτερο πεδίο και μεγαλύτερη σχέση με τη γενικότερη παράνομη είσοδο και διαμονή προσώπων. **Επομένως, οι παράνομοι μετανάστες, εν τη ευρεία εννοία δεν είναι απαραίτητα θύματα εμπορίας ανθρώπων** (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με αφορμή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, «Για μια Κοινή Πολιτική κατά της Παράνομης Μετανάστευσης», σελ. 23, COM 672 Τελικό, 2001).

---

<sup>17</sup> Αξίζει να σημειωθεί ότι **στις 17 Ιουνίου του 2008** εγκρίθηκε από την ΕΕ **Στρατηγική δέκα σημείων** για την καταπολέμηση και αντιμετώπιση της έλλειψης ειδικευμένου εργατικού δυναμικού. Η συγκεκριμένη στρατηγική καθορίζει δέκα αρχές που θα αποτελέσουν τη βάση για την εναρμόνιση των εθνικών στρατηγικών. Οι αρχές αυτές, οι οποίες στρέφονται γύρω από τρεις άξονες - **Ενημερία, Αλληλεγγύη και Ασφάλεια** - αποσκοπούν στην αποτελεσματικότερη καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης και στη διασφάλιση ότι οι δεξιότητες των μεταναστών εργαζομένων θα ανταποκρίνονται στις ανάγκες της αγοράς εργασίας της ΕΕ. Άλλοι στόχοι της στρατηγικής είναι η ενίσχυση της ασφάλειας μέσω της πολιτικής για τις θεωρήσεις, η χάραξη των αποτελεσματικών πολιτικών επιστροφής των μεταναστών, η ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων και η στενότερη συνεργασία ε τις χώρες προέλευσης και διέλευσης. Η Επιτροπή αναγνώρισε επίσης ότι η ένταξη των μεταναστών **αποτελεί το κλειδί για την επιτυχή μετανάστευση και έκανε έκκληση για μηδενική ανοχή έναντι της εμπορίας ανθρώπων**. Η εν λόγω πολιτική αφορά μόνο τους μετανάστες από χώρες εκτός ΕΕ και, συνεπώς, δεν περιορίζει την κυκλοφορία των πολιτών της ΕΕ. Κάθε χώρα της ΕΕ διατηρεί το δικαίωμα να αποφασίζει τον αριθμό των μεταναστών που επιθυμεί να δεχθεί στο έδαφός της ([http://ec.europa.eu/news/justice/080617\\_1\\_el.htm](http://ec.europa.eu/news/justice/080617_1_el.htm), 19/6/2008).

<sup>18</sup> Με νέα Κοινοτική Οδηγία που υιοθετήθηκε στις 18 Ιουνίου 2008 από τους Υπουργούς Εσωτερικών των 27 κρατών μελών, αποφασίστηκε ότι όποιος λαθρομετανάστες εισέρχεται στο έδαφος μιας ευρωπαϊκής χώρας θα κρατείται έως και 18 μήνες. **Θα αντιμετωπίζονται 5ετή απαγόρευση πρόσβασης τους στο έδαφος της ΕΕ** ενώ με βάση νέους κανονισμούς θα επιτρέπεται να κρατούνται και παιδιά, για μικρότερο όμως χρονικό διάστημα. Το όριο των 18 μηνών είναι υψηλότερο από τον μέγιστο χρόνο κράτησης που προβλέπεται στα δύο τρίτα των 27 κρατών μελών. Αν και οι χώρες της ΕΕ μπορούν να διατηρήσουν ένα χαμηλότερο όριο αν θέλουν, οργανώσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων υποστηρίζουν ότι οι αρχές θα ενθαρρυνθούν να θέτουν υπό κράτηση περισσότερους μετανάστες που έχουν εισέλθει παράνομα στη χώρα (Κεντρικά Δελτία Ειδήσεων τηλεόρασης του Alpha και του ΣΚΑΪ, 30<sup>ης</sup> Ιουλίου 2008).

## 2.6 Παράνομη απασχόληση, παράνομη μετανάστευση και οικονομικά πλεονεκτήματα.

Σημαντικός αριθμός παράνομων μεταναστών εισέρχονται στη χώρα προορισμού νόμιμα, αλλά παραμένουν πέραν των ορίων της νόμιμης διαμονής λόγω της δυνατότητας συνέχισης της εργασίας τους. Από τη σύσταση του Συμβουλίου της 27<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1996 για την καταπολέμηση της παράνομης απασχόλησης υπηκόων τρίτων χωρών, το Συμβούλιο δεν έχει επιληφθεί του ευαίσθητου θέματος αυτού. Το 1998, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση σχετικά με την παράνομη εργασία, στην οποία τίθεται και το θέμα της παράνομης απασχόλησης υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν παράνομα<sup>19</sup>. Με την ανακοίνωση αυτή υπήρχε η πρόθεση να εγκαινιαστεί στα κράτη μέλη και μεταξύ των κοινωνικών εταίρων μια συζήτηση για την πλέον κατάλληλη στρατηγική για την καταπολέμηση της παράνομης εργασίας. Φαίνεται σαφώς ότι για να αντιμετωπιστεί στο σύνολό του το πρόβλημα της παράνομης μετανάστευσης, θα πρέπει να επανέλθει στο πολιτικό προσκήνιο το θέμα της παράνομης απασχόλησης των παρανόμως διαμενόντων. Η ζήτηση παρανόμως εργαζομένων προέρχεται ιδιαίτερα από τους εργοδότες τους. Οι κυρώσεις για την παράνομη απασχόληση θα πρέπει να εναρμονιστούν ώστε να εξαφανιστεί κάθε ανταγωνιστικό πλεονέκτημα, πράγμα που αποτελεί πολύ βασική αρχή του κοινοτικού δικαίου. Σε αυτές περιλαμβάνονται ελάχιστες ποινικές κυρώσεις κι επιπλέον πρέπει να μειωθούν τα οικονομικά οφέλη.

Η θέσπιση της απόφασης πλαίσιο για τη νομιμοποίηση προσόδων από παράνομες δραστηριότητες, η επισήμανση, η εξιχνίαση, η δέσμευση, η κατάσχεση και η δήμευση των μέσων και των περιουσιακών στοιχείων από ποινικές πράξεις, αποτελούν σημαντικό μέσο για την πρόληψη και την καταστολή της μεταφοράς λαθρομεταναστών και της εμπορίας ανθρώπων. Ως κοινή αρχή, θα πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στην κατάσχεση κάθε οικονομικού κέρδους από εγκληματικές ενέργειες σχετικές με την παράνομη μετανάστευση. Για τον λόγο αυτό, πρέπει να θεσπιστούν και να εφαρμόζονται επαρκώς κανονισμοί περί κατάσχεσης, όπου αυτό δεν έχει γίνει. Σε αυτούς θα περιλαμβάνονται διατάξεις για την ευθύνη των νομικών προσώπων.

---

<sup>19</sup> COM (1998) 219 Τελικό.



Ο παράγων έλξης προς παράνομη μετανάστευση θα ετίθετο υπό αμφισβήτηση αν είναι δυσχερής η εξεύρεση εργασίας και η απόκτηση χρήματος. Αυτός ο δεσμός αιτίας και αποτελέσματος αιτιολογεί τη λήψη αποτελεσματικών μέτρων με σημαντικές οικονομικές συνέπειες. Τέτοιου είδους μέτρα θα συμβάλλουν επίσης και στην αποφυγή αθέμιτου ανταγωνισμού.

### 2.7 Επανεισδοχή και πολιτική επαναπατρισμού.

Μια κοινοτική πολιτική επαναπατρισμού θα πρέπει να στηρίζεται σε τρία στοιχεία: *κοινές αρχές, κοινά πρότυπα και κοινά μέτρα*. Σημαντικές κοινές αρχές είναι η προτεραιότητα στον εκούσιο επαναπατρισμό έναντι του αναγκαστικού επαναπατρισμού και η ενίσχυση της υποχρέωσης, σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, να γίνονται δεκτοί προς επαναπατρισμό οι υπήκοοι της εμπλεκόμενης χώρας. Άλλο θέμα για περαιτέρω εξέταση θα πρέπει να είναι οι επιπτώσεις παράνομης εισόδου και διαμονής όσον αφορά ατομικά τον κάθε παρανόμως διαμένοντα συμπεριλαμβανομένης και της σκοπιμότητας ελέγχων εξόδου.

Τα κοινά μέτρα θα πρέπει να καλύπτουν τη διοικητική συνεργασία των κρατών μελών. Για παράδειγμα, πρέπει να σημειωθεί ότι το ευρωπαϊκό σύστημα αναγνώρισης θεωρήσεων, αναμένεται ότι θα διευκολύνει σημαντικά τη διαδικασία επισήμανσης της ταυτότητας των παρανόμως διαμενόντων και την παροχή ταξιδιωτικών εγγράφων προς επαναπατρισμό. Με βάση την πείρα που έχει αποκτηθεί από την εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες, θα μπορούσε να επίσης να εκτιμηθεί κατά πόσον θα πρέπει να υπάρξει ειδικό χρηματοδοτικό μέσο διαθέσιμο για σκοπούς επαναπατρισμού, προκειμένου να δημιουργηθεί κίνητρο στα κράτη μέλη να ενισχύσουν τις προσπάθειές τους.

Χρειάζεται επίσης στενότερη συνεργασία σε θέματα διέλευσης και επανεισδοχής. Η ΕΕ θα πρέπει στο άμεσο μέλλον να κάνει χρήση του πολιτικού της βάρους και να ενθαρρύνει τις τρίτες χώρες που εμφανίζουν κάποια απροθυμία στην εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους ως προς το θέμα της επανεισδοχής. Η πολιτική επαναπατρισμού αποτελεί επίσης αναπόσπαστο και ουσιαστικό τμήμα της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης. Λόγω του ανεξάρτητου χαρακτήρα της θα αποτελέσει λεπτομερέστερου προβληματισμού σε «πράσινο βιβλίο» σχετικό με την κοινοτική πολιτική επαναπατρισμού. Θα πρέπει επομένως να συσταθούν

κανόνες σε επίπεδο ΕΕ για τη διέλευση επαναπατριζόμενων, καθώς και με τρίτες χώρες όπου είναι αναγκαίο (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με αφορμή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, «Για μια Κοινή Πολιτική κατά της Παράνομης Μετανάστευσης», σελ. 27-28, COM 672 Τελικό, 2001).

Συμπερασματικά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε κάλεσε της Ένωση να αναπτύξει κοινές πολιτικές για τη χορήγηση ασύλου και τη μετανάστευση, λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη συνεπούς ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα για να σταματήσει την παράνομη μετανάστευση και να πατάξει εκείνους που την οργανώνουν και διαπράττουν διεθνή εγκλήματα σχετικά με αυτήν. Οι έλεγχοι στα σύνορα πρέπει ιδιαίτερα να ανταποκρίνονται στις προκλήσεις της αποτελεσματικής πάταξης. Των εγκληματικών δικτύων, της αξιόπιστης δράσης κατά της τρομοκρατίας και της δημιουργίας αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών που έχουν καταργήσει τους μεθοριακούς ελέγχους στα εσωτερικά τους σύνορα. Ως εκ τούτου, η αποτελεσματική δράση για την πρόληψη και την πάταξη της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων αποτελεί βασικό στοιχείο για την επιτυχή ολοκλήρωση του φιλόδοξου προγράμματος που χαρακτήρισε από τα συμπεράσματα αυτά και από τη συνθήκη.

Είναι επίσης καθοριστικό να αναπτυχθεί η αναγκαία εμπιστοσύνη και η στήριξη της κοινής γνώμης για ένα απόλυτα αναγκαίο κοινό καθεστώς χορήγησης ασύλου που να βασίζεται σε υψίστης σημασίας ανθρωπιστικά πρότυπα, καθώς και μια πραγματική μεταναστευτική πολιτική, σύμφωνη με την παράδοση της φιλοξενίας και της αλληλεγγύης της Ευρώπης, λαμβάνοντας υπόψη τις νέες διαστάσεις του φαινομένου της μετανάστευσης σε παγκόσμιο επίπεδο και εξασφαλίζοντας την κανονική ενσωμάτωση των νομίμων μεταναστών στις κοινωνίες μας.

Η κοινωνία των πολιτών πρέπει επίσης να αναμιχθεί ενεργά στις προσπάθειες πρόληψης και καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης. Οι σχετικοί φορείς, όπως τα πολιτικά κόμματα, οι συνδικαλιστικές οργανώσεις, οι αντιπρόσωποι της βιομηχανίας και της οικονομίας καθώς και οι σχετικές μη κυβερνητικές οργανώσεις πρέπει να συντονιστούν ώστε να αναπτυχθεί μια ευρέως αποδεκτή δέσμη μέτρων. Αυτή η ολοκληρωμένη μέθοδος θα πρέπει να εφαρμόζεται σε εθνικό και σε κοινοτικό επίπεδο στο πλαίσιο της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού που προτείνεται για την κοινοτική μεταναστευτική πολιτική.

## 2.8 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν (2001).

Με αφορμή την πρώτη Κοινή Έκθεση για την Κοινωνική ένταξη και των προσδιορισμό ενός συνόλου κοινών δεικτών που προωθήθηκαν και πραγματώθηκαν σύμφωνα πάντα με την κατευθυντήρια πολιτική *της Ατζέντας της Λισσαβόνας* (ανάλυση στο επόμενο κεφάλαιο) που προηγήθηκε το Μάρτιο του 2001 για την εξάλειψη της φτώχειας και τη προώθηση της κοινωνικής ένταξης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν τόνισε την ιδιαίτερη σημασία που έχει για την Ένωση, η εγκαθίδρυση ενός *Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου* και η επίτευξη των στόχων της Λισσαβόνας μέχρι το 2010.

Στο ζήτημα της κοινής πολιτικής για το άσυλο και τη μετανάστευση, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προχώρησε σε καθοριστικής σημασίας δεσμεύσεις και λήψη δραστικών μέτρων. Με βάση τις αποφάσεις του Τάμπερε, δεσμεύθηκε να προχωρήσει ταχύτερα τις διαδικασίες για πλήρη εφαρμογή της κοινής πολιτικής για τη μετανάστευση, ώστε τα κράτη μέλη να αποτελέσουν πρότυπο και για άλλες χώρες σε περιφερειακό επίπεδο. Συγκεκριμένα η Ένωση δεσμεύθηκε για την προώθηση των ακόλουθων μέτρων:

- ✿ Την ενσωμάτωση της πολιτικής των μεταναστευτικών ροών στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ. Ειδικότερα, θα πρέπει να συναφθούν με τις συγκεκριμένες χώρες ευρωπαϊκές συμφωνίες επανεισδοχής, με βάση νέο κατάλογο προτεραιοτήτων και σαφές σχέδιο δράσης.
- ✿ Την ανάπτυξη ευρωπαϊκού συστήματος ανταλλαγής πληροφοριών για το άσυλο, τη μετανάστευση και τις χώρες καταγωγής.
- ✿ Τη θέσπιση κοινών κανόνων στον τομέα της διαδικασίας περί ασύλου, υποδοχής και οικογενειακής επανένωσης, συμπεριλαμβανομένων των συνοπτικών διαδικασιών όπου αυτό δικαιολογείται. Στους εν λόγω κανόνες πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι είναι αναγκαίο να παρέχεται βοήθεια προς τους αιτούντες άσυλο.
- ✿ Την κατάρτιση ειδικών προγραμμάτων στον τομέα της καταπολέμησης των διακρίσεων και του ρατσισμού (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν, Συμπεράσματα, σελ. 11, 14-15 Δεκεμβρίου 2001).

Αυτά τα μέτρα άγγιζαν την ουσία της πολιτικής μετανάστευσης και έθεταν τις βάσεις, ώστε στο μέλλον η Ένωση να μπορεί να επεξεργαστεί τα αποτελέσματα εφαρμογής που θα προέκυπταν.

Σημεία-σταθμοί για την Ευρωπαϊκή Ένωση αποτέλεσαν τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια της Σεβίλλης το 2002, της Θεσσαλονίκης το 2003 και του Χάμπτον Κόρτ το 2005, όπου οι προσπάθειες για κατάρτιση Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής έλαβαν μια ουσιώδη και αποτελεσματική διάσταση. Πλέον, αυτό το φλέγον ζήτημα είχε αναδειχθεί σε ζήτημα πρώτης προτεραιότητας για την Ένωση.

### 2.9 Σύνοδος Κορυφής Σεβίλλης (2002).

Κατά τη διάρκεια της Ισπανικής Προεδρίας, η Ένωση ήταν αποφασισμένη να προσεγγίσει με περίσσια κοινωνική ευθύνη κι ευαισθησία τα φαινόμενα ρατσισμού και ξενοφοβίας καθώς και τη διαφύλαξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η πρόοδος που επετεύχθη οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην παρέμβαση της ελληνικής πλευράς παρουσιάζοντας ένα σχέδιο «*ρεαλιστικής προσέγγισης*» το οποίο υιοθετήθηκε ομόφωνα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Το τετράπτυχο των ελληνικών θέσεων συμπυκνώνεται στην επιδίωξη για ενιαία πολιτική της Ένωσης σε θέματα *μετανάστευσης και ασύλου, για την ομαλή κοινωνική ένταξη των μεταναστών στις ευρωπαϊκές κοινωνίες, για την ενίσχυση των χωρών της ΕΕ που σηκώνουν λόγω γεωγραφικής θέσης το «μεγαλύτερο βάρος» από τη λαθρομετανάστευση (μεγάλο ποσοστό λαθρομεταναστών δέχεται ετησίως η Ελλάδα), αλλά και στήριξη των χωρών απ' όπου πηγάζει το πρόβλημα, προκειμένου να αποτραπεί η παράνομη μετανάστευση* (Χρ. Μπάγκαβος - Δ. Παπαδοπούλου, σελ. 27, Μελέτες του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ, 2003).

Είναι κεφαλαιώδους σημασίας για την Ένωση η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών να γίνεται στα πλαίσια της τήρησης του δικαίου σε συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης των ρευμάτων αυτών. Τα βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα μέτρα που λαμβάνονται για την κοινή διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων πρέπει να επιδιώκουν την ορθή ισορροπία μεταξύ, αφενός, μιας πολιτικής για την ένταξη των νομίμως εγκατεστημένων μεταναστών και μιας πολιτικής στον τομέα του ασύλου η οποία θα τηρεί τις διεθνείς, κυρίως δε τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951<sup>20</sup> και, αφετέρου, μιας αποφασιστικής καταπολέμησης

---

<sup>20</sup> Σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης είναι σημαντικό να εξασφαλίζεται ταχεία και αποτελεσματική προστασία για τους πρόσφυγες με τη σύσταση μηχανισμών που θα παρεμποδίζουν τις καταχρήσεις και με ενέργειες για την ταχύτερη δυνατή επιστροφή των προσώπων των οποίων η αίτηση ασύλου απορρίπτεται στις χώρες καταγωγής τους.

της λαθραίας μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης, Συμπεράσματα, σελ. 7, 21-22 Ιουνίου 2002).

Παράλληλα, στο πλαίσιο της Συνόδου, ο τότε Ισπανός Πρωθυπουργός Χοσέ Μαρία Αθνάρ, παρουσίασε **σχέδιο τεσσάρων σημείων** σύμφωνα με το οποίο ενοποιούνται οι πολιτικές ασύλου, ενισχύεται η συνεργασία μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών για την εξάρθρωση των δικτύων της λαθρομετανάστευσης και την τεχνική συνεργασία με τις τρίτες χώρες που αποτελούν βάση εισόδου, όπως η Τουρκία. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται και το κοινό σώμα επιφυλακής σε λιμάνια και αεροδρόμια ανά την ευρωπαϊκή επικράτεια, η σύσταση του οποίου αποφασίστηκε το 2003, και το πολυεθνικό σώμα φύλαξης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Όμως, το σχέδιο του Ισπανού Πρωθυπουργού κατακρίθηκε έντονα και χαρακτηρίστηκε ως **«Ευρωπαϊός Φρουρός»**, διότι αντί να δαπανώνται πόροι για την «φρούρηση» της Ευρώπης και για την επινόηση «ευφυών» κι αποτελεσματικών «φρουρών», θα έπρεπε να αναδιαρθρώνονται όλες οι εσωτερικές δομές και θεσμοί των εθνικών κοινωνιών (Εφημερίδα «Ο Κόσμος του Επενδυτή», σελ. 51, φύλλο 3<sup>ης</sup> Μαρτίου 2007) κατά τέτοιο τρόπο ώστε να εντάσσουν στις δομές τους μετανάστες. Και ακόμη πιο σωστά, αντί να μιλάμε για ενσωμάτωση στην κοινωνία, θα έπρεπε να μιλάμε για ενσωμάτωση της ίδιας της κοινωνίας, αφού την αναγνωρίζουμε ως ένα οργανικό σύνολο (με ό,τι περιλαμβάνει αυτό) και όχι ως ένα περιγεγραμμένο μόρφωμα στο οποίο κάποιος είναι μέσα, κάποιος στην περιφέρεια και κάποιος απ' έξω από αυτό. Ο Πρόεδρος της Επιτροπής διαβεβαίωσε ότι *«η πολιτική που θα εφαρμοστεί θα προστατεύει τους πρόσφυγες σε αντιδιαστολή με τους μετανάστες, ενώ θα φροντίζει για την ενσωμάτωση στις ευρωπαϊκές κοινωνίες όσων ξένων ήδη ζουν στην Ευρώπη»* (Εφημερίδα «Η Καθημερινή», σελ. 22, φύλλο 16<sup>ης</sup> Ιουνίου 2002). Επίσης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε επιμόνως να περιληφθεί ρήτρα για την κοινή διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων, καθώς και για την υποχρεωτική επανεισδοχή σε περίπτωση παράνομης μετανάστευσης, σε μελλοντική συμφωνία συνεργασίας, συμφωνία σύνδεσης ή ισοδύναμη συμφωνία που θα συνάψει η Ευρωπαϊκή Ένωση ή η Ευρωπαϊκή Κοινότητα με οποιαδήποτε χώρα (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης, Συμπεράσματα, σελ. 10, 21-22 Ιουνίου 2002). Είναι χαρακτηριστικό πάντως ότι εφόσον εξαντληθούν οι δυνατότητες των υπάρχοντων κοινοτικών μηχανισμών χωρίς αποτέλεσμα από τη συνεργασία με τρίτες χώρες, η Ένωση θα μπορεί μέσω του πλαισίου της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και

Πολιτικής Ασφάλειας να λαμβάνει πρωτοβουλίες με σκοπό τη συνέχιση αυτής της συνεργασίας.

Τέλος, επιταχύνθηκαν οι διαδικασίες των εν εξελίξει νομοθετικών εργασιών για τον καθορισμό κοινής πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης.

### 2.10 Σύνοδος Κορυφής Θεσσαλονίκης (2003).

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που συνεδρίασε τον Ιούνιο του 2003 στη Θεσσαλονίκη, τόνισε την ύψιστη προτεραιότητα που αποδίδεται στην μετανάστευση, όπως και την ανάγκη για μια πιο συγκροτημένη πολιτική, η οποία να καλύπτει όλο το φάσμα των σχέσεων με τις τρίτες χώρες και στην οποία να συμπεριλαμβάνεται η ταχεία σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής με βασικές τρίτες χώρες καταγωγής. Επίσης, η προώθηση μιας μεγαλύτερης συνεργασίας με αυτές, θεωρούμενης ως αμφίδρομης διαδικασίας για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και τη διεύρυνση νόμιμων μεταναστευτικών οδών, θα αποτελέσει βήμα για μια καλύτερη διευθέτηση του εν λόγω ζητήματος (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης, Συμπεράσματα, σελ. 3, 19-20 Ιουνίου 2003). Βέβαια, άμεση προτεραιότητα αποτέλεσε το ζήτημα της ομαλής ένταξης των νομίμων μεταναστών στις κοινωνίες της ΕΕ, οι οποίες ακόμη και σήμερα προσπαθούν να διαμορφώσουν τις κατάλληλες πολιτικές ένταξης κι ενσωμάτωσης καταρρίπτοντας στερεότυπα του παρελθόντος.

Στη Θεσσαλονίκη έγινε αναφορά στο υπό ανάπτυξη **Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS)**, όπου ζητήθηκε να καθοριστούν όσο το δυνατόν γρηγορότερα οι κατευθύνσεις και η κατάλληλη νομική βάση λειτουργίας του. Λαμβάνοντας υπόψη το κοινό συμφέρον των κρατών μελών, η αποτελεσματική διαχείριση των εξωτερικών συνόρων τους θα προσαρμοστεί μέσω επιχειρησιακών προγραμμάτων, πιλοτικών σχεδίων, ανάλυσης κινδύνων, εκπαίδευσης προσωπικού των συνόρων, καθώς αυτό που είναι σημαντικό είναι να διασφαλιστεί η συνέχεια και η συνοχή της κοινοτικής δράσης και ο καθορισμός σαφούς πλαισίου και μεθόδων. Όσον αφορά το ζήτημα της εκπαίδευσης των συνοριοφυλάκων, πάντως, απτά αποτελέσματα συναντούμε κυρίως στη Γερμανία, τη Γαλλία, το Βέλγιο, τη Σουηδία και τη Φινλανδία. Οι υπόλοιπες χώρες λόγω της ευαίσθητης γεωγραφικής τους θέσης, όπως η Ιταλία, η Ελλάδα, η Πορτογαλία και η Ισπανία, εμφανίζουν ελλιπή αποτελέσματα με συνέπεια τις διαφορούμενες πολιτικές πρακτικές εις βάρος των παρανόμως εισερχόντων σε αυτές τις χώρες.

Παράλληλα, τα κράτη μέλη έχουν την πλήρη ευθύνη, πλέον, το καθένα χωριστά για την εφαρμογή της κοινής πολιτικής για την επιστροφή των προσώπων που διαμένουν παράνομα στην ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό και σε συνεννόηση με τις τρίτες χώρες που δεν συνεργάζονται άμεσα με την ΕΕ, τα κράτη μέλη τονίζουν τη σημασία που έχουν τα ακόλουθα ζητήματα:

- 1) Η συμμετοχή στις διεθνείς συμβάσεις<sup>21</sup>,
- 2) Η συνεργασία με τις τρίτες χώρες όσον αφορά την επανεισδοχή / επιστροφή των υπηκόων τους και των υπηκόων τρίτων χωρών,
- 3) Οι προσπάθειες για τον έλεγχο των συνόρων και τον εντοπισμό των παράνομων και άλλων μέτρων,
- 4) Η καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, μεταξύ άλλων και με τη θέσπιση νομοθετικών και άλλων μέτρων,
- 5) Η συνεργασία σχετικά με την πολιτική θεωρήσεων και την πιθανή προσαρμογή των συστημάτων θεωρήσεων,
- 6) Η δημιουργία συστημάτων ασύλου με ειδική αναφορά στην παροχή αποτελεσματικής προστασίας, και
- 7) Οι προσπάθειες για τη χορήγηση νέων εγγράφων στους υπηκόους τους (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης, Συμπεράσματα, σελ. 5, 19-20 Ιουνίου 2003).

Ένα σημαντικό βήμα στην ιστορία της Ένωσης είναι το γεγονός ότι στη Θεσσαλονίκη αποφασίστηκε η έκδοση βασικής νομοθεσίας εντός του 2003 που αφορά αποκλειστικά τον τομέα της Μεταναστευτικής Πολιτικής στο σύνολό της, όπως επίσης και η θεσμοθέτηση **Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου**. Βέβαια, ακόμη και σήμερα το εν λόγω Σύστημα εμφανίζει κάποιες **δυσλειτουργίες** οι οποίες εμπίπτουν στα διαφορετικά συστήματα ασύλου των κρατών μελών. Επίσης, προχώρησε ένα βήμα παραπέρα από το Τάμπερε, καθώς συμφωνήθηκε ότι οι νομίμως διαμένοντες υπήκοοι τρίτων θα πρέπει να έχουν τα ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις με εκείνα των πολιτών της ΕΕ. Έτσι, κρίθηκε απαραίτητη η χάραξη μιας σφαιρικής και πολυδιάστατης πολιτικής με αντικείμενο **την ένταξη** των ατόμων αυτών. Δεδομένου ότι η επιτυχής **ένταξη** συμβάλλει στην **κοινωνική συνοχή** και την **οικονομική ευημερία**, η πολιτική αυτή θα πρέπει να καλύπτει παράγοντες όπως **η**

---

<sup>21</sup> (Συμβάσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα, η Σύμβαση της Γενεύης της 28<sup>ης</sup> Ιουλίου 1951 σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων όπως τροποποιήθηκε με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης της 31<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 1967).

*απασχόληση, η οικονομική συμμετοχή, η παιδεία και η εκμάθηση γλωσσών, η υγεία και οι κοινωνικές υπηρεσίες, τα ζητήματα στέγασης και οικισμού, καθώς και ο πολιτισμός και η συμμετοχή στην κοινωνική ζωή.* Τα μέχρι τώρα αποτελέσματα είναι αρκούντως ενθαρρυντικά, διότι όλοι αυτοί οι τομείς καλύπτονται σήμερα από ένα σημαντικό ποσοστό μεταναστευτικού πληθυσμού, χωρίς να σημαίνει ότι πάντα υπάρχει η θετική προδιάθεση από τις κοινωνίες των κρατών μελών. **Αναπόφευκτα, λοιπόν, θα υπάρχουν και φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού.** Επιπλέον, το γεγονός ότι επετεύχθη συμφωνία επί των οδηγιών για την οικογενειακή επανένωση<sup>22</sup> και το καθεστώς μακράς διαρκείας, αποτελεί ουσιώδες εργαλείο για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στις αντίστοιχες ευρωπαϊκές κοινωνίες.

Η πολιτική ένταξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα πρέπει να συνεισφέρει όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερα στην αντιμετώπιση των νέων δημογραφικών και οικονομικών προκλήσεων που αντιμετωπίζει πλέον η ΕΕ, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες των διαφόρων ομάδων-στόχων των υπηκόων τρίτων χωρών, όπως οι γυναίκες, τα παιδιά και οι ηλικιωμένοι, οι πρόσφυγες και οι απολαύοντες διεθνούς προστασίας, όσον αφορά κυρίως τη διάρκεια, τη μονιμότητα και τη σταθερότητα της διαμονής τους. Για την αντιμετώπιση των προκλήσεων αυτών είναι αναγκαίο να διερευνώνται τα νομικά μέσα μετανάστευσης υπηκόων τρίτων χωρών, ανάλογα με τις ικανότητες υποδοχής των κρατών μελών, μέσα στα πλαίσια μιας ενισχυμένης συνεργασίας με τις χώρες καταγωγής, η οποία θα είναι άκρως επωφελής και για τις δύο πλευρές. Οι πολιτικές ένταξης είναι και πρέπει να είναι μια συνεχής και αμοιβαίας διαδικασίας, βασισμένη σε αμοιβαία δικαιώματα και αντίστοιχες υποχρεώσεις μεταξύ μεταναστών και κοινωνιών υποδοχής. Αν και η πρωταρχική ευθύνη για την εκπόνηση και την εφαρμογή τους εναπόκειται στα κράτη μέλη, οι πολιτικές αυτές θα πρέπει να αναπτυχθούν εντός συνεκτικού ενωσιακού πλαισίου, το οποίο συνεκτιμά τη νομική, πολιτική, οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ποικιλομορφία των κρατών μελών. Τέλος, με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης ιδρύθηκε το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης, όπου συμμετέχουν όλες *οι εθνικές και τοπικές αρχές, τα συνδικάτα, οι ενώσεις εργοδοτών, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις, οι οργανώσεις μεταναστών και οι οργανώσεις με πολιτιστικούς, κοινωνικούς και αθλητικούς σκοπούς* (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης, Συμπεράσματα, σελ. 8-10, 19-20 Ιουνίου 2003), οι

---

<sup>22</sup> Η συγκεκριμένη Οδηγία δέχθηκε τόσο τα πυρά του Ευρωκοινοβουλίου όσο και του Πρώην Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ρομάνο Πρόντι.



οποίες συμμετέχουν σε αυτή την κοινή προσπάθεια τόσο στο επίπεδο της Ένωσης όσο και στο εθνικό επίπεδο. Επίσης, στα πλαίσια της Συνόδου συνεκλήθη και η πρώτη Σύνοδος Ευρωπαίων της Διασποράς όπου εξετάστηκαν τρέχοντα και φλέγοντα θέματα που απασχολούν τις Ευρωπαϊκές Κοινωνίες.

Μόνο από τα παραπάνω αποτελέσματα, μπορούμε να χαρακτηρίσουμε τη Σύνοδο Κορυφής της Θεσσαλονίκης άκρως επιτυχημένη καθώς έθιξε την ουσία του ζητήματος της Μετανάστευσης κι έδωσε νέα ώθηση στο εγχείρημα για την κατάρτιση Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής. Οι δράσεις που αποφασίστηκαν εφαρμόζονται και βρίσκονται σε συνεχή εξέλιξη και ήδη υπάρχουν θετικά αποτελέσματα τα οποία αξιολογούνται και αναλύονται με σκοπό τη συνεχή πρόοδο και κοινωνική ευημερία.

### 2.11 Σύνοδος Κορυφής του Χάμπτον Κορτ (2005).

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που συνεκλήθη στο Χάμπτον Κορτ ουσιαστικά επιβεβαίωσε τις αποφάσεις των προηγούμενων Συμβουλίων και τη διάθεση συνέχισης με γοργούς ρυθμούς της νέας αυτής Κοινοτικής Πολιτικής. Οι πρωτοβουλίες για τα ζητήματα μετανάστευσης συνεχίζονται εντός του υφιστάμενου πλαισίου των εργασιών της Επιτροπής της ανάπτυξης, των εξωτερικών σχέσεων – ιδίως της ευρωπαϊκής πολιτικής καλής γειτονίας - , της ελευθερίας, της ασφάλειας, της δικαιοσύνης και της απασχόλησης. Η ΕΕ κλήθηκε να καταρτίσει μια μακροπρόθεσμη στρατηγική για την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτιών της αναγκαστικής μετανάστευσης, αναγνωρίζοντας τη σημασία ισορροπημένης και περιεκτικής προσέγγισης, με σκοπό την προώθηση των συνεργειών μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης. Η μετανάστευση αναγνωρίστηκε ως πηγή πολιτισμικού και κοινωνικού πλούτου, ιδίως μέσω της συμβολής της στην επιχειρηματικότητα, στην ποικιλότητα και στην καινοτομία, όπως και μέσω της οικονομικής της επίδρασης στην απασχόληση και στην οικονομική ανάπτυξη, καθώς αυξάνει την προσφορά εργατικού δυναμικού και συμβάλλει στην αντιμετώπιση των σχετικών φαινομένων ανισοκατανομής. Ακόμη, η μετανάστευση τείνει να έχει συνολικά θετική επίδραση στη ζήτηση αγαθών, επομένως και στη ζήτηση εργατικού δυναμικού.

Με βάση το **Πρόγραμμα της Χάγης**, το οποίο εγκρίθηκε στις **4 και 5 Νοεμβρίου 2004**, εγκρίθηκαν ορισμένα μέτρα για τη βελτίωση της διαχείρισης της μετανάστευσης. Με τη σύσταση του **Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Διαχείριση**

της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα (FRONTEX)<sup>23</sup> (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με αφορμή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Χάμπτον Κορτ, «Μέτρα προτεραιότητας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της μετανάστευσης», σελ. 3, COM 621 Τελικό, 2005), η ΕΕ απέκτησε ένα σημαντικό εργαλείο για την προώθηση της εφαρμογής της ολοκληρωμένης κοινοτικής πολιτικής για τη διαχείριση των συνόρων από κοινού με τα κράτη μέλη και τις τρίτες χώρες. Μια σημαντική, ομολογουμένως, εξέλιξη η οποία λαμβάνεται ως απολύτως θετική εξέλιξη στις προσπάθειες της ΕΕ για αντιμετώπιση του φαινομένου αυτού.

Σε γενικές γραμμές, αν η μετανάστευση τύχει ορθής διαχείρισης, τα αποτελέσματά της μπορούν να αποβούν ευεργετικά τόσο για την ΕΕ όσο και για τις χώρες προέλευσης. Ωστόσο, με την αύξηση της μετανάστευσης δημιουργείται η πρόκληση της αντιμετώπισης της παράνομης μετανάστευσης και της παράνομης διακίνησης ανθρώπων, καθώς και της πρόληψης των ανθρωπίνων τραγωδιών που συχνά ανακύπτουν.

Αυτό που πραγματικά διαπιστώνεται είναι η αυξανόμενη συνειδητοποίηση της σημασίας των δεσμών μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης. Οι χώρες προέλευσης και διέλευσης μεταναστών υποστηρίζονται από τη δέσμευση της Ευρώπης ως προς τις αναπτυξιακές τους προσπάθειες. Υπάρχουν, δηλαδή, προοπτικές ευκαιριών διαβίωσης που να αποτελούν εναλλακτική λύση στη μετανάστευση μέσω της οικονομικής ανάπτυξης και της δημιουργίας θέσεων εργασίας, της προώθησης της

---

<sup>23</sup> Με την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων και την αύξηση της παράνομης μετανάστευσης, η ανάγκη καλύτερου συντονισμού στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων έγινε επιτακτική (αν και αυτός βρίσκεται σε χαμηλά επίπεδα) για τους εξής λόγους: **Πρώτον**, τα κράτη διστάζουν να μεταβιβάσουν σημαντικές ευθύνες περί συνόρων σε κοινοτικά όργανα. **Δεύτερον**, η ΕΕ διαθέτει 1700 συνοριακά σημεία ελέγχου και απεριόριστα σημεία παράνομης εισόδου, τα οποία η Frontex διαφυλάσσει με περιορισμένα μέσα (114 άτομα προσωπικό και σε περίπτωση ανάγκης μέχρι 21 αεροπλάνα, 27 ελικόπτερα και 116 σκάφη). **Τρίτον**, η Frontex βρίσκεται συνεχώς αντιμέτωπη με προβλήματα διεθνούς δικαίου των υδάτων και έλλειψη συνεργασίας με τρίτες χώρες όπως π.χ. η Λιβύη. Παρ' όλα αυτά, ο Ευρωπαίος Επίτροπος αρμόδιος για θέματα Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας **Franco Frattini** ισχυρίζεται ότι τον Ιούνιο του 2007 χάρη στη Frontex η ροή μεταναστών από τη Μεσόγειο είχε μειωθεί κατά 40%. Σύμφωνα μάλιστα με στοιχεία της Frontex, τη διετία 2006-2007 συνέλαβε ή αρνήθηκε είσοδο σε 53000 μετανάστες, εντόπισε 2900 μη γνήσια ταξιδιωτικά έγγραφα και συνέλαβε 58 διακινητές παράνομων μεταναστών. Τέλος, η δράση της Frontex μελλοντικά θα ενισχυθεί από ένα σύστημα παρακολούθησης (**Eurosur**) υψηλής τεχνολογίας που θα περιλαμβάνει υψηλής ανάλυσης δορυφόρους και μη επανδρωμένα αεροσκάφη για την παρακολούθηση της κίνησης μεταναστών (Ειδική Έκδοση σε συνεργασία της Εφημερίδας «Η Καθημερινή» και του Περιοδικού «The Economist», Τεύχος 49, Μάρτιος 2008). Το τελευταίο διάστημα (13/2/2008) έχει αρχίσει η συζήτηση για διεύρυνση των δραστηριοτήτων της Frontex οι οποίες θα περιλαμβάνουν περιπολίες στη θάλασσα και εκπαίδευση εθνικών συνοριακών φυλάκων, όπως επίσης υπάρχουν σκέψεις για τη συγκρότηση ενός Ευρωπαϊκού Σώματος Φύλαξης των Συνόρων ([http://ec.europa.eu/news/justice/080213\\_1\\_el.htm](http://ec.europa.eu/news/justice/080213_1_el.htm), 19/6/2008).

ορθής διακυβέρνησης και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ώστε να αντιμετωπιστούν οι βαθύτερες αιτίες της μετανάστευσης. Το ζήτημα της μετανάστευσης και της ανάπτυξης παραμένει βασικής προτεραιότητας στην παγκόσμια πολιτική ημερήσια διάταξη. Η σχέση μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης είναι ένα από τα βασικά θέματα που εξετάστηκαν από την *Παγκόσμια Επιτροπή για τις Διεθνείς Μεταναστεύσεις (ΠΕΔΜ)*<sup>24</sup>, στο πλαίσιο της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών. Οι σχέσεις των δύο αυτών εννοιών-φαινομένων προσφέρουν σημαντικό δυναμικό για την εξυπηρέτηση των στόχων της ανάπτυξης και τη βελτίωση των πολιτικών, που εξακολουθούν να είναι απαραίτητες όσο ποτέ για την επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων της νέας χιλιετίας που συνδέονται για την ανάπτυξη. Επομένως, η ΕΕ για να συνεχίσει την ανάπτυξη των πολιτικών της και να διασφαλίσει μία συγκεκριμένη συμβολή της μεταναστευτικής πολιτικής στο στόχο της πολιτικής συνοχής στον τομέα της ανάπτυξης, οφείλει να βασιστεί στις βέλτιστες πρακτικές που αναπτύχθηκαν ή αναπτύσσονται από κάθε κράτος μέλος ή από μη κρατικούς παράγοντες και οφείλει να διδαχτεί επίσης από τις πρακτικές που προέρχονται από άλλα μέρη του κόσμου, περιλαμβανομένων των αναπτυσσόμενων χωρών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή Περιφερειών, «Η σχέση μετανάστευσης-ανάπτυξης: ορισμένες συγκεκριμένες κατευθύνσεις», σελ. 3, COM 390 Τελικό, 2005). Έτσι, η ΕΕ και οι αναπτυσσόμενες χώρες θα πρέπει να ενισχύσουν περαιτέρω τη συνεργασία τους στον τομέα της διαχείρισης της μετανάστευσης, βελτιώνοντας την εθνική νομοθεσία και τη διαχείριση της νόμιμης μετανάστευσης και της παροχής ασύλου, καθιστώντας την εθνική νομοθεσία αποτελεσματικότερη στην πρόληψη και καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και στην ενίσχυση της καταπολέμησης των εγκληματικών δραστηριοτήτων, της οργανωμένης εγκληματικότητας και της διαφθοράς, ενισχύοντας τις δυνατότητες των αναπτυσσόμενων χωρών ως προς την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης κι εκμετάλλευσης ανθρώπων.

Επιπλέον, σε κάθε περίπτωση θα καταβάλλονται πρόσθετες προσπάθειες από τα κράτη μέλη για την εξασφάλιση αποτελεσματικότερης και βιώσιμης ενσωμάτωσης των μεταναστών, με αναγνώριση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων τόσο των

---

<sup>24</sup> Διάλογος υψηλού επιπέδου σχετικά με τις μεταναστεύσεις και την ανάπτυξη (High Level Dialogue on Migration and Development) που προγραμματίστηκε το 2006 υπό την αιγίδα του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών.

μεταναστών όσο και των χωρών προορισμού. Ιδιαίτερη προσοχή θα δίδεται στην ανάγκη διευκόλυνσης της μετάβασης σε νέες συνθήκες και της έγκαιρης ενσωμάτωσης των μεταναστών που φθάνουν νόμιμα καθώς και των αιτούντων άσυλο, μέσω της εξασφάλισης των κατάλληλων όρων υποδοχής, όπως επίσης, μέσω μαθημάτων κατάρτισης πριν την άφιξη. Ομοίως, τα κράτη μέλη οφείλουν να υποστηρίζουν προγράμματα για την αύξηση της ευαισθητοποίησης τους σχετικά με τη συμβολή της μετανάστευσης στην ανάπτυξη των κοινωνιών υποδοχής (Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με αφορμή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Χάμπτον Κορτ, «Μέτρα προτεραιότητας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της μετανάστευσης», σελ. 8, COM 621 Τελικό, 2005).

### 2.12 Η συμβολή του Ευρωπαϊκού Δικτύου ενάντια στο Ρατσισμό.

Κατά τη διάρκεια της Φινλανδικής Προεδρίας που έλαβε χώρα στο Ελσίνκι το 2006, το Ευρωπαϊκό Δίκτυο ενάντια στο Ρατσισμό (***European Network Against Racism, ENAR***) κάλεσε την Ένωση να διασφαλίσει την ομαλή διαμονή των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι νόμιμοι εντός της επικρατείας των κρατών μελών. Γι' αυτό το λόγο πρέπει να ακολουθηθεί μια πιο συνετή και συγκεκριμένη μεταναστευτική πολιτική η οποία θα διασφαλίζει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους αντίστοιχα με εκείνα των πολιτών της Ένωσης. Παράλληλα, τονίζεται η σημασία που πρέπει να δοθεί σε κοινωνικές ομάδες όπως οι αδήλωτοι εργαζόμενοι, οι γυναίκες και τα παιδιά, στη συνεργασία με μη κυβερνητικές οργανώσεις, στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και στην ισότιμη κατάρτιση όλων των μεταναστευτικών πληθυσμών και στην βελτίωση του συστήματος παροχής ασύλου της ΕΕ (ENAR, p. 5, July-December 2006). Όλες οι παραπάνω προτάσεις υιοθετήθηκαν ομοφώνως από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι και ήδη βρίσκονται εν εξελίξει νέες δράσεις και μέτρα ενάντια στο ρατσισμό και την ισότιμη παρουσία και συμβίωση των μεταναστών.

### 2.13 Κοινωνική Ένταξη και Κοινωνική Ενσωμάτωση.

Τα τελευταία χρόνια η Κοινωνική Ένταξη και Κοινωνική Ενσωμάτωση των μεταναστών και της δεύτερης γενιάς μεταναστών έχει μπει όλο και πιο επιτακτικά στην πολιτική ατζέντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως και των επί μέρους κρατών μελών, τα οποία δέχονται, σημαντικούς αριθμούς μεταναστών. Αυτό οφείλεται σε δύο κυρίως λόγους:

Στη διαπίστωση ότι η μετανάστευση δεν είναι εφήμερο φαινόμενο, αλλά αντίθετα θα αποτελέσει και στο μέλλον χαρακτηριστικό στοιχείο της Ευρώπης και,

Στη διαπίστωση ότι η επιτυχής ένταξη των μεταναστών δεν μπορεί να θεωρείται δεδομένη (Ινστιτούτο μεταναστευτικής Πολιτικής (Ι.ΜΕ.ΠΟ.), «Πολιτικές Ένταξης των Μεταναστών: Η Ευρωπαϊκή Εμπειρία», σελ, 8, 2006).

Αναγνωρίζεται ευρύτατα λοιπόν ότι είναι επιτακτική η ανάγκη για πολιτικές που θα διευκολύνουν την ένταξη των μεταναστών και των παιδιών τους.

Όπως προκύπτει από τη διεθνή εμπειρία, από τη μια πλευρά η μετανάστευση προσφέρει στις χώρες υποδοχής μεγάλες ευκαιρίες προς αξιοποίηση. Ειδικότερα οι μετανάστες φέρνουν μαζί τους νέα προσόντα, δεξιότητες και εργατικότητα που μπορούν να συμβάλλουν στην εθνική οικονομία<sup>25</sup>. Από την άλλη πλευρά, όμως, μπορεί να αποτελέσει πηγή νέων προβλημάτων, εφόσον δεν επιτευχθεί η οικονομική και κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Η περιθωριοποίηση και ο κοινωνικός αποκλεισμός είναι φαινόμενα που σε πολλές χώρες πλήττουν ιδιαίτερα τους μετανάστες και τα παιδιά τους<sup>26</sup>, ενώ συχνά έχουν ως αποτέλεσμα νέες κοινωνικές

---

<sup>25</sup> Δυστυχώς πολλά από τα μέτρα που έχουν λάβει ανεπτυγμένες ευρωπαϊκές οικονομίες για την προσέλκυση μεταναστών υψηλής εξειδίκευσης δεν φαίνεται να αποδίδουν. Οι πολυεθνικές δημιουργούν συνθήκες συγκράτησης των επιστημόνων στις χώρες τους, παρέχοντας οικονομικά κίνητρα, ενώ τα μεταναστευτικά ρεύματα που καταλήγουν στην Ευρώπη συνεχίζουν να εφοδιάζουν κυρίως με ανειδίκευτο προσωπικό. Ταυτόχρονα, ισχυρές ευρωπαϊκές οικονομίες, όπως η Γερμανία είναι αντιμέτωπες με τη μετανάστευση εγχώριου εξειδικευμένου δυναμικού προς άλλες χώρες. Οι αιτίες των αποχωρήσεων πρέπει να αναζητηθούν στην υψηλή φορολόγηση των εισοδημάτων, στους σχετικά χαμηλούς μισθούς και στη δυσκαμψία των συνθηκών εργασίας. Χαρακτηριστικά, το 2005 ήταν η πρώτη χρονιά μετά το 1968 με τις αποχωρήσεις γερμανικού εργατικού δυναμικού να υπερέχουν αριθμητικά από τις επανόδους Γερμανών από το εξωτερικό. Τον ίδιο χρόνο οι μεταναστευτικές ροές ξένων εργατών μειώθηκαν κατά 11% σε σύγκριση με το 2000 (579301 χιλιάδες). Αλλά και στην Ολλανδία οι αποχωρήσεις εργατικού δυναμικού την ίδια χρονιά ήταν περισσότερες σε σύγκριση με τις αφίξεις ξένων, ενώ η Γαλλία πρόσθεσε 1,7 εκατ. μετανάστες σε κάθε χίλιους κατοίκους. Αύξηση, η οποία αντιστοιχεί με το 50% του ρυθμού αύξησης των μεταναστών στις ΗΠΑ (Καθημερινή της Κυριακής, σελ. 4, φύλλο 14<sup>15</sup> Δεκεμβρίου 2007).

<sup>26</sup> Πρόσφατο παράδειγμα η εξέγερση των μεταναστών στα φτωχά προάστια του Παρισιού το 2005, λόγω της άκρας νεοφιλελεύθερης και κατασταλτικής πολιτικής του νέου Γάλλου Προέδρου (τότε Υπουργού Εσωτερικών) Νικολά Σαρκοζί και με αφορμή τη δολοφονία ενός νέου μετανάστη αλγερινής

διαιρέσεις οι οποίες απειλούν την κοινωνική συνοχή. Η μεγάλη πρόκληση που τίθεται στις χώρες υποδοχής είναι ο σχεδιασμός πολιτικών οι οποίες θα μεγιστοποιήσουν τα οφέλη της μετανάστευσης και ταυτόχρονα θα αμβλύνουν τα σχετικά προβλήματα και θα προωθήσουν εν τέλει, την κοινωνική συνοχή.

Αυτό που συμπεραίνεται είναι, ότι με αφορμή τη Σύνοδο Κορυφής του Τάμπερε, που είχε ζητήσει να θεσπισθεί μια σθεναρότερη πολιτική κοινωνικής ένταξης, η Ένωση εφοδιάσθηκε με ένα σύνολο μέσων που επιτρέπουν τη διευκόλυνση της κοινωνικής ένταξης στους ακόλουθους τομείς:

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

Σε συνδυασμό με τους στόχους που έθεσε η Λισσαβόνα, η Ένωση καθόρισε μεθόδους συντονισμού στους τομείς της απασχόλησης και της κοινωνικής ένταξης, οι οποίες αφορούν *Εθνικά Σχέδια Δράσης κατά της Φτώχειας και του Κοινωνικού Αποκλεισμού*, καθώς κι ενίσχυση των ανταλλαγών πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών. Ορισμένα χρηματοδοτικά μέσα και άλλες πρωτοβουλίες της Ένωσης παρέχουν άμεση ή έμμεση στήριξη στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών, όπως *τα Διαρθρωτικά Ταμεία* και συγκεκριμένα *το ΕΚΤ (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο)* και ορισμένες καινοτόμες δράσεις-κοινοτικές πρωτοβουλίες όπως *η Equal και η Urban*. Στο πλαίσιο, μάλιστα της εξέλιξης της Κοινής Ευρωπαϊκής Πολιτικής στον τομέα του Ασύλου, ήδη λειτουργεί *το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες* που αποσκοπεί στην προώθηση της κοινωνικής και οικονομικής ένταξης των προσφύγων<sup>27</sup>.

---

καταγωγής από αστυνομικούς, καθώς δε δίστασε λόγω των ταραχών να επιβάλει στρατιωτικό νόμο και να ελέγχεται κάθε μετανάστης ύποπτος για ταραχές.

<sup>27</sup> Επίσης το Συμβούλιο της ΕΕ αποφάσισε στις 25/6/2007 τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών, για την περίοδο 2007-2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος

Η πλειονότητα των κρατών μελών έχει καταβάλει μεγάλες προσπάθειες για την ανάπτυξη εθνικών πολιτικών κοινωνικής ένταξης. Ωστόσο, πολλοί θεωρούν ότι οι πολιτικές που έχουν εφαρμοσθεί μέχρι τώρα δεν είναι επαρκώς αποτελεσματικές και διαπιστώνουν ότι εξακολουθούν να υπάρχουν εμπόδια για την κοινωνική ένταξη, όπως η ανεργία και το χαμηλό επίπεδο ειδίκευσης ή εκπαίδευσης. Το αποτέλεσμα είναι η αυξανόμενη συνειδητοποίηση της αναγκαιότητας για συνέχιση της συλλογικής δράσης σε επίπεδο Ένωσης. Σε ένα γενικό οικονομικό και κοινωνικό πλαίσιο που χαρακτηρίζεται από την έλλειψη ορισμένων ειδικοτήτων, από την προσπάθεια προσέλκυσης και δέσμευσης του πιο ειδικευμένου εργατικού δυναμικού και από την επιτάχυνση της γήρανσης του πληθυσμού, πρέπει να προσδιορισθούν οι σχέσεις μεταξύ της μετανάστευσης και της κατάστασης απασχόλησης, αφενός, και της μετανάστευσης και της εξέλιξης των αναγκών της αγοράς εργασίας, αφετέρου<sup>28</sup>.

Τα κράτη μέλη είναι γνωστό ότι έχουν μια μακρά παράδοση μετανάστευσης η οποία στο σύνολό της, ήταν θετική για την οικονομική μεγέθυνση και τις ικανότητες προσαρμογής της αγοράς εργασίας. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός, ότι το 2000 οι υπήκοοι τρίτων χωρών που ζούσαν στην Ευρώπη αντιπροσώπευαν το 4% του συνολικού πληθυσμού της. Κατά τα δέκα τελευταία χρόνια, σημειώθηκε διεύρυνση και διαφοροποίηση της τυπολογίας των μεταναστών, της δομής των μεταναστευτικών ροών και της σύνθεσης της χώρας καταγωγής ή της χώρας υποδοχής. Επιπλέον, μετά τις τελευταίες δύο διευρύνσεις της Ένωσης (2004 και 2007), ένα σημαντικό μέρος της μετανάστευσης εξομοιώθηκε πλέον με την εσωτερική κινητικότητα. Πολλές μελέτες που εκπονήθηκαν από *τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας (ΔΟΕ) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ)*, μεταξύ άλλων απέδειξαν ότι η θετική επίπτωση της μετανάστευσης στην απασχόληση και την ανάπτυξη είναι αναμφισβήτητη για δύο λόγους: **αυξάνει την προσφορά εργατικού δυναμικού και τείνει να επηρεάζει θετικά τη ζήτηση για προϊόντα.**

Από την άποψη της προσφοράς απασχόλησης, ελάχιστα στοιχεία αποδεικνύουν ότι η μετανάστευση προκάλεσε αύξηση της ανεργίας. Εξάλλου,

---

«Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών» (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 435/EK, 28/6/2007).

<sup>28</sup> Η Επιτροπή σε ανακοίνωσή της προς όλα τα Θεσμικά Όργανα της ΕΕ, καταγράφει ότι υπάρχουν θετικές ενδείξεις ως προς την καταπολέμηση της ανεργίας, με εξισορρόπηση των ανισοτήτων μεταξύ των δύο φύλων, καθώς, επίσης, εξελίσσονται οι μεταρρυθμίσεις για την κοινωνική συνοχή και την κοινωνική προστασία (Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, COM 42 Τελικό, 30/1/2008).

συνολικά, οι μετανάστες **δεν καταλαμβάνουν τις θέσεις εργασίας των εντόπιων εργαζομένων και οι επιπτώσεις της για τα δημόσια οικονομικά των χωρών υποδοχής φαίνεται να είναι χαμηλές**<sup>29</sup> μέχρι τώρα. Αυτό οφείλεται εν πολλοίς στο ότι υπάρχει αδήλωτη εργασία από μέρους εκείνων που έχουν τους μετανάστες ως εργασιακή υποβοήθεια (π.χ. Οι αλλοδαποί οι οποίοι εργάζονται σε ελληνικά κτήματα και χωράφια δεν δηλώνονται από τους εργοδότες τους ότι συμμετέχουν στην παραγωγική διαδικασία).

Αντιμετωπίζοντας την έλλειψη εργατικού δυναμικού και την αυξανόμενη ακαταλληλότητα των δραστηριοτήτων κατάρτισης και για να αποφευχθεί η ενίσχυση της παράνομης μετανάστευσης, οι κυβερνήσεις συνειδητοποίησαν ότι πρέπει να διευκολυνθεί η είσοδος των μεταναστών στην αγορά εργασίας και ιδιαίτερα αυτών που έχουν τα κατάλληλα προσόντα και την ικανότητα προσαρμογής. Ωστόσο, εξακολουθεί να είναι δύσκολη η κατάρτιση πολιτικών που θα εξισοροπήσουν την προσφορά και τη ζήτηση. Επιπλέον, η αξιοποίηση των μεταναστών δεν πρέπει να γίνεται σε βάρος των αναπτυσσόμενων χωρών, προκαλώντας διαχωρισμό της αγοράς εργασίας και συνεχή εξάρτηση από τη μετανάστευση για ορισμένες κατηγορίες θέσεων απασχόλησης.

Οι διαρκείς ροές μεταναστών κατά τις επόμενες δεκαετίες μπορούν να συμβάλλουν στην κάλυψη των σημερινών και μελλοντικών αναγκών των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας, αλλά η χρησιμοποίηση της μετανάστευσης για την πλήρη αντιστάθμιση των συνεπειών της δημογραφικής γήρανσης δεν είναι ρεαλιστική. Πράγματι, ο πληθυσμός των μεταναστών γερνάει κι αυτός, πράγμα που θα οδηγήσει σε μια κατάσταση παρόμοια με αυτήν που εμφανίζεται σήμερα. Παρ' όλα αυτά η μετανάστευση εξακολουθεί να είναι ο το κύριο στοιχείο δημογραφικής αύξησης της ΕΕ. Αυτό ισχύει κυρίως για τις Μεσογειακές χώρες και ορισμένα νέα κράτη μέλη, οι οποίες δέχθηκαν το μεγαλύτερο ποσοστό μεταναστευτικού πληθυσμού το 2005 (Commission of European Communities, Commission Staff Working Document, "Second Annual Report on Migration and Integration, p. 4, 2006). Επιπρόσθετα, από την άποψη της κοινωνικής συνοχής, η μαζική αύξηση των μεταναστών θα μεγεθυνθεί σημαντικά ως προς την πρόκληση της κοινωνικής ένταξης. Θα είχε επομένως ουσιαστική σημασία η επιτυχής διαχείριση των μεταναστευτικών πιέσεων χάρη σε κατάλληλες πολιτικές εισόδου κι εγκατάστασης.

---

<sup>29</sup> Βλ. Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης [www.europa.eu](http://www.europa.eu), «Μετανάστευση, Ένταξη και Απασχόληση», Ελεύθερη κυκλοφορία των Ατόμων, Άσυλο και Μετανάστευση, σελ. 1-3, 2006.



Προσεγγίζοντας ολιστικά το ζήτημα αυτό πρέπει να ληφθούν υπόψη όχι μόνο οι οικονομικές και κοινωνικές πτυχές της κοινωνικής ένταξης αλλά και ζητήματα σχετικά με την πολιτιστική και τη θρησκευτική ποικιλομορφία, την ιδιότητα του πολίτη, τη συμμετοχή και τα πολιτικά δικαιώματα. Έτσι, κρίνεται απαραίτητη η **σημασία απόκτησης της υπηκοότητας και της πολιτικής ιθαγένειας** ως εργαλείων για τη διευκόλυνση της θετικής ένταξης. Παράλληλα, τα κράτη μέλη μέχρι το 2010 θα πρέπει να μειώσουν την απόκλιση όσον αφορά την ανεργία, μεταξύ των υπηκόων τρίτων χωρών. Έτσι, οι στόχοι είναι οι εξής:

- 1) *Να αξιολογηθούν η εμπειρία και τα προσόντα που έχουν ήδη αποκτήσει στο εξωτερικό της Ένωσης.*
- 2) *Να εξαλειφθούν οι διακρίσεις στον τόπο εργασίας και οι ρατσιστικές συμπεριφορές.*
- 3) *Να ευαισθητοποιηθούν οι εργοδότες όσον αφορά την ποικιλομορφία και τα πλεονεκτήματά της (γλωσσικές γνώσεις, πολλαπλές δεξιότητες κ.ά.)<sup>30</sup>.*

Η επιτυχία μιας συνολικής προσέγγισης για την προβληματική της μετανάστευσης εξαρτάται πρώτα απ' όλα από τις κυβερνήσεις, αλλά αυτές πρέπει να μπορούν να βασίζονται στη συνεργασία των κοινωνικών εταίρων, της κοινότητας των ερευνητών και των παροχών υπηρεσιών κοινής ωφελείας, των ΜΚΟ και άλλων παραγόντων της κοινωνίας των πολιτών, όπου συμπεριλαμβάνονται και οι ίδιοι οι μετανάστες.

Ορισμένοι μετανάστες έχουν ειδικές ανάγκες και προτεραιότητες που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στις συνολικές στρατηγικές κοινωνικές ένταξης. Πρόκειται για τους πρόσφυγες, τα πρόσωπα που τυγχάνουν διεθνούς προστασίας, τις γυναίκες και τους νέους μετανάστες δεύτερης ή τρίτης γενιάς. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν παράνομα στην Ένωση αποτελούν σημαντική πρόκληση για τη διαδικασία κοινωνικής ένταξης. Στο πλαίσιο της **Κοινής Πολιτικής για την Ένταξη**, η μόνη συνεκτική προσέγγιση για την αντιμετώπιση του προβλήματος των παράνομων κατοίκων είναι η προσπάθεια για επιστροφή τους στη χώρα καταγωγής τους. Η Ένωση πρέπει να εντείνει τις προσπάθειές της να κατακτήσει πιο συνεκτικό το ευρωπαϊκό πλαίσιο όσον τη μετανάστευση και να διασφαλίσει ότι η μετανάστευση θα συμβάλλει όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματικά στην αντιμετώπιση των νέων δημογραφικών και οικονομικών προκλήσεων. Παράλληλα όλα τα κράτη μέλη πρέπει να μεριμνήσουν για την ταχεία μεταφορά στο εθνικό τους δίκαιο, των οδηγιών που

---

<sup>30</sup> Βλ. Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης [www.europa.eu](http://www.europa.eu), «Μετανάστευση, Ένταξη και Απασχόληση», Ελεύθερη κυκλοφορία των Ατόμων, Άσυλο και Μετανάστευση, σελ. 4, 2006.

εκδόθηκαν το 2000 που αφορούσαν την ίση μεταχείριση χωρίς διακρίσεις λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής. Επίσης, πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη σημασία σε τρεις τομείς προτεραιότητας, οι οποίοι είναι εν εξελίξει: **τα εισαγωγικά προγράμματα για νεοαφιχθέντες μετανάστες, η εκμάθηση γλωσσών και η συμμετοχή των μεταναστών στην αστική, πολιτιστική και πολιτική ζωή**<sup>31</sup>.

Οι μετανάστες θα πρέπει να ενθαρρυνθούν ώστε να ενσωματωθούν στην κοινωνία με την απόκτηση κάποιων βασικών δικαιωμάτων, με τις αντίστοιχες υποχρεώσεις τους. Αυτή η ευθύνη των πολιτών μπορεί να αποτελεί την προετοιμασία για την απόκτηση της υπηκοότητας και να προσφέρει τη δυνατότητα μεταγενέστερης πολιτικής συμμετοχής για τους μετανάστες που διαμένουν μακροπρόθεσμα στη χώρα υποδοχής. Ήδη από το 2003 έχουν δρομολογηθεί πολλά πιλοτικά σχέδια για την ένταξη των μεταναστών. Οι προβληματικές της μετανάστευσης και του ασύλου έχουν σήμερα ενταχθεί πλήρως στις προτεραιότητες του 6<sup>ου</sup> προγράμματος πλαισίου για την έρευνα και την ανάπτυξη και στο σχέδιο δράσης «*Επενδύοντας στην Έρευνα*».

Είναι αναγκαίο πλέον να μιλάμε για **Κοινωνική Ενσωμάτωση**<sup>32</sup> και όχι για Κοινωνική Ένταξη όταν κάνουμε λόγο για μεταναστευτική πολιτική. Οι δύο λέξεις διαχωρίζονται γιατί καθεμία δηλώνει και κάτι διαφορετικό. Αν μιλήσουμε για *ένταξη* σημαίνει απλά ότι αυτοί οι άνθρωποι γίνονται το ίδιο με την κοινωνία που τους υποδέχεται μη διασφαλίζοντας τα χαρακτηριστικά τους και τα στοιχεία που υποδηλώνουν την καταγωγή τους. Ενώ, αντιθέτως η *ενσωμάτωση* δηλώνει ότι αυτούς τους ανθρώπους μια κοινωνία τους αποδέχεται όπως είναι, σεβόμενη κι εγγυούμενη τη διαφορετικότητα που μεταφέρουν ως λαός, ως παραδόσεις, ως συνήθειες, ως ήθη, ως πολιτισμός, μα πρωτίστως, ως άνθρωποι. Αυτό πρέπει να είναι το μεγαλείο των πολιτισμένων κοινωνιών και των ανθρώπων ως πραγματικών ανθρώπων. Η πρόοδος του ανθρώπου δεν πρέπει να σταματά μόνο εκεί, αλλά αποτελεί καθήκον και υποχρέωση να συνεχίζει να γίνεται καλύτερος, γιατί αποκτά μεγαλύτερη αξία όταν σέβεται τους συνανθρώπους του, πόσο μάλλον όταν πρόκειται για αλλοεθνείς και ανθρώπους που αποζητούν μια δεύτερη ευκαιρία ζωής τους, ένα νέο ξεκίνημα για την εδραίωση και αναγνώρισή τους στην κοινωνία για την κοινωνία.

<sup>31</sup> Βλ. Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης [www.europa.eu](http://www.europa.eu), «Μετανάστευση, Ένταξη και Απασχόληση», Ελεύθερη κυκλοφορία των Ατόμων, Άσυλο και Μετανάστευση, σελ. 6, 2006.

<sup>32</sup> Ο όρος «Κοινωνική Ενσωμάτωση» καθιερώθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση το 2003 σε όλα τα επίσημα έγγραφα και ανακοινώσεις της, ύστερα από έντονες διεργασίες που προηγήθηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε το 1999 για το πώς πρέπει να χαρακτηρίζεται η εισδοχή μεταναστευτικών πληθυσμών στις ευρωπαϊκές και όχι μόνο κοινωνίες.

*Αναλυτικά οι λέξεις-κλειδιά της πράξης του Τάμπερε που οροθετούνται είναι οι εξής:*

**Κοινωνική Ενσωμάτωση:** *Αμφίδρομη διαδικασία που βασίζεται στα αμοιβαία δικαιώματα και τις αντίστοιχες υποχρεώσεις των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα, καθώς επίσης και της κοινωνίας υποδοχής. Η ενσωμάτωση σημαίνει ότι όσο μεγαλύτερο χρονικό διάστημα διαμένει νόμιμα ένας υπήκοος τρίτης χώρας σε ένα κράτος μέλος, τόσο περισσότερο θα αποκτήσει δικαιώματα και υποχρεώσεις.*

**Οι διάφορες κατηγορίες μεταναστών:** *Μετανάστες εργαζόμενοι, τα μέλη των οικογενειών τους που επανέρχονται στο πλαίσιο της οικογενειακής επανένωσης, οι πρόσφυγες, τα άτομα που τυγχάνουν διεθνούς προστασίας, επικουρικής ή προσωρινής προστασίας.*

Τα κράτη μέλη ασχολούνται όλο και περισσότερο με την κοινωνική ενσωμάτωση των νεοαφιχθέντων, ώστε να είναι σε θέση να κατανοούν και να σέβονται τους κανόνες και τις αξίες της κοινωνίας υποδοχής, αλλά και για να μάθουν τη γλώσσα που αποτελεί σημαντικό εμπόδιο για την κοινωνική ένταξη. Τα υπάρχοντα ειδικά μέτρα ένταξης πρέπει να ενισχυθούν ή να δημιουργηθούν νέα, ώστε παράλληλα να προωθηθεί σε καλύτερα πλαίσια η περαιτέρω βελτίωση και ανάπτυξη του κοινού ευρωπαϊκού πλαισίου εντός του οποίου αναπτύσσονται οι εθνικές πολιτικές, έτσι όπως προβλέφθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης.

Βέβαια, σε γενικές γραμμές **δεν μπορούμε να ισχυριστούμε ότι η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ είναι καθαρά ενσωματωτική.** Η εναρμόνιση στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου παραμένει αρκετά περιορισμένη, και αφορά κυρίως τον έλεγχο των συνόρων και γενικότερα την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, και σε δευτερεύουσα μοίρα τη δίκαιη μεταχείριση των νομίμων μεταναστών, την εναρμόνιση των δικαιωμάτων τους με αυτά των Ευρωπαίων πολιτών, και τις πολιτικές ένταξης των αλλοδαπών τρίτων χωρών στον

κοινωνικό ιστό των κρατών μελών της ΕΕ. Πράγματι, οι Οδηγίες που υιοθετούνται αφορούν κυρίως ελεγκτικά και περιοριστικά μέτρα, τα οποία αφορούν την ταυτοποίηση των-νομίμων και μη-αλλοδαπών που επιχειρούν να εισέλθουν στο έδαφος της ΕΕ και τους τρόπους απομάκρυνσής τους από εκεί (VPRC, «Η Μεταναστευτική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Κύριες Συνθήκες, Διατάξεις και Οδηγίες, σελ.34, 2007).

Είναι χαρακτηριστικό ότι η ανάπτυξη της πολιτικής και κοινωνικής αναγνώρισης των θεμάτων ενσωμάτωσης, εξηγεί το γεγονός ότι ένας μεγάλος αριθμός κρατών μελών επέλεξαν να αναπροσαρμόσουν τις κεντρικές δομές τους που αφορούν τα παραπάνω ζητήματα. Αυτό διευκολύνει την εμβάθυνση σε θέματα ενσωμάτωσης που λαμβάνουν χώρα σε κάποιο βαθμό στις περισσότερες χώρες. Παράλληλα, όμως, δείχνει και την ανάγκη να ισχυροποιηθούν. Η ανάπτυξη και η εργαλειοποίηση των πολιτικών ενσωμάτωσης είναι μοιρασμένες σε διάφορα πεδία διακυβέρνησης, όπως στο διεθνές, στο περιφερειακό και στο τοπικό, παρόλο που οι επιμέρους διακανονισμοί διαφέρουν αρκετά. Αυτό αυξάνει τη σημασία εμπλοκής των τοπικών δρώντων, περιλαμβάνοντας τους ίδιους τους μετανάστες, στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των μέτρων ενσωμάτωσης (Commission of European Communities, Commission Staff Working Document, “Second Annual Report on Migration and Integration, p. 5-6, 2006).

Το 2006, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δημοσιοποίησε έκθεση όσον αφορά την Κοινωνική Ένταξη των μεταναστών, εκφράζοντας παράλληλα τον προβληματισμό του για την επιτυχία της συνολικής πολιτικής της ΕΕ για τη μετανάστευση. Εάν η αποτυχία της ένταξης δημιουργεί αναρίθμητα προβλήματα, η επιτυχία θα ενισχύσει την ΕΕ με ουσιώδεις τρόπους: ***τα κοινά επιτεύγματα στον τομέα της ένταξης θα ενισχύσουν την οικονομία της Ένωσης ενόψει του παγκόσμιου ανταγωνισμού, θα προσελκύσουν τους εργαζόμενους και τους επιχειρηματίες που χρειάζονται οι ευρωπαϊκές οικονομίες, καθώς κι επιστήμονες και σπουδαστές που αποτελούν το θεμέλιο της ικανότητας του ανθρώπου για καινοτομίες.*** Τα οφέλη της ένταξης υπερβαίνουν ακόμα και την αύξηση του ΑΕγχΠ, την ενίσχυση των συνταξιοδοτικών συστημάτων και τη μείωση των αναταραχών. Οι μετανάστες της Ευρώπης μπορούν να χρησιμεύσουν ως γέφυρα που συνδέει την Ένωση με έναν παγκοσμιοποιούμενο κόσμο, ενισχύοντας τις εμπορικές προοπτικές, πυκνώνοντας τα κοινωνικά δίκτυα και επιβεβαιώνοντας τη θέση της Ένωσης ως παγκόσμιου ηγέτη ικανού να υπερβαίνει τις πολιτισμικές και θρησκευτικές διαφορές.

Η πρόκληση της ένταξης των μεταναστών αποτελεί πρόκληση που η Ευρώπη έχει αντιμετωπίσει στο παρελθόν. Ίσως η ΕΕ είναι το δεύτερο πιο επιτυχές εγχείρημα ένταξης των μεταναστών στην ιστορία μετά από τις ΗΠΑ πριν και κατά τη διάρκεια του Β' Παγκοσμίου Πολέμου. Προ εικοσιπενταετίας, οι περισσότεροι μετανάστες που ζούσαν στην τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα ήταν Νοτιοευρωπαίοι. Σήμερα η Νότιος Ευρώπη αποτελεί ένα ευημερούν μέρος της Ένωσης και οι πολίτες της δεν θεωρούνται μετανάστες, μολονότι, εκείνη την εποχή, πολλοί τους θεωρούσαν ξένους και «μη δυνάμενους να ενταχθούν». Η ένταξή τους στην Ένωση ενίσχυσε την ΕΕ στο σύνολό της. Ομοίως, οι Ανατολικοευρωπαίοι είναι σήμερα πλήρη μέλη της ΕΕ. Ωστόσο, οι μετανάστες πριν από 50 χρόνια είχαν ένα πλεονέκτημα σε σχέση με σήμερα: προέρχονταν κυρίως από χώρες με εμφανείς προοπτικές ένταξης στην Ένωση. Συνεπώς, ίσως είναι χρήσιμο να σκεφτούμε αυτά τα τουλάχιστον 40 εκατ. Υπηκόους τρίτων χωρών ως το 26<sup>ο</sup> κράτος μέλος της ΕΕ (και το πέμπτο μεγαλύτερο).

**Η επιτυχής ένταξη απαιτεί σοβαρή δέσμευση ανθρώπινων και οικονομικών πόρων.** Δεν μπορεί να υπάρξει ένταξη χωρίς εκείνους που εντάσσουν και χωρίς εκείνους που εντάσσονται. Αυτό σημαίνει ότι η ένταξη των μεταναστών προϋποθέτει την προθυμία της Ένωσης να δεχθεί και να εντάξει τους μετανάστες (Εκθεση Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με στρατηγικές και μέσα για την ένταξη των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σελ. 13-14, Α6-0190 Τελικό, 2006). Συνεπώς, οι πολιτικές πρέπει να διαχειρίζονται τη διαδικασία εγκατάστασης επηρεάζοντας τη συμπεριφορά τόσο των μεταναστών όσο και των κοινωνιών υποδοχής και κινητοποιώντας πόρους προς όλες τις πλευρές για την αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών, χωρίς εσωστρέφεια, προκατάληψη και αντίδραση. Έτσι, η λογική συμμετοχής της ΕΕ στην ένταξη έχει να κάνει με μια υποτιθέμενη αποτυχία ενός κράτους μέλους να εφαρμόσει επιτυχείς πολιτικές ένταξης με ενδεχόμενες δυσμενείς επιπτώσεις για την Ένωση στο σύνολό της, όπως:

- \* Η υποαπασχόληση των μεταναστών να αποδυναμώσει όχι μόνο μεμονωμένες οικονομίες αλλά και την οικονομία ολόκληρης της Ευρώπης.
- \* Οι εργαζόμενοι υψηλής και χαμηλής ειδίκευσης που χρειάζονται οι οικονομίες της Ένωσης να εκλάβουν την Ευρώπη ως αφιλόξενη και να ωθηθούν στην υπόγεια οικονομία ή να πέσουν στα χέρια οικονομικών ανταγωνιστών της Ευρώπης.
- \* Η απουσία αποτελεσματικών πολιτικών ένταξης να οδηγήσει σε αρνητικές αντιλήψεις και στερεότυπα για τους μετανάστες και, κατά συνέπεια, σε αμυντικές πολιτικές μετανάστευσης.

- \* Ο φόβος των πολιτών να υπονομεύσει το σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, περιλαμβανομένων των δικαιωμάτων προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες.
- \* Στις πιο ακραίες μορφές της η αποξένωση να προκαλέσει ριζοσπαστικοποίηση, η οποία να απειλήσει τη συλλογική αίσθηση ασφαλείας της ΕΕ.
- \* Τα αρνητικά στερεότυπα για ανένταχτους μετανάστες να υπονομεύσουν την επιτυχή διεύρυνση της Ένωσης.

Ενόψει των ανωτέρω, η ΕΕ έχει απομακρυνθεί από την ευρέως διαδεδομένη άποψη ότι η ένταξη είναι τοπική, και οι πρωτοβουλίες ένταξης εμφυτεύονται πράγματι σε τοπικό επίπεδο. Τα σχολεία, οι ενώσεις, οι επιχειρήσεις, οι χώροι λατρείας και άλλοι φορείς επιτελούν το δύσκολο έργο της συνένωσης νεοαφιχθέντων και αυτοχθόνων με τρόπους που οικοδομούν τις κοινότητες και βελτιώνουν τις συνθήκες ζωής. Ωστόσο, η ένταξη είναι παγκόσμια όσον αφορά τις επιπτώσεις της, ιδίως μάλιστα όταν αποτυγχάνει. Έτσι, ενώ οι παραπάνω φορείς είναι υπεύθυνοι για την εφαρμογή των μέτρων ένταξης, τα κράτη μέλη πρέπει να ακολουθήσουν αποτελεσματικές στρατηγικές ένταξης, των οποίων τα αποτελέσματα να προάγουν τα κοινά συμφέροντα της Ένωσης. Συνεπώς, στην παρακολούθηση αυτών των αποτελεσμάτων τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πρέπει να γίνουν πολύ πιο ενεργά, αλλά το κυριότερο, πολύ πιο αποτελεσματικά.

#### 2.14 Το Νομοθετικό Πλαίσιο της ΕΕ.

Μελετώντας την ευρωπαϊκή νομοθεσία, παρατηρούμε ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει κάνει τα τελευταία χρόνια σοβαρές προσπάθειες ρύθμισης και διαχείρισης των μεταναστευτικών εισροών, κατευθύνει, πλαισιώνει κι ελέγχει ως ένα βαθμό τις επιμέρους εθνικές πολιτικές. Βέβαια, οι διατάξεις της Ένωσης πολλές φορές προσκρούουν ακόμη στις εθνικές παραδόσεις και νομοθεσίες. Για το λόγο αυτό και ο βαθμός παρέμβασης της Ένωσης δεν μπορεί προς το παρόν να είναι τέτοιος ώστε να καταλύει το σκληρό πυρήνα των εθνικών νομοθεσιών (όπως το δίκαιο της ιθαγένειας).

Οι δύο βασικές αρχές που φαίνονται να διαγράφονται ως απόλυτη προτεραιότητα, και με αυτές φαίνεται να συμφωνούν όλες οι ευρωπαϊκές χώρες, είναι:

⇒ *Η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης με παράλληλη αυστηρή αστυνόμευση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης και,*

⇒ *Η ενσωμάτωση των ήδη εγκατεστημένων μεταναστών στις ευρωπαϊκές κοινωνίες.*

A) Η Οικογενειακή Επανένωση (Οδηγία 2003/86).

Το νομικό καθεστώς των αλλοδαπών, και οι συνθήκες για την είσοδο και παραμονή σε ένα κράτος μέλος-και συνεπώς ο έλεγχος των συνόρων-είναι ζητήματα που άμεσα σχετίζονται με την κρατική νομοθεσία, επειδή αντιπροσωπεύουν μια ιδιαίτερη έκφραση της εθνικής κυριαρχίας. Γίνεται κατανοητό σήμερα ότι η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της ΕΕ στα ζητήματα που αφορούν τη μετανάστευση και το πολιτικό άσυλο, αποτελεί ένα νεωτερισμό εξαιρετικού ενδιαφέροντος και επηρεάζει με αποφασιστικό τρόπο τη νομοθεσία των κρατών μελών.

⇒ **Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη:** Τίθεται ο στόχος να καταργηθούν οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα.

⇒ **Συνθήκη του Μάαστριχτ:** Εντάσσει στην Ιδρυτική Συνθήκη το άρθρο 100, τη νομική βάση δηλαδή, για την υιοθέτηση κοινοτικών μέτρων σχετικά με τις βίζες.

⇒ **Συνθήκη του Άμστερνταμ:** Μεταφέρει στον Πρώτο Πυλώνα το ζήτημα της μετανάστευσης, του ασύλου, των ελέγχων στα εσωτερικά και εξωτερικά σύνορα, της βίζας και της συνεργασίας των νομικών σε θέματα αστικού δικαίου.

Αν τα παραπάνω μπορούν να χαρακτηριστούν ως οι νομικές βάσεις της ΕΕ σχετικά με τη μετανάστευση και το πολιτικό άσυλο, η πολιτική γραμμή ορίζεται από το Συμβούλιο με την υιοθέτηση πενταετών ειδικών προγραμμάτων. Μέχρι σήμερα, τα προγράμματα αυτά είναι δύο: Το Πρόγραμμα του Τάμπερε το 1999 και το Πρόγραμμα της Χάγης το 2004. Μεταξύ των διαφόρων εγγράφων που εγκρίθηκαν στο Πρόγραμμα του Τάμπερε και τα οποία έλαβαν τη μορφή κοινοτικής οδηγίας είναι η **Οδηγία 2003/86 του Συμβουλίου της 22/9/2003 σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης.**

Το θέμα της οικογενειακής επανένωσης είναι πολύ σημαντικό πρώτα απ' όλα για «ποσοτικούς» λόγους: υπολογίζεται ότι σήμερα το 30% των μεταναστών που εισέρχονται στην Ευρώπη μπαίνει για να επανασυνδεθεί με κάποιο συγγενικό πρόσωπο που ήδη διαμένει στο έδαφος της ΕΕ. Κατά δεύτερο λόγο, υπάρχει μια

κοινωνιολογική διάσταση του φαινομένου: μέσω της επανένωσης ο μετανάστης μπορεί να δημιουργήσει γύρω του έναν οικογενειακό πυρήνα, νέο ή προϋπάρχοντα, καθιστώντας έτσι πιο σταθερό το ρίζωμά του στη χώρα προορισμού, αυξάνοντας παράλληλα τις πιθανότητες ομαλής ένταξης στο νέο κοινωνικό πλέγμα. Αυτό, με τη σειρά του, θα πρέπει να αναγνωρίσει την είσοδο πολιτιστικών και οικογενειακών μοντέλων συχνά πολύ διαφορετικών σε σχέση με τα συνήθη. Τέλος, η μετανάστευση με στόχο την επανασύνδεση είναι, κατά κάποιον τρόπο, «*δευτερεύουσα*», σε σύγκριση με αυτήν που έχει προηγηθεί, του ατόμου δηλαδή που ήδη κατοικεί στη χώρα που ζητάει άδεια παραμονής για κάποιο ή κάποια συγγενικά του πρόσωπα. Ενώ, την «*πρωτεύουσα*» μετανάστευση την ελέγχει και τη διαχειρίζεται το κράτος, τη δευτερεύουσα αδυνατεί να την ελέγξει, χωρίς τουλάχιστον να έχει καθορίσει από πριν τα κριτήρια της επανασύνδεσης.

Η Οδηγία ασχολείται με τις συνθήκες εξάσκησης του δικαιώματος της οικογενειακής επανένωσης από μέρους πολιτών τρίτων χωρών που κατοικούν νόμιμα στην ΕΕ. Αποκλείονται από τις ρυθμίσεις της οδηγίας οι εξωκοινοτικοί συγγενείς ενός ευρωπαϊού πολίτη, διότι το καθεστώς αυτών κανονίζεται από τις διατάξεις σχετικά με την ελεύθερη διακίνηση και παραμονή των πολιτών της Ένωσης (Το Νομοθετικό Πλαίσιο της ΕΕ, σελ. 5, 2006).

Το δικαίωμα για την οικογενειακή επανένωση αφορά εξωκοινοτικό μετανάστη που έχει στην κατοχή του άδεια παραμονής τουλάχιστον εδώ και ένα χρόνο και «*που βρίσκεται σε προοπτική σταθερής διαμονής*». Το κράτος, επίσης, μπορεί να θέσει και άλλα κριτήρια, ζητώντας από το μετανάστη να αποδείξει ότι διαθέτει κατάλληλο χώρο διαμονής, ασφάλεια ζωής, ικανοποιητικό εισόδημα. Το άρθρο 8 προβλέπει επίσης, τη δυνατότητα εισαγωγής περαιτέρω περιορισμών. Μερικοί από αυτούς, καθορίζουν, ότι η αίτηση πρέπει να γίνεται μόνο από τον ενδιαφερόμενο μετανάστη που διαμένει ένα σημαντικό χρονικό διάστημα στη χώρα (όχι περισσότερο από δύο χρόνια), και που είναι σε θέση να περιμένει έως τρία χρόνια από την κατάθεση των δικαιολογητικών, ως την έκδοση της άδειας για το συγγενικό του πρόσωπο.

Τα μέλη της οικογένειας που γίνονται δεκτά μέσω της επανένωσης είναι ο / η σύζυγος του / της ενδιαφερομένου που ήδη διαμένει στη χώρα προορισμού, και τα παιδιά τους, ακόμη και να είναι υιοθετημένα. Τα κράτη έχουν τη δυνατότητα να θέσουν και άλλους προορισμούς. Όσον αφορά τον / την σύζυγο, «*για την εξασφάλιση μιας καλύτερης και ουσιαστικότερης ένταξης και για την αποφυγή εξαναγκαστικών*



γάμων», προβλέπεται η επιβολή ελαχίστου ορίου ηλικίας του / της συζύγου στα 21 χρόνια. Όσον αφορά τα παιδιά, μπορεί να εξασφαλίζεται η δυνατότητα αίτησης για αυτά που είναι μικρότερα των 15 ετών.

Ο όρος «*συγγενικό πρόσωπο*», σχετικά με τα άτομα που έχουν δικαίωμα επανένωσης, εξαιτίας της ποικιλομορφίας των διαφόρων πολιτιστικών και οικογενειακών μοντέλων ανά τον κόσμο, υπήρξε αντικείμενο συζήτησης κατά τη σύνταξη της οδηγίας. Η τελική συμφωνία προβλέπει ότι το άρθρο 4 θα πρέπει να υποδεικνύει έναν ελάχιστο κοινό παρανομαστή για όλα τα κράτη, εκτός βέβαια απ' τη δυνατότητα κάθε κράτους να επιτρέπει την είσοδο και στα ενήλικα παιδιά ή σε συγγενείς πρώτου βαθμού, που είναι οικονομικά εξαρτώμενοι από τον ενδιαφερόμενο, αλλά και στην ανύπαντρη σύντροφο «*με την οποία ο αιτών έχει μια σχέση που διαρκεί στο χρόνο και την οποία μπορεί να αποδείξει*».

Σχετικά με το θέμα της πολυγαμίας, το άρθρο 4 παραχωρεί το δικαίωμα της επανένωσης σε μία μόνο σύζυγο (δηλαδή την πρώτη που θα εισέλθει στο ευρωπαϊκό κράτος). Όσον αφορά τα παιδιά που γεννήθηκαν σε πολυγαμική οικογένεια, το κάθε κράτος έχει δικαίωμα να περιορίσει την είσοδό τους.

Υστερα από την είσοδο, παραχωρείται στα συγγενή πρόσωπα μια άδεια παραμονής **τουλάχιστον ενός χρόνου**, η οποία σε κάθε περίπτωση δεν πρέπει να ξεπερνά σε διάρκεια αυτήν του / της συζύγου (αρθρ. 13). Μετά από πέντε χρόνια παραμονής, ο συγγενής (ακόμα και σε περίπτωση διαζυγίου, χηρείας ή θανάτου) έχει το δικαίωμα να κάνει αίτηση για ανεξάρτητη άδεια, της οποίας τα κριτήρια θα ρυθμίζονται από τη νομοθεσία κάθε κράτους ξεχωριστά. **Τα δικαιώματα του συγγενή που εισέρχεται είναι συνδεδεμένα** με εκείνα του διαμένοντα στη χώρα (αρθρ. 14): **όπως ο τελευταίος, θα έχει δικαίωμα στη μόρφωση, στην αγορά εργασίας, στην κατάρτιση.**

Το άρθρο 17 επιβάλλει στα κράτη την ορθή εξέταση της φύσης και της σταθερότητας του οικογενειακού πυρήνα, τη διάρκεια παραμονής στη χώρα, καθώς και τις οικογενειακές και πολιτιστικές σχέσεις με τη χώρα προέλευσης, πριν να αρνηθούν να εκδώσουν ή να ανανεώσουν την άδεια, ή σε περίπτωση απόφασης απέλασης του συγγενικού προσώπου από την ΕΕ. Το συγκεκριμένο σημείο αποτελεί μια ενδιαφέρουσα πρόταση, διότι προσδίδει νομικό υπόβαθρο στα κριτήρια που πρεσβεύει, εδώ και περισσότερο από δέκα χρόνια, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, όταν πρέπει να αποφασίσει για ζητήματα που αφορούν το

σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, σύμφωνα με το αρθρ. 8 της Ευρωπαϊκής Συνθήκης για τα βασικά δικαιώματα.

Εδώ πρέπει να τονιστεί το εξής **σημαντικό** δεδομένο. Ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προσέφυγαν στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, γιατί η συγκεκριμένη Οδηγία κρίθηκε αντίθετη με το δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή. Στις 2/12/2003 η Νομική Επιτροπή του Κοινοβουλίου<sup>33</sup> ζήτησε την ακύρωση της Οδηγίας, και ειδικά του άρθρου σύμφωνα με το οποίο ένα κράτος δικαιούται να υποβάλλει ένα παιδί άνω των 12 ετών, που επανενώνεται με την οικογένειά του, να περνά εξετάσεις «ένταξης» όπως συμβαίνει στη Γερμανία. (VPRC, «Η Μεταναστευτική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Κύριες Συνθήκες, Διατάξεις και Οδηγίες, σελ.14, 2007). Παράλληλα, στις 22/12/2003 ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, απατώντας στην έκκληση πολλών μη Κυβερνητικών Ευρωπαϊκών Οργανισμών-μεταξύ των οποίων *η Διεθνής Αμνηστία, η ECRE, η Caritas Europa, και το Συνταγματικό όργανο της Ένωσης* για το δικαίωμα των αλλοδαπών να ζουν με την οικογένεια τους-προώθησε στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο μια διαδικασία ακύρωσης αυτής της Οδηγίας ως αντίθετης με τα βασικά δικαιώματα τα οποία επικαλείται το άρθρο 6 της Ιδρυτικής Συνθήκης. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την πρόταση του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η Οδηγία αυτή παραβίαζε το άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για το σεβασμό στην οικογενειακή ενότητα και, εξαιτίας των περιορισμών που περιείχε για την επανένωση με τους απογόνους, την Διεθνή Σύμβαση για τα δικαιώματα του παιδιού (Το Νομοθετικό Πλαίσιο της ΕΕ, σελ. 7, 2006) .

Η διαδικασία δεν έχει ολοκληρωθεί, όμως είναι τεράστιο το ενδιαφέρον που παρουσιάζει, τόσο γιατί αποτελεί ένα μήνυμα δημοκρατικής ζωτικότητας και ανοίγματος των δομών της Κοινότητας στις ανάγκες της κοινωνίας, όσο και γιατί η πιθανή ακύρωση της Οδηγίας<sup>34</sup> θα δημιουργούσε ένα σημαντικό νομικό κενό στο ευρύτερο νομοθετικό πλαίσιο<sup>35</sup> της μετανάστευσης. Παρ' όλα αυτά, όμως, καθώς

---

<sup>33</sup> Στην επιστολή της, η οποία υπεγράφη ομόφωνα από τα μέλη της, αναφέρεται ότι «*η διάταξη αυτή είναι αντίθετη με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, και για το λόγο αυτό το Κοινοβούλιο ζητά από το Δικαστήριο να την ακυρώσει*».

<sup>34</sup> Η εξέλιξη ακύρωσης ή μη της Οδηγίας παραμένει ακόμα άγνωστη. Ωστόσο, μια ενδεχόμενη αναθεώρησή της ή κατάργησή της θα δημιουργούσε βήμα για μελλοντική εκτενή και συστηματική έρευνα, λόγω της ευαίσθητης φύσης του περιεχομένου της που καλείται να φέρει εις πέρας.

<sup>35</sup> Στα πλαίσια ανάπτυξης μιας ενιαίας Ευρωπαϊκής Νομοθεσίας έχουν εγκριθεί Οδηγίες που αφορούν επίσης το *καθεστώς των επί μακρός διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (Οδηγία 2003/109/ΕΚ), την αρχή της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής (Οδηγία 2000/43/ΕΚ), την διαμόρφωση του γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την*

ακόμη εκκρεμεί η διαδικασία ακύρωσης ή μη της Οδηγίας, τα κράτη μέλη ήδη από της 3 Οκτωβρίου 2005 έθεσαν σε ισχύ τις απαραίτητες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις, προκειμένου να συμμορφωθούν με την Οδηγία.. Τέλος, υπάρχει το παράδοξο, όπου η Επιτροπή, αν και προσέφυγε στο ΔΕΚ για την ακύρωση της οδηγίας, εντούτοις τον Οκτώβριο του 2007 υπέβαλλε έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο για την εφαρμογή της Οδηγίας στα κράτη μέλη (<http://www.imepo.gr>, σελ. 9, Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής, 2008).

### 2.15 Υπάρχει πράγματι ενιαία μεταναστευτική πολιτική;

Είναι γεγονός ότι έχουν γίνει σημαντικές προσπάθειες για τη δημιουργία Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής. Πράγματι, υπήρξαν οι προϋποθέσεις και δημιουργούνταν οι συνθήκες έτσι ώστε η παραπάνω πολιτική να πάρει «σάρκα και οστά» και να δώσει νέα ώθηση σε αυτό το εγχείρημα. Πολλά μέτρα ή εξαγγελίες όντως έχουν μείνει στάσιμα, ωστόσο οι προσπάθειες συνεχίζονται γιατί πρωταρχικός στόχος της Ένωσης είναι η ισότητα και η ισονομία όλων των μεταναστευτικών πληθυσμών με τους γηγενείς πληθυσμούς.

Πράγματι, οι εκάστοτε Οδηγίες που υιοθετούνται αφορούν κυρίως ελεγκτικά και περιοριστικά μέτρα, τα οποία αφορούν την ταυτοποίηση στοιχείων νομίμων και μη-αλλοδαπών. Αν και έχει ξεκαθαριστεί σε προηγούμενο σημείο ότι η εγκληματικότητα και η τρομοκρατία δεν συνδέεται με τη μετανάστευση, εντούτοις η ΕΕ συνδέει έμμεσα και λανθασμένα την μεταναστευτική πολιτική με αντιτρομοκρατική πολιτική και καταπολέμηση του εγκλήματος, ιδίως μετά τα τραγικά γεγονότα της 11<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2001. Μάλιστα, τα μέτρα που υιοθετήθηκαν και συνεχίζουν να υιοθετούνται είναι όλο και πιο δραστικά και αποτελούν καίριο πλήγμα στις δημοκρατικές αρχές και στην προστασία των δικαιωμάτων των ατόμων. Ενδεικτικά, βρίσκονται σε ισχύ *το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης, οι βάσεις προσωπικών δεδομένων, η διατήρηση και η επέκτασή τους.*

Ένα ακόμη αρνητικό σημείο της όλης πολιτικής αποτελεί αυτή η διαχωριστική γραμμή που επιβεβαιώνεται και ενδυναμώνεται από τη διακριτική μεταχείριση της ΕΕ σε ό,τι αφορά **τα κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα** και τις

---

*εργασία (Οδηγία 2000/78/ΕΚ), τους τίτλους παραμονής που χορηγούνται στους υπηκόους τρίτων χωρών που αποτελούν θύματα εμπορίας ανθρώπων ή συνέργειας στη λαθρομετανάστευση, οι οποίοι συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές (Οδηγία 2004/81/ΕΚ) και, την ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για λόγους επιστημονικής έρευνας (Οδηγία 2005/71/ΕΚ).*

υποχρεώσεις των διαμενόντων σε αυτή. Για παράδειγμα, τα 20 εκατ. αλλοδαπών υπηκόων τρίτων χωρών-ακόμα και αυτοί που διαμένουν χρόνια στη χώρα υποδοχής-συνεχίζουν να στερούνται το δικαίωμα ψήφου. Ακόμα και η Χάρτα των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων **δεν τους παραχωρεί το δικαίωμα ψήφου ή το δικαίωμα εκλογής τους στις δημοτικές εκλογές.** Αυτό βέβαια, εναπόκειται πολλές στην εσωτερική νομοθεσία του εκάστοτε κράτους μέλους. Παράλληλα, η προϋπόθεση γνώσης της γλώσσας φαίνεται πως αποτελεί σημαντικό γνώμονα ειδικά για τους νόμιμους μετανάστες.

Ακόμα, οι Οδηγίες της ΕΕ εμπεριέχουν συχνά «παραθυράκια» που αφήνουν σε κάθε κράτος μέλος την ευχέρεια να διατυπώσουν τα ίδια τις συγκεκριμένες προϋποθέσεις που θα πρέπει να πληρούν οι αλλοδαποί τρίτων χωρών για να τους αναγνωριστεί κάποια ιδιότητα. Σε κάποιους τομείς, **όπως είναι για παράδειγμα, το δικαίωμα στην υπηκοότητα της χώρας υποδοχής, η ενιαία ευρωπαϊκή πολιτική είναι ανύπαρκτη, και τα κριτήρια εξαρτώνται αποκλειστικά από την ιστορία και το μοντέλο της μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας υποδοχής.** Το ίδιο ισχύει και για το δικαίωμα των παιδιών στην εκμάθηση της μητρικής γλώσσας στα σχολεία της χώρας υποδοχής (VPRC, «Η Μεταναστευτική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Κύριες Συνθήκες, Διατάξεις και Οδηγίες, σελ.35-36, 2007).

Τέλος, δεν προκύπτει σχεδιασμός κοινής πολιτικής ένταξης των μεταναστών που διαμένουν στα κράτη μέλη της, παρ' όλη την εμπειρία που κατέχουν πολλές από τις χώρες που την αποτελούν. Η Οδηγία 2003/109/EK αναφέρει στο άρθρο 4 ότι «η ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, που έχουν εγκατασταθεί για μεγάλο χρονικό διάστημα στα κράτη μέλη, αποτελεί κλειδί για την προαγωγή της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, που αποτελεί και τον κύριο σκοπό της συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Ωστόσο, δεν προβλέπονται μέτρα για την ένταξη αλλοδαπών στην ΕΕ. Έτσι, φαίνεται, ότι οι χώρες της ΕΕ προσανατολίζονται όλο και περισσότερο προς μια επιλεκτική πολιτική των μεταναστών.

Μετά την ανάληψη της Προεδρίας της ΕΕ από τη Γαλλία την 1<sup>η</sup> Ιουλίου 2008, το ζήτημα της Μετανάστευσης βρίσκεται στην πρώτη γραμμή των προτεραιοτήτων **του Γάλλου Προέδρου Νικολά Σαρκοζί.** Βέβαια, σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να μιλήσει κανείς ότι ορισμένα από τα μέτρα που βρίσκονται στην Ατζέντα της Γαλλικής Προεδρίας δεν είναι αυστηρά και πιο σκληρά. Στον «σκληρό πυρήνα» της ΕΕ έχουν γίνει προσπάθειες για «εσωτερικές» συμφωνίες που να αφορούν στη μετανάστευση – νόμιμη και παράνομη – και στη χορήγηση ασύλου.

Το 2003, οι πέντε μεγαλύτερες χώρες της Ένωσης συγκρότησαν την «**Ομάδα των Πέντε**» **G5**. Οι πέντε ισχυρές χώρες (Ισπανία, Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Βρετανία) στις οποίες προστέθηκε και η **Πολωνία από το 2006** – η Ομάδα ονομάζεται πλέον **Group of Six (G6)** – συνεργάζεται στενά για τον περιορισμό της παράνομης μετανάστευσης και την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας και του εγκλήματος.

Ο Πρόεδρος της Γαλλίας Νικολά Σαρκοζί έχει προτείνει στις χώρες της Ομάδας των Έξι να ηγηθούν της πολιτικής της ΕΕ σε σημαντικά ζητήματα, γεγονός που έχει επισύρει τις επικρίσεις άλλων χωρών, καθώς οι κινήσεις των G6 δεν καλύπτονται από την απαραίτητη διαφάνεια. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει προτείνει την εναρμόνιση της διαδικασίας που θα πρέπει να ακολουθείται για την «αναγκαστική επιστροφή» των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών που συλλαμβάνονται στην ΕΕ. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ψήφισε υπέρ της εναρμόνισης των διαδικασιών επιστροφής, οι οποίες διαφέρουν προς το παρόν από χώρα σε χώρα της ΕΕ. Κοινή ομολογία των 27, όπως διατυπώθηκε στο πρόσφατο Συμβούλιο Υπουργών Εσωτερικών της ΕΕ στο Λουξεμβούργο, ότι η μετανάστευση είναι η μεγαλύτερη πρόκληση που έχει να αντιμετωπίσει η «γηραιά ήπειρος». Ακόμη και σήμερα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εμφανίζεται διχασμένο, καθώς δεν έχει βρεθεί κοινός τόπος συνεννόησης μεταξύ των ευρωβουλευτών των μεσογειακών χωρών και των βορείων χωρών – κυρίως της Βρετανίας που επιμένει σε πιο σκληρά μέτρα (Εφημερίδα «Ελεύθερος Τύπος», φύλλο 25<sup>ης</sup> Μαΐου 2008).

Όλες οι χώρες συμφωνούν πως τα χέρια των μεταναστών είναι απαραίτητα για την πρόοδο της οικονομίας και για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν από έναν ευρωπαϊκό πληθυσμό που γηράσκει. Συνοπτικά παρουσιάζονται τα 5 δεσμευτικά βήματα που αποφασίστηκαν στο Λουξεμβούργο, ώστε να υπάρξει ευρωπαϊκό σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο:

☞ **Προστασία της Ευρώπης με έλεγχο των εξωτερικών συνόρων.** Αυτό σημαίνει χορήγηση βιομετρικών αδειών από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2011 και δημιουργία κοινών κέντρων έκδοσης βίζας ή ευρωπαϊκών προξενείων, καθώς και ενισχυμένες αρμοδιότητες στη FRONTEX – την Ευρωπαϊκή Αστυνομία Εξωτερικών Συνόρων. Μάλιστα, ο Γάλλος Πρόεδρος **στην επίσημη επίσκεψή του στη χώρα μας στις 8 Ιουνίου 2008** τόνισε ότι ούτε η Γαλλία ούτε η Ελλάδα θέλουν μια κλειστή Ευρώπη. Ούτε, όμως, και μια Ευρώπη η οποία κοιτά ανήμπορη κύματα μετανάστευσης ανεξέλεγκτα, αναγνωρίζοντας ότι η Ελλάδα πιέζεται από μεταναστευτικά κύματα (Εφημερίδα «Τα Νέα», φύλλο 9<sup>ης</sup> Ιουνίου 2008).

☞ **Οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης** με την εναρμόνιση των κρατών στους κανόνες υποδοχής ανά κατηγορία.

☞ **Απομάκρυνση εκτός ΕΕ των παράνομων αλλοδαπών** με σεβασμό στον κανόνα, σύμφωνα με τον οποίο ένας παράνομος μετανάστης είτε θα πρέπει να φύγει εθελοντικά ή να μεταφερθεί στη χώρα του<sup>36</sup>.

☞ **Δημιουργία μιας Ευρώπης ασύλου**. Το ενιαίο καθεστώς πρόσφυγα είναι το ζητούμενο. Οι χώρες της ΕΕ θα πρέπει να συστήσουν ένα ευρωπαϊκό γραφείο υποστήριξης και κοινές ομάδες εξέτασης αιτήσεων ασύλου.

☞ **Προώθηση της ανάπτυξης των χωρών προέλευσης**.

Έτσι, η προστασία των συνόρων από τη λαθρομετανάστευση δεν θα γίνεται μόνο δια της βίας, αλλά με διακρατικές συμφωνίες και χρηματοδότηση των αδύνατων κρατών προκειμένου να αναπτυχθούν. Τέλος, η παιδεία και η αποφυγή εμπλοκής των αλλοδαπών στα γρανάζια της γραφειοκρατίας θεωρούνται κομβικά σημεία για την επίτευξη των στόχων της εκάστοτε Πολιτείας.

---

<sup>36</sup> Στις 18 Ιουνίου 2008 υπερψηφίσθηκε από το Ευρωκοινοβούλιο η Οδηγία για τις «επιστροφές» που αφορούν τους παράνομους μετανάστες, με απόρριψη των τροπολογιών που είχαν καταθέσει οι Σοσιαλιστές, οι Πράσινοι και η Ευρωπαϊκή Ενωτική Αριστερά. Η Υπατη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες σε κείμενο θέσεων της εκτίμησε ότι η Οδηγία δεν διασφαλίζει επιστροφές (εθελοντική, απέλαση ή επαναπροώθηση) με ασφάλεια και σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, θέτει σε αμφιβολία τα δικαιώματα όσων λαμβάνουν απορριπτική απάντηση σε αιτήματα ασύλου ή ανθρωπιστικού καθεστώτος από κράτος μέλος και, δημιουργεί προσκόμματα σε όσους θέλουν να προσβάλλουν αποφάσεις απέλασης. Από την άλλη πλευρά, οι υπέρμαχοι της χαρασσόμενης πολιτικής μιλούν για την επιτυχία της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής (Εφημερίδα «Η Καθημερινή της Κυριακής», φύλλο 22<sup>15</sup> Ιουνίου 2008).

## Κεφάλαιο 3

### Κατάρτιση των Μεταναστών: Η Κοινωνική Ατζέντα της Λισσαβόνας (Ατζέντα 2000).

Στο παρόν κεφάλαιο θα μελετηθεί ένα πολύ σημαντικό ζήτημα, αυτό της κατάρτισης, το οποίο τα επόμενα χρόνια θα κυριαρχήσει στην πολιτική ατζέντα των ευρωπαϊών ηγετών και της ευρωπαϊκής καθημερινότητας. Παράλληλα, το ζήτημα της κατάρτισης των μεταναστών αναφέρεται ευθέως σε όλες τις κοινοτικές οδηγίες και όλα τα Εθνικά Σχέδια Δράσης των κρατών μελών, καθώς εμπλέκεται αυτομάτως με τα ζητήματα κοινωνικής ένταξης των ευπαθών κοινωνικών ομάδων. Αν και αποτελέσματα δεν υπάρχουν καταγεγραμμένα, είναι σημαντικό να τονιστεί ότι τα προγράμματα κατάρτισης αποτελούν **την κινητήριο δύναμη** ομαλής ενσωμάτωσης αυτής της ομάδας του πληθυσμού στην εκάστοτε κοινωνία υποδοχής.

Με αφορμή την Ατζέντα της Λισσαβόνας, η οποία σήμανε το ξεκίνημα ώστε η Ένωση σε βάθος δεκαετίας **(2000-2010)** να καταστεί ως ο πιο καινοτόμος και αποτελεσματικός παίχτης στη διεθνή σκηνή όσον αφορά την ανάπτυξη και την εκπαίδευση, θα γίνει μια ανάλυση των επιτευγμάτων της και βέβαια των μελλοντικών στόχων της μέχρι, ως ένα βαθμό, το προτελευταίο στάδιο του χρονοδιαγράμματός της.

#### 3.1 Προς την Ευρώπη της καινοτομίας και της γνώσης.

Στις **22 και 24 Μαρτίου 2000**, το έκτακτο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της **Λισσαβόνας** προέκυψε από τη βούληση να δοθεί μια νέα ώθηση στις κοινοτικές πολιτικές, σε μια περίοδο κατά την οποία η οικονομική συγκυρία ήταν η πλέον ευοίωνη εδώ και μια γενεά στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με βάση αυτές τις προβλέψεις, ήταν σκόπιμο να ληφθούν μακροπρόθεσμα μέτρα που θα έδιναν νέο ενδιαφέρον στην πορεία της Ένωσης σε ένα δύσκολο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον, ενσωματώνοντας την στρατηγική για την **κοινωνική πρόοδο** για τη δεκαετία που διανύουμε.

Δύο σημαντικές εξελίξεις άρχισαν να μεταβάλλουν ριζικά τη σύγχρονη κοινωνία και οικονομία. **Η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας** σημαίνει ότι η Ευρώπη πρέπει να είναι πρωτοπόρα σε όλους τους τομείς στους οποίους εντείνεται σε μεγάλο βαθμό ο ανταγωνισμός. **Η απότομη εμφάνιση και η αυξανόμενη σημασία, στη συνέχεια, των τεχνολογιών, των πληροφοριών και των επικοινωνιών στον επαγγελματικό και στον ιδιωτικό χώρο** απαιτούσε, αφενός, να προταθεί μια πλήρης αναθεώρηση του ευρωπαϊκού εκπαιδευτικού συστήματος και, αφετέρου, να εξασφαλιστεί **δια βίου η πρόσβαση στην επαγγελματική κατάρτιση**.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας προσπάθησε συνεπώς να δώσει κατευθυντήριες γραμμές για την αξιοποίηση των ευκαιριών που προσφέρει η νέα οικονομία, με σκοπό, μεταξύ άλλων, να εξαλειφθεί η κοινωνική μάλιστα της ανεργίας. Επειδή οι διαδικασίες του Κάρντιφ, της Κολωνίας και του Λουξεμβούργου συγκροτούν ένα επαρκές οπλοστάσιο νομικών μέσων, δεν κρίθηκε απαραίτητο να δρομολογηθούν νέες διαδικασίες στη Λισσαβόνα. Απεναντίας, η στρατηγική προέβλεπε την προσαρμογή και την ενίσχυση των υφιστάμενων διαδικασιών για να δοθεί η δυνατότητα πλήρους ανάδειξης του οικονομικού αναπτυξιακού δυναμικού- για παράδειγμα εφοδιάζοντας την Ευρωπαϊκή Ένωση με αξιόπιστους και συγκρίσιμους μεταξύ των κρατών μελών δείκτες, ώστε να είναι σε θέση να λαμβάνει τα ενδεδειγμένα μέτρα.

Λόγω της ευνοϊκής οικονομικής κατάστασης, η πλήρης απασχόληση φαινόταν στόχος εφικτός το 2000. Ωστόσο, εξαιτίας της επιβράδυνσης της οικονομίας και των διαρθρωτικών δυσκολιών που αντιμετώπισαν τα κράτη μέλη, η Ευρωπαϊκή Ένωση εμφάνισε μια σημαντική καθυστέρηση για την επίτευξη αυτού του στόχου. Ωστόσο, υπήρξαν και κάποιες αδυναμίες της ευρωπαϊκής αγοράς εργασίας που εξακολουθούσαν να δημιουργούν σοβαρά προβλήματα:

☞ Η ανεπαρκής δημιουργία θέσεων εργασίας στον τομέα των υπηρεσιών, ενώ αυτός ο τομέας είναι, με μεγάλη διαφορά από τους άλλους, ο σημαντικότερος σε ό,τι αφορά την απασχόληση,

☞ Οι σημαντικές περιφερειακές ανισορροπίες, ιδίως μετά τη διεύρυνση του 2004,

☞ Το υψηλό ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας,

☞ Η αναντιστοιχία μεταξύ της προσφοράς και της ζήτησης εργατικού δυναμικού, γεγονός που συμβαίνει συχνά σε περιόδους οικονομικής ανάκαμψης,

☞ Η ανεπαρκής συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας και,



↳ Η ευρωπαϊκή δημογραφική εξέλιξη, αλλά κυρίως η γήρανση του πληθυσμού (<http://europa.eu/scadplus/leg/el/chac/c10241.htm>, p. 1, The Lisbon Special European Council (March 2000): Towards a European Social Strategy, 2007).

Όλες αυτές οι αδυναμίες είναι δυνατόν να εξαλειφθούν εφόσον διατεθούν οι ανάλογοι πόροι. Τα περιθώρια ευελιξίας διευρύνονται χάρη στην οικονομική ανάκαμψη και πρέπει να προβλεφθούν οι τεχνολογικές και κοινωνικές προκλήσεις που θα εμφανιστούν. Αυτές οι τελευταίες πρέπει όχι μόνο να αντιμετωπιστούν αλλά, κυρίως, να χρησιμοποιηθούν ως στήριγμα για την επίτευξη του στόχου της πλήρους απασχόλησης.

Οι τεχνολογίες των πληροφοριών και των επικοινωνιών (ΤΠΕ) αποτελούν ταυτόχρονα σημαντική πρόκληση και μεγάλη ευκαιρία για τη δημιουργία θέσεων εργασίας. Σε ένα γενικότερο πλαίσιο, πρέπει να εξασφαλιστεί ότι αυτή η κοινωνία των πληροφοριών είναι προσιτή σε όλους, χωρίς διάκριση κοινωνικής κατηγορίας, φυλής, θρησκείας ή φύλου. Αυτή η ψηφιακή οικονομία, που επιτρέπει να βελτιωθεί η ποιότητα ζωής, είναι ένας παράγοντας βελτιωμένης ανταγωνιστικότητας και δημιουργίας θέσεων εργασίας.

Πρέπει, ωστόσο, να εξασφαλιστεί ότι αυτός ο οικονομικός και κοινωνικός μετασχηματισμός-όσο ταχύς και αν είναι-δεν θα αφήσει στο περιθώριο καμία κατηγορία πολιτών και ότι τα οφέλη που θα προκύψουν από την ανάπτυξη θα κατανεμηθούν δίκαια. Αυτός είναι ακριβώς ο στόχος πρωτοβουλιών όπως η «Ευρώπη», η οποία είναι έργο της Επιτροπής. Η πρωτοβουλία αυτή, δίνει έμφαση στην παραγωγικότητα της οικονομίας και στη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών και της δυνατότητας πρόσβασης σε αυτές προς όφελος όλων των Ευρωπαίων πολιτών, στηριζόμενη σε μια υποδομή ταχύτητας (ευρυζωνική) και ασφαλούς πρόσβασης στο Διαδίκτυο και διαθέσιμη στον πιο πολύ κόσμο.

### 3.2 Μια κοινωνία βασισμένη στη γνώση.

Για να δοθεί στα πρόσωπα που εισέρχονται στην αγορά εργασίας δυνατότητα να συμμετάσχουν ενεργά στην οικονομία της γνώσης, πρέπει το επίπεδο της κατάρτισής τους να είναι υψηλό. Επειδή τείνει να οξυνθεί η αντίστροφη σχέση επιπέδου σπουδών / ποσοστού ανεργίας, η Ευρώπη πρέπει να εξασφαλίσει την άνοδο του μορφωτικού επιπέδου των αποφοίτων. Η εκπαίδευση και η έρευνα πρέπει να

συντονιστούν καλύτερα σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Αυτό μπορεί να γίνει μέσω της δικτύωσης των εθνικών και κοινών προγραμμάτων έρευνας.

Εφοδιασμένη με αυτά ακριβώς τα μέσα θα μπορέσει η Ευρώπη να αξιοποιήσει το δυναμικό των ΤΠΕ για τη δημιουργία θέσεων εργασίας. Έχει εκτιμηθεί ότι από το 2000 έως το 2010 το ήμισυ των θέσεων εργασίας που θα δημιουργηθούν στην Ευρώπη θα προέρχεται άμεσα ή έμμεσα από τις τεχνολογίες των πληροφοριών, όπως οι θέσεις εργασίας που δημιουργήθηκαν από το συγκριτικό πλεονέκτημα της ΕΕ στην κινητή τηλεφωνία.

### 3.3 Η αύξηση της ανταγωνιστικότητας της Ευρώπης.

Εάν επιθυμεί η Ευρώπη να καταστεί η πιο ανταγωνιστική, οικονομική περιοχή στον κόσμο, είναι αναγκαίο, εκτός της βελτίωσης των συνθηκών έρευνας, να δημιουργηθεί ευνοϊκότερο κλίμα για την επιχειρηματικότητα κυρίως με τη μείωση των δαπανών που συνδέονται με τη γραφειοκρατία. Εκτός αυτής της μείωσης της γραφειοκρατίας, η Επιτροπή έκρινε ότι πρέπει να αναπτυχθεί ένα πραγματικό επιχειρηματικό πνεύμα στην Ευρώπη.

Η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς είναι επίσης μια από τις προτεραιότητες που προέκυψαν από τη σύνοδο κορυφής της Λισσαβόνας το 2000 και παραμένει προτεραιότητα και για το 2008. Έτσι, ζητήθηκε από τα κράτη μέλη, το Συμβούλιο και την Επιτροπή να εφαρμόσουν όλα τα μέτρα για να ολοκληρωθεί η απελευθέρωση σε πολύ ειδικούς τομείς (φυσικό αέριο, ηλεκτρική ενέργεια, ταχυδρομικές υπηρεσίες, μεταφορές κλπ).

### 3.4 Εκσυγχρονισμός κι ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου.

Στο κείμενό της για την προετοιμασία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Λισσαβόνα, η Επιτροπή τόνισε ότι το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο έχει τους πόρους για να υποστηρίξει τη μετάβαση στην κοινωνία της γνώσης (<http://europa.eu/scadplus/leg/el/chac/c10241.htm>, p. 2, The Lisbon Special European Council (March 2000): Towards a European Social Strategy, 2007). Προωθώντας την εργασία, εξασφαλίζοντας βιώσιμα συνταξιοδοτικά συστήματα-ενώ ο ευρωπαϊκός πληθυσμός χαρακτηρίζεται ως «γηράσκων»-και εξασφαλίζοντας κοινωνική σταθερότητα θα προωθηθεί η κοινωνική ολοκλήρωση. Με την προώθηση της

κοινωνικής ένταξης, η Επιτροπή έθεσε τα ανωτέρω ως πρωταρχικούς στόχους, ενώ ανέπτυξε μεγάλη δραστηριότητα, τόσο για την καταπολέμηση της ξενοφοβίας και του ρατσισμού όσο και για την προώθηση των ίσων ευκαιριών για τις γυναίκες και τους άνδρες ή ακόμη με τις ενέργειες της υπέρ των ατόμων με ειδικές ανάγκες.

Στην επίτευξη αυτού του στόχου σημαντικό ρόλο κλήθηκε να διαδραματίσει το πρόγραμμα που αφορούσε τα «μέτρα για την ενθάρρυνση της απασχόλησης» (ΜΕΑ) που απέβλεπε στην υποστήριξη *της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση (ΕΣΑ)* (<http://www.europa.eu/scadplus/leg/el/cha/c10243.htm>, p.1, Incentive measures in the field of employment, 2007) κυρίως μέσω της ανάλυσης των προοπτικών, της υποστήριξης και της παρακολούθησης των μέτρων που έχουν λάβει τα κράτη μέλη. Συνεπώς, ευνοούσε τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών μέσω των ανταλλαγών πληροφοριών κι εμπειριών, υπό την εποπτεία *του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για την Απασχόληση*.

### 3.5 Κοινοτικό Πρόγραμμα για την ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ως πρώτη προτεραιότητα τον αγώνα της ενάντια **στον Κοινωνικό Αποκλεισμό και της Φτώχειας**. Μέχρι το **2010**, δεσμεύθηκε να μειώσει κατά τρόπο σημαντικό τον αριθμό των ατόμων που είναι εκτεθειμένα σε κίνδυνο φτώχειας. Έτσι, στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβόνας ενεκρίθη μια ανοιχτή μέθοδος συντονισμού (2000-2006), η οποία όριζε τους κατάλληλους στόχους σε κοινοτικό επίπεδο θεσπίζοντας συγχρόνως σχέδια δράσης προσαρμοσμένα στις εθνικές καταστάσεις.

Στο πλαίσιο της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού, το πρόγραμμα υποστήριζε τις προσπάθειες συνεργασίας, που θα επέτρεπαν στην Ένωση και τα κράτη μέλη να ενισχύσουν την αποτελεσματικότητα και την επάρκεια των πολιτικών καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού. Η συνεργασία αυτή είχε ως στόχους την καλύτερη κατανόηση του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας, την οργάνωση ανταλλαγών σχετικά με τις πολιτικές που εφαρμόζονται καθώς και την αύξηση της ικανότητας των παραγόντων να αντιμετωπίζουν τα θέματα αυτά κατά τρόπο αποτελεσματικό και καινοτόμο.

Ενόψει των αποτελεσμάτων αυτών των στόχων, ορισμένες κοινοτικές δράσεις δύνανται να εφαρμοστούν και σε διεθνικό επίπεδο. Η ανάλυση και η ανταλλαγή

δεικτών σχετικών με τον κοινωνικό αποκλεισμό και τη φτώχεια ή ακόμη η προαγωγή διαλόγου μεταξύ διαφόρων παραγόντων αποτελούν παραδείγματα ενεργειών που εντάσσονται στο πλαίσιο αυτό. Η εφαρμογή των κοινοτικών ενεργειών που αποτελούν το αντικείμενο του προγράμματος εξασφαλίζεται από την Επιτροπή, η οποία διατηρεί τακτική ανταλλαγή απόψεων και πληροφοριών με τις μη κυβερνητικές οργανώσεις και τους κοινωνικούς εταίρους και διευκολύνει έναν ενεργό διάλογο μεταξύ όλων των συμμετεχόντων στο πρόγραμμα. Επίσης, η Επιτροπή επικουρείται από επιτροπή αρμόδια, όπως η ίδια, με την κοινωνική προστασία.

Η Επιτροπή σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, εξασφαλίζει τη συνοχή και τη συμπληρωματικότητα του εν λόγω προγράμματος με άλλες κοινοτικές, εθνικές, περιφερειακές και τοπικές πολιτικές. Οι ενέργειες που εφαρμόζονται (<http://europa.eu/scadplus/leg/el/cha/c10620.htm>, p. 2, Community Programme encouraging cooperation between Member States, 2006). για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού θα πρέπει να παραμένουν συμπληρωματικές εκείνων που εφαρμόζονται στον τομέα της απασχόλησης καθώς και των ενεργειών της Ένωσης βάσει των *διαρθρωτικών ταμείων, του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου* και ιδίως της *Κοινοτικής Πρωτοβουλίας EQUAL*.

### 3.6 Κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης (2003-2005).

Οι κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση 2003-2005 προσδιόρισαν τις προτεραιότητες των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που έπρεπε να πραγματοποιηθούν ώστε να επιτευχθούν οι κυριότεροι οικονομικοί στόχοι της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για πρώτη φορά, η ΕΕ προσέφυγε σε εξορθολογισμένα μέσα συντονισμού των ουσιωδών πολιτικών, όπως οι γενικοί προσανατολισμοί των οικονομικών πολιτικών (ΓΠΟΠ), των κατευθυντηρίων γραμμών για την απασχόληση, της στρατηγικής για την εσωτερική αγορά, που ενετάχθησαν σε προοπτική τριών ετών.

Παράλληλα, στις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση, ενσωματώθηκε η **διάσταση ισότητας ανδρών-γυναικών σε όλες τις ενέργειες** που αναλαμβάνονται στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων. Το πλαίσιο της συνολικής δεκαετούς στρατηγικής που θεσπίστηκε το 2000, αναθεωρήθηκε το 2005., με σκοπό την πλήρη ισχύ του το 2006. Στη νέα αναθεωρημένη στρατηγική τέθηκαν κάποιοι στόχοι, όπως:

➤ **Η πλήρης απασχόληση.** Για το 2005 ο στόχος ήταν η επίτευξη ενός συνολικού ποσοστού της τάξεως του 67% και για το 2010 70%. Για τις γυναίκες το ποσοστό απασχόλησης έπρεπε να αγγίξει το 57% για το 2005 και 60% για το 2010. Για ηλικιωμένους εργαζομένους (55-64 ετών) το ποσοστό έπρεπε να φτάσει το 50% το 2010.

➤ **Η βελτίωση της ποιότητας και της παραγωγικότητας της απασχόλησης.** Στόχος η κάλυψη μιας ευρείας δέσμης τομέων που αφορούσαν την εγγενή ποιότητα στην εργασία, τις δεξιότητες ,τη δια βίου εκπαίδευση και κατάρτιση, την εξέλιξη της σταδιοδρομίας, την ισότητα ανδρών-γυναικών, την υγεία και την ασφάλεια στην εργασία, την ευελιξία και την ασφάλεια, την ένταξη και την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, την οργάνωση της εργασίας και την ισορροπία επαγγελματικής και ιδιωτικής ζωής, τον κοινωνικό διάλογο και τη συμμετοχή των εργαζομένων, την ποικιλομορφία και τη μη επιβολή των διακρίσεων, καθώς και την οικονομική απόδοση της απασχόλησης.

➤ **Η ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και της ένταξης.** Οι Εθνικές Πολιτικές Απασχόλησης έχουν ως σκοπό την επίτευξη της πρόσβασης σε θέσεις απασχόλησης για το σύνολο των ανδρών και των γυναικών, να καταπολεμήσουν τις διακρίσεις και να εμποδίσουν το αποκλεισμό προσώπων από την αγορά εργασίας (<http://www.europa.eu/scadplus/leg/el/chac/c11319.htm>, p. 2, The employment policy guidelines (2003-2005), 2007).

Βέβαια, για την επίτευξη των παραπάνω, έπρεπε να ακολουθηθούν ταυτόχρονα κάποια κρίσιμα μονοπάτια, οι λεγόμενες «10 εντολές» διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Οι εξής:

- 1) ***Η επίτευξη ενεργών και προληπτικών μέτρων υπέρ των ανέργων και των ανενεργών ατόμων***, όπως η αναγνώριση των αναγκών των ανέργων σε πρώιμη φάση της ανεργίας τους προτείνοντάς τους επιμόρφωση κι επαγγελματική αναπροσαρμογή.
- 2) ***Η δημιουργία απασχόλησης και η ενθάρρυνση του επιχειρηματικού πνεύματος***, με ιδιαίτερη εκμετάλλευση του δυναμικού των νέων επιχειρήσεων.
- 3) ***Η προώθηση της ικανότητας προσαρμογής στην εργασία, της κινητικότητας, του κοινωνικού διαλόγου και της κοινωνικής ευθύνης των επιχειρήσεων***, με σκοπό τη διαφοροποίηση των μεθόδων όσον αφορά τις συμβάσεις και την εργασία.
- 4) ***Η προώθηση της ανάπτυξης του κεφαλαίου σε ανθρώπινο δυναμικό, της δια βίου εκπαίδευσης και της κατάρτισης***, ώστε η αναλογία ατόμων ηλικίας 22 ετών που έχουν ολοκληρώσει την εκπαίδευσή τους στην ανώτερη δευτεροβάθμια

εκπαίδευση να φθάσει τουλάχιστον το 85% και η συμμετοχή του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας (μεταξύ 25 και 64 ετών) στη δια βίου εκπαίδευση και την κατάρτιση καθ' όλη τη διάρκεια του βίου να φθάσει τουλάχιστον το 12,5 % κατά μέσο όρο στην ΕΕ.

**5) Η προώθηση της ενεργού γήρανσης**, χάρη στη βελτίωση των συνθηκών εργασίας, ιδίως της υγείας και της ασφάλειας στο χώρο εργασίας, στην πρόσβαση στην επαγγελματική κατάρτιση και στην εξάλειψη των μέτρων που οδηγούν σε πρόωρες συνταξιοδοτήσεις (Το δυναμικό που προσφέρεται από τη μετανάστευση θα μπορούσε να ληφθεί υπόψη).

**6) Η προώθηση της ισότητας γυναικών και ανδρών**, με τη μείωση των ανισοτήτων των ποσοστών απασχόλησης, ανεργίας και αμοιβής.

**7) Η ένταξη των λιγότερο ευνοημένων ατόμων και η καταπολέμηση των διακρίσεων στην αγορά εργασίας**, ιδίως των νέων που έχουν εγκαταλείψει το σχολείο πρόωρα, των εργαζομένων με χαμηλά επαγγελματικά προσόντα, των ατόμων με ειδικές ανάγκες, των μεταναστών και των εθνοτικών μειονοτήτων,

**8) Ο σχεδιασμός φορολογικών και οικονομικών κινήτρων**, ώστε να καταστεί η απασχόληση ελκυστικότερη,

**9) Η μείωση της μη δηλωμένης εργασίας σε κανονική απασχόληση**, μέσω της εξισορρόπησης της απλοποίησης του επαγγελματικού περιβάλλοντος και,

**10) Η μείωση των περιφερειακών διαφορών σε θέματα απασχόλησης**, μέσω της ανάπτυξης του τοπικού δυναμικού δημιουργίας θέσεων απασχόλησης (<http://www.europa.eu/scadplus/leg/el/chac/c11319.htm>, p. 3-4, The employment policy guidelines (2003-2005), 2007).

### 3.7 Η αναθεωρημένη στρατηγική της Λισσαβόνας (2005).

Ο ενδιάμεσος απολογισμός της στρατηγικής της Λισσαβόνας και ιδίως τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν στον τομέα της απασχόλησης δεν ήταν ιδιαίτερα ενθαρρυντικά. Προκειμένου, λοιπόν, η νέα στρατηγική να είχε μια άλλη δυναμική, δόθηκε έμφαση από της ΕΕ στην κατάρτιση πιο αποτελεσματική και λειτουργικών Εθνικών Σχεδίων Δράσης, ώστε, τουλάχιστον, να μπορεί να επιτευχθεί ο στόχος του 3% του ΑΕγχΠ έως το 2010 για την έρευνα και την ανάπτυξη.

Οι προβλεπόμενες επιδόσεις της ευρωπαϊκής οικονομίας σε θέματα ανάπτυξης, παραγωγικότητας και απασχόλησης δεν επιτεύχθηκαν. Ο ρόλος

δημιουργίας θέσεων απασχόλησης **επιβραδύνθηκε** και οι επενδύσεις στην έρευνα και την ανάπτυξη ήταν ανεπαρκείς. Η αξιολόγηση της στρατηγικής που διεξήχθη από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ήταν δριμεία και αφορούσε **την απουσία ανάληψης αποφασιστικής πολιτικής δράσης και αδυναμία πλήρους εφαρμογής της εσωτερικής αγοράς προϊόντων και δημιουργία αγοράς υπηρεσιών**. Στην αξιολόγησή του καυτηριάστηκε, επίσης, η υπερφορτωμένη ατζέντα, ο ανεπαρκής συντονισμός και οι ασυνδύαστες προτεραιότητες. Έτσι, το μεγαλύτερο βάρος δόθηκε στις ενέργειες που έπρεπε να αναληφθούν και όχι στους αριθμητικούς στόχους που έπρεπε να επιτευχθούν. **Κατά συνέπεια**, η καταληκτική χρονολογία του 2010 και οι στόχοι που συνδέονταν με διάφορα ποσοστά απασχόλησης **έπαυσαν** να χαρακτηρίζονται προτεραιότητες. Επανακαθορίστηκαν, λοιπόν, οι πολιτικές προτεραιότητες κυρίως σε θέματα οικονομικής μεγέθυνσης και απασχόλησης.

Προκειμένου η στρατηγική της Λισσαβόνας να αποκτούσε νέα ώθηση, ήταν αναγκαία μια νέα εταιρική σχέση για **την οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση**, ώστε να εκσυγχρονιστούν τα συστήματα κοινωνικής προστασίας, να βελτιωθεί η ευελιξία των αγορών εργασίας, να βοηθηθεί το ανθρώπινο κεφάλαιο μέσω της εκπαίδευσης και των δεξιοτήτων. Έτσι, εγκρίθηκε ένα κοινοτικό πρόγραμμα που αφορούσε **τη δια βίου εκπαίδευση και την κατάρτιση** (<http://www.europa.eu/scadplus/leg/el/chac/c11325.htm>, p. 2, A new start for the Lisbon Strategy, 2007) για το 2006.

Στα πλαίσια της αναθεωρημένης στρατηγικής της Λισσαβόνας, η Επιτροπή πρότεινε το διορισμό σε κάθε εθνική διοίκηση μιας «κυρίας» ή ενός «κυρίου Λισσαβόνα» που θα είχε την ευθύνη για την παρακολούθηση της εφαρμογής αυτών των μεταρρυθμίσεων. Αυτή η πρόταση βέβαια δεν έχει πραγματοποιηθεί μέχρι τώρα.

Για το **2007**, στόχος ήταν να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στους τομείς της καινοτομίας και της γνώσης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιβεβαίωσε ότι **η εκπαίδευση και η κατάρτιση** έπρεπε να καταλάβουν **κεντρική θέση** στο θεματολόγιο μεταρρυθμίσεων της Λισσαβόνας. Έτσι, το Κοινοτικό Πρόγραμμα **«Δια Βίου Εκπαίδευσης και Κατάρτισης 2007-2013»** αποκτούσε κεφαλαιώδη σημασία (<http://www.europa.eu/scadplus/leg/el/chac/c11325.htm>, p. 4, A new start for the Lisbon Strategy, 2007). Οι εθνικές στρατηγικές δια βίου εκμάθησης έπρεπε να επιτρέπουν σε όλους τους πολίτες να αποκτούν τις δεξιότητες και τα τυπικά προσόντα που έχουν ανάγκη και να λαμβάνουν όλο και μεγαλύτερη στήριξη από κοινοτικά

προγράμματα εκπαίδευσης και κατάρτισης, όπως τα προγράμματα *Erasmus και Leonardo*.

Οι επενδύσεις στην εκπαίδευση και την κατάρτιση έπρεπε να επικεντρώνονται κατ' εξοχήν σε τομείς με υψηλές οικονομικές και κοινωνικές αποδόσεις, με διευκόλυνση των εθνικών πρακτικών των κρατών μελών, την πρόσβαση των πανεπιστημίων σε συμπληρωματικές πηγές χρηματοδότησης, συμπεριλαμβανομένων των ιδιωτικών και την άρση των εμποδίων στις συμπράξεις ιδιωτικού-δημοσίου τομέα με τις επιχειρήσεις. Η έρευνα της αριστείας και της καινοτομίας σε όλα τα επίπεδα εκπαίδευσης και κατάρτισης είναι σε γενικές γραμμές ζωτικής σημασίας, ιδίως μέσω της δημιουργίας στενότερων δεσμών μεταξύ της ανώτατης εκπαίδευσης, της έρευνας και των επιχειρήσεων.

Με βάση τα παραπάνω, η εαρινή σύνοδος κορυφής του 2005 προσέφερε την ευκαιρία ώστε οι στόχοι της Λισσαβόνας να λάβουν εκ νέου έγκριση και να απλουστευθούν για την καλύτερη εφαρμογή τους. Το χρονοδιάγραμμα κατέστη πολύ περιορισμένο και η Ένωση έπρεπε να καλύψει το χαμένο έδαφος ως προς τις δεσμεύσεις και τη στρατηγική της. Ένα στοίχημα που σε κάθε περίπτωση ήταν καθοριστικής σημασίας τόσο για την εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης όσο και τη διάσωση του κύρους της.

### 3.8 Κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης (2005-2008).

Στις 12 Απριλίου 2005, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε μία νέα δέσμη κατευθυντηρίων γραμμών ενταγμένη στο πλαίσιο αναθεώρησης της στρατηγικής της Λισσαβόνας. Σε αυτές η προσοχή επικεντρώνεται στις πολιτικές που αποσκοπούσαν στην πλήρη απασχόληση, ιδίως με τη βελτίωση της ενσωμάτωσης των μειονεκτούντων ατόμων, στην πραγματοποίηση αυξημένων επενδύσεων στο ανθρώπινο δυναμικό, στην προσαρμογή των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης και με την προώθηση της ευελιξίας σε συνδυασμό με την ασφάλεια της απασχόλησης.

Οι κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση παρουσιάζονται σε ένα ολοκληρωμένο πολιτικό μέσο, που καλύπτει τόσο τον μακροοικονομικό όσο και τον μικροοικονομικό τομέα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το μέσο αυτό παρουσίαζε έτσι μια σαφή στρατηγική θεώρηση των ευρωπαϊκών διακυβευμάτων και επέτρεπε στην Επιτροπή να κατευθύνει τις προσπάθειες των κρατών μελών στις δράσεις που είχαν



προτεραιότητα. Αναπόφευκτο ήταν, κάποιο τομείς της οικονομίας να παρουσίαζαν κάποια ενίσχυση μέσω αυτών των κατευθυντηρίων γραμμών. Συνεπώς, για την προσέλκυση περισσότερων ατόμων στην αγορά εργασίας και για τον εκσυγχρονισμό των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, προτάθηκαν τα εξής:

**1) Η εφαρμογή πολιτικών απασχόλησης που θα στόχευαν στην πλήρη απασχόληση, στη βελτίωση της ποιότητας και της παραγωγικότητας στην εργασία και στην ενίσχυση της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής.** Οι πολιτικές αυτές αναμενόταν ότι θα διευκόλυναν την ΕΕ να επιτύχει, κατά μέσο όρο, συνολικό ποσοστό απασχόλησης 70%, ποσοστό απασχόλησης για τις γυναίκες τουλάχιστον 60% και ποσοστό απασχόλησης για τους ηλικιωμένους εργαζομένους (από 55-64 ετών) 50% και να μειώσει την ανεργία και την αεργία.

**2) Η προώθηση μια προσέγγισης σχετικά με την εργασία που να βασίζεται στον κύκλο ζωής.** Απασχόληση και μείωση ανεργίας των νέων.

**3) Η δημιουργία αγορών εργασίας χωρίς αποκλεισμούς για όσους αναζητούν εργασία και για τα μειονεκτούντα άτομα.** Διασφάλιση κοινωνικής προστασίας και ενσωμάτωση των μειονεκτούντων ατόμων στην αγορά εργασίας.

**4) Η βελτίωση της κάλυψης των αναγκών της αγοράς εργασίας.** Εκσυγχρονισμός κι ενίσχυση των θεσμών της αγοράς εργασίας, μεγαλύτερη διαφάνεια των δυνατοτήτων απασχόλησης και κατάρτισης σε εθνικό κι ευρωπαϊκό επίπεδο, καλύτερη πρόβλεψη των αναγκών σε δεξιότητες, των ελλείψεων και των αδυναμιών της αγοράς εργασίας και η καλύτερη διαχείριση της οικονομικής μετανάστευσης.

**5) Η προώθηση της ευελιξίας σε συνδυασμό με την ασφάλεια της απασχόλησης και η μείωση του κατακερματισμού της αγοράς εργασίας.**

**6) Η εξασφάλιση ευνοϊκής προς την απασχόληση, εξέλιξης των μισθών κι άλλων στοιχείων κόστους που συνδέονται με την εργασία.**

**7) Η αύξηση και η βελτίωση των επενδύσεων σε ανθρώπινο δυναμικό.** Αύξηση της συμμετοχής στη συνεχή επαγγελματική κατάρτιση στο χώρο εργασίας καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής, ιδίως για τους ανειδίκευτους και τους ηλικιωμένους εργαζομένους.

**8) Η προσαρμογή των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης στις νέες απαιτήσεις ως προς τις δεξιότητες.** Καλύτερη πρόβλεψη των επαγγελματικών απαιτήσεων και των βασικών προσόντων, καθώς και πρόβλεψη των μελλοντικών αναγκών σε δεξιότητες, η διεύρυνση της προσφοράς εργαλείων εκπαίδευσης και κατάρτισης, αναγνώριση κι επικύρωση της ανεπίσημης εκπαίδευσης και κατάρτισης,

διασφάλιση της ελκυστικότητας και του ανοίγματος των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης και εφαρμογή προτύπων ποιότητας υψηλού επιπέδου (<http://www.europa.eu/scadplus/leg/el/cha/c11323.htm>, p. 2-4, Guidelines for employment policies (2005-2008), 2007).

**Στο πρόσφατο εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που έλαβε χώρα στις Βρυξέλλες**, έγινε ένα πρώτος απολογισμός των παραπάνω μέτρων. Αν και τα αποτελέσματα για μια ακόμη φορά δεν παρουσιάζουν αισθητή πρόοδο, ορισμένες επιμέρους δεσμεύσεις προχωράνε με ικανοποιητικά βήματα, μέχρι βέβαια την τελική αξιολόγησή τους το 2010. *Η καταπολέμηση της ανεργίας, οι ευκαιρίες στην αγορά εργασίας, η προώθηση της ευελιξίας στην αγορά εργασίας, η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού μειονεκτούντων ομάδων στον τομέα της απασχόλησης και η προσαρμογή των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης στις νέες απαιτήσεις ως προς τις δεξιότητες* είναι τομείς που χρήζουν αποτελεσματικών δράσεων, ώστε τα κράτη μέλη να καταφέρουν να προσεγγίσουν, αν όχι να επιτύχουν, τους στόχους τους μέχρι το 2010.

**Τον Ιούλιο του 2005**, η Επιτροπή πρότεινε τη θέσπιση ενός **Κοινωνικού Προγράμματος της Λισσαβόνας**, προοριζομένου να απαντήσει στις κοινωνικές, οικονομικές και περιβαλλοντικές προκλήσεις που τέθηκαν στην ΕΕ. Το πρόγραμμα αυτό, μέσω πρότασης βιώσιμων λύσεων καλούταν να εγγυηθεί το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Πρότυπο. Τα προτεινόμενα μέτρα πολιτική αφορούσαν τρεις σημαντικούς στόχους: την υποστήριξη της γνώσης και της καινοτομίας, την προσέλκυση περισσότερων επενδύσεων και διευκόλυνση της εργασίας και τη δημιουργία περισσότερων και καλύτερης ποιότητας θέσεων εργασίας. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Συνοχής και τα προγράμματα των Διαρθρωτικών Ταμείων θα αναλάμβαναν την πραγματοποίηση των στόχων αυτών. Στα πλαίσια της εκπαίδευσης και της επαγγελματικής κατάρτισης και του έμφυλου δυναμικού, η Επιτροπή υποστήριξε τα ακόλουθα μέτρα:

**A) Το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Νεολαία,**

**B) Το πρόγραμμα «Εκπαίδευση και Κατάρτιση 2010»,**

**Γ) Το πρόγραμμα δια βίου μάθησης,**

**Δ) Τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Τεχνολογίας και,**

**Ε) Τη θέσπιση στρατηγικών για μια ενεργό γήρανση σε συνεργασία με τα κράτη μέλη** (<http://www.europa.eu/scadplus/leg/el/cha/c10528.htm>, p. 3-4, The Community Lisbon Programme, 2007).

Σκοπός ήταν η επίτευξη των στόχων που βρίσκονται στο επίκεντρο της Κοινωνικής Ατζέντας. Παράλληλα, για τη δημιουργία μιας πραγματικής πανευρωπαϊκής αγοράς εργατικού δυναμικού θα έπρεπε να εξαλείφονταν οι φραγμοί στην κινητικότητα. Γι' αυτό το λόγο, η Επιτροπή πρότεινε ένα πλαίσιο ευρωπαϊκών επαγγελματικών προσόντων δημιουργώντας προϋποθέσεις διαφάνειας και αμοιβαίας εμπιστοσύνης. Ταυτοχρόνως, θα εργαζόταν υπέρ ενός κοινού πλαισίου για τη διαχείριση **των οικονομικών μεταναστεύσεων**, που θα περιελάμβανε ταχείες διαδικασίες αποδοχής για μεγάλης διάρκειας παραμονή ερευνητών από τρίτες χώρες<sup>37</sup> και τη διευκόλυνση της χορήγησης θεωρήσεων για παραμονή μικρής διάρκειας. Το μέτρο αυτό το επέτυχε, καθώς εκδόθηκε η σχετική Οδηγία και βρίσκεται σε πλήρη εφαρμογή.

### 3.9 Ατζέντα για την κοινωνική πολιτική (2006-2010).

Στη δεύτερη φάση της στρατηγικής της Λισσαβόνας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε μια νέα Κοινωνική Ατζέντα που αφορούσε την επίτευξη **«μιας κοινωνικής Ευρώπης στην παγκόσμια οικονομία: θέσεις απασχόλησης και νέες ευκαιρίες για όλους»**. Αποτελούσε τον κύριο προσανατολισμό της ΕΕ για την ανάπτυξη του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου που θα οδηγήσει στην προαγωγή της κοινωνικής συνοχής ως αναπόσπαστου μέρους **της στρατηγικής της Λισσαβόνας και της στρατηγικής υπέρ της βιώσιμης ανάπτυξης**. Η επανεξέταση της κοινωνικής ατζέντας διαδραματίζει ουσιώδη ρόλο στην προαγωγή της κοινωνικής διάστασης της οικονομικής ανάπτυξης και βελτιώνει την υλοποίηση των ενεργειών που προβλέπονταν από την παλαιά Κοινωνική Ατζέντα 2000-2005.

Η σημασία **της νέας Ατζέντας** είναι αναμφισβήτητη γιατί διευκολύνει τον εκσυγχρονισμό των εθνικών συστημάτων σε ένα πλαίσιο βαθέων οικονομικών και κοινωνικών αλλαγών και υποστηρίζει την αρμονική λειτουργία της ενιαίας αγοράς εξασφαλίζοντας το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των κοινών αξιών. Επιπλέον, αναπτύσσει μια διπλή στρατηγική: κατά πρώτον προβάλλει το ρόλο της για **να αυξήσει την εμπιστοσύνη των πολιτών** και κατά δεύτερον, παρουσιάζει βασικές

---

<sup>37</sup> Βλ. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, **Οδηγία 2005/71/ΕΚ** του Συμβουλίου της 12<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2005, σχετικά με ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας.

ενέργειες γύρω από τους δύο κυριότερους άξονες που είναι **η απασχόληση και η ισότητα ευκαιριών καθώς και η Κοινωνική Ένταξη**.

Τα μέτρα που προβλέπονται από την ατζέντα έχουν ως κύριο στόχο να επιτρέψουν στους πολίτες να αποκτήσουν εμπιστοσύνη στην ικανότητά τους για διαχείριση της διαδικασίας αλλαγής, ήτοι: *την εντατικοποίηση του ανταγωνισμού σε ένα παγκοσμιοποιημένο πλαίσιο, την τεχνολογική ανάπτυξη και τη δημογραφική γήρανση*. Στο πλαίσιο αυτό, η Ατζέντα παρουσιάζει πολλές βασικές προϋποθέσεις:

**A) μια διαγενεακή προσέγγιση** και την ανάγκη προσαρμογής των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και συντάξεων, όπως και η εξασφάλιση μιας καλύτερης ένταξης των νέων και η αντιμετώπιση του προβλήματος των μεταναστεύσεων που αντιπροσωπεύουν τα κυριότερα ζητήματα.

**B) μια εταιρική σχέση για την αλλαγή**, δεδομένου ότι η εταιρική σχέση μεταξύ των δημοσίων αρχών, των κοινωνικών εταίρων και της κοινωνίας των πολιτών υπήρξε το κλειδί της επιτυχίας των ευρωπαϊκών πολιτικών.

**Γ) την ενσωμάτωση της εξωτερικής διάστασης** για την πλήρη ενσωμάτωση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου στις εξωτερικές σχέσεις και τις ενέργειες σε διμερές, περιφερειακό και πολυμερές επίπεδο.

Επομένως, οι δύο κεντρικοί άξονες που αφορούν τους στρατηγικούς πόλους της νέας Ατζέντας είναι:

✓ **Η απασχόληση, στο πλαίσιο του στόχου της ευημερίας.**

✓ **Η ισότητα των ευκαιριών<sup>38</sup> και η ένταξη, στο πλαίσιο του στόχου της αλληλεγγύης.**

Για την επίτευξη των στόχων της Λισσαβόνας στα θέματα ανάπτυξης και απασχόλησης προτάθηκε ένας ανανεωμένος κύκλος της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση στο πλαίσιο της ενδιάμεσης επανεξέτασης της στρατηγικής της Λισσαβόνας (ΕΣΑ) (<http://europa.eu/scadplus/leg/el/cha/c10127.htm>, p. 1-2, The Social Policy Agenda (2006-2010), 2006). Αυτός ο κύκλος προέβλεπε την μακροπρόθεσμη υποστήριξη της οικονομικής ανάπτυξης, την καταπολέμηση της ανεργίας και των περιφερειακών ανισοτήτων και την προαγωγή της κοινωνικής συνοχής. Για την ανάπτυξη δράσεων για την απασχόληση σημαντικό ρόλο

---

<sup>38</sup> Το 2007 ανακηρύχτηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση ως «*Ευρωπαϊκό Έτος Ίσων Ευκαιριών για όλους*».

διαδραματίζει το *Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο*<sup>39</sup>, όπου στα πλαίσια της ανταγωνιστικότητας λαμβάνει πρωτοβουλίες που έχουν άμεσες συνέπειες και στις Εθνικές Πολιτικές των κρατών μελών (<http://www.esfhellas.gr/index/asp?node=117>, σελ. 1, ΕΥΣΕΚΤ (Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο), Πολιτικές του ΕΚΤ – Πολιτικές - Προτεραιότητες ΕΚΤ - Κοινωνική Ενσωμάτωση, 2006), καθώς τις επιβλέπει και τις συντονίζει και αφορούν: *την καλύτερη ενσωμάτωση των ευρωπαϊκών πολιτικών, την αυξημένη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων, την αποτελεσματική συνέργια μεταξύ των πολιτικών και των δημοσιονομικών μοχλών, ιδίως του ΕΚΤ και, έναν ενισχυμένο σύνδεσμο μεταξύ ΕΣΑ και της εξέλιξης των νομικών πλαισίων και των συμφωνιών που έχουν συναφθεί μεταξύ των κοινωνικών εταίρων.*

### 3.10 Ευρωπαϊκή περιοχή της δια βίου εκπαίδευσης και κατάρτισης.

Στο προηγούμενο υποκεφάλαιο είδαμε τις δράσεις της ΕΕ που αφορούσαν την απασχόληση, την ισότητα των ευκαιριών κι ένα γενικό πλαίσιο κατάρτισης που συμπεριλαμβάνει ευπαθείς ομάδες των ευρωπαϊκών κοινωνιών, όπου σε όλες βεβαίως, υπολογίζονται και οι μετανάστες. Αν και σε ευρωπαϊκό επίπεδο δεν υφίσταται κάποια συγκεκριμένη κοινοτική δράση αποκλειστικά για μετανάστες, σε αυτό το σημείο θα αναλυθεί το ευρύτερο πλαίσιο της εκπαίδευσης και κατάρτισης και οι στόχοι που πρέπει να εκπληρώσουν τα κράτη μέλη μέχρι τη γνωστή καταληκτική ημερομηνία του 2010.

Σαφέστατα, στόχος των ευρωπαϊκών εκπαιδευτικών συστημάτων είναι η πλήρης αξιοποίηση και υποστήριξη μερίδας του πληθυσμού, η οποία υπολείπεται τόσο επιμέρους γνώσεις όσο και σε δεξιότητες. Προσόντα που αποτελούν κορυφαία προτεραιότητα για την πλήρη ενσωμάτωση και απάλειψη κάθε είδους διάκρισης. Οι μετανάστες καλούνται να υπερασπιστούν την κοινωνική τους καταξίωση και να αγωνιστούν γι' αυτή, αντιμετωπίζοντας σημαντικές προκλήσεις που τους ανοίγονται.

---

<sup>39</sup> Το **Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο** είναι το κατ' εξοχήν Διαρθρωτικό Ταμείο το οποίο συμβάλλει μέσω ποικίλων δράσεων *στην προώθηση των ίσων ευκαιριών για όλους και ιδιαίτερα για όσους απειλούνται με Κοινωνικό Αποκλεισμό*. Οι δράσεις αυτές έχουν ενταχθεί στα Επιχειρησιακά Προγράμματα «*Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση*», «*Εκπαίδευση και Αρχική Επαγγελματική Κατάρτιση*», «*Υγεία-Πρόνοια*», «*Ανταγωνιστικότητα*», «*Κοινωνία της Πληροφορίας*» στα 13 Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα και **στην Κοινοτική Πρωτοβουλία «Equal»**, που λαμβάνουν χώρα στην Ελλάδα.

Η αρχή για την διεκπεραίωση ατών των προκλήσεων ξεκινά κατά κύριο λόγο από τα επιμέρους εκπαιδευτικά συστήματα.

Η μετάβαση προς μια κοινωνία της γνώσης, υποστηρίζεται από την υλοποίηση των στρατηγικών δια βίου εκπαίδευσης και κατάρτισης, καθώς συγκεκριμένες ενέργειες συντελούν στην πραγμάτωση μιας ευρωπαϊκής περιοχής γι' αυτόν τον τομέα πολιτικής. Ο στόχος αυτός βρίσκεται στο επίκεντρο της στρατηγικής της Λισσαβόνας και ειδικότερα του προγράμματος εργασίας **«Εκπαίδευση και Κατάρτιση 2010»**.

Η αρχή έγινε από το **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Φεΐρα της Πορτογαλίας τον Ιούνιο του 2000**, όπου ζητήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ο καθορισμός μιας συνεκτικής στρατηγικής που θα επέτρεπε σε όλους τους Ευρωπαίους να έχουν πρόσβαση σε ευκαιρίες δια βίου μάθησης. Το υπόμνημα για τη δια βίου μάθηση αποτέλεσε την αφετηρία ευρείας διαβούλευσης σε πανευρωπαϊκή κλίμακα.

Γίνεται κατανοητό ότι το μέλλον της Ευρώπης εξαρτάται από το κατά πόσον οι πολίτες της θα είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν τις οικονομικές και κοινωνικές προκλήσεις. *«Μια περιοχή δια βίου μάθησης»* θα επέτρεπε στους ευρωπαίους πολίτες να κινούνται ελεύθερα από περιβάλλον μάθησης σε θέση εργασίας, από μια περιφέρεια ή χώρα σε άλλη, προκειμένου να αξιοποιούν καλύτερα τις δεξιότητες και τις γνώσεις τους ([www.europa.eu](http://www.europa.eu), Δια Βίου Εκπαίδευση και Κατάρτιση, σελ. 1, Ευρωπαϊκή περιοχή της δια βίου εκπαίδευσης και κατάρτισης, 2007). Με τη *«δια βίου εκπαίδευση και κατάρτιση»* δίδεται έμφαση στη μάθηση από την προσχολική ηλικία έως εκείνη μετά τη συνταξιοδότηση και καλύπτεται κάθε μορφή εκπαίδευσης (τυπική, άτυπη και μη τυπική).

Στα πλαίσια του στρατηγικού στόχου που έθεσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας το 2000, η ολοκληρωμένη πολιτική συνεργασίας **«Εκπαίδευση και Κατάρτιση 2010»** διέπεται κυρίως από την αρχή της δια βίου εκπαίδευσης και κατάρτισης και μάλιστα σε συνεργασία με τα σημαντικά στοιχεία πολιτικών για **τη νεολαία, την απασχόληση, την κοινωνική ένταξη και την έρευνα**. Ο κεντρικός ρόλος του μαθητευόμενου, η σπουδαιότητα της ισότητας των ευκαιριών, η ποιότητα και η καταλληλότητα των δυνατοτήτων εκπαίδευσης και κατάρτισης πρέπει να είναι στο επίκεντρο των στρατηγικών για την πραγμάτωση μιας περιοχής δια βίου μάθησης στην Ευρώπη

Η αναμόρφωση των παραδοσιακών συστημάτων είναι το πρώτο στάδιο που πρέπει να διανυθεί ώστε οι ευκαιρίες δια βίου μάθησης να καταστούν προσβάσιμες σε όλους. Έτσι, καθορίζονται κάποια δομικά στοιχεία τα οποία είναι απαραίτητα για:

- 1) Να αναπτύσσονται συμπράξεις σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης (εθνικό, περιφερειακό, τοπικό), αλλά και μεταξύ των παρεχόντων εκπαιδευτικές υπηρεσίες (σχολείων, πανεπιστημίων) και της κοινωνίας των πολιτών με την ευρεία έννοια (επιχειρήσεων, κοινωνικών εταίρων, τοπικών σωματείων κλπ),
- 2) Να ανιχνεύονται οι ανάγκες του μαθητευομένου και της αγοράς εργασίας στο πλαίσιο της κοινωνίας της γνώσης (νέων τεχνολογιών πληροφορίας),
- 3) Να εξυπνίζονται κατάλληλοι πόροι με την ενθάρρυνση της αύξησης των δημοσίων και ιδιωτικών επενδύσεων καθώς και νέων μοντέλων επένδυσης,
- 4) Να αυξηθεί η πρόσβαση σε ευκαιρίες για μάθηση, ιδίως με τον πολλαπλασιασμό των τοπικών κέντρων μάθησης στους χώρους εργασίας και με τη διευκόλυνση της μάθησης στο χώρο εργασίας. Απαιτούνται ειδικές προσπάθειες έναντι όλων των ατόμων που διατρέχουν ιδιαίτερο κίνδυνο αποκλεισμού όπως είναι, μεταξύ άλλων, τα άτομα με ειδικές ανάγκες, οι μειονότητες και οι αγροτικοί πληθυσμοί,
- 5) Να δημιουργηθεί μια κουλτούρα μάθησης με σκοπό να κινητοποιηθούν οι (δυνάμει) μαθητευόμενοι, να αυξηθούν τα επίπεδα συμμετοχής και να γίνει αντιληπτό ότι είναι αναγκαία η μάθηση σε κάθε ηλικία,
- 6) Να τεθούν σε εφαρμογή διαδικασίες αξιολόγησης και παρακολούθησης της ποιότητας ([www.europa.eu](http://www.europa.eu), Δια Βίου Εκπαίδευση και Κατάρτιση, σελ. 2, Ευρωπαϊκή περιοχή της δια βίου εκπαίδευσης και κατάρτισης, 2007).

Για την πραγμάτωση της Ευρώπης της δια βίου εκπαίδευσης και κατάρτισης υπάρχει ανάγκη:

- 1) Αποτίμησης της μάθησης,
- 2) Ενίσχυσης των υπηρεσιών πληροφόρησης, προσανατολισμού και παροχής συμβουλών σε πανευρωπαϊκό επίπεδο,
- 3) Μεγαλύτερων επενδύσεων χρόνου και χρημάτων στη μάθηση, σύνδεσης μαθητευομένων και μαθησιακών ευκαιριών,
- 4) Πρόσβασης όλων στις βασικές δεξιότητες,
- 5) Υποστήριξης της έρευνας καινοτόμων παιδαγωγικών μεθόδων για τους διδάσκοντες, τους εκπαιδευτές και τους συντελεστές της μάθησης,

**λαμβανομένου υπόψη του αυξανόμενου ρόλου της τεχνολογίας των πληροφοριών και επικοινωνιών.**

Οι στρατηγικές για τη δια βίου μάθηση **καλύπτουν όλα τα επίπεδα συστημάτων** κι φορέων που αφορούν συνεκτικές δράσεις και ευέλικτα μονοπάτια εκπαίδευσης, οι οποίες καλούνται να ξεπεράσουν κάθε εμπόδιο που μπορεί να τελεματώσει την όλη εξέλιξη. Γι' αυτό το λόγο, **η ανάληψη στενής συνεργασίας** των αρμοδίων φορέων αποτελεί την κινητήριου δύναμη για την περαιτέρω εμβάθυνση της δράσης αυτής με παράλληλη εργαλειοποίηση των στόχων της. Πολλές χώρες έχουν αναπτύξει τις υποδομές για την δια βίου μάθηση, οι οποίες βασίζονται στην συνεννόηση μεταξύ των διαφόρων εκπαιδευτικών συστημάτων. Βέβαια, σε ορισμένες περιπτώσεις κρατών η εστίαση σε αυτό το στόχο παραμένει ακόμη μια σημαντική πρόκληση. Επομένως, μια συνεκτική πολιτική μπορεί να ενδυναμώσει τα θεμέλια και τις διάφορες ευέλικτες παραμέτρους των εκπαιδευτικών συστημάτων ( Gordon Clark, European Commission-Directorate General for Education and Culture, p. 4-6, Education and Training 2010: main findings of draft cross-country analysis, ETCG meeting of 11 September 2007).

Η υλοποίηση αυτών των προτεραιοτήτων θα συντονιστεί μέσω προγραμμάτων, μέσων, δικτύων και περιορισμένου πλήθους δεικτών, μέσω ολοκληρωμένης στρατηγικής η οποία θα συμβάλλει στη χάραξη επίσημων πολιτικών. Αν και οι εθνικές στρατηγικές διαφέρουν στον τομέα της συνοχής όπου πρέπει να γίνουν πολλά βήματα προόδου ακόμη, δεν ισχύει το ίδιο όσον αφορά την ανεπαρκή κουλτούρα της δια βίου εκπαίδευσης και κατάρτισης. Έτσι, υπάρχει η ανάγκη βελτίωσης των εθνικών νομοθεσιών, ώστε οι διάφορες μεταρρυθμίσεις πολιτικών εκπαίδευσης και κατάρτισης να λάβουν το χαρακτήρα εθνικών στρατηγικών για όλες τις χώρες.

Μέχρι το 2010 όλα τα κράτη μέλη θα πρέπει να μειώσουν τουλάχιστον στο ήμισυ το ποσοστό των ατόμων που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο, σε σχέση με το ποσοστό που καταγράφηκε το 2000, προκειμένου να επιτευχθεί ένας **μέσος όρος της τάξεως του 10%** στην ΕΕ. Η εξέλιξη του ποσοστού των ατόμων που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο δίνει ενθαρρυντικά μηνύματα στα περισσότερα κράτη μέλη, ωστόσο πρέπει να γίνουν σημαντικές προσπάθειες τα επόμενα χρόνια για την επίτευξη αυτού του στόχου. Παράλληλα, τα κράτη μέλη πρέπει να επιτύχουν ένα μέσο όρο της τάξεως του 15% τουλάχιστον, για τη συμμετοχή στη δια βίου μάθηση του ενήλικου πληθυσμού σε ηλικία εργασίας (25-64), χωρίς όμως να πέσουν κάτω



από το 10%. Η συνεχής αύξηση της συμμετοχής στη δια βίου μάθηση είναι πιθανότατα μια από τις σημαντικότερες προκλήσεις για όλους μας στον τομέα της εκπαίδευσης και της κατάρτισης. Επομένως, μέσω ευρωπαϊκών προτύπων για τα συστήματα εκπαίδευσης και κατάρτισης, η ΕΕ καλείται να γίνει ως «*η ανταγωνιστικότερη και δυναμικότερη οικονομία της γνώσης*» ([www.europa.eu](http://www.europa.eu), Δια Βίου Εκπαίδευση και Κατάρτιση, σελ. 2-3, Ευρωπαϊκά κριτήρια αναφοράς για την εκπαίδευση και την κατάρτιση, 2007).

Όμως, μέχρι τώρα παρά τις προσπάθειες των κρατών μελών για προσαρμογή των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης στην κοινωνία και την οικονομία της γνώσης, οι μεταρρυθμίσεις που αναλήφθηκαν **δεν βρίσκονται στο ύψος των διακυβευμάτων** και ο σημερινός τους ρυθμός δεν θα επιτρέψει στην Ένωση εύκολα να πραγματοποιήσει τους στόχους που είχε ορίσει. Συγκεκριμένα, **για το 2003**, το ποσοστό νέων που είχε ολοκληρώσει κάποια μορφή δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης προσέγγιζε **το 75% των νέων ηλικίας 22 ετών** τη στιγμή που **ο αρχικός στόχος** ήταν η επίτευξη ενός ποσοστού της τάξης του **85% έως το 2010**. Ταυτόχρονα, η συμμετοχή τους στην εκπαίδευση και την κατάρτιση καθ' όλη τη διάρκεια της ζωής τους παραμένει χαμηλή (10% των ενηλίκων συμμετέχει στη δια βίου μάθηση αντί 12,5% που ήταν ο αρχικός στόχος), ενώ η σχολική αποτυχία και ο κοινωνικός αποκλεισμός παραμένουν σημαντικοί παράγοντες ενώπιον μιας σημαντικής μείωσης των εκπαιδευτικών<sup>40</sup>. Επιπλέον, δεν παρατηρείται ουσιαστική αύξηση των συνολικών πόρων στον τομέα των ανθρωπίνων πόρων ([www.europa.eu](http://www.europa.eu), Εκπαίδευση και Κατάρτιση: Γενικό Πλαίσιο, σελ. 1-2, Επείγουσα ανάγκη μεταρρυθμίσεων για να επιτύχει η στρατηγική της Λισσαβόνας, 2007). Η Ένωση πάσχει κυρίως από έλλειψη επενδύσεων του ιδιωτικού τομέα, ιδίως στην τριτοβάθμια εκπαίδευση και στη συνεχή κατάρτιση. Βέβαια, οι τάσεις δεν ταυτίζονται για όλα τα κράτη μέλη καθώς υπάρχουν έντονες αντιδράσεις από το σύνολο σχεδόν της ακαδημαϊκής κοινότητας, κυρίως σε κράτη μέλη τα οποία δεν είχαν ποτέ εμπειρία από μη κρατικά εκπαιδευτικά ιδρύματα, όπως η Ελλάδα.

Η εμμονή των αδυναμιών αυτών γίνεται ακόμη πιο ανησυχητική αν ληφθεί υπόψη ότι τα αποτελέσματα των επενδύσεων και των μεταρρυθμίσεων γίνονται αντιληπτά μόνο μεσοπρόθεσμα, ενώ η προθεσμία του 2010 πλησιάζει με γοργό ρυθμό. Για να καταφέρουν, λοιπόν, τα κράτη μέλη να επιτύχουν τους στόχους της

---

<sup>40</sup> Έως το 2015 αναμένεται μεγάλο κύμα συνταξιοδοτήσεων, επομένως υπάρχει η ανάγκη για την πρόσληψη, τουλάχιστον, ενός εκατομμυρίου εκπαιδευτικών.

Λισσαβόνας, πρέπει να εντείνουν τις προσπάθειές τους. Προς τούτο, είναι αναγκαίο να επικεντρωθούν σε τέσσερα κρίσιμα πεδία πολιτικής:

⇒ **Τη συνέχεια των μεταρρυθμίσεων και των επενδύσεων στα καθοριστικά για κάθε χώρα σημεία.**

⇒ **Να καταστεί η εκπαίδευση και η δια βίου μάθηση συγκεκριμένη πραγματικότητα.**

⇒ **Να πραγματοποιηθεί επιτέλους η Ευρώπη της εκπαίδευσης και της κατάρτισης.**

⇒ **Να εξασφαλιστεί η θέση που αρμόζει σε κάθε κράτος μέλος στο πρόγραμμα «Εκπαίδευση και Κατάρτιση 2010».**

Αυτά προϋποθέτουν βέβαια ότι κάθε χώρα θα κοινοποιεί τις πολιτικές προτεραιότητές της με ό,τι έχει να κάνει με επενδύσεις και μεταρρυθμίσεις τόσο σε βραχυπρόθεσμο όσο και σε μεσοπρόθεσμο επίπεδο. **Με αύξηση των επενδύσεων στην εκπαίδευση και την κατάρτιση, τη μεγαλύτερη συνεισφορά του ιδιωτικού τομέα στην τριτοβάθμια εκπαίδευση και την εστίαση των προσπαθειών τους στις μειονεκτούσες ομάδες προκειμένου να καταστούν τα συστήματα εκπαίδευσης και κατάρτισης πιο ελκυστικά και μ' ευκολότερη πρόσβαση ([www.europa.eu](http://www.europa.eu), Εκπαίδευση και Κατάρτιση: Γενικό Πλαίσιο, σελ. 2, Επείγουσα ανάγκη μεταρρυθμίσεων για να επιτύχει η στρατηγική της Λισσαβόνας, 2007).** Είναι χαρακτηριστικό, ότι **οι πόροι** που διατίθενται για την τριτοβάθμια εκπαίδευση **στην ΕΕ αντιπροσωπεύουν κατά μέσο όρο το 1,1% του ΑΕΠ**, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό **για τις ΗΠΑ είναι 2,3%**. Η διαφορά ως προς τη χρηματοδότηση στον συγκεκριμένο τομέα είναι περισσότερο έντονη στην έρευνα και στην ανάπτυξη, όπου τα σχετικά ποσοστά είναι **1,9% του ΑΕΠ στην ΕΕ, έναντι 2,7% στις ΗΠΑ**. Ακόμα, ένα τομέας που χρήζει επενδύσεων είναι αυτός της επαγγελματικής κατάρτισης και κατάρτισης ενηλίκων, όπου υφίστανται ακόμη σημαντικές διαφορές μεταξύ των χωρών. Μόνο το 40% των Ευρωπαίων μισθωτών συμμετέχουν στη συνεχή επαγγελματική κατάρτιση (23% στις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, ΜΜΕ) και μόνο το 62% όλων των επιχειρήσεων παρέχουν μια οποιαδήποτε μορφή κατάρτισης στο προσωπικό τους (56% όσον αφορά τα ΜΜΕ) ([www.europa.eu](http://www.europa.eu), Εκπαίδευση και Κατάρτιση: Γενικό Πλαίσιο, σελ. 1-2, Αποδοτικές επενδύσεις στην εκπαίδευση και την κατάρτιση, 2007).

Το πρόγραμμα εργασίας «**Εκπαίδευση και Κατάρτιση 2010**» εμπλέκει διάφορες δραστηριότητες, οι οποίες χρησιμοποιούν ποικίλες μεθόδους που

εξαρτώνται κάθε φορά σε ποιους απευθύνονται, όπως π.χ. η συμμετοχή μεγάλων σε ηλικία εργαζομένων ή αυτών με ελλείψεις ικανότητες και προσόντα, για να διασφαλιστεί η ποιότητα της εκπαίδευσης και η προσέλκυση εκπαιδευομένων, ώστε να ισχυροποιηθούν οι δεσμοί τους με την αγορά εργασίας (Gordon Clark, European Commission-Directorate General for Education and Culture, p. 10, Education and Training 2010: main findings of draft cross-country analysis, ETCG meeting of 11 September 2007). Σκοπός είναι να διασφαλιστεί η ευέλικτη προσέγγιση που λαμβάνει υπόψη όλες τις ευαίσθητες πλευρές θεματικών προτεραιοτήτων με όρους πολιτικής ανάπτυξης κι εμπάθουσας, όπως μέσω των cluster<sup>41</sup> ή των δραστηριοτήτων επαγγελματικής κατάρτισης (Chapter 7 EU Analysis, p. 1, EU Implementation of the Education and Training 2010 Work Programme since the 2006 Joint Interim Report September 5, 2007). Η πλήρης ανάπτυξη του εν λόγω προγράμματος βασίστηκε σε συγκεκριμένα εργαλεία που έθετε η *Διακήρυξη της Κοπεγχάγης το 2002*, όπως η εμπάθουσα στην εκπαίδευση και κατάρτιση και τη δια βίου μάθηση. Αντικειμενικός στόχος ήταν η σωστή ανάπτυξη ενός Ευρωπαϊκού Δικτύου για τη δια βίου μάθηση και η ραγδαία πρόοδος του. Παράλληλα, έπρεπε να δημιουργηθεί ένα κοινό δίκτυο που θα εξυπηρετούσε τα διάφορα επίπεδα εκπαίδευσης, όπως η ανώτατη εκπαίδευση, η γενική εκπαίδευση και η εκπαίδευση σε συνδυασμό με την κατάρτιση. Σημαντικό είναι, επίσης το γεγονός, ότι ένας αυξανόμενος αριθμός κρατών μελών προωθεί την ανάπτυξη και τη δημιουργία *Εθνικών Δικτύων Εκπαίδευσης*, όπου θα διευκολύνουν την εγκαθίδρυση μιας συνεκτικής πολιτικής εκπαίδευσης και κατάρτισης (Chapter 7 EU Analysis, p. 3-4, EU Implementation of the Education and Training 2010 Work Programme since the 2006 Joint Interim Report September 5, 2007).

Έτσι, αν οι εθνικές πολιτικές κινηθούν προς την σωστή κατεύθυνση, τότε θα έχουν προσδώσει μεγάλη σημασία στην πρόληψη της σχολικής αποτυχίας και του κοινωνικού αποκλεισμού, ιδίως των μεταναστευτικών πληθυσμών που πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση και να υπερτονιστεί η προβληματική του (Gordon Clark, European Commission-Directorate General for Education and Culture, p. 8, Education and Training 2010: main findings of draft cross-country analysis, ETCG meeting of 11 September 2007). Το νέο διαμορφωμένο πλαίσιο θα οδηγεί επομένως σε ένα πλήρες κανονιστικό πλαίσιο για τη δια βίου κατάρτιση που είναι και ο αντικειμενικός

---

<sup>41</sup> Διαμόρφωση ομάδας κρατών μελών με κοινά ενδιαφέροντα και συμφέροντα γύρω από ένα εξειδικευμένο θέμα, σύμφωνα πάντα με τις εθνικές προτεραιότητές τους και μέσω τις ανταλλαγής εμπειριών.

στόχος. Γι' αυτό, όλοι οι πολίτες πρέπει να αποκτήσουν γνώσεις, δεξιότητες και ικανότητες, ώστε να εκσυγχρονίζονται εκείνοι που ήδη κατέχουν, μέσω της δια βίου εκπαίδευσης και κατάρτισης. Σημαντικό είναι να ληφθούν παράλληλα, οι συγκεκριμένες ανάγκες των ατόμων που κινδυνεύουν με κοινωνικό αποκλεισμό, ώστε η αύξηση της αναλογίας των ενεργών ατόμων στην οικονομική ανάπτυξη να οδηγήσει συγχρόνως στην κοινωνική συνοχή. Οι πτυχές αυτές έχουν μεγάλη σημασία σχετικά με το μέλλον του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου, γιατί η ΕΕ έρχεται αντιμέτωπη με τεράστιες κοινωνικοοικονομικές και δημογραφικές προκλήσεις, οι οποίες συνδέονται, κυρίως, με έναν γηράσκοντα πληθυσμό, ένα μεγάλο αριθμό χαμηλής εξειδίκευσης ενηλίκων και υψηλά ποσοστά ανεργίας των νέων. Ταυτόχρονα, ο πάντα υψηλός αριθμός των νέων που εγκαταλείπουν το σχολείο χωρίς ένα στοιχειώδες επίπεδο προσόντων και ικανοτήτων είναι ένα ανησυχητικό στοιχείο που δείχνει ότι τα συστήματα εκπαίδευσης δεν παρέχουν πάντα τις απαραίτητες βάσεις για τη δια βίου εκπαίδευση και κατάρτιση ([www.europa.eu](http://www.europa.eu), Εκπαίδευση και Κατάρτιση: Γενικό Πλαίσιο, σελ. 2, Εκσυγχρονισμός της εκπαίδευσης και της κατάρτισης: μια ουσιαστική συμβολή στην ευημερία και την κοινωνική συνοχή στην Ευρώπη, 2007).

Όσον αφορά τις μεταρρυθμίσεις της ανώτερης επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, η χρηματοδότηση παραμένει μια μεγάλη πρόκληση και ένα εμπόδιο στην πραγματοποίηση του προγράμματος εκσυγχρονισμού για έναν μεγάλο αριθμό χωρών. Χρειάζεται επομένως, η ενεργός συμμετοχή των κρατών μελών ώστε να γίνονται ανταλλαγές καλών πρακτικών με σκοπό την εργαλειοποίηση κάθε μεταρρυθμιστικής εθνικής, περιφερειακής και τοπικής πολιτικής (Chapter 7 EU Analysis, p. 9-10, EU Implementation of the Education and Training 2010 Work Programme since the 2006 Joint Interim Report September 5, 2007). Είναι απαραίτητη επομένως, η ανάγκη εμπλοκής του ιδιωτικού τομέα στις εν λόγω πολιτικές, όπου θα υποβοηθηθεί η έρευνα και η καινοτομία των ιδρυμάτων ανωτάτης εκπαίδευσης (Gordon Clark, European Commission-Directorate General for Education and Culture, p. 9, Education and Training 2010: main findings of draft cross-country analysis, ETCG meeting of 11 September 2007). Μάλιστα, έχουν αρχίσει να εφαρμόζουν τις κοινές αρχές και αναφορές που καθορίζονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αλλά επιμένουν ότι είναι υπερβολικά νωρίς για να παρουσιαστούν συγκεκριμένα αποτελέσματα. Επομένως πρέπει να μεριμνούν ώστε:

→ η εκπαίδευση και η κατάρτιση να κατέχουν κεντρική θέση στα εθνικά προγράμματα μεταρρύθμισης που συνδέονται με την εφαρμογή της στρατηγικής της Λισσαβόνας και στις εθνικές πολιτικές για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη,

→ όλες οι χώρες να θεσπίζουν μηχανισμούς που να επιτρέπουν να συντονίζεται η υλοποίηση του προγράμματος εργασίας στο εθνικό επίπεδο και να παρεμβαίνουν όλοι οι κοινωνικοί εταίροι,

→ οι εθνικές πολιτικές να συμβάλλουν ενεργά στην υλοποίηση των επιπέδων αναφοράς και των στόχων του προγράμματος της εργασίας «Εκπαίδευση και Κατάρτιση 2010»,

→ η αξιολόγηση των πολιτικών να βελτιώνεται, ώστε να είναι δυνατή η καλύτερη αξιολόγηση της προόδου που επιτυγχάνεται στην καλλιέργεια αντίληψης για την αξιολόγηση σε επίπεδα έρευνας,

→ οι διάφορες ευρωπαϊκές συμφωνίες που υιοθετούνται στο συγκεκριμένο πλαίσιο εργασίας να αποτελούν σημαντικά σημεία αναφοράς κατά την επεξεργασία των εθνικών μεταρρυθμίσεων.

Έτσι, για την ενίσχυση του προγράμματος εργασίας, θα δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στα ακόλουθα στοιχεία:

☒ την κατάρτιση ενός προσαρμοσμένου και σαφώς στοχευόμενου προγράμματος δραστηριοτήτων μαθητείας,

☒ στην ενισχυμένη παρακολούθηση της υλοποίησης των στρατηγικών για τη δια βίου εκπαίδευση και κατάρτιση σε όλα τα κράτη μέλη,

☒ στη σύναψη συμφωνίας για μια σύσταση σχετική με ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο προσόντων ως προς τις βασικές ικανότητες για την εκπαίδευση και τη δια βίου μάθηση και τη συνέχιση των εργασιών για την ποιότητα της κατάρτισης των εκπαιδευτικών και,

☒ στη βελτίωση της πληροφόρησης και της ανταλλαγής εμπειριών σχετικά με τη χρησιμοποίηση οικονομικών πόρων που διατίθενται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων για την υποστήριξη της ανάπτυξης της εκπαίδευσης και της κατάρτισης, με σκοπό την καλύτερη εκμετάλλευση των πόρων αυτών στο μέλλον ([www.europa.eu](http://www.europa.eu), Εκπαίδευση και Κατάρτιση: Γενικό Πλαίσιο, σελ. 3-4, Αποδοτικές επενδύσεις στην εκπαίδευση και την κατάρτιση, 2007).

Ταυτόχρονα, είναι αναγκαίο οι παραπάνω προσπάθειες να αποτελέσουν παράδειγμα για τις γειτονικές, και όχι μόνο, χώρες της ΕΕ. Η εξωτερική διάσταση της πολιτικής αυτής, θέτει αρχές και αξίες οι οποίες αφορούν τα πεδία **της γνώσης, της πληροφορίας, της προώθησης στην εκπαίδευση, της αναγνώρισης των προσόντων και τον πολιτικό κανονιστικό διάλογο**. Είναι αυτονόητο ότι οι νομοθετικές, διοικητικές και οικονομικές δράσεις αυτές απευθύνονται τόσο στο πεδίο των πολιτικών για τη μετανάστευση όσο και στο ευρύτερο χώρο της κοινωνικής πολιτικής για τη συνοχή και την ενσωμάτωση (Chapter 7 EU Analysis, p. 14, EU Implementation of the Education and Training 2010 Work Programme since the 2006 Joint Interim Report September 5, 2007).

### 3.11 Τα επιτεύγματα μέχρι σήμερα.

Η Εκπαίδευση και η Κατάρτιση είναι σημαντικοί παράγοντες για την επίτευξη οικονομικής και κοινωνικής αλλαγής. Η ευελιξία και η ασφάλεια που χρειάζονται για τη δημιουργία περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας εξαρτώνται από την παροχή της δυνατότητας σε όλους τους πολίτες να αποκτήσουν βασικές ικανότητες και να βελτιώνουν τις δεξιότητές τους καθ' όλη τη διάρκεια της ζωής τους. Οι στόχοι αυτοί μπορούν να επιτευχθούν με διαρκείς μακροπρόθεσμες προσπάθειες. Αναπόφευκτα όμως, ο ρυθμός της προόδου δεν είναι πάντα σταθερός. Γι' αυτό ανά διετία τόσο το Συμβούλιο όσο και η Επιτροπή εκπονούν κοινή έκθεση με στόχο να εντοπιστούν τα επιτεύγματα και να κατευθυνθούν οι προσπάθειες σε τομείς που αντιμετωπίζουν δυσκολίες. Έτσι, **οι τομείς που χρειάζονται ενίσχυση και ιδιαίτερη προσοχή** είναι οι εξής:

**☒ Η αναβάθμιση του επιπέδου των δεξιοτήτων.** Τα άτομα με χαμηλό επίπεδο δεξιοτήτων με οικονομικό και κοινωνικό αποκλεισμό και οι περισσότερες χώρες ανησυχούν για **τα υψηλά ποσοστά ατόμων που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο, τα μικρά ποσοστά συμμετοχής στη δια βίου μάθηση των μεγαλύτερης ηλικίας εργαζομένων και των ατόμων με ελάχιστα προσόντα** καθώς και την απόκτηση ανεπαρκών προσόντων από τους μετανάστες. Επιπλέον, στις μελλοντικές αγορές εργασίας της οικονομίας της γνώσης θα απαιτούνται ακόμη **υψηλότερα επίπεδα δεξιοτήτων**, ενώ **θα συρρικνώνεται το εργατικό δυναμικό**. Γι' αυτό το λόγο οι ανεπαρκείς δεξιότητες θα εξακολουθούν να αποτελούν τη μεγαλύτερη πρόκληση.

**☒ Οι Στρατηγικές δια βίου μάθησης.** Οι περισσότερες χώρες σημείωσαν πρόοδο στον καθορισμό ενοποιημένων και συνολικών στρατηγικών. Στο πλαίσιο τέτοιου είδους στρατηγικών, έχει σημειωθεί εμφανής πρόοδος στην προσχολική εκπαίδευση, στα πλαίσια εξειδίκευσης και στην επικύρωση της μη τυπικής και άτυπης μάθησης. Ωστόσο, σε πολλές χώρες εξακολουθούν να μην υπάρχουν καινοτόμες εταιρικές σχέσεις μάθησης και βιώσιμη χρηματοδότηση για ποιοτική, αποτελεσματική και ισότιμη εκπαίδευση και κατάρτιση. Επιπλέον, οι επενδύσεις δεν αυξάνονται πια τόσο γρήγορα. Επομένως, η εξασφάλιση της αποτελεσματικής υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων αποτελεί σημαντική πρόκληση για όλους. Έτσι, μελλοντικά είναι αναγκαία τα εξής: *Η εργαλειοποίηση των στρατηγικών αυτών, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα, η καινοτομία και η δημιουργικότητα, η καλύτερη εφαρμογή των πολιτικών αυτών σε επίπεδο Εθνικό κι Ευρωπαϊκής Ένωσης* (Gordon Clark, European Commission-Directorate General for Education and Culture, p. 11, Education and Training 2010: main findings of draft cross-country analysis, ETCG meeting of 11 September 2007).

**☒ Το Τρίγωνο της Γνώσης (Εκπαίδευση, Έρευνα, Καινοτομία).** Το Τρίγωνο της Γνώσης διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην προώθηση της απασχόλησης και της ανάπτυξης. Έτσι, είναι σημαντικό να επιταχυνθεί η μεταρρύθμιση, να προωθηθεί η αριστεία στην τριτοβάθμια εκπαίδευση και οι εταιρικές σχέσεις μεταξύ πανεπιστημίων κι επιχειρήσεων και να εξασφαλιστεί ότι όλοι οι φορείς στον τομέα εκπαίδευσης και κατάρτισης συμβάλλουν πλήρως στην ανάπτυξη της δημιουργικότητας και της καινοτομίας.

Παράλληλα, υπάρχουν και τομείς όπου έχει σημειωθεί πρόοδος. Οι περισσότερες χώρες έχουν υλοποιήσει μεταρρυθμίσεις ή πρόκειται να υλοποιήσει στους ακόλουθους τομείς.

### **1) Στις Στρατηγικές Δια Βίου Μάθησης και στα Συστήματα Επαγγελματικών Προσόντων.**

Οι περισσότερες χώρες έχουν αναπτύξει ρητές στρατηγικές δια βίου μάθησης, στις οποίες ορίζονται οι προτεραιότητες εθνικής πολιτικής και ο τρόπος με τον οποίο σχετίζονται μεταξύ τους οι διάφοροι τομείς εκπαίδευσης. Οι χώρες αυτές επιδιώκουν μια συνεκτική έννοια της δια βίου μάθησης, η οποία καλύπτει όλα τα είδη κι επίπεδα εκπαίδευσης και κατάρτισης. Ωστόσο, ορισμένες χώρες επικεντρώνονται στα συστήματα τυπικής εκπαίδευσης και κατάρτισης ή στην ανάπτυξη ειδικών βαθμίδων συνεχούς δια βίου μάθησης. Υπάρχουν ενδείξεις, όμως, ότι η τεκμηριωμένη βάση

των πολιτικών εκπαίδευσης και κατάρτισης ενισχύεται. Αυτό είναι απολύτως απαραίτητο για τη συνολική συνοχή των συστημάτων και για τη βέλτιστη κατανομή των πόρων. Το γεγονός ότι ορισμένες χώρες δίνουν προτεραιότητα στην προώθηση ευέλικτων δυνατοτήτων μάθησης και διαπερατότητας ανάμεσα στους διάφορους τομείς του συστήματος ενισχύει επίσης τη συνοχή.

## **2) Στην Προσχολική Εκπαίδευση.**

Η σημασία της προσχολικής εκπαίδευσης αναγνωρίζεται όλο και περισσότερο σε όλη την Ευρώπη. Στην ανάπτυξη νέων προσεγγίσεων και πολιτικών αντικατοπτρίζεται η ικανότητά της να συμβάλλει τόσο στην αποτελεσματικότητα όσο και στη δικαιοσύνη της εκπαίδευσης.

## **3) Στην Τριτοβάθμια Εκπαίδευση: Σαφής θέση στην Ατζέντα της Λισσαβόνας.**

Ο εκσυγχρονισμός της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης είναι σημαντικός για το τρίγωνο της γνώσης και για τη στρατηγική της Λισσαβόνας. Σε Ευρωπαϊκό και σε Εθνικό επίπεδο δίνεται ιδιαίτερη προσοχή στα θέματα διαχείρισης, χρηματοδότησης και ελκυστικότητας των πανεπιστημίων<sup>42</sup>.

## **4) Στην Εκπαίδευση και στην Κατάρτιση στο ευρύτερο πλαίσιο πολιτικής της ΕΕ.**

Τα περισσότερα κράτη μέλη αποδίδουν μεγάλη σπουδαιότητα στην ανάπτυξη εκπαίδευσης, κατάρτισης και δεξιοτήτων στα εθνικά μεταρρυθμιστικά προγράμματά τους στο πλαίσιο της Λισσαβόνας 2005-2008. Έτσι, τα στοιχεία αυτά διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην υλοποίηση των ολοκληρωμένων κατευθυντηρίων γραμμών για την οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση.

Μεγάλη πρόοδος επιτεύχθηκε στη διασύνδεση των επιχειρησιακών προγραμμάτων στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων με τις προτεραιότητες του προγράμματος εργασίας «Εκπαίδευση και Κατάρτιση 2010». Η πρόοδος αυτή υπήρξε ιδιαίτερα εμφανής στην εξέταση των συμφωνηθέντων δεικτών και τομέων σύγκρισης και αναφοράς. Επίσης, θετική εξέλιξη επιτεύχθηκε στην ανάπτυξη ευρωπαϊκών εργαλείων αναφοράς για τη υποστήριξη των μεταρρυθμίσεων. Το 2006 και το 2007, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ενέκριναν συστάσεις στους τομείς των θεμελιωδών ικανοτήτων, της ποιότητας της κινητικότητας, της εξασφάλισης της ποιότητας στην τριτοβάθμια εκπαίδευση. Επίσης, σύντομα πρόκειται να επιτευχθεί συμφωνία σχετικά με το ευρωπαϊκό πλαίσιο επαγγελματικών προσόντων (Επιτροπή

---

<sup>42</sup> Τα εν λόγω θέματα συμπληρώνουν τις μεταρρυθμίσεις της Μπολόνια.



Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, Παροχή δια βίου μάθησης, Σχέδιο Κοινής Προόδου του Συμβουλίου και της Επιτροπής για το 2008 σχετικά με την εφαρμογή του προγράμματος εργασίας «Εκπαίδευση και Κατάρτιση 2010», σελ. 1-5, COM 703 Τελικό, 2007).

Ακόμα υπάρχουν τομείς που η πρόοδός τους παραμένει ανεπαρκής.

**1) Η πρακτική εφαρμογή της δια βίου μάθησης.** Η πρακτική εφαρμογή των στρατηγικών αυτών εξακολουθεί να αποτελεί σημαντική πρόκληση. Απαιτείται ισχυρή δέσμευση από τα θεσμικά όργανα, συντονισμός και εταιρική σχέση με όλους τους ενδιαφερόμενους τομείς.

**2) Οι Βασικές Δεξιότητες για όλους.** Από το 2000 και μετά σημειώθηκε μια μικρή πρόοδος, αλλά αυτή δεν επαρκεί για την επίτευξη των στόχων σύγκρισης και αναφοράς της ΕΕ έως το 2010. Σε ορισμένες χώρες οι επιδόσεις έχουν επιδεινωθεί μεταξύ της περιόδου 2000-2006. Παράλληλα, **οι μετανάστες και οι ομάδες εθνοτικών μειονοτήτων έχουν λιγότερο καλές επιδόσεις** στα κριτήρια σύγκρισης και αναφοράς στις περισσότερες χώρες. Τα άτομα αυτά χρειάζονται ιδιαίτερη προσοχή, **καθώς η ενσωμάτωσή τους στην προσχολική εκπαίδευση θα βελτιώσει την εκμάθηση της γλώσσας και θα αυξήσει τις προοπτικές για επιτυχή σχολική φοίτηση.** Οι υφιστάμενες πρωτοβουλίες για τη μείωση του αριθμού των νέων που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο και την καταπολέμηση των κοινωνικοοικονομικών μειονεκτημάτων πρέπει να συμπληρωθούν με εξωσχολικές δραστηριότητες (όπως πολιτιστικές και αθλητικές), με τοπικές εταιρικές σχέσεις, με τη μεγαλύτερη εμπλοκή των γονέων, με την εξέταση των αναγκών μάθησης των γονέων και με τη βελτίωση της ευεξίας στο σχολείο τόσο για τους μαθητές όσο και για τους δασκάλους. Σε όλες τις Εθνικές Εκθέσεις πάντως, **η εκμάθηση ξένων γλωσσών δεν αναφέρεται ως προτεραιότητα.**

**4) Η Εκπαίδευση και η Κατάρτιση των Εκπαιδευτικών.** Τα σημερινά συστήματα εκπαίδευσης και κατάρτισης των εκπαιδευτικών συχνά δεν κατορθώνουν να δώσουν στους εκπαιδευτικούς την κατάρτιση που τους χρειάζεται. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για τη συνεχή επαγγελματική επιμόρφωση και την επαγγελματική εξέλιξη των εκπαιδευτικών.

**5) Τριτοβάθμια Εκπαίδευση:αριστεία, εταιρική σχέση και χρηματοδότηση.** Το προτεινόμενο *Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Τεχνολογίας* αναμένεται να καταστεί πηγή

έμπνευσης για αλλαγές στα ιδρύματα εκπαίδευσης κι έρευνας, εφόσον πρόκειται να καταστεί πρότυπο αναφοράς για την ενσωμάτωση της εκπαίδευσης, της έρευνα και της καινοτομίας.

**6) Συμμετοχή των ενηλίκων στη δια βίου μάθηση.** Απαιτούνται μεγαλύτερες προσπάθειες για την αναβάθμιση των δεξιοτήτων του πληθυσμού και την επίτευξη ευελιξίας και ασφάλειας στην αγορά εργασίας. Όταν τα ποσοστά συμμετοχής είναι ήδη χαμηλά για ολόκληρο τον πληθυσμό, το χαμηλό ποσοστό συμμετοχής στην δια βίου μάθηση των εργαζομένων μεγάλης ηλικίας και των ατόμων με λιγότερα προσόντα αποτελεί ιδιαίτερο πρόβλημα. Εξάλλου στους μετανάστες παρατηρείται ιδιαίτερα μεγάλο ποσοστό εργαζομένων με λιγότερα προσόντα. Οι τάσεις της δημογραφικής εξέλιξης και της αγοράς εργασίας θα οδηγήσουν στην αύξηση της ζήτησης για υψηλού επιπέδου εξειδίκευση και στη μείωση των ευκαιριών για τους ανειδίκευτους. Επομένως, πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην επαγγελματική κατάρτιση των εν λόγω κοινωνικών ομάδων.

**7) Ελκυστικότητα και σχετικότητα της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης (EEK).** Η EEK μειονεκτεί μερικές φορές από το γεγονός ότι δεν είναι καλά ενσωματωμένες στο υπόλοιπο εκπαιδευτικό σύστημα. Η ενσωμάτωση αυτή θα συνέβαλε στο να παραμένουν εντός του συστήματος εκπαίδευσης και κατάρτισης άτομα που ενδεχομένως θα εγκατέλειπαν πρόωρα στο σχολείο. Εκτός αυτού οι θεμελιώδεις ικανότητες που χρειάζονται για την ένταξη στην EEK αποκτώνται από τα κατώτερα επίπεδα σχολικής φοίτησης.

**8) Η Διακρατική Κινητικότητα.** Σημειώθηκε μεγάλη πρόοδος στην εφαρμογή και τη χρήση του ευρωπαϊκού βιβλιαρίου κατάρτισης (*Europass*). Ωστόσο, η διακρατική κινητικότητα των σπουδαστών εξακολουθεί να καθίσταται δυνατή μέσω των προγραμμάτων της ΕΕ. Τα περισσότερα εθνικά μέτρα αφορούν την τριτοβάθμια εκπαίδευση, αλλά η κινητικότητα στον τομέα της EEK παραμένει ιδιαίτερα δύσκολη (Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, Παροχή δια βίου μάθησης, Σχέδιο Κοινής Προόδου του Συμβουλίου και της Επιτροπής για το 2008 σχετικά με την εφαρμογή του προγράμματος εργασίας «Εκπαίδευση και Κατάρτιση 2010», σελ. 6-9, COM 703 Τελικό, 2007).

Παρατηρούμε ότι η περίπτωση της γενικής κατάρτισης των μειονεκτούντων ομάδων όπως των μεταναστών εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο Εκπαίδευσης και

Κατάρτιση που επιβλέπει η Ευρωπαϊκή Ένωση. Ωστόσο, ορισμένα δείγματα δεν είναι αρκούντως ενθαρρυντικά κι επομένως επιβάλλεται να γίνουν ακόμη περισσότερα βήματα για να υπάρξει περαιτέρω πρόοδος κι επομένως **να είναι περισσότερο ενσωματωτική** η κατάρτιση για τους μετανάστες. Αν οι υπάρχουσες δράσεις δεν είναι επαρκείς τότε χρειάζεται μεγαλύτερη προσπάθεια για την εφαρμογή των κατάλληλων πολιτικών. Είναι, όμως αναγκαίο να γίνει η σωστή χρήση του δυναμικού τους στα εκπαιδευτικά συστήματα. **Με τη μετανάστευση αυξάνεται η ποικιλομορφία στις σχολικές τάξεις** αλλά δημιουργούνται ιδιαίτερες ανάγκες και προβλήματα διδασκαλίας. Τα επίπεδα επίδοσης των μεταναστών και τα ποσοστά τους συμμετοχής και φοίτησης είναι συνήθως χαμηλότερα από το μέσο όρο. Μολονότι εξηγείται ότι το γεγονός αυτό οφείλεται σε παράγοντες όπως **η κοινωνικοοικονομική κατάσταση και η γλώσσα**, υπάρχουν στοιχεία που αποδεικνύουν ότι **τα συστήματα και οι πολιτικές εκπαίδευσης και κατάρτισης συμβάλλουν στην επιδείνωση του προβλήματος** (Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, Παροχή δια βίου μάθησης, Σχέδιο Κοινής Προόδου του Συμβουλίου και της Επιτροπής για το 2008 σχετικά με την εφαρμογή του προγράμματος εργασίας «Εκπαίδευση και Κατάρτιση 2010», σελ. 11, COM 703 Τελικό, 2007). Επομένως χρειάζεται συνεχής παρακολούθηση του φαινομένου αυτού με ανάληψη και βελτίωση των απαραίτητων δράσεων για, τουλάχιστον, τη μείωση του προβλήματος.

Το πρόγραμμα εργασίας «Εκπαίδευση και Κατάρτιση 2010» παρέχει πρακτική υποστήριξη για τη μεταρρύθμιση των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης των κρατών μελών. Σημαντική πρόοδος επιτεύχθηκε από την έναρξη του προγράμματος το 2002, όμως είναι απαραίτητο οι μεταρρυθμίσεις να συνεχιστούν για να αποφέρουν καρπούς χρόνο με το χρόνο. Ωστόσο, οι προκλήσεις είναι σημαντικές κι εξακολουθούν να υπάρχουν. Το έργο αυτό, συμπεριλαμβανομένης και της συνεργασίας στο πλαίσιο διαδικασιών της Μπολόνια και της Κοπεγχάγης, πρέπει να συνεχιστεί και μάλιστα να ενισχυθεί ακόμη και μετά το 2010. Έτσι, λόγω του σημαντικού ρόλου που διαδραματίζει η εκπαίδευση και η κατάρτιση στη στρατηγική για την απασχόληση και την ανάπτυξη, πρέπει να υπάρχει στενή διασύνδεση με τη μελλοντική εξέλιξη της διαδικασίας της Λισσαβόνας.

Οι κοινωνίες και τα πολιτικά συστήματα οφείλουν να είναι στην πρώτη γραμμή των γεγονότων και των εξελίξεων που αφορούν την πρόοδο και την ευημερία σε κάθε τομέα της καθημερινής πραγματικότητας. Εκτός αυτού πρέπει να αντιμετωπίζουν και το κυριότερο να δέχονται κάθε είδους πρόκληση που αφορά το γενικό καλό και ιδιαίτερα την εξέλιξή μας ως είδους. Η αντίληψή μας και ο καθημερινός προσδιορισμός μας αποτελεί κανόνα που να μας επιτρέπει να αφομοιώνουμε και να δεχόμαστε ό,τι συνεπάγει το μέλλον της κοινωνίας μας. Οι εξελίξεις τρέχουν και τα κοινωνικοοικονομικοπολιτικά συστήματα δεν πρέπει να μένουν στάσιμα, διότι στάσιμη μένει ουσιαστικά η ίδια η κοινωνία.

## Κεφάλαιο 4

### Η Μεταναστευτική Πολιτική της Ελλάδας: Τα δεδομένα από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 μέχρι σήμερα.

Το παρόν κεφάλαιο θα ασχοληθεί με ένα ζήτημα στο οποίο η χώρα μας καθημερινά δίνει εξετάσεις. Το φαινόμενο της Μετανάστευσης αποτελούσε και αποτελεί τεράστιας προβληματικής ζήτημα με χαρακτηριστικές παραμέτρους που μένουν να επιλυθούν. Από την διαδικασία εισδοχής, μέχρι το δικαίωμα διαμονής και τις προϋποθέσεις για την επ' αορίστου παραμονή αυτών των πληθυσμών στη χώρα μας, το ελληνικό σύστημα εμφανίζει σοβαρές ελλείψεις και παραλείψεις. Ακόμη, η ίδια η ελληνική κοινωνία, εμφανίζοντας ορισμένες φορές αναχρονιστικές και ακραίες αντιλήψεις αντιμετωπίζει τους μετανάστες ως άτομα, όχι απλώς ενός κατώτερου θεού, αλλά πολλές φορές ως απόβλητα στοιχεία της κοινωνίας μας. Γεγονός εξόχως λυπηρό και απογοητευτικό που αφήνει να διαφανεί εύκολα ο χαρακτηρισμός ως «*ρατσιστικής και γεμάτη αποκλεισμούς κοινωνίας*». Ή στη χειρότερη περίπτωση ως ξενοφοβικής κοινωνίας που δεν παρέχει κίνητρα και ευκαιρίες κοινωνικής ένταξης στους μετανάστες που ζουν νόμιμα ή όχι στη χώρα μας. Βέβαια, η αντίληψη αυτή **δεν ισχύει** για την πλειοψηφία των ελλήνων πολιτών, η οποία στην παρελθούσα ιστορία της έχει να καταγράψει, τουλάχιστον από ένα συγγενή ο οποίος να έζησε την εμπειρία της μετανάστευσης. Επομένως, γίνεται κατανοητό ότι ευαισθησία υπάρχει για το συγκεκριμένο ζήτημα, αλλά τις περισσότερες φορές κυριαρχεί η απουσία επαρκών και δραστικών μέτρων που θα βοηθήσουν κατ' αρχήν στην ένταξή τους και κατά συνέπεια στην ενσωμάτωσή τους στην ελληνική κοινωνία.

Η ελληνική νομοθεσία έχει αναθεωρηθεί πολλές φορές, από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 μέχρι σήμερα, χωρίς όμως να καλύπτει επαρκώς το εν λόγω ζήτημα σε όλες τις πτυχές του. Είναι χαρακτηριστικό ότι μέχρι το 1991 ίσχυε ο **Νόμος 4310<sup>43</sup> του 1929** (!), ο οποίος καλούταν να καλύψει το νομοθετικό κενό που είχε δημιουργήσει η μαζική άφιξη των προσφύγων λόγω της Μικρασιατικής Καταστροφής. Από εκείνο το σημείο φάνηκε η ανεπάρκεια και η αναποτελεσματικότητα της ελληνικής πολιτείας, η οποία ήταν αδύναμη να

---

<sup>43</sup> Μέχρι το τέλος της δεκαετίας του '80 δεν εφαρμόστηκε κατά γράμμα, καθώς το ελληνικό κράτος δεν ασχολούταν με τη νομιμοποίηση ή μη της παραμονής τους διότι ο αριθμός των αλλοδαπών που ζούσε τότε ήταν σχετικά ασήμαντος.

ανταπεξέλθει στο τεράστιο κύμα μεταναστών από χώρες της Βαλκανικής και της Ανατολικής Ευρώπης. Οι κοινωνικοπολιτικές εξελίξεις που συντελέστηκαν από **το 1989 με την πτώση του Τείχους του Βερολίνου και την επανένωση της Γερμανίας**, μέχρι **το 1991 με την κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού και τη διάλυση δυνάμεων όπως η Πρώην Σοβιετική Ένωση (ΕΣΣΔ) και η Πρώην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας**, εμφάνισαν το έλλειμμα πολιτικής τόσο της Ευρωπαϊκής Ένωσης γενικότερα, όσο και της χώρας μας ειδικότερα. Έτσι, σχεδόν, εν μια νυκτί η χώρα μας καλούταν να προσαρμοστεί στις συνθήκες που είχαν διαμορφωθεί χωρίς καμία απολύτως προετοιμασία ή πρόβλεψη αντιμετώπισης τέτοιων φαινομένων.

Από χώρα αποστολής μεταναστών τον 19<sup>ο</sup> και τα μέσα του 20<sup>ου</sup> αιώνα, κατέστη αυτόματα σε χώρα υποδοχής μεταναστών. Όμως δεν υπήρχε ένας ολοκληρωμένος σχεδιασμός πολιτικής και οι συνέπειες έγιναν αμέσως εμφανείς. Αυτή η μικρής κλίμακας πολιτική και η αδυναμία «διαχείρισης» του φαινομένου σημαίνει ότι οι πολιτικές ήταν απλώς αποσπασματικές και συμπληρωματικές, χωρίς να καθίστανται αμιγώς «εθνικές». Δεν σχεδιάζονταν, δηλαδή, ως κομμάτι επιμέρους πολιτικής αλλά αφορούσαν μόνο ένα κομμάτι του πληθυσμού, τους μετανάστες. Το γεγονός ότι η μετανάστευση ήταν σχεδόν αποκλειστικά παράνομη και ποτέ δεν σχεδιάστηκε ή προγραμματίστηκε η απασχόλησή τους στην αγορά εργασίας, η μεταναστευτική πολιτική ήταν διαπερατή και ευαίσθητη σε πελατειακές πιέσεις και συγκυριακές επιλογές. Έτσι, ο ιδιωτικός τομέας της οικονομίας ήταν αυτός που διαχειρίστηκε **«απορρυθμισμένα»** τη μετανάστευση αποκομίζοντας σημαντικά οφέλη, διότι το κράτος, ενώ αρχικά απείχε αφήνοντας ανεξέλεγκτη την αγορά και ασκώντας ουσιαστικά **«μη πολιτική»**, επιχείρησε αργότερα να αντλήσει πόρους και να χρηματοδοτήσει την ανάπτυξη με χαμηλό κόστος εργασίας, όπως στα Ολυμπιακά και άλλα αναπτυξιακά έργα (Μίλτος Παύλου, Μεταναστευτικές Πολιτικές για την Ένταξη και τη Συμμετοχή, σελ. 5-6, Εθνικός Διάλογος για τη Μετανάστευση-KEMO-Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Ιούλιος 2005). Επιπλέον, δεν λύθηκαν ούτε καν απλά προβλήματα όπως η διευκόλυνση των διαδικασιών για την άμεση έκδοση αδειών παραμονής κι εργασίας κι ο έλεγχος των συνόρων.

#### 4.1 Πώς επηρεάζεται η κοινωνική συνοχή και η εθνική ταυτότητα;

Η τεράστια πληθυσμιακή μεταβολή παγκοσμίως, σηματοδότησε μια σειρά από βαθιές κοινωνικοοικονομικοπολιτικές αλλαγές που βρίσκονται εν εξελίξει. Αυτή η κοινωνική μεταβολή πραγματοποιήθηκε σε μία περίπου δεκαετία και πέρασε από κάποια χαρακτηριστικά στάδια ακόμη κι εάν τα αποτελέσματά της εμφανίστηκαν απότομα και βίαια στην ελληνική κοινωνία. Βασικό στάδιο αυτής της αλλαγής «ρόλων», που προετοίμασε την ελληνική κοινωνία και οικονομία για την μεταγενέστερη είσοδο των μεταναστών, υπήρξε μεταπολιτευτικά η πολιτική παλιννόστησης που ακολουθήθηκε συστηματικά μετά το δεύτερο μισό της δεκαετίας του '70 (Χρ. Μπάγκαβος - Δ. Παπαδοπούλου, σελ. 15, Μελέτες του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ, 2003).

Είναι γεγονός ότι τα κύματα εισροής μεταναστών αυξήθηκαν απότομα και ραγδαία στην Ελλάδα. Η ακριβής, όμως, ποσοτική διάσταση των μεταναστευτικών ροών είναι δύσκολο να απεικονισθεί από τα επίσημα στοιχεία στο βαθμό που η συντριπτική πλειοψηφία των αλλοδαπών που εισήλθαν στη διάρκεια της δεκαετίας του '90 ήταν παράνομοι. Αντίθετα το μεταναστευτικό απόθεμα μπορεί να προκύψει από τα αποτελέσματα των απογραφών. Έτσι, σύμφωνα με τα αποτελέσματα αυτά ο αριθμός των αλλοδαπών που διέμεναν στην Ελλάδα **στις αρχές του 2001 αυξήθηκε κατά 630000** σε σχέση με αυτόν του 1991 (από 167000 σε 797000)<sup>44</sup> (Εθνική Στατιστική Υπηρεσία).

Σημαντικό ζήτημα αποτελεί, επίσης, η παρουσία των αλλοδαπών εργαζομένων και η επίπτωση στην απασχόληση των γηγενών. Αυτό σίγουρα προϋποθέτει έναν καθορισμό του τομέα απασχόλησης στην ύπαρξη ή μη μιας ενιαίας αγοράς εργασίας καθώς και στην ελκυστικότητα των ή την ακαμψία των αμοιβών. Έτσι, όπως αναφέρθηκε και σε προηγούμενο κεφάλαιο, για κάποιες δραστηριότητες όπου η παρουσία ξένων εργαζομένων δρα ανταγωνιστικά με το εγχώριο εργατικό δυναμικό η επίπτωση μπορεί να είναι προς την κατεύθυνση μιας συρρίκνωσης των προοπτικών απασχόλησης του γηγενούς πληθυσμού, αν και το τελικό αποτέλεσμα συναρτάται με τη συνεισφορά των μεταναστών στην αύξηση του ΑΕΠ και τη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης. Επιπλέον, **τα σημερινά παιδιά των μεταναστών θα είναι οι αυριανοί εργαζόμενοι** και συνεπώς ως εργαζόμενοι, μέσα

<sup>44</sup> Το 1991 ο συνολικός πληθυσμός της Ελλάδας ήταν 10260000 και το 2001 10964020. Δηλαδή, ο πληθυσμός αυξήθηκε κατά 7% όπου περιλαμβάνονται μόνο οι μετανάστες.

σ' ένα καθεστώς συρρίκνωσης του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας, θα συμβάλλουν στην οικονομική μεγέθυνση και στα έσοδα του ασφαλιστικού συστήματος (Χρ. Μπάγκαβος - Δ. Παπαδοπούλου, σελ. 18-19, Μελέτες του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ, 2003).

Ο μεταναστευτικός παράγων είναι φυσικό ότι επηρεάζει τον αναπροσδιορισμό των ζητημάτων εθνικής ταυτότητας και την αναδόμηση της κοινωνικής συνοχής. Έτσι, για την ελληνική περίπτωση προσλαμβάνει ιδιαίτερη βαρύτητα, καθώς εμπλέκονται πολλές συνιστώσες στην εξέλιξή του και τη διαμόρφωσή του στην ελληνική κοινωνία. Είναι χαρακτηριστικό βαθιά κρίση εθνικής ταυτότητας υπέστησαν τόσο η Γαλλία όσο και η Γερμανία, λόγω της όξυνσης όλων των φαινομένων κοινωνικής παθολογίας και κοινωνικού αποκλεισμού καθώς και της ταυτόχρονης συνειδητοποίησής τους. Έτσι, οι πρώτοι πληθυσμοί που δέχτηκαν το βάρος της κοινωνικής ενοχοποίησης ήταν οι ίδιοι οι μετανάστες. Ωστόσο, οι μετανάστες τη σημερινή εποχή που χαρακτηρίζεται από έντονη κινητικότητα και οδηγούνται στην αναζήτηση νέων ευκαιριών και μιας καλύτερης ζωής, μπορούν να συμβάλλουν στη μείωση των τεράστιων ανισοτήτων που χαρακτηρίζουν αυτή την εποχή και να επιταχύνουν την πρόοδο στον αναπτυσσόμενο κόσμο (Εφημερίδα «Η Καθημερινή», σελ. 2, φύλλο 11<sup>ης</sup> Ιουλίου 2007).

Η κοινωνική συνοχή σε εθνικό πλαίσιο πέρασε μια ισχυρή δοκιμασία αμφισβήτησης και μέρος αυτής υπήρξε η αμφισβήτηση της εθνικής ταυτότητας. Αυτό που έγινε στη Γαλλία και τη Γερμανία, επομένως, ήταν η δημιουργία επιτροπών και υποεπιτροπών και η αλλαγή και των δικαίων ιθαγένειας, τοποθετώντας ουσιαστικά ως συγκριτικό μέγεθος για τον εθνικό προσδιορισμό τους μεταναστευτικούς πληθυσμούς. Στην ελληνική περίπτωση, το φαινόμενο εκδηλώνεται στις μέρες μας, μία εικοσαετία μετά τη γαλλική περίπτωση και μία δεκαετία μετά τη γερμανική, όπου ο ρόλος των μεταναστευτικών πληθυσμών είναι εξίσου σημαντικός και καθοριστικός. Η ελληνική εθνική ταυτότητα, με αφορμή την παρουσία μεταναστών, επαναδιατυπώνεται και ανασυστήνεται (Χρ. Μπάγκαβος - Δ. Παπαδοπούλου, σελ. 20, Μελέτες του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ, 2003), χωρίς όμως να είναι σαφής ο ρόλος των μεταναστευτικών πληθυσμών ως προς αυτή τη διαδικασία. Ταυτόχρονα, πρέπει να ληφθεί υπόψη το παράδειγμα των ΗΠΑ, όπου η εθνική κοινωνία που συστήθηκε και οργανώθηκε από τη βάση της πάνω στα μεταναστευτικά ρεύματα του 19<sup>ου</sup> και του 20<sup>ου</sup> αιώνα. Η χώρα αυτή, ακολουθώντας μια πολύ ανοιχτή και ελκυστική μεταναστευτική πολιτική, τράβηξε σε μια παρθένα γη πληθυσμούς από όλο τον



υπόλοιπο κόσμο και τους οργάνωσε κατά τέτοιο τρόπο έτσι ώστε να κατοικούν και να συνυπάρχουν μαζί στα πλαίσια μιας και μοναδικής κοινωνίας. Ο κοινός ωστόσο παρανομαστής αυτής της συνύπαρξης δεν ήταν άλλος από τη συμμετοχή στο ίδιο «*το αμερικανικό όνειρο*».

Με βάση τα παραπάνω παραδείγματα μπορούμε να αντιληφθούμε γιατί η Ελλάδα ακόμη και σήμερα δεν είναι σε θέση να οργανώσει αλλά και να ενσωματώσει αποτελεσματικά αυτούς τους πληθυσμούς. Εκτός από οργανωμένες και παραγωγικές πολιτικές κυρίαρχο ρόλο παίζει η βούληση κάθε πολιτικής ηγεσίας για να διευκολυνθεί η ομαλή συνύπαρξη γηγενών και αλλοδαπών, δίχως ακραίες συμπεριφορές και προκαταλήψεις.

#### 4.2 Πού οφείλεται η παθογένεια του ελληνικού συστήματος;

Η ελληνική κοινωνία φέρνει πάνω της τη βαριά κληρονομιά των «χαμένων ελληνικών πληθυσμών» αλλά και της ελληνικής μετανάστευσης που καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου 1975-1980 επιστρέφει στη «μητέρα-πατρίδα». Αυτός ο παράγων υπήρξε καθοριστικός στη διαμόρφωση διαφορετικών απόψεων και αντιλήψεων για τους ξένους μετανάστες που εισήλθαν στη χώρα μια δεκαετία αργότερα. Με άλλα λόγια, η ελληνική κοινωνία αντιμετώπισε τους πρώτους οικονομικούς μετανάστες όπως αντιμετώπιζε τα «παιδιά της» που επέστρεφαν στην πατρίδα, μη γνωρίζοντας πολλές φορές ελληνικά, ούτε την ίδια την κοινωνία, αφού ήταν τα παιδιά **δεύτερης και τρίτης γενιάς**. Η ένταση, όμως, του φαινομένου και η όξυνσή του από το δεύτερο μισό της δεκαετίας του '90 οδήγησαν στους πρώτους διαχωρισμούς. Οι παλιννοστούντες (ομογενείς, βορειοηπειρώτες, ελληνοπόντιοι κλπ) βαφτίστηκαν έλληνες με ειδικές ρυθμίσεις που αφορούσαν μόνο αυτούς, ενώ οι υπόλοιποι ήταν οι «ξένοι». Σε αυτό το σημείο γινόταν κάτι πρωτοφανές από πλευράς ελληνικών κυβερνήσεων. Ενώ ενθάρρυναν και προωθούσαν την επανένταξη των παλιννοστούντων ομογενών στην ελληνική κοινωνία, ανέχονταν ταυτοχρόνως την είσοδο των υπόλοιπων μεταναστευτικών πληθυσμών.

Ουσιαστική ελληνική μεταναστευτική πολιτική εκείνη την περίοδο δεν υπήρξε επειδή δεν είχε αντικείμενο μέχρι εκείνη τη χρονική στιγμή (Χρ. Μπάγκαβος - Δ. Παπαδοπούλου, σελ. 26, Μελέτες του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ, 2003). Η πολιτική στάση και τα μέτρα που διαμορφώθηκαν προς τα τέλη της δεκαετίας του '90 έφεραν σε μία πρώτη φάση στο προσκήνιο την ανάγκη περιχάραξης μιας πολιτικής που

διέκρινε σαφώς ανάμεσα σε αυτούς που θεωρούσε «αλλοδαπούς ελληνικής καταγωγής» και «αλλοδαπούς ξένης καταγωγής». Ο ρόλος της συγγένειας έπαιζε καθοριστικό ρόλο σε αυτόν τον διαχωρισμό.

Η πρώτη προσέγγιση της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής θύμιζε κατά πολύ τη γερμανική αρχή και ιδεολογία της μεταναστευτικής πολιτικής: άτυπη και παράνομη εργασία στην ελληνική περίπτωση σε αντιπαράθεση με τις συμβάσεις εργασίας του γερμανικού κράτους, εύκολη πρόσβαση στην ιθαγένεια για τα άτομα ελληνικής αλλά και γερμανικής καταγωγής αντίστοιχα, δύσκολη έως πρακτικά αδύνατη για τα άτομα ξένης καταγωγής<sup>45</sup> (ακόμα και η δεύτερη γενιά των Τούρκων μεταναστών στη Γερμανία δεν είχε πρόσβαση στη γερμανική ιθαγένεια). Ακόμα, με τον πιο πρόσφατο *Νόμο Περί Ιθαγένειας 3384/2004* που ψηφίστηκε από την Κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας, ο οποίος συνδύαζε όλες τις προηγούμενες διατάξεις παρελθόντων νόμων, εγκαθιδρύθηκε ένα νέος Κώδικας που χαρακτηρίζεται ως ο πιο σκληρός Κώδικας για την απόκτηση Ιθαγένειας από όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Pavlou – Avramopoulou - Karakatsanis, *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*, p. 8, *Dialogue over Greece*, 2005).

Κατανοούμε, επομένως, ότι οι πολιτικές παλιννόστησης αποτέλεσαν για την Ελλάδα το προπύργιο και την προπαρασκευή των μεταναστευτικών πολιτικών ως χώρα υποδοχής. Δεν υπήρχε ούτε η εμπειρία για τη διαχείριση ενός τέτοιου φαινομένου αλλά επιπλέον ούτε η κοινωνία και η ίδια η πολιτεία ήταν προετοιμασμένες να αντιμετωπίσουν ένα τόσο πολύπλοκο, εκτεταμένο κι έντονο φαινόμενο. Πόσο μάλλον όταν το βαθύτερο σύστημα αξιών και νοημάτων της κοινωνίας μας αναδεικνύει ορισμένες φορές «αθέατες» πλευρές της ταυτότητας και της νοοτροπίας μας. Ακόμη, απόψεις όπως ότι απειλείται η κοινωνική συνοχή και η ασφάλεια των πολιτών, πολλές φορές δημιουργούνται από μερίδες πολιτών που διακατέχονται από έντονη συντηρητικοποίηση και ξενοφοβικές τάσεις. Αυτό διόλου δεν συμβάλλει στην δημιουργία μιας κοινωνίας αξιών, ελευθεριών, εντόνων δημοκρατικών στοιχείων και το κυριότερο μιας κοινωνίας ανεκτικής και δεκτικής στη διαφορετικότητα.

---

<sup>45</sup> Είναι χαρακτηριστικό ότι η Ελλάδα μαζί με το Ισραήλ και τη Βραζιλία, όσον αφορά τη διαμόρφωση δικαίου ιθαγένειας, δεν απελευθερώνει ποτέ το άτομο από την εθνική του ιθαγένεια ακόμη και αν υπάρχει διπλή ιθαγένεια με προσωπική επιλογή κι επιθυμία. Μια τέτοια ρύθμιση οπωσδήποτε φιλοδοξεί να απαριθμεί έλληνες πολίτες σε όλη την υφήλιο και να μην τους απαλείφει ποτέ.

#### 4.3 Δημογραφική ανάλυση των μεταναστευτικών πληθυσμών.

Για να κατανοήσουμε σαφώς τις κύριες παραμέτρους της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, είναι σημαντικό να δούμε ορισμένα στοιχεία που αφορούν τον αριθμό των μεταναστών στη χώρα μας καθώς και την εθνικότητά τους. Γενικά, το κύμα μετανάστευσης στις χώρες της Νότιας Ευρώπης χαρακτηρίστηκε από ορισμένους ως «νέα μετανάστευση», καθώς περιελάμβανε μετανάστες, κυρίως, από τις πρώην σοσιαλιστικές χώρες. Αυτοί που εισήλθαν στην Ελλάδα απασχολούνταν κυρίως στον δευτερογενή και τριτογενή τομέα της οικονομίας, ενώ πριν φύγουν από τις χώρες τους συνήθιζαν να δουλεύουν σε ευρείας κλίμακας επιχειρήσεις.

Η σημερινή τους κοινωνική θέση βρίσκεται, δυστυχώς, στην τελευταία κλίμακα της ελληνικής κοινωνίας. Και αυτό διότι οι περισσότεροι είναι πρόσφυγες ή παρανόμως διαμένοντες στη χώρα μας. Επιπλέον, υπάρχουν μετανάστες στη χώρα μας οι οποίοι δουλεύουν προσωρινά ή κατέχουν τουριστική βίβα. Ωστόσο, η συντριπτική πλειοψηφία των μεταναστών διαμένουν κρυφά στη χώρα μας. Έτσι, οι στατιστικές για τους παράνομους μετανάστες ποικίλουν ανάλογα με την περίπτωση και δεν έχουν γίνει αξιόλογες προσπάθειες καταγραφής τους ώστε να προσδιοριστούν κι επισήμως.

Στη δεκαετία του 1990 η ένταση των μεταναστευτικών ροών συνδέεται αποκλειστικά με δύο «μορφές» μετανάστευσης, την εισροή αλλοδαπών οι οποίοι δεν είναι υπήκοοι των χωρών της ΕΕ και οι οποίοι στη συντριπτική πλειοψηφία εισέρχονται παράνομα στη χώρα καθώς και την εισροή των ομογενών – επαναπατριζόμενων οι οποίοι προέρχονται κυρίως από χώρες της πρώην ΕΣΣΔ.

Το 1999, η ελληνική κυβέρνηση εκτίμησε τον αριθμό των μεταναστών γύρω στους 500000-600000, οι οποίοι αντιπροσώπευαν ένα ποσοστό της τάξεως του 12% του συνολικού εργατικού δυναμικού, ενώ ξένοι μελετητές τους υπολόγιζαν γύρω στους 800000 (Maria Siadima, *Immigration in Greece during the 1990's: an overview*, p.9-10, King's College London, Dissertation Paper, 2001). Αυτοί που εισήλθαν στη χώρα μας ήταν, κυρίως, Έλληνες πολιτικοί πρόσφυγες από την Αίγυπτο, το πρώην Ζαΐρ (Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό), την Κύπρο, την Τουρκία, εκ των οποίων οι 50000 ήταν Ελληνοπόντιοι πρόσφυγες από χώρες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης. Οι Αλβανοί αποτελούν το πιο προσφιλέ γκρουπ παράνομων μεταναστών, οι οποίοι υπολογίζονται γύρω στους 150000 κι επίσημα γύρω στους 500000 από το Υπουργείο Εξωτερικών.

Από την νομοθετική αναθεώρηση του 2001 (*Νόμος 2910/2001*), περίπου 350000 μετανάστες έκαναν αίτηση για Λευκή Κάρτα, εκ των οποίων οι 230000 ήταν Αλβανοί. Το πρώτο κύμα που διέσχισε τα σύνορα ήταν πολιτικοί μετανάστες, όταν κατέρρευσε το Καθεστώς Χότζα και το ελληνικό κράτος άνοιξε τα ελληνοαλβανικά σύνορα ώστε να ισχυροποιήσει τους δεσμούς με την ελληνική μειονότητα της Βορείου Ηπείρου. Έκτοτε, υπήρχαν πολλές προσπάθειες εισδοχής στην χώρα από Αλβανούς λαθρομετανάστες οι οποίοι δια θαλάσσης ή διασχίζοντας τους βόρειους ορεινούς όγκους εισέρχονταν στη χώρα. Οι περισσότεροι από αυτούς το 1993, γύρω στους 220665, απελάθηκαν πίσω στη χώρα τους.

Ταυτόχρονα στην Ελλάδα είχαμε από τις αρχές της δεκαετίας του '90 κύμα παράνομης μετανάστευσης και από Βούλγαρους πολίτες. Αυτοί αποτελούσαν, βασικώς, ένα μέρος του εποχιακού εργατικού δυναμικού της χώρας μας το οποίο ανερχόταν γύρω στους 23043 σύμφωνα με *το Ελληνικό Παρατηρητήριο Απασχόλησης*.

Ακόμα, στη χώρα μας διαμένει το τρίτο μεγαλύτερο γκρουπ που αποτελείται από παράνομους μετανάστες, όπως οι Πολωνοί. Εκτός από αυτούς, υπάρχει ένας μεγάλος αδιευκρίνιστος αριθμός παρανόμως διαμενόντων που προέρχονται από τη Ρουμανία, τη Μολδαβία, την Ουκρανία, τη Γεωργία, καθώς και από Ασιατικές χώρες όπως το Πακιστάν, η Ινδία, η Αίγυπτος, η Συρία, οι Φιλιππίνες (Maria Siadima, *Immigration in Greece during the 1990's: an overview*, p.11-12, King's College London, Dissertation Paper, 2001).

Παρατηρούμε ότι ο μεταναστευτικός πληθυσμός που διαμένει στη χώρα μας αποτελεί περίπου το 9% του συνολικού πληθυσμού. Πρωταρχικός στόχος, βέβαια, της Ελλάδας ήταν η ανάπτυξη ενός συστήματος ελέγχου των συνόρων όπως και άλλα μέτρα καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, τα οποία αποδείχτηκαν αναποτελεσματικά. Επιπλέον, υπήρξε ένα σαφές χρονοδιάγραμμα στο σχεδιασμό και την εφαρμογή μιας πιο κατανοητής πολιτικής η οποία περιελάμβανε τη ρύθμιση των παρανόμως διαμενόντων σε όλη την επικράτεια της χώρας. Περίπου *τα 3/4* του μεταναστευτικού πληθυσμού διαμένει νόμιμα (μέσω αδειών εργασίας ή παραμονής). Είναι ενδιαφέρον το γεγονός, ότι οι περισσότεροι μετανάστες εισήλθαν στη χώρα μας νομίμως και «επέζησαν» για αρκετό χρονικό διάστημα χωρίς επίσημα έγγραφα για περιόδους που αφορούσαν μήνες ή και χρόνια. Αυτό το ασαφές καθεστώς πολλών μεταναστών και η απάθεια της πολιτείας η οποία κράτησε σχεδόν μια δεκαετία δεν διευκόλυνε την άψογη συμμετοχή τους στο δημόσιο βίο. Ακόμη, ο προηγούμενος

νόμος περί μετανάστευσης (*Νόμος 3386/2005*) δέχθηκε δριμεία κριτική για τη συνεχιζόμενη αδιαφορία ως προς την πλειοψηφία των παρανόμως διαμενόντων (το 70% αυτών!) τους οποίους παρεμποδίζει να εξασφαλίσουν άδεια διαμονής.

Εξαιτίας του μεγάλου αυτού ποσοστού δημιουργήθηκαν στην ελληνική κοινωνία τάσεις ξενοφοβίας και άρνησης προς τους ξένους πληθυσμούς. Έτσι, με τη βοήθεια μέτρων προερχομένων και από την Ευρωπαϊκή Ένωση, προωθείται η ισότητα, ο πολιτιστικός πλουραλισμός και οι θετικές επιπτώσεις της μετανάστευσης στην ελληνική κοινωνία. Στο μεταξύ και σύμφωνα με επίσημα στοιχεία του **ΟΑΕΔ (Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού)**, για το 1998 το 44,3% όλων των αλλοδαπών που έκαναν αίτηση για απόκτηση άδειας εργασίας και παραμονής διέμεναν στην Αθήνα. Από αυτούς το 52,7% ήταν Αλβανοί, το 6,1% Πακιστανοί, το 4,8% Βούλγαροι, ενώ το 4,5% Ρουμάνοι και άλλο ένα 4,5% Πολωνοί. Επιπλέον, μέσα σε αυτά τα ποσοστά οι περισσότερες ήταν γυναίκες από τους αντίστοιχους αλλοδαπούς πληθυσμούς. Έτσι, μέχρι το 2005 υπολογιζόταν ότι περίπου 1000000 εκατ. μετανάστες ζούσαν στη χώρα, δηλαδή γύρω στο 9% του συνολικού πληθυσμού. Ο συνολικός αριθμός παρανόμως διαμενόντων έφτασε στους 200000 τη στιγμή που στα μέσα της δεκαετίας του '90 ήταν περίπου μισό εκατομμύριο. Ανάμεσα στους νόμιμους μετανάστες, **μια νόμιμη πλειοψηφία** μετέτρεψε το καθεστώς της μέσω της **χορήγησης αμνηστίας**, ενώ ένας μικρότερος αριθμός εισήλθε νόμιμα ή άδραξε το πλεονέκτημα των ομοεθνών τους ώστε να τους παρασχεθεί γενική αμνηστία (R. Gropas – A. Triantafyllidou, *Migration in Greece at a glance*, p.1-3-6, ΕΛΙΑΜΕΠ (Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής), Οκτώβριος 2005).

Κάνοντας έναν γρήγορο υπολογισμό, για το 1990 το ποσοστό αλλοδαπών ανέρχεται στο 2,5%, για το 2001 στο 10% και για το 2005 γύρω στο 9% όπως είδαμε (Pavlou, *Racism and discrimination against immigrants and minorities in Greece: The State of Play*, p. 3, HLHR-KEMO, Annual Report 2007).

Αναλυτικά ο αριθμός των ξένων διαμενόντων στη χώρα μας σύμφωνα με την επίσημη απογραφή<sup>46</sup> του 2001, συμπεριλαμβανομένων και των αλλοδαπών που προέρχονται από ανεπτυγμένες χώρες όπως οι ΗΠΑ, η Αυστραλία και ο Καναδάς:

---

<sup>46</sup> Ο συνολικός αριθμός παρουσιάζεται κατά προσέγγιση, καθώς υπήρχαν πολλοί μετανάστες, περίπου άνω των 200000, οι οποίοι δεν ήταν καταγεγραμμένοι μέσα από επίσημα έγγραφα. Το ίδιο ισχύει και για τον αριθμό των Ομογενών.

**Ξένος πληθυσμός, συμπεριλαμβανομένων των γεννήσεων, στην Ελλάδα  
για το 2001.**

<i>Συνολικός αριθμός αλλοδαπών</i>	<i>762000</i>
Αλβανοί	438000
<u>Εθνικότητες από την ΕΕ των τότε 15</u>	<u>47000</u>
Ηνωμένο Βασίλειο	13000
Γερμανία	12000
Ιταλία	6000
Γαλλία	5000
Βούλγαροι	35000
Γεωργιανοί	23000
Ρουμάνοι	22000
Ρώσοι	17000
Κύπριοι	17000
Ουκρανοί	14000
Πολωνοί	13000
Πακιστανοί	11000
Αρμένιοι	8000
Τούρκοι	8000
Ινδοί	7000
Ιρακινοί	7000
Αιγύπτιοι	7000
Μολδαβοί	6000
Φιλιππινέζοι	6000
Μπανγκλαντέςοι	5000
Σύριοι	5000
<i>Αλλοδαποί από ανεπτυγμένες χώρες εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης</i>	
ΗΠΑ	18000
Αυστραλία	9000

Καναδάς	6000
<i>Πηγές: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία, Γενική Γραμματεία Απόδημου Ελληνισμού</i>	

Από το συνολικό αριθμό των μεταναστών το συνολικό ποσοστό ανδρών αγγίζει το 54,5% ενώ το αντίστοιχο των γυναικών το 45,5%. Οι περισσότεροι μετανάστες (άνδρες και γυναίκες) δήλωσαν ως τον κύριο λόγο που ήρθαν στην Ελλάδα την εξεύρεση εργασίας (54% συνολικά). Ο δεύτερος πιο σημαντικός λόγος ήταν η οικογενειακή επανένωση (περίπου 100000 άνθρωποι ήτοι το 13%), ενώ περίπου 50000 μετανάστες καταγράφηκαν με την επιθυμία να μην γυρίσουν στη χώρα καταγωγής τους. Η συντριπτική, όμως πλειοψηφία, προέρχεται από τις Βαλκανικές χώρες. Οι περισσότεροι είναι από την Αλβανία (57%) και το 54% αυτών δήλωσαν ότι ήρθαν στην Ελλάδα για εξεύρεση εργασίας, το 17% αφορούσε την οικογενειακή επανένωση και το 2,3% ως επιστρέφοντες ομοεθνείς τους. Περίπου το 1/3 των Αλβανών απασχολούνται στον κατασκευαστικό τομέα της οικονομίας μας και το υπόλοιπο 20% στην γεωργία. Επιπλέον, το 1/3 των Βούλγαρων μεταναστών απασχολείται στο κομμάτι της γεωργίας και το υπόλοιπο 1/3 απασχολούνται ως οικιακοί βοηθοί.

Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι από τον συνολικό αριθμό των Ελληνοποντίων που ήρθαν στην Ελλάδα, οι 80000 επέστρεψαν από την Γεωργία, οι 31000 από το Καζακστάν, οι 23000 από τη Ρωσία και περίπου 9000 από την Αρμενία. Επιπλέον, δεν είναι ξεκάθαρο το πόσοι Ελληνοαλβανοί (Βορειοηπειρώτες οι οποίοι δεν περιελήφθησαν στη στατιστική καταγραφή) εμφανίζονταν ως Έλληνες πολίτες στην επίσημη απογραφή. Εκτιμάται πάντως, ότι περίπου 100000 Αλβανοί πολίτες που ζουν στην Ελλάδα είχαν λάβει την Ειδική Κάρτα όπου εμφανίζονταν ως Έλληνες από την Αλβανία. Σύμφωνα με την ειδική απογραφή *της Γενικής Γραμματείας Απόδημου Ελληνισμού* ο συνολικός αριθμός στις αρχές του 2000 έφθανε τους 152204 χιλιάδες. Παραμένει ασαφές, όμως, πόσοι από τους Αλβανούς πολίτες ελληνικής καταγωγής (Βορειοηπειρώτες) είχαν πολιτογραφηθεί ως Έλληνες πριν το 2001 κι έτσι δεν εμφανίζεται ούτε ως αλλοδαπός πληθυσμός ούτε στα σύνολα της ΓΓΑΕ.

<i>Χώρα προέλευσης</i>	<i>Σύνολο</i>
Αλβανία	100000
Γεωργία	80000
Καζακστάν	31000
Ρωσία	23000
Αρμενία	9000
	<b>252000<sup>47</sup></b>

Ακόμη, οι περισσότεροι από τους μισούς μετανάστες βρίσκονται στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση (συμπεριλαμβανομένων των σχολείων για τεχνικές ικανότητες), ενώ το 1/10 απολαμβάνει της ανώτατης παιδείας. Μια ποσοτική ανάλυση των εκπαιδευτικών επιπέδων των ποικίλων εθνικοτήτων δείχνει, με συγκριτικούς όρους, ότι οι Αλβανοί έχουν το χαμηλότερο εκπαιδευτικό επίπεδο και οι πρώην σοβιετικοί πολίτες το υψηλότερο. Με όρους ανώτατης εκπαίδευσης, οι γυναίκες υπερέχουν στο γενικό σύνολο, ενώ οι άντρες σε όλες τις υπόλοιπες εκπαιδευτικές κατηγορίες.

Επιπρόσθετα, είναι ενδιαφέρον να δούμε ορισμένα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά αυτού του εργατικού δυναμικού τα οποία είναι βασισμένα σε μια **στατιστική καταγραφή του 1998** και αφορά την μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας:

☞ *το 49,1% του μεταναστευτικού πληθυσμού ήταν μεταξύ 21-30 ετών.*

☞ *το 73,6% του μεταναστευτικού πληθυσμού ήταν άντρες.*

☞ *το 46,4% ήταν παντρεμένοι.*

☞ *οι θρησκευτικές προτιμήσεις αυτού του πληθυσμού κατηγοριοποιούνται ως εξής: το 29,5% ήταν Μουσουλμάνοι, το 22,4% Χριστιανοί Ορθόδοξοι, το 13,2% Χριστιανοί Καθολικοί, το 27,7% Χριστιανοί άλλου δόγματος και το 1,8% δήλωσαν άθεοι.*

☞ *το 54,1% των μεταναστών εξέφρασαν την επιθυμία να επανενωθούν με τις οικογένειές τους στην Ελλάδα.*

Τέλος, περίπου το 75% της μεταναστευτικής εργατικής δύναμης στην Αθήνα χαρακτηρίστηκε από χαμηλές ικανότητες, προσωρινοί και μη σταθερή εργασία ανεξάρτητα από το εκπαιδευτικό ή επαγγελματικό τους παρελθόν στην χώρα

<sup>47</sup> Ο αριθμός εμφανίζεται κατά προσέγγιση καθώς προσμετρώνται τα σύνολα πριν το 2001.



καταγωγής τους. Πολλοί απασχολούνταν σε διάφορα επαγγέλματα μόνο για μια ημέρα και συχνά για διάφορους εργοδότες, κυρίως σε χειροτεχνικές εργασίες. Αυτή η περιθωριοποίηση στο εργατικό δυναμικό συνεισέφερε αρνητικά στην κοινωνική τους περιθωριοποίηση και χάρη σε ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της εργασίας τους και του μη μόνιμου καθεστώτος εργασίας, το γενικό καθεστώς τους είναι αλληλεξαρτώμενο με τα γενικά χαρακτηριστικά της Ελληνικής Οικονομίας και Αγοράς Εργασίας. Η οικονομία χαρακτηρίστηκε από την επικράτηση της οικογενειοκρατίας και των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Μια τέτοια δομή είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με πρακτικές ανεπισημότητας (για παράδειγμα χωρίς να δηλώνονται όλοι οι εργαζόμενοι στη μισθοδοσία) η οποία εκτιμάται να προσεγγίζει το 35%-40% του ΑΕΠ. Αυτοί είναι οι βασικοί «απαιτητικοί» παράγοντες για φθηνή, ευέλικτη εργασία, οι οποίοι συχνά επηρεάζουν τις συνθήκες εργασίας και ιδιαίτερα της μεταναστευτικής εργατικής δύναμης (R. Gropas - A. Triantafyllidou, Migration in Greece at a glance, p. 6-7, ΕΛΙΑΜΕΠ (Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής), Οκτώβριος 2005).

Για την περίοδο 1991-2001, παρατηρούμε, ότι ο αριθμός των ατόμων ξένης υπηκοότητας σημείωσε ραγδαία αύξηση. Αναπόφευκτα, λοιπόν, βλέπουμε τη θετική συνεισφορά των μεταναστευτικών ροών στην αύξηση του πληθυσμού, καθώς και των παλιννοστούντων οι οποίοι είχαν φύγει στο εξωτερικό πριν τη δεκαετία του '90. Μάλιστα τη τελευταία δεκαετία όχι μόνο η καθαρή μετανάστευση, αλλά και η συνολική αύξηση του πληθυσμού οφείλεται σχεδόν αποκλειστικά στην καθαρή εισροή ξένων υπηκόων (περίπου κατά 90%), αφού η φυσική αύξηση του πληθυσμού είναι σχεδόν μηδενική (γύρω στο 3% της συνολικής αύξησης, ενώ το υπόλοιπο 7% οφείλεται στην καθαρή μετανάστευση ελλήνων υπηκόων). Σε αυτό συνηγορεί η νεανική ηλικιακή ομάδα του αλλοδαπού πληθυσμού (όπου γενικά η συχνότητα των γεννήσεων είναι υψηλότερη από τη συχνότητα των θανάτων). Για το 1999 η κατά ηλικία δομή του αλλοδαπού πληθυσμού είναι ιδιαίτερα νεανική σε σχέση με αυτή του πληθυσμού της Ελλάδας. Χαρακτηριστικά, ανάμεσα σε 100 αλλοδαπούς οι 9 ήταν ηλικίας 0-14 ετών, οι 86 μεταξύ 15-64 ετών και μόνον οι 5 ήταν 65 ετών και άνω, ενώ οι αντίστοιχοι αριθμοί για τον πληθυσμό της Ελλάδας είναι ,16, 67, και 17. Οι διαφοροποιήσεις που παρατηρούνται στην κατά ηλικία δομή του πληθυσμού αλλοδαπών και γηγενών δίνουν συχνά την εντύπωση ότι η παρουσία ξένων μεταναστών συμβάλλει αποφασιστικά στη συρρίκνωση της δημογραφικής γήρανσης του συνολικού πληθυσμού.

Είναι βέβαιο, ότι τα επόμενα χρόνια η μετανάστευση θα αποτελέσει καθοριστικό παράγοντα για την αποφυγή μιας μελλοντικής μείωσης του συνολικού πληθυσμού της Ελλάδας. Αυτό εξαρτάται από τη μεταβολή της φυσικής αύξησης της καθαρής μετανάστευσης. Έτσι, δεν θα πρέπει να αγνοούμε ότι μέσα σε ένα πληθυσμό, ο αριθμός των γεννήσεων και των θανάτων δεν εξαρτάται μόνο από τα επίπεδα γονιμότητας και θνησιμότητας αλλά και από την ηλικιακή δομή του. Στην περίπτωση της Ελλάδας, αλλά και του συνόλου των οικονομικά προηγμένων χωρών, η σημερινή ηλικιακή δομή του πληθυσμού οδηγεί αναπόφευκτα σε μελλοντική διεύρυνση της δημογραφικής γήρανσης. Επιπλέον, οι συνθήκες χαμηλής θνησιμότητας όπως αυτές που χαρακτηρίζουν το σύνολο των οικονομικά προηγμένων χωρών, η γήρανση του πληθυσμού συμβαδίζει με αύξηση του αριθμού των θανάτων, αφού η ηλικιακή δομή του πληθυσμού «μετατοπίζεται» προς υψηλές ηλικίες όπου ο κίνδυνος θνησιμότητας είναι υψηλός (Χρ. Μπάγκαβος - Δ. Παπαδοπούλου, σελ. 33-50-52-53-55, Μελέτες του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ, 2003). Το ίδιο θα συμβεί και τις επόμενες δεκαετίες: το προσδόκιμο επιβίωσης θα αυξάνει, με αργούς ή γρήγορους ρυθμούς, αλλά ο αριθμός των θανάτων θα διευρύνεται λόγω της δημογραφικής γήρανσης. Επομένως, εάν τα επόμενα χρόνια η μετανάστευση γίνει μηδενική κι επομένως η συνολική αύξηση του πληθυσμού εξαρτάται αποκλειστικά από τη φυσική αύξηση, είναι φανερό ότι απαιτείται αύξηση του αριθμού των γεννήσεων προκειμένου να αντισταθμιστεί η μελλοντική διεύρυνση του αριθμού των θανάτων κι επομένως να αυξηθεί ο συνολικός πληθυσμός.

Βέβαια, η συνέχιση των μεταναστευτικών εισροών δεν σημαίνει την αποφυγή των σημαντικών αλλαγών που αναμένονται στην ηλικιακή δομή του πληθυσμού τις επόμενες δεκαετίες. Είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμη κι αν αποδεχτούμε το σχεδόν απίθανο σενάριο μιας μελλοντικής ανάκαμψης της γονιμότητας ώστε ο συνολικός πληθυσμός να παραμένει διαχρονικά σταθερός, ο πληθυσμός σε ηλικία εργασίας (15-64 ετών) αναμένεται ότι πολύ σύντομα θα αρχίσει να μειώνεται. Η αποφυγή μιας μελλοντικής μείωσης του μεγέθους του εν δυνάμει εργατικού δυναμικού απαιτεί έναν ετήσιο μέγεθος καθαρής μετανάστευσης το οποίο να κυμαίνεται μεταξύ 20000-40000 χιλιάδων έως το 2010, να σταθεροποιηθεί στα επίπεδα των 40000 χιλιάδων ετησίως το διάστημα 2010-2030, μέχρι να μειωθεί στη συνέχεια φθάνοντας σε μηδενικά επίπεδα το 2050. Λαμβάνοντας υπόψη και τη γονιμότητα των μεταναστών, η εξέλιξη αυτή θα οδηγούσε σε σημαντική αύξηση του συνολικού πληθυσμού της Ελλάδας και σε διεύρυνση του αριθμού των αλλοδαπών αφού ο αριθμός τους θα ήταν κατά 2,3

εκατομμύρια υψηλότερος από το σημερινό. Με άλλα λόγια, μπορεί η μετανάστευση να είναι καθοριστικός παράγων για την αποφυγή μιας μελλοντικής μείωσης του συνολικού πληθυσμού και να συμβάλλει στην κάλυψη των αναγκών σε ανθρώπινο δυναμικό για την αγορά εργασίας αλλά σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να αποτρέψει τη μελλοντική μείωση του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας καθώς και τη διεύρυνση της δημογραφικής γήρανσης του πληθυσμού της Ελλάδας.

Οι εξελίξεις της περιόδου 1990-2001 σχετικά με τη μετανάστευση, φανερώνουν τη διεύρυνση του φαινομένου της μεταναστευτικής εισροής και για όλες τις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ. Ειδικότερα για την Ελλάδα, υφίστανται διαφορές που αφορούν την εθνικότητα ή ακόμα και τους λόγους για τους οποίους τα άτομα αυτά εισήλθαν στη χώρα μας, οι οποίες ωστόσο διαφοροποιούν και τα στοιχεία που έχουν να κάνουν με την αγορά εργασίας μεταξύ γηγενών και αλλοδαπών. Έτσι, οι εξελίξεις που παρατηρήθηκαν από το 1990 στη χώρα μας μπορούν να χαρακτηριστούν έντονες και χωρίς ιστορικό προηγούμενο. Η ένταση των μεταναστευτικών ροών σε συνδυασμό με τη διεύρυνση του ρόλου της μετανάστευσης για τις διαχρονικές μεταβολές του συνολικού πληθυσμού και την έντονη παρουσία αλλοδαπών εργαζομένων στην αγορά εργασίας, καθιστούν τη μετανάστευση ως ένα από τα βασικότερα κοινωνικοοικονομικά φαινόμενα διαρθρωτικού χαρακτήρα στην Ελλάδα.

Η μετανάστευση, όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, αποτελεί το κατ' εξοχήν δημογραφικό φαινόμενο για το οποίο η ποσοτική του προσέγγιση είναι αρκετά επισφαλής. Απαιτείται, όμως, ένας βασικός διαχωρισμός μεταξύ των ατόμων που εισέρχονται ή διαμένουν σε μια χώρα της ΕΕ και είναι υπήκοοι ενός άλλου κράτους μέλους, των ξένων υπηκόων που προέρχονται από τρίτες χώρες, των ατόμων που έχουν ξένη υπηκοότητα προέρχονται από τρίτες χώρες αλλά ταυτόχρονα έχουν την εθνικότητα του κράτους στο οποίο εισέρχονται ή διαμένουν (ομογενείς – επαναπατριζόμενοι) και τέλος αυτών που επιστρέφουν στη χώρα της οποίας είναι υπήκοοι έχοντας βιώσει τη διαδικασία της μετανάστευσης κατά το παρελθόν. Η σημασία και το εύρος της γεωγραφικής κινητικότητας, η οποία συνδέεται με κάθε μια από τις παραπάνω κατηγορίες μεταναστών, ποικίλουν για τα κράτη μέλη της ΕΕ ανάλογα με τη γεωγραφική τους θέση και την εμπειρία τους ως χώρες αποστολής ή υποδοχής μεταναστών. Γενικά, όμως, δεν αντικατοπτρίζεται πλήρως στις στατιστικές που αφορούν τη γεωγραφική κινητικότητα αφού σε σημαντικό βαθμό, η εμπειρία μιας χώρας ως χώρας αποστολής ή ως χώρας υποδοχής καθόριζε μέχρι πρόσφατα το είδος της κινητικότητας, η οποία υπόκειται σε στατιστική καταγραφή. Έτσι, στα

κράτη μέλη υπάρχει καταγραφή είτε των εισροών, είτε των εκροών και μόνο σε ορισμένες περιπτώσεις και των δύο. Βέβαια, η απουσία αξιόπιστων στατιστικών δεδομένων ακόμη και για το πρόσφατο παρελθόν δυσχεραίνει σημαντικά τη διαχρονική προσέγγιση του φαινομένου και τις συγκρίσεις μεταξύ των χωρών.

Οι εκτιμήσεις, που αναφέρθηκαν προηγουμένως, προέκυψαν από την πρώτη και δεύτερη διαδικασία νομιμοποίησης και παρέχουν ιδιαίτερα χρήσιμες πληροφορίες για τα δημογραφικά χαρακτηριστικά των αλλοδαπών.

Για την περίοδο 2003-2004, υπολογίζεται ότι ο αριθμός των νομίμων μεταναστών έφτανε τους 509000 χιλιάδες. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι **τον Οκτώβριο του 2004** εκδόθηκαν περίπου 700000 άδειες παραμονής. Έτσι, οι κυριότερες εθνικότητες των κατόχων αδειών παραμονής για το 2004 έχουν ως εξής<sup>48</sup>:

<i>Χώρες</i>	<i>Ποσοστό</i>
Αλβανία	63,2%
Βουλγαρία	9,8%
Ρουμανία	4,3%
Ουκρανία	3,4%
Πακιστάν	2,4%
Γεωργία	2,2%
Μολδαβία	1,7%
Αίγυπτος	1,6%
Ινδία	1,6%
Ρωσία	1,5%
Πολωνία	1%
Φιλιππίνες	0,9%
Μπανγκλαντές	0,8%
Συρία	0,8%
Αρμενία	0,8%
Σερβία-Μαυροβούνιο	0,7%
Κίνα	0,5%

<sup>48</sup> Η καταγραφή γίνεται επί τοις %.

ΗΠΑ	0,5%
ΠΓΔΜ	0,5%
Νιγηρία	0,5%
Άλλες χώρες	2,3%
<i>Μελέτη για λογαριασμό του Ι.ΜΕ.ΠΟ. από το Μεσογειακό Παρατηρητήριο Μετανάστευσης και το Ινστιτούτο Ανθρώπινου Δυναμικού του Παντείου Πανεπιστημίου που διενεργήθηκε το Νοέμβριο του 2004.</i>	

Με αφορμή την 18<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 2007, η οποία έχει ανακηρυχτεί «Παγκόσμια Ημέρα Μετανάστη», το Υπουργείο Εσωτερικών έδωσε στη δημοσιότητα επίσημα στοιχεία σύμφωνα με τα οποία μέχρι τον **Οκτώβριο του 2007** οι άδειες παραμονής των μεταναστών έφταναν **τις 481501** και ο συνολικός αριθμός που διαβιούν στην Ελλάδα κινείται μεταξύ του **1000000 – 1700000** εκατομμυρίων ανθρώπων. Με την πρώτη διαδικασία νομιμοποίησης το 1998 είχαν αποκτήσει χαρτιά 370000 μετανάστες και με τη δεύτερη το 2001 είχαν νομιμοποιηθεί 350000 μετανάστες.

Οι διαφορές στον αριθμό νομιμοποίησης σχετίζονται με τις νομοθετικές ρυθμίσεις, οι οποίες είχαν αναγκάσει ομάδες μεταναστών που ήταν «νόμιμοι» με μια διαδικασία να επιστρέψουν στην παρανομία με την επόμενη και είχαν επιστρέψει σε νέες ομάδες μεταναστών να νομιμοποιηθούν. Η επώδυνη σύνδεση των αδειών παραμονής με τα έτη, είχαν οδηγήσει πολλούς πρώην μετανάστες από χώρες της πρώην Ανατολικής Ευρώπης (κυρίως Πολωνούς) να εγκαταλείψουν την Ελλάδα και να προτιμήσουν άλλα ευρωπαϊκά κράτη, καθώς η ένταξη στην ΕΕ διέυρνε τις δυνατότητες εύρεσης εργασίας υπό καλύτερες συνθήκες σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ. Δεν είναι τυχαίο ότι σύμφωνα με τον *Δείκτη Πολιτικής Ένταξης Μεταναστών* (που δημιουργήθηκε το 2004 από την ΕΕ) η ελληνική αγορά εργασίας χαρακτηρίζεται επισφαλής για τους μετανάστες.

Σύμφωνα με τις τελευταίες εκτιμήσεις, το 63% των μεταναστών προέρχεται από τη γειτονική Αλβανία με 303225 νόμιμες άδειες παραμονής, ενώ σε πολύ μικρότερα νούμερα εμφανίζονται οι άδειες από Βουλγαρία (27182), Ουκρανία

(19005), Ρουμανία (15884), Γεωργία (12990), Πακιστάν (12126), Ρωσία (10704) και Αίγυπτο (10356).

Τη συντριπτική πλειοψηφία την αποτελούν νέοι άνθρωποι μεταξύ 19-40 ετών, οι οποίοι αποτελούν το 56% (268324) των νομίμων μεταναστών, ενώ το 71% είναι παιδιά δεύτερης γενιάς ηλικίας έως 18 ετών (80860). Σε ό,τι αφορά την εκπαίδευση των νομίμων μεταναστών, σύμφωνα με στοιχεία του *Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής*, το 59,3% είναι απόφοιτοι δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, το 13,4% απόφοιτοι ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, το 16,2% είναι απόφοιτοι δημοτικού και το 9,2% δεν ολοκληρώσει τη φοίτησή του στο δημοτικό ή είναι αναλφάβητοι. Το ποσοστό των τελευταίων είναι πολύ υψηλότερο μεταξύ των μεταναστών χωρίς νόμιμα χαρτιά.

Ως προς το ζήτημα της κατοικίας, το 1998 κάποιοι μετανάστες (στην συντριπτική πλειοψηφία τους Αλβανοί) άρχισαν να αγοράζουν σπίτια και σήμερα το 5% των μεταναστών έχει ιδιόκτητη κατοικία. Σύμφωνα με στοιχεία της Έρευνας Οικογενειακού Προϋπολογισμού 2004-2005 που επεξεργάστηκε το Ι.ΜΕ.ΠΟ., το 85% των κατοικιών των μεταναστών έχει κατασκευασθεί πριν το 1980.

Το μέσο εισόδημα των νοικοκυριών των μεταναστών ανέρχεται σε 1550€ και είναι κατά 28% χαμηλότερο από το αντίστοιχο των ελληνικών νοικοκυριών. Τα έσοδά τους προέρχονται από μισθούς και ημερομίσθια, όπου το 20,5% του εισοδήματος το δαπανούν για είδη διατροφής και μη οينوπνευματώδη ποτά, το 19,6% για στέγαση, ύδρευση, καύσιμα, φωτισμό και το 10,6% για μεταφορές.

Το 32% των νόμιμων μεταναστών απασχολείται στις κατασκευές, το 20,5% είναι γυναίκες που απασχολούνται ως οικιακό προσωπικό, το 12,8% απασχολείται στις μεταποιητικές βιομηχανίες, το 11,6% στο εμπόριο και τις επισκευές, το 8,2% σε ξενοδοχεία και εστιατόρια και το 6% στη γεωργία και την κτηνοτροφία. Οι ανασφάλιστοι μετανάστες εκτιμάται ότι αποτελούν το 13% τουλάχιστον του μεταναστευτικού πληθυσμού. Το αντίστοιχο ποσοστό για ημεδαπούς εκτιμάται στο 4% του εργατικού δυναμικού.

Πάντως, σύμφωνα με ανάλυση που εκδόθηκε από το *Ευρωπαϊκό Κέντρο Κοινωνικής Πολιτικής κι Έρευνας*, η Ελλάδα παρουσιάζει από τα μικρότερα χάσματα μεταξύ ενδεών Ελλήνων και Μεταναστών. Συγκεκριμένα, το ποσοστό των Ελλήνων που ζει στα όρια της φτώχειας ορίζεται στο 22% και το αντίστοιχο ποσοστό των μεταναστών ορίζεται στο 33% (<http://www.in.gr/news/article.asp?lngEntityID=858330>, 18/12/2007).

#### 4.4 Πώς επιτυγχάνεται η Κοινωνική Ένταξη και κατά συνέπεια η Κοινωνική Ενσωμάτωση των Μεταναστών;

Κάθε χώρα διαχειρίζεται διαφορετικά το δύσκολο θέμα των πληθυσμιακών μετακινήσεων και ισορροπιών, γεγονός που την καθιστά υπεύθυνη για τις συνέπειες, θετικές και αρνητικές, αυτών των αλλαγών στο εσωτερικό της. Οι πρώτοι που εισπράττουν τα αποτελέσματα μιας μεταναστευτικής κίνησης είναι οι ίδιοι οι πολίτες που παραμένουν στην κοινωνία τους, είτε ως εναπομείναντες αυτών που έφυγαν είτε ως αποδέκτες αυτών που έρχονται. Σε κάθε περίπτωση, η μετανάστευση αποτελεί συστατικό στοιχείο των κοινωνιών μας, της κοινωνικής συνοχής κι έναν από τους σπουδαιότερους παράγοντες κοινωνικής μεταβολής. Συνήθως, οι κυβερνήσεις θεώρησαν ότι αποτελεί το πλέον πρόσφορο μέσο για να καλύψουν στην εθνική κοινωνία τα ελλείμματα της (δημογραφικό, οικονομικό, κλπ), αλλά η πραγματικότητα έδειξε ότι σε ελάχιστες περιπτώσεις αυτές οι παρεμβάσεις ήταν υπό τον πλήρη πολιτικό έλεγχο. Ωστόσο, το μεταναστευτικό φαινόμενο απέδειξε ότι υπακούει σε δικές του λογικές, έχοντας μία δυναμική και μία αυτονομία στην ανάπτυξή του και σχεδόν πάντα καθορίζεται από υπερεθνικούς παράγοντες, πολύ συχνά συγκυριακούς.

Η Ελλάδα ως νέα χώρα υποδοχής σημαντικού αριθμού μεταναστών βρίσκεται ακόμη και σήμερα αντιμέτωπη με πολύπλοκα ζητήματα όπως η διαχείριση της μετανάστευσης και η κοινωνική ένταξη των μεταναστών, ζητήματα που συνεπάγονται νέα διλήμματα πολιτικής.

Η χώρα μας βρίσκεται ανάμεσα στις χώρες μέλη της ΕΕ όπου τα θέματα ένταξης των μεταναστών συγκεντρώνουν όλο και περισσότερο το ενδιαφέρον και την προσοχή. Αν και η εφαρμογή πολιτικών που στοχεύουν στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών βρίσκεται ακόμα σε πρώιμα στάδια, αναπτύσσονται όλο και περισσότερες πρωτοβουλίες και δραστηριότητες από ένα μεγάλο φάσμα φορέων. Είναι επιτακτική η ανάγκη για πολιτικές που θα διευκολύνουν την ένταξη των μεταναστών και των παιδιών τους. Λόγω του περιορισμένου χρονικού βάθους της εμπλοκής της Ελλάδας με μεγάλων διαστάσεων εισροές μεταναστών ήδη από το 1990, μόνο σχετικά πρόσφατα άρχισαν να εξέρχονται τα παιδιά των μεταναστών από το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα και να εισέρχονται στην αγορά εργασίας. Έτσι, σχετικά δειλά η χώρα μας έχει προσθέσει στις προτεραιότητες χάραξης πολιτικών και τα θέματα που αφορούν τη δεύτερη γενιά μεταναστών.

Βέβαια, για να επιτευχθεί η κοινωνική ένταξη των μεταναστών είναι απαραίτητη η χάραξη ορθών πολιτικών και μέτρων τα οποία θα διευκολύνουν την ομαλή πρόσβασή τους σε όλες τις πτυχές του ελληνικού συστήματος και κατ' επέκταση της ελληνικής κοινωνίας. Καθίσταται σαφές ότι η όλη διαδικασία ένταξης κι ενσωμάτωσης διακατέχεται από ανάλογα δικαιώματα και υποχρεώσεις, οι οποίες πρέπει να γίνονται σεβαστές τόσο από τους ίδιους όσο και από την κοινωνία υποδοχής. Όσον αφορά την κοινωνία υποδοχής οφείλει να είναι δεκτική και ανεκτική στους μεταναστευτικούς πληθυσμούς χωρίς να σημαίνει ότι η ανοχή περιλαμβάνει πρωτίστως την παρανομία. Οι προϋποθέσεις με τις οποίες οι μετανάστες πρέπει να διαβιούν στην κοινωνία μας έχουν να κάνουν κυρίως με τη νοοτροπία που τους υποδεχόμαστε. Αυτό σημαίνει ότι φαινόμενα ρατσισμού ή ξενοφοβίας απέναντί τους δεν πρέπει να εκφράζονται ούτε στον ελάχιστο βαθμό. Ειδάλλως θα είμαστε κοινωνοί ομόρροπων τάσεων που θα αμαυρώσουν την εικόνα της κοινωνίας μας και ημών ως ανθρώπους. Παράλληλα, πρέπει να τους παρέχονται κίνητρα σε όλα τα στάδια ενσωμάτωσης, που να τους επιτρέπουν να νιώθουν ίσοι με τις ίδιες αξίες και ιδανικά διαμορφώνοντας ένα κοινωνικοπολιτικό προφίλ που θα τους επιφέρει κοινωνική καταξίωση. Όμως, τα προβλήματα σε αυτή τη διαδικασία υφίστανται κι επιδέχονται σωστά σκληρής κριτικής, με την έννοια ότι η ελληνική μεταναστευτική πολιτική στερείται κοινωνικής νομιμοποίησης με τη μη ένταξη της πλειοψηφίας των μεταναστών στο πεδίο των ασφαλιστικών και κοινωνικών δικαιωμάτων.

Η κυριότερη προβληματική για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών εστιάζεται κυρίως γύρω από το ζήτημα της γλώσσας. Η εκμάθηση της γλώσσας είναι ίσως το βασικότερο συστατικό επιτυχούς κοινωνικής ένταξης, καθώς από το επίπεδο γνώσης της τελευταίας εξαρτάται η επιτυχής προσαρμογή των μεταναστών τόσο στο περιβάλλον εργασίας τους όσο και στο ευρύτερο κοινωνικό. Σε επίπεδο ΕΕ η σημασία και η βαρύτητα που δίδεται στην εκμάθηση της γλώσσας του κράτους υποδοχής αναδεικνύεται από το γεγονός ότι η επιτυχής ένταξη των μεταναστών σε αυτήν έχει οριστεί από τη σχετική οδηγία ως βασική προϋπόθεση για τη χορήγηση σε αυτούς της άδειας των επί μακρόν διαμενόντων. Επιπλέον, η πολιτική σε σχέση με την εκμάθηση της γλώσσας του κράτους μέλους στους μετανάστες υπόκειται σε αυστηρές προϋποθέσεις και διενεργείται μέσω ενός σύνθετου μηχανισμού μέσω ενός σύνθετου μηχανισμού και πλέγματος υπηρεσιών που έχει θέσει το κράτος μέλος στην υπηρεσία αυτού του σκοπού.



Σε αυτό το σημείο θα παρουσιαστεί η κατάσταση στην Ελλάδα στο ζήτημα αυτό καθώς και όποια πρόοδος έχει σημειωθεί.

#### 4.5 Το ζήτημα της κατάρτισης.

Σημαντικό ρόλο στο ξεκίνημα της νέας ζωής των μεταναστών κατέχει η εκπαίδευση και η κατάρτιση. Το πρώτο κύμα μεταναστών που εισήλθε στη χώρα μας αποτελείτο από ανθρώπους χαμηλού μορφωτικού επιπέδου και περιορισμένων ικανοτήτων με συνέπεια να βρίσκουν εργασία σε τομείς σχετιζόμενους με τη χειροτεχνία ή τις κατασκευές ώστε να βγαίνει το ημερήσιο ζωτικό εισόδημά τους. Αυτό βέβαια δε συνεχίστηκε σε ιδιαίτερα μεγάλο βαθμό με τα παιδιά τους, καθώς αποτελούσαν τους μετανάστες δεύτερη γενιάς, οι οποίοι γεννήθηκαν στη χώρα υποδοχής.

Κάνοντας μια αναδρομή στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα θα διαπιστώσουμε, ότι ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '80 έγινε μια προσπάθεια θεσμικής διαχείρισης της πολιτισμικής και γλωσσικής διαφορετικότητας κυρίως των παλιννοστούντων και αλλοδαπών μαθητών στην ελληνική εκπαίδευση. Με βάση την υπουργική απόφαση του 1980 (**ΦΕΚ 8182/Ζ/4139/20-10-1980**), ιδρύθηκαν οι πρώτες Τάξεις Υποδοχής που θα αποσκοπούσαν στην καλλιέργεια των δεξιοτήτων και στην ομαλή σχολική προσαρμογή ενός διαρκώς αυξανόμενου μαθητικού πληθυσμού από οικογένειες Ελλήνων παλιννοστούντων, κυρίως από χώρες της Δυτικής Ευρώπης. Στόχος ήταν η απόκτηση εφοδίων για την μελλοντική κι επαγγελματική τους εξέλιξη στα πλαίσια της ελληνικής κοινωνίας. **Με το νόμο 1404/1983**, δεν γινόταν λόγος για καλλιέργεια δεξιοτήτων αλλά για ομαλή προσαρμογή στο εκπαιδευτικό σύστημα της χώρας. Οι Τάξεις Υποδοχής ανέλαμβαναν δηλαδή το έργο της αντιστάθμισης του «ελλειμματικού» πολιτισμικού και γλωσσικού κεφαλαίου των μαθητών, ώστε να επιτευχθεί η απρόσκοπτη πολιτισμική και γλωσσική αφομοίωση στην ελληνική πραγματικότητα. Παράλληλα ιδρύθηκαν με προεδρικό διάταγμα (ΠΔ494/1983) Τάξεις Υποδοχής για μαθητές που προέρχονται από κράτη μέλη της ΕΕ ή από κράτη εκτός αυτής. Βέβαια, αυτές δεν λειτούργησαν στην ουσία ποτέ (Δαμανάκης, σελ. 63, 1998), διότι οι μαθητές από αυτές τις χώρες φοίτησαν κυρίως σε ξένα σχολεία όπως η Γερμανική Σχολή). Έτσι, επαναπροσδιορίστηκε το πλαίσιο λειτουργίας των τάξεων υποδοχής, λαμβάνοντας υπόψη το μεταναστευτικό ρεύμα από χώρες της πρώην Ανατολικής Ευρώπης και ιδιαίτερα την Αλβανία.

**Το 1994** με τη υπουργική απόφαση (ΥΑΦ2//378/Γ1/1124,3ε) δόθηκε η δυνατότητα πρόσληψης ωρομίσθιων διδασκόντων για τη διδασκαλία της γλώσσας και του πολιτισμού των χωρών προέλευσης των αλλοδαπών μαθητών. Παρά, όμως, αυτή την πρόβλεψη η διδασκαλία γι' αυτά τα θέματα δεν εφαρμόστηκε ποτέ ως τώρα. Αυτό σημαίνει ότι η διδασκαλία παρέμενε ουσιαστικά προσανατολισμένη στη λογική της αντιστάθμισης του γλωσσικού ελλείμματος και της πολιτισμικής αφομοίωσης των αλλοδαπών μαθητών (Ελ. Σκούρτου – Κ. Βρατσάλης – ΧΡ. Γκόβαρης, Μετανάστευση στην Ελλάδα και Εκπαίδευση: Αποτίμηση της υπάρχουσας κατάστασης – Προκλήσεις και Προοπτικές Βελτίωσης, σελ. 23-24, Εμπειρογνωμοσύνη για λογαριασμό του Ι.ΜΕ.ΠΟ., 2004).

**Το 1999** θεσπίστηκαν νέες ρυθμίσεις για τις Τάξεις Υποδοχής και τα Φροντιστηριακά Τμήματα, καθώς προβλέφθηκε η διαμόρφωση ενός ευέλικτου σχήματος θεσμικής και διδακτικής παρέμβασης στο επίπεδο των σχολικών μονάδων, ώστε να επιτευχθεί η ομαλή και ισόρροπη ένταξη των παλιννοστούντων και αλλοδαπών μαθητών στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα. Ωστόσο, εδώ υπάρχει μια διαφοροποίηση όπου η ελληνική γλώσσα αναφέρεται ως δεύτερη γλώσσα των αλλοδαπών.

**Το 2002-2003** δοκιμάστηκε διδακτικό κι εποπτικό υλικό που παρήχθη στο πλαίσιο του προγράμματος **ΕΠΕΑΕΚ «Εκπαίδευση Παλιννοστούντων και Αλλοδαπών μαθητών»** που υλοποιήθηκε από το Πανεπιστήμιο Αθηνών, όπου τα αποτελέσματά του βρίσκονται ακόμα σε στάδιο αξιολόγησης.

Έτσι, τα σημεία που χρήζουν κριτικής είναι τα εξής: αναλύοντας διαχρονικά τους στόχους των Τ.Υ. (Τάξεις Υποδοχής) και των Φ.Τ. (Φροντιστηριακά Τμήματα) αυτοί εξαντλούνται σχεδόν αποκλειστικά στην πολιτισμική και γλωσσική αφομοίωση των αλλοδαπών μαθητών. Η αναφορά στην ανάγκη διδασκαλίας της γλώσσας και του πολιτισμού των χωρών προέλευσης αποτελεί σαφώς θετικό στοιχείο. Τίθεται, όμως το ερώτημα κατά πόσο είναι εφικτή η υλοποίηση των παραπάνω όταν δεν υφίστανται οι ανάλογες δομές. Τέλος, το βασικότερο συμπέρασμα είναι ότι οι υφιστάμενες δομές και ο αφομοιωτικός τους προσανατολισμός οδηγούν στη σταδιακή απαξίωση του πολιτισμικού και γλωσσικού κεφαλαίου των αλλοδαπών γεγονός που αποβαίνει εις βάρος της ομαλής σχολικής και κοινωνικής ένταξής τους.

#### 4.6 Ο Νόμος 2413/96 για τη διαπολιτισμική εκπαίδευση.

Η μετεξέλιξη του ελληνικού σχολείου σε πολυπολιτισμικό σχολείο στη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 και κατά συνέπεια, η πρόκληση της σχολικής ένταξης ενός διαρκώς αυξανόμενου πληθυσμού αλλοδαπών μαθητών αποτέλεσαν το έναυσμα για τη νομοθέτηση του νόμου περί διαπολιτισμικής εκπαίδευση. Η διαπολιτισμική εκπαίδευση όμως, πρέπει να απευθύνεται τόσο στους γηγενείς όσο και στους αλλοδαπούς μαθητές διότι τα σημαντικότερα προβλήματα ένταξης των αλλοδαπών μαθητών σχετίζονται άμεσα με την ποιότητα της επικοινωνίας μεταξύ αυτών των ομάδων. Στόχος είναι να αφυπνίσει και να καλλιεργήσει τη συνείδηση και τον αναστοχασμό σε όλους τους μαθητές για τον κοινωνικό και πολιτισμικό πλουραλισμό. Η εφαρμογή των ιδεών αυτών σε ορισμένα μόνο σχολεία δεν προωθεί ούτε την ιδέα της διαπολιτισμικής εκπαίδευσης, ως διάστασης της ενιαίας παιδείας αλλά ούτε και την ένταξη των αλλοδαπών μαθητών, αφού συμβάλλει στην στερεοτυπική αναπαραγωγή **«των «ιδιαιτέρων εθνοπολιτισμικών γνωρισμάτων τους»**.

Έτσι, αν ληφθεί υπόψη ότι το 6,7% του μαθητικού πληθυσμού δεν κατέχει ελληνικό διαβατήριο, τότε οι αρχές της διαπολιτισμικής εκπαίδευσης πρέπει να τύχουν εφαρμογής στο σύνολο των σχολείων της ελληνικής εκπαίδευσης και όχι μόνο στα 27 σχολεία διαπολιτισμικής εκπαίδευσης που λειτουργούν σήμερα σε όλη την Ελλάδα (13 Δημοτικά, 8 Γυμνάσια και 6 Λύκεια) ( Ελ. Σκούρτου – Κ. Βρατσάλης – Χρ. Γκόβαρης, Μετανάστευση στην Ελλάδα και Εκπαίδευση: Αποτίμηση της υπάρχουσας κατάστασης – Προκλήσεις και Προοπτικές Βελτίωσης, σελ. 26-27, Εμπειρογνωμοσύνη για λογαριασμό του Ι.ΜΕ.ΠΟ., 2004). Αυτή η οπτική γωνία εκφράζεται και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες με μεγάλο αριθμό μεταναστών, όπως η Γερμανία όπου για παράδειγμα, στη βάση ενός ανάλογου ποσοστού αλλοδαπών μαθητών επί του γενικού μαθητικού πληθυσμού, **προτείνεται ως γενικός προσανατολισμός στην εκπαίδευση, η «διαχείριση της ετερότητας» αντί της προσπάθειας δημιουργίας μιας ανέφικτης ομοιογένειας.**

Σε αυτό το σημείο πρέπει να τονιστεί ότι ούτως ή άλλως τα σχολεία στην Ελλάδα (εκτός των μειονοτικών της Θράκης) που προσφέρουν δίγλωσσα προγράμματα ανήκουν στον ιδιωτικό τομέα (π.χ. Σχολείο Αρμενοπαίδων «Κυανούς Σταυρός»).

#### 4.7 Τα προγράμματα ΕΠΕΑΕΚ

Τα τελευταία χρόνια η ελληνική πολιτεία και κοινωνία φαίνεται να ευαισθητοποιούνται σε θέματα εκπαίδευσης των μεταναστών μαθητών. Η πολιτεία αντιδρά θεσμικά στην παρατηρούμενη πολυμορφία της ελληνικής κοινωνίας και του μαθητικού πληθυσμού με τη θεσμοθέτηση της Ειδικής Γραμματείας Παιδείας Ομογενών και Διαπολιτισμικής Εκπαίδευσης (Νόμος 2413/1996), με την ίδρυση **του Ινστιτούτου Παιδείας Ομογενών και Διαπολιτισμικής Εκπαίδευσης (Ι.Π.Ο.Δ.Ε.)** και με την ανάθεση στην πανεπιστημιακή κοινότητα της εντολής για τη διεύρυνση των συνθηκών διαβίωσης, εκπαίδευσης και γλωσσικής ανάπτυξης μαθητών με συγκεκριμένη πολιτισμική και γλωσσική προέλευση, την παραγωγή κατάλληλου διδακτικού υλικού, την υποστηρικτική διδασκαλία της Ελληνικής ως δεύτερης γλώσσας (σε τάξεις υποδοχής και φροντιστηριακά τμήματα), την επιμόρφωση των εκπαιδευτικών, τη στήριξη των αλλοδαπών γονέων, την παρέμβαση στις τοπικές κοινότητες και τη διατύπωση συγκεκριμένων προτάσεων για την εκπαίδευση των μαθητών αυτών.

Έτσι, στην περίοδο 1997-2000 και 2000-2004 λειτούργησαν στην Ελλάδα, με την οικονομική στήριξη της ΕΕ, προγράμματα μεγάλης κλίμακας, **τα Επιχειρησιακά Προγράμματα Εκπαίδευσης και Αρχικής Κατάρτισης (ΕΠΕΑΕΚ)**, που σχετίζονταν άμεσα με το ζήτημα της Ελληνικής γλώσσας ως δεύτερης γλώσσας για ένα σημαντικό ποσοστό μαθητών στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα. Αυτά είναι:

- ▶ «Ένταξη Τσιγγανόπαιδων<sup>49</sup> στο Σχολείο» (Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων),
- ▶ «Εκπαίδευση Παλινοστώντων και Αλλοδαπών Μαθητών», (Πανεπιστήμιο Αθηνών) και,
- ▶ «Εκπαίδευση Μουσουλμανοπαίδων» (Πανεπιστήμιο Αθηνών).

Τα δύο πρώτα προγράμματα είχαν εθνικό επιχειρησιακό ορίζοντα, ενώ το τρίτο είχε επιχειρησιακό ορίζοντα στη Θράκη, τη Ροδόπη και τον Έβρο. Επίσης,

---

<sup>49</sup> Στις αρχές Ιουνίου του τρέχοντος έτους η χώρα μας καταδικάστηκε από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) για 19<sup>η</sup> φορά από το Οκτώβριο του 2005, διότι η Ελληνική Πολιτεία αρνήθηκε να εγγράψει Τσιγγανόπουλα (Ρομά) σε σχολεία της περιοχής του Ασπροπύργου, υποκύπτοντας στις πιέσεις πολιτών που δεν δέχονταν να φοιτήσουν παράλληλα με τα παιδιά τους. Ουσιαστικά η επίσημη πολιτεία υπέθαλψε ρατσιστικές συμπεριφορές εις βάρος των τσιγγανόπουλων και να προχωρήσει στη δημιουργία ενός σχολείου – γκέτο. Αποτέλεσμα αυτής της ακραίας συμπεριφοράς οι υλικές φθορές στο σχολείο των Ρομά και τελικά η πυρπόληση ενός προτύπου και καθαρού κατ' άλλα σχολείου (Εφημερίδα «Τα Νέα», φύλλο 6<sup>ης</sup> Ιουνίου 2008).

υπάρχει το πρόγραμμα «*Παιδεία Ομογενών*» (Πανεπιστήμιο Κρήτης), που απευθύνεται στους μαθητές ελληνικής καταγωγής σε διάφορες χώρες κι έχει διεθνή επιχειρησιακό ορίζοντα, εκτός Ελλάδος (Ελ. Σκούρτου – Κ. Βρατσάλης – Χρ. Γκόβαρης, Μετανάστευση στην Ελλάδα και Εκπαίδευση: Αποτίμηση της υπάρχουσας κατάστασης – Προκλήσεις και προοπτικές βελτίωσης, σελ. 28-29, Εμπειρογνωμοσύνη για λογαριασμό του Ι.Μ.Ε.Π.Ο., 2004).

Όπως προκύπτει από την περιγραφή των δράσεων και των στόχων<sup>50</sup>, στα προγράμματα αυτά προτάσσονται ζητήματα διαμόρφωσης κριτηρίων για τη διαπίστωση των επιπέδων ελληνομάθειας. Η κυρίαρχη επιδίωξή τους είναι η, κατά το δυνατόν, γρηγορότερη, καλύτερη και μαζικότερη συμμετοχή αυτών των μαθητών στις διαδικασίες του σχολείου. Αυτό θεωρείται ότι επιτυγχάνεται με την εκμάθηση κυρίως της ελληνικής γλώσσας. Η διδασκαλία της ενισχύεται με ιδιαίτερα αναλυτικά προγράμματα που εφαρμόζονται στα φροντιστηριακά τμήματα και με την παραγωγή κατάλληλου εκπαιδευτικού υλικού, ώστε να επιτευχθεί η πλήρης ένταξη των μαθητών στο εκπαιδευτικό σύστημα.

Στο πρόγραμμα «*Εκπαίδευση Παλιννοστούντων και Αλλοδαπών Μαθητών*» γίνονται αναφορές σε γενικότερα ζητήματα γλώσσας και διγλωσσίας κι επίσης δίδονται τα περιθώρια για βοηθητική χρήση της μητρικής γλώσσας. Δεν υπάρχει όμως μία σαφώς διατυπωμένη στρατηγική για το τι κάνουμε με τις μητρικές γλώσσες των μαθητών. Ταυτόχρονα, στο πρόγραμμα «*Εκπαίδευση Μουσουλμανοπαίδων*» που δεν απευθύνονται σε αλλοδαπά παιδιά αλλά στη μουσουλμανική κοινότητα της Θράκης, που έχει την Τουρκική ως μητρική γλώσσα, αναδεικνύεται η στενή σχέση που υπάρχει μεταξύ της καλής εκμάθησης της πρότυπης Ελληνικής και της γενικότερης βελτίωσης της επίδοσής τους στα μειονοτικά σχολεία, όπου τα παιδιά από την μουσουλμανική κοινότητα παρακολουθούν μαθήματα και στη μητρική τους γλώσσα.

Επομένως, παρατηρούμε στις δράσεις του προγράμματος να επιδιώκονται τα εξής ανά σχολική βαθμίδα: **α) στην προσχολική αγωγή**, η εκμάθηση της Ελληνικής ως δεύτερης γλώσσας γίνεται παράλληλα με την αποδοχή της μητρικής γλώσσας των νηπίων, **β) στην Α'θμια εκπαίδευση**, η επιμόρφωση των εκπαιδευτικών βασίζεται σε μεθόδους διδασκαλίας της μητρικής γλώσσας, **γ) στη δε Β'θμια** η επιμόρφωση των εκπαιδευτικών βασίζεται σε θέματα διγλωσσίας και σε θέματα διδασκαλίας σε

---

<sup>50</sup> Βλ. σχετικά <http://195.130.114.39/ROMA/index.php> και [www.keda.gr](http://www.keda.gr).

δίγλωσσους μαθητές (Σκούρτου-Βρατσάλης-Γκόβαρης, Μετανάστευση στην Ελλάδα και Εκπαίδευση: Αποτίμηση της υπάρχουσας κατάστασης – Προκλήσεις και προοπτικές βελτίωσης, σελ. 30, Εμπειρογνωμοσύνη για λογαριασμό του Ι.ΜΕ.ΠΟ., 2004). Αντίστοιχα, στα επιμορφωτικά υλικά που βρίσκονται αναρτημένα στο διαδίκτυο<sup>51</sup>, διατίθενται πολλά κείμενα που αφορούν σε θέματα γλωσσικής πολυμορφίας, διγλωσσίας, γλωσσικής επικοινωνίας στο σχολείο και στην οικογένεια.

Για το σχολικό έτος **2004-2005** η κατανομή των ημεδαπών, αλλοδαπών και παλιννοστούντων μαθητών στην Ελλάδα είχε ως εξής:

<i>Βαθμίδα</i>	<i>Αριθμός Αλλοδαπών μαθητών</i>	<i>Αριθμός Παλιννοστούντων μαθητών</i>	<i>Αριθμός Αλλοδαπών και Παλιννοστούντων μαθητών</i>	<i>Αριθμός Ημεδαπών, Αλλοδαπών και Παλιννοστούντων μαθητών</i>
Νηπιαγωγεία	9503	1580	11083	138304
Δημοτικά	59334	8405	67739	638550
Γυμνάσια	29170	7217	36387	333989
Λύκεια και ΤΕΕ	15456	7528	22984	338189
<b>Σύνολο</b>	<b>113463</b>	<b>24730</b>	<b>138193</b>	<b>1449032</b>
<b>Πηγή: Ι.Π.Ο.Δ.Ε., 2006</b>				

#### 4.8 Ποιά είναι σήμερα η πολιτικής της Ελλάδας στην εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας:

Με την, σχετικά, πρόσφατη υπουργική απόφαση 16928/2007 διαμορφώθηκαν για πρώτη φορά οι διαδικασίες Εκπαίδευσης και αξιολόγησης της γνώσης των μεταναστών στην ελληνική γλώσσα και στα στοιχεία της ελληνικής ιστορίας και του ελληνικού πολιτισμού και, αφετέρου, στην παροχή του σχετικού

<sup>51</sup> Βλ. σχετικά [www.ecd.uoa.gr/museduc/](http://www.ecd.uoa.gr/museduc/).

*αποδεικτικού επάρκειας **tf** Επιπέδου A2'.* Ορισμένες από τις βασικές ρυθμίσεις του νόμου είναι:

*✍ Οι ενδιαφερόμενοι υπήκοοι τρίτων χωρών, προκειμένου να έχουν δυνατότητα συμμετοχής στο Σύστημα Πιστοποίησης για την απόκτηση του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντος πρέπει να είναι ηλικίας 16 ετών και άνω και να διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα.*

*✍ Προϋπόθεση συμμετοχής στις εξετάσεις πιστοποίησης είναι οι υποψήφιοι μετανάστες να έχουν παρακολουθήσει εκπαιδευτικό πρόγραμμα, διάρκειας τουλάχιστον 150 ωρών διδασκαλίας της ελληνικής γλώσσας.*

*✍ Η εξέταση περιλαμβάνει συνολικά 5 μέρη και διεξάγεται σε 2 φάσεις. Στην πρώτη φάση διανέμεται στους υποψηφίους ένα φυλλάδιο που αποτελείται από 4 τμήματα, τα οποία περιλαμβάνουν φωτογραφίες, σύντομα κείμενα και φράσεις, οι οποίες αναφέρονται σε καθημερινές καταστάσεις, ερωτήσεις γύρω από την ελληνική ιστορία και τον ελληνικό πολιτισμό, καθώς και οδηγίες ως προς την σύνταξη σύντομων παραγράφων, σε σχέση με θέματα της καθημερινότητας. Στη δεύτερη φάση θα διεξάγεται προφορική συζήτηση των υποψηφίων με τους βαθμολογητές. Η εξέταση περιλαμβάνει, επίσης, την κατανόηση και παραγωγή γραπτού και προφορικού λόγου.*

Μια πρώτη εκτίμηση της πολιτικής εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας εκ μέρους των μεταναστών είναι ότι προσπαθεί να συγκεράσει την εμπειρία των αλλοδαπών χωρών της ΕΕ με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της μορφολογίας του μεταναστευτικού πληθυσμού στην Ελλάδα και συγχρόνως να δημιουργήσει ένα έγκυρο και αδιάβλητο σύστημα πιστοποίησης εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας. Η επιλογή της βαθμίδας εκμάθησης A2 κρίνεται επιτυχής και λογική με βάση τα δεδομένα του μεταναστευτικού πληθυσμού της χώρας μας, ενώ ο τρόπος και το περιεχόμενο της εξεταστέας ύλης είναι απλά και ανταποκρίνονται στις ανάγκες γλωσσικής κατάρτισης των μεταναστών προκειμένου αυτοί να ενταχθούν ομαλά στο κοινωνικό τους περιβάλλον (Αλ. Ζαβός, Η κοινωνική ένταξη των μεταναστών και η πολιτική συναίνεση: Το παράδειγμα της Εθνικής Επιτροπής για την Κοινωνική Ένταξη των Μεταναστών στην Ελλάδα, σελ. 3, Πρακτικά από συνέδριο: «Διεθνείς Πρακτικές στην Ενσωμάτωση των Μεταναστών στο Οικονομικό και Κοινωνικό Περιβάλλον», 23 Νοεμβρίου 2007).

Για να είναι επομένως επιτυχημένη η κοινωνική ένταξη των μεταναστών απαιτείται μια μακρόπνοη πολιτική σχεδιασμένη με δράσης ενός μακροπρόθεσμου ορίζοντα εφαρμογής. Σε αυτή την κατεύθυνση θεσπίστηκε για πρώτη φορά στην ιστορία της μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας μας, *η Εθνική Επιτροπή για την Κοινωνική Ένταξη των μεταναστών*<sup>52</sup> έργο της οποίας είναι: *α) η εισήγηση προτάσεων και δράσεων που αφορούν την κοινωνική ένταξη των μεταναστών στη Διυπουργική Επιτροπή, β) η διεξαγωγή του κοινωνικού διαλόγου και του διαλόγου με την κοινωνία των πολιτών για τη διαμόρφωση πολιτικών που προάγουν την ένταξη των μεταναστών σε όλους τους τομείς, σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο και το ευρωπαϊκό κεκτημένο και γ) η κατάρτιση και παρακολούθηση επιχειρησιακών προγραμμάτων, σχετικών με την εφαρμογή της πολιτικής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών.*

Στο πλαίσιο της αποστολής της, συντάσσει ετήσια έκθεση, στην οποία καταγράφονται οι εξελίξεις ως προς τα ζητήματα της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών σε εθνικό και διεθνές επίπεδο και η οποία υποβάλλεται στη Βουλή, καθώς και στη Διυπουργική Επιτροπή, μαζί με τις προτάσεις της για τη λήψη των αναγκαίων μέτρων (<http://www.in.gr/news/article.asp?lngEntityID=807909>, 7/6/2007). Επίσης, στην Ε.Ε.Κ.Ε. συμμετέχουν εκπρόσωποι από το σύνολο της πολιτικής και κοινωνικής σκηνής της χώρας μας<sup>53</sup> και ειδικότερα εκπρόσωποι των πολιτικών κομμάτων, των συνδικαλιστικών οργανώσεων, των δήμων και κοινοτήτων και των συναρμόδιων υπουργείων σε θέματα μετανάστευσης, προκειμένου να υπάρξει ένας ολικός σχεδιασμός της κοινωνικής και πολιτικής ένταξης. Βέβαια, στην εν λόγω Επιτροπή δεν συμμετέχουν οι σχετικές Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, καθώς και οι ενώσεις μεταναστών. Αντιθέτως, έχουμε μια πολυμελή επιτροπή χωρίς τους μετανάστες, με διαμεσολαβητικό σύνδεσμο τον επικεφαλής μιας δημόσιας υπηρεσίας και την εκπροσώπηση μιας θρησκευτικής κοινότητας, την Εκκλησία της Ελλάδος. Γεγονός **εξόχως αρνητικό**, διότι οι ίδιοι οι μετανάστες μπορούν με τον καλύτερο τρόπο να υποδείξουν τα υφιστάμενα κενά του ελληνικού ενταξιακού συστήματος αφού αυτοί υπόκεινται στις παραλείψεις και τις αδικίες του. Αυτό, ίσως, να χαρακτηρίζεται ως ένα από τα λίγα ξενοφοβικά αντανάκλαστικά του νομοθέτη.

<sup>52</sup> Βλ. ΦΕΚ 23<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου, αρ. φύλλου 42, για τη σύσταση της Εθνικής Επιτροπής για την Κοινωνική Ένταξη των μεταναστών, βάσει του Νόμου 3536.2007.

<sup>53</sup> Οι εργασίες της Ε.Ε.Κ.Ε. άρχισαν στις 6/6/2007. Το «παρών» έδωσαν επίσης εκπρόσωποι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, της ΑΔΕΔΥ, της Εκκλησίας, της ΓΣΕΕ, του ΣΕΒ, του Ι.ΜΕ.ΠΟ., της Ελληνικής Ένωσης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.



Επιπλέον, στη χώρα μας βρίσκονται σε εξέλιξη ήδη από το 2000 και άλλες δράσεις και προγράμματα εκπαίδευσης, κατάρτισης και απασχόλησης τα οποία συγχρηματοδοτούνται κατά 75% από την Ευρωπαϊκή Ένωση και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Αυτά δίνουν τη δυνατότητα στους μετανάστες και σε άλλες ευπαθείς ομάδες που κινδυνεύουν με κοινωνικό αποκλεισμό και αποκλεισμό από την αγορά εργασίας να επιτύχουν όσο το δυνατόν καλύτερα και με άλλες προϋποθέσεις, την ομαλή ένταξή τους τόσο στο επιχειρηματικό όσο και στο κοινωνικό κομμάτι. Τα Επιχειρησιακά Προγράμματα είναι τα εξής: *Το Ε.Π. «Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση», και το Ε.Π. «Εκπαίδευση και Αρχική Επαγγελματική Κατάρτιση» (ΕΠΕΑΕΚ 2000-2006).*

#### 4.9 Το Ε.Π. «Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση».

Το εν λόγω Ε.Π. ενισχύει και στηρίζει νέους ανέργους, γυναίκες άνεργες και εργαζόμενες, μακροχρόνια άνεργους, εργαζόμενους στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα, άτομα που ανήκουν σε *Ευπαθείς Κοινωνικά Ομάδες (Ε.Κ.Ο.)* και απειλούνται με κοινωνικό αποκλεισμό, όπως άτομα με αναπηρίες, άτομα με πολιτισμικές και θρησκευτικές ιδιαιτερότητες (Έλληνες Τσιγγάνοι, Έλληνες Μουσουλμάνοι), άτομα με ψυχικές ασθένειες που διαβιούν εκτός ιδρυμάτων, παλιννοστούντες, πρόσφυγες, μετανάστες, φυλακισμένοι και αποφυλακισμένοι, ανήλικοι παραβάτες, άτομα που ζουν σε περιοχές υψηλής ανεργίας ή προέρχονται από κλάδους υψηλής ανεργίας, πρώην χρήστες ουσιών, άτομα που βρίσκονται σε διαδικασία απεξάρτησης, οροθετικοί, θύματα trafficking, μακροχρόνια άνεργοι άνω των 45 ετών.

Από το σύνολο των παρεμβάσεων του Ε.Π. για ευπαθείς κοινωνικά ομάδες, έχουν ωφεληθεί 38000 άτομα μέχρι σήμερα, ενώ παράλληλα έχει εφαρμοστεί και η αρχή της ισότητας των ευκαιριών, βάσει της οποίας υπάρχει υποχρεωτική συμμετοχή ατόμων από ευάλωτες ομάδες στα γενικά προγράμματα κατάρτισης ανέργων, σε ποσοστό **τουλάχιστον 10%**. Παράλληλα, συνέβαλε στην αντιμετώπιση των αναγκών της κάθε πληθυσμιακής ομάδας, με την υλοποίηση δράσεων και προγραμμάτων όπως η παροχή **συμβουλευτικών και υποστηρικτικών υπηρεσιών**, εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας, με **την απόκτηση πιστοποίησης επάρκειας της**

ελληνομάθειας<sup>54</sup>, για άτομα των οποίων η ανεπαρκής γνώση της γλώσσας δυσχεραίνει την κοινωνική και την εργασιακή τους ένταξη, την προώθηση στην απασχόληση μέσω προγραμμάτων *Ν.Θ.Ε. (Νέες Θέσεις Εργασίας) και Ν.Ε.Ε. (Νέοι Ελεύθεροι Επαγγελματίες<sup>55</sup>)*, μέσω *Ολοκληρωμένων Παρεμβάσεων* που περιλαμβάνουν ενέργειες προκατάρτισης, κατάρτισης, συμβουλευτικών και υποστηρικτικών υπηρεσιών και μέσω της **Προώθησης στην Απασχόληση** των ωφελούμενων από τα προγράμματα ολοκληρωμένων παρεμβάσεων (ΕΥΕΕΚΤ (Ειδική Υπηρεσία Εφαρμογής Συγχρηματοδοτούμενων Ενεργειών από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο), [www.ypakp.gr](http://www.ypakp.gr), Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας).

#### 4.10 Το «ΕΠΕΑΕΚ 2000-2006».

Οι στόχοι και ο συνολικός σχεδιασμός του Επιχειρησιακού Προγράμματος Εκπαίδευσης και Αρχικής Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΕΠΕΑΕΚ II) εντάσσονται στην εθνική στρατηγική για την εκπαίδευση. Το Ε.Π. κινείται παράλληλα με σημαντικές δράσεις θεσμικού χαρακτήρα στον τομέα της ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού. Οι προτεραιότητες και τα μέτρα που αναπτύσσονται βρίσκονται σε συνάφεια με τη γενικότερη πολιτική ανάπτυξης των ανθρώπινων πόρων, το εθνικό σχέδιο δράσης για την απασχόληση, την εκπαιδευτική πολιτική και τις κατευθύνσεις της ΕΕ. Αποσκοπούν στη βελτίωση της παρεχόμενης εκπαίδευσης και των δυνατοτήτων της νεολαίας για ένταξη στον κοινωνικό και παραγωγικό ιστό, στην προώθηση της ισότητας των ευκαιριών, στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, στην ευαισθητοποίηση σε θέματα που αφορούν το περιβάλλον, στην ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας, την προώθηση της ισότητας των φύλων, στην ανάπτυξη του αλληλοσεβασμού και την καταπολέμηση των διακρίσεων.

Οι πολιτικές που αναπτύσσονται με τους πόρους του ΕΠΕΑΕΚ II δεν είναι αποσπασματικές. Στηρίζονται σε ένα ολοκληρωμένο σχέδιο με εσωτερική αλληλουχία των δράσεων συνδεδεμένων με τη συνολική πολιτική. Το Συμπλήρωμα

---

<sup>54</sup> Η εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας γίνεται σε πιστοποιημένα *Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης (Κ.Ε.Κ.)*, για ανέργους παλιννοστούντες, μετανάστες, πρόσφυγες και ανέργους για τους οποίους η ανεπαρκής γνώση της γλώσσας μας λειτουργεί ανασταλτικά στην κοινωνική τους ενσωμάτωση.

<sup>55</sup> Τα εν λόγω προγράμματα υλοποιούνται από τον *Ο.Α.Ε.Α. (Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού)*. Βλ. σχετικό site [www.oaed.gr](http://www.oaed.gr).

Προγραμματισμού που ακολουθεί, διαρθρώνεται σε 4 επίπεδα ανάλυσης των παρεμβάσεων του ΕΠΕΑΕΚ:

- 1) τους Άξονες Προτεραιότητας,*
- 2) τα Μέτρα,*
- 3) τις Ενέργειες,*
- 4) τις Κατηγορίες Πράξεων.*

Το πρώτο επίπεδο δομείται γύρω από τα πεδία πολιτικής του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου. **Ο Άξονας 1 προωθεί την ισότητα ευκαιριών πρόσβασης στην αγορά εργασίας για όλους και ιδιαίτερα για εκείνους που απειλούνται με κοινωνικό αποκλεισμό.** Η πρόσβαση στην αγορά εργασίας συνδέεται με την απόκτηση γνώσεων και την καλλιέργεια δεξιοτήτων. Η πρόωρη εγκατάλειψη του σχολείου και η μη αξιοποίηση των δυνατοτήτων που προσφέρει το εκπαιδευτικό σύστημα οδηγούν σε περιορισμό των επαγγελματικών διεξόδων, με αποτέλεσμα τελικά, τον κοινωνικό αποκλεισμό. Συνεπώς οι μαθητικές και κοινωνικές ομάδες που συνήθως ανήκουν σε μειονότητες ή είναι άτομα με αναπηρίες ή με μαθησιακά προβλήματα ή προέρχονται από χαμηλά κοινωνικοοικονομικά στρώματα χρειάζονται στήριξη, ώστε να αντιμετωπίσουν τις απαιτήσεις της σύγχρονης εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης.

Κάθε Άξονας Προτεραιότητας διαρθρώνεται σε Μέτρα, τα οποία περιγράφουν τους τομείς παρέμβασης που στοχεύουν στην υλοποίηση των προτεραιοτήτων, όπως ορίστηκαν από το Ε.Π. Έτσι, **το Μέτρο 1.1 αφορά παρεμβάσεις για την Ένταξη Ατόμων Ειδικών κατηγοριών στο Εκπαιδευτικό Σύστημα.**

Στη συνέχεια το κάθε Μέτρο δομείται και παρουσιάζεται σε ξεχωριστές **Ενέργειες**, όπου με τη σειρά τους περιλαμβάνουν **Κατηγορίες Πράξεων** που συντελούν στην πραγματοποίηση συγκεκριμένων στόχων.

Ήδη από το ΕΠΕΑΕΚ Ι πραγματοποιήθηκαν και μάλιστα με ικανοποιητικά αποτελέσματα συγκεκριμένες δράσεις που αφορούσαν την υποβοήθηση της ένταξης στο εκπαιδευτικό σύστημα μαθητών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης με πολιτισμικές και γλωσσικές ιδιαιτερότητες, όπως

Μουσουλμανόπαιδες, Τσιγγανόπαιδες, Παλιννοστούντες και Αλλοδαποί μαθητές<sup>56</sup>. Επίσης, αφορούσαν την επιμόρφωση των εκπαιδευτικών<sup>57</sup> σχετικά με την ανίχνευση και αντιμετώπιση των μαθησιακών δυσκολιών, την ίδρυση και λειτουργία σε συνεργασία με την τοπική αυτοδιοίκηση Σχολείων Δεύτερης Ευκαιρίας<sup>58</sup> για όσους έχουν υπερβεί το 18<sup>ο</sup> έτος και δεν έχουν συμπληρώσει την υποχρεωτική 9χρονη εκπαίδευση και, την εκπαίδευση των μαθητών με αναπηρίες και μαθησιακά προβλήματα<sup>59</sup> που υποστηρίχθηκε με πιλοτικές δράσεις.

Από τις παραπάνω **κατηγορίες Ενεργειών** οι δύο πρώτες θεωρούνται καινοτόμες για τα ελληνικά δεδομένα έχουν σχετικά ολοκληρωμένο χαρακτήρα και τα συμπεράσματά τους ήδη αξιοποιούνται από το ΕΠΕΑΕΚ ΙΙ. Ως προς τις δύο τελευταίες κατηγορίες, είχαν καθαρά πιλοτικό χαρακτήρα και στα πλαίσια του παρόντος Ε.Π. θα ολοκληρωθούν και θα επεκταθούν.

Ως προς τους γενικούς στόχους του Μέτρου 1.1, εντάσσονται δύο κατηγορίες ατόμων που άμεσα επωφελούνται από τα αποτελέσματά του: Οι μαθητές πρωτοβάθμιας, δευτεροβάθμιας και τεχνικής εκπαίδευσης για τους οποίους απαιτούνται ειδικά μέτρα προκειμένου να ενταχθούν και να παραμείνουν στο εκπαιδευτικό σύστημα και οι ενήλικες που εξαιτίας της μη ολοκλήρωσης της βασικής τους εκπαίδευσης και έλλειψης τυπικών προσόντων, κινδυνεύουν να αποκλεισθούν από την αγορά εργασίας και απειλούνται με κοινωνικό αποκλεισμό. Έτσι οι **Κατηγορίες Πράξεων που αφορούν τις Ενέργειες 1.1.1, 1.1.2, 1.1.3 και 1.1.4**, των οποίων τα αποτελέσματα δεν έχουν αξιολογηθεί στο σύνολό τους, είναι οι εξής:

**A) Ένταξη των παιδιών των ομάδων – στόχων: μουσουλμάνων, τσιγγάνων, παλιννοστούντων, αλλοδαπών, ομογενών στο σχολείο,**

**B) Επέκταση και αναβάθμιση του θεσμού των Σχολείων Δεύτερης Ευκαιρίας,**

---

<sup>56</sup> Στα πλαίσια αυτά επιτεύχθηκε μεταστροφή μέρους του εκπαιδευτικού προσωπικού υπέρ της ένταξης και εκπαίδευσης των παιδιών με πολιτισμικές και γλωσσικές ιδιαιτερότητες. Παράλληλα εντάχθηκε στο δημοτικό σχολείο υψηλό ποσοστό των παιδιών με ρομική καταγωγή και το σύνολο σχεδόν των μεταναστών, με αποτέλεσμα να υπάρξει αισθητή βελτίωση της ελληνομάθειας παιδιών ομογενών και παιδιών της μουσουλμανικής μειονότητας.

<sup>57</sup> Επιμορφώθηκαν εκπαιδευτικοί για την αντιμετώπιση μαθησιακών δυσκολιών κι εκπονήθηκαν εκπαιδευτικά προγράμματα παρέμβασης, καθώς και διάφορες μελέτες. Ιδιαίτερα, οι Πιλοτικές Ενέργειες ανέδειξαν την αναγκαιότητα της συστηματικής παρέμβασης στο χώρο της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, ώστε έγκαιρα η εκπαιδευτική κοινότητα και οι γονείς να διαπιστώνουν τα μαθησιακά προβλήματα των μαθητών και να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την αντιμετώπισή τους.

<sup>58</sup> Ειδικότερα ιδρύθηκε και λειτουργήσε ένα Σχολείο Δεύτερης Ευκαιρίας σε πιλοτική βάση στην Αττική με τη συνεργασία τριών Δήμων.

<sup>59</sup> Η επιτυχία των προγραμμάτων σε αυτόν τον τομέα δημιούργησε την ανάγκη συνέχισης κι επέκτασης της προσπάθειας.

*Γ) Εκπαίδευση Ενηλίκων / Απόκτηση Βασικών Δεξιοτήτων (Basic Skills) και Δεξιοτήτων – Κλειδιών (Key – Skills) απαραίτητων για την επαγγελματική και κοινωνική εξέλιξη,*

*Δ) Εκπαίδευση ενηλίκων μεταναστών και άλλων ομάδων ενηλίκων στην ελληνική γλώσσα,*

*Ε) Πρωτογενής και δευτερογενής πρόληψη μαθησιακών προβλημάτων και προβλημάτων λόγου και ομιλίας στην προσχολική και τη σχολική ηλικία για όλα τα παιδιά,*

*Στ) Υποστήριξη και Αναβάθμιση των Κέντρων Διάγνωσης, Αξιολόγησης και Υποστήριξης (ΚΔΑΥ) και,*

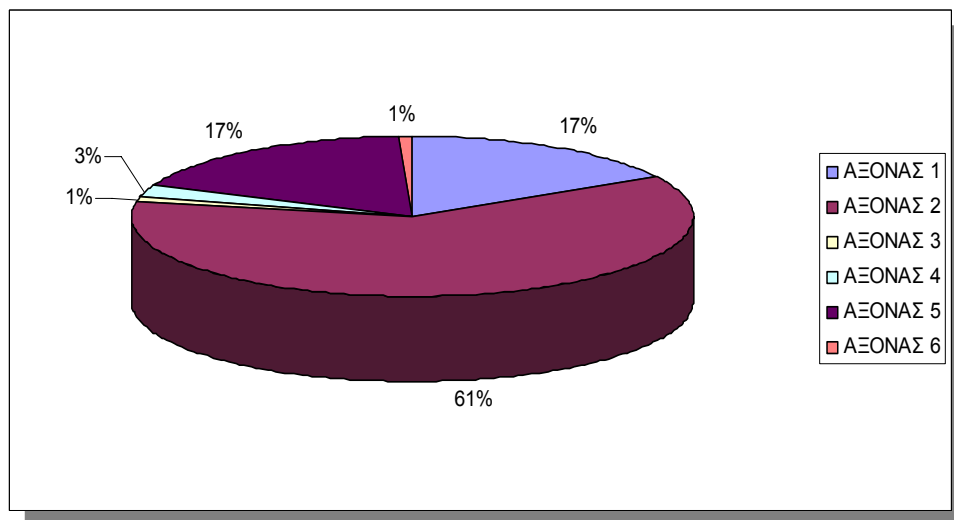
*Ζ) Αναβάθμιση κι επέκταση του θεσμού της Εκπαίδευσης Ατόμων με Αναπηρίες στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση.*

Για την εφαρμογή όλων αυτών των δράσεων υπεύθυνη είναι η Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης του ΕΠΕΑΕΚ, σύμφωνα με τις Διατάξεις Εφαρμογής του Γ΄ ΚΠΣ και του Ε.Π. Επίσης, οι υπηρεσίες του ΥΠΕΠΘ έχουν την ευθύνη ανάληψης των απαραίτητων διοικητικών μέτρων που θα διευκολύνουν την εφαρμογή των πράξεων, καθώς και συμβουλευτικό ρόλο στην εκπόνηση των προδιαγραφών των προκηρύξεων ώστε οι προς ένταξη προτάσεις να έχουν συνέπεια με τις Εθνικές Πολιτικές στους συγκεκριμένους τομείς (ΕΠΕΑΕΚ 2000-2006, Συμπλήρωμα Προγραμματισμού, Αθήνα, Ιανουάριος 2005).

Παράλληλα, δράσεις Κατάρτισης κι Ένταξης τόσο σε κοινωνικό επίπεδο όσο και στην αγορά εργασίας για ευπαθείς κοινωνικά ομάδες βρίσκονται εν εξελίξει και από την **Κοινοτική Πρωτοβουλία Equal**. Στο πλαίσιο της Κ.Π. ήδη εξελίσσονται αναπτυξιακές συμπράξεις που σχετίζονται με την ενδυνάμωση των μεταναστών και των προσφύγων στην αγορά εργασίας και την απασχόληση οικονομικών μεταναστών στον αγροτικό τομέα μέσα από την απόκτηση επαγγελματικών προσόντων / δεξιοτήτων και δομών υποστήριξης (<http://www.equal-greece.gr/gropusubdetailnovelty.asp?Ergonum=57> και <http://www.equal-greece.gr/groupsdetailbasic.asp?Ergonum=46>).

Παράλληλα, για την Προγραμματική Περίοδο 2007-2013, έχει καταρτιστεί και υποβληθεί επίσημα το **Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Εκπαίδευση και Δια Βίου**

**Μάθηση<sup>60</sup>**», το οποίο θα χρηματοδοτηθεί από το Δ' ΚΠΣ ή ΕΣΠΑ (Εθνικό Στρατηγικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης). Παράλληλα, η Εθνική Επιτροπή Δια Βίου Μάθησης, κατά τις συναντήσεις της, μελέτησε επισταμένα την ανάπτυξη μιας Εθνικής Στρατηγικής Δια Βίου Μάθησης. Έτσι, ολοκληρώθηκε η εκπόνηση 20 επιχειρησιακών σχεδίων για την Ίδρυση **Ινστιτούτων Δια Βίου Μάθησης** (15 σε Τ.Ε.Ι. και 5 σε Α.Ε.Ι.), και προωθούνται προς υπογραφή οι σχετικές κανονιστικές διοικητικές πράξεις για την έγκριση της ίδρυσης των Ινστιτούτων αυτών. (Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων (ΕΠΜ), Έκθεση Εφαρμογής, 2007). Στο συγκεκριμένο Ε.Π. παρουσιάζονται συνοπτικά ορισμένα αποτελέσματα του ΕΠΕΑΕΚ 2000-2006, τα οποία αφορούν βέβαια την περίοδο μέχρι το Δεκέμβριο του 2005. Έτσι, τα αποτελέσματα παρουσιάζονται ως εξής:



Βλέπουμε ότι στον Άξονα 1 που αναλύσαμε το ποσοστό εφαρμογής είναι 17% και όχι τόσο ικανοποιητικό όσο οι αρχικές βλέψεις που υπήρχαν. Συνολικά τα αποτελέσματα του προγράμματος για την ίδια περίοδο είναι

<sup>60</sup> Το 2007 ενεργοποιήθηκε πλήρως ο Νόμος 3369/2005 για τη συστηματοποίηση της Δια Βίου Μάθησης.

ΜΕ ΤΡ Ο	ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗΣ	ΣΤΟΧΟΙ (2008)	ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΣΕΙΣ (Ε.ΩΣ 12/2005)
1.1	Αριθμός Ωφελούμενων Ενηλίκων από την Επιμόρφωση	12.700	32.680
1.1	Αριθμός Ωφελούμενων Μαθητών με Πολιτισμικές Ιδιαιτερότητες	125.000	117.930
1.2	Αριθμός Ολοήμερων Δημοτικών Σχολείων	4.500	4.324
1.2	Αριθμός Ολοήμερων Νηπιαγωγείων	2.000	1.982
2.1	Αριθμός Εκπαιδευτικών που Συμμετέχουν στην Εισαγωγική Επιμόρφωση	50.000	48.609
2.1	Αριθμός Εκπαιδευτικών που Συμμετέχουν στην Ταχύρυθμη Επιμόρφωση	250.000	139.019
2.1	Αριθμός Χρηστών Σχολικών Βιβλιοθηκών	500.000	580.171
2.2	Παρεμβάσεις σε Προπτυχιακά Προγράμματα Σπουδών	257	259
2.2	Νέα ΠΜΣ	60	92
2.2	Παρεμβάσεις Αναβάθμισης ΠΜΣ	326	356
2.2	Νέα Τμήματα Διεύρυνσης	90	123
2.2	Αριθμός Υποτροφιών	7.000	6.839
2.3	Αριθμός Αποφοιτησάντων Δημοσίων ΙΕΚ	102.000	106.422
2.3	Επωφελούμενοι Απόφοιτοι ΙΕΚ του ΟΕΕΚ από Προγράμματα Πρακτικής Άσκησης	14.000	11.900
2.3	Επωφελούμενοι μαθητές δευτεροβάθμιας τεχνολογικής εκπαίδευσης – σπουδαστές από προγράμματα πρακτικής άσκησης	60.000	52.805
2.4	Αριθμός μαθητών αποφοίτων και γονέων που εξυπηρετούνται σε ΚΕΣΥΠ - ΓΡΑΣΕΠ	500.000	168.619
2.4	Θέσεις Πρακτικής Άσκησης στην Ανώτατη Εκπαίδευση	60.000	63.256
2.5	Ενεργός συνολικός αριθμός εγγεγραμμένων φοιτητών ΕΑΠ	50.000	36.704
2.6	Αριθμός Κ.Π.Ε.	32	32
2.6	Αριθμός συμμετεχόντων μαθητών σε προγράμματα Π.Ε.	250.000	334.850
2.6	Αριθμός ερευνητικών προγραμμάτων σε θέματα περιβάλλοντος	168	352
2.6	Αριθμός σπουδαστών προπτυχιακών προγραμμάτων σπουδών περιβάλλοντος	3.500	6.644
4.1	Αριθμός παρεμβατικών προγραμμάτων σε θέματα ισότητας	700	331
4.1	Επωφελούμενοι μαθητές Γενικής και Τεχνικής Εκπαίδευσης από παρεμβατικά προγράμματα	130.000	58.345
4.2	Αριθμός φοιτητών / φοιτητριών που παρακολούθησαν ΠΜΣ	90	117
5.2	Εργαστήρια Φυσικών Επιστημών Ενιαίων	1.100	1.080

	<i>Λυκείων (κτιριακά)</i>		
5.2	<i>Εξοπλισμός Εργαστηρίων Ενιαίου Λυκείου</i>	<i>1.300</i>	<i>1.743</i>
5.2	<i>Κτίρια στην ανώτατη εκπαίδευση</i>	<i>34</i>	<i>34</i>
5.2	<i>Σχολικά κτίρια (νέα) πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης</i>	<i>105</i>	<i>94</i>
5.2	<i>Κτίρια κεντρικών βιβλιοθηκών ανώτατης εκπαίδευσης</i>	<i>16</i>	<i>16</i>
<i>Πηγή: Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση»</i>			

Παρατηρούμε, λοιπόν, ότι αν και έχει γίνει αξιοσημείωτη πρόοδος σε όλους τους τομείς<sup>61</sup>, ωστόσο, για όλους τους άξονες προτεραιότητας χρειάζεται ακόμη μεγαλύτερη πρόοδος ώστε να μπορούμε να μιλήσουμε για άρτια εφαρμογή και αποτελεσματικότητα του προγράμματος.

Τέλος, με τον προηγούμενο μεταναστευτικό νόμο 3386/2005 μπήκαν τα θεμέλια για μια νέα στρατηγική αναφορικά με τους μετανάστες που διαμένουν στη χώρα. Συγκεκριμένα προβλέφθηκε το «*Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης*», το οποίο τέθηκε σε εφαρμογή από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, σε συνεργασία με τα συναρμόδια υπουργεία και φορείς και το οποίο θα διευκολύνει και θα προωθεί την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, αναγνωρίζοντας ταυτόχρονα τη διαφορετικότητα και την πολιτισμική τους ιδιαιτερότητα. Σύμφωνα με το νόμο σκοπός της κοινωνικής ένταξης είναι η χορήγηση δικαιωμάτων στους υπηκόους τρίτων χωρών, που αφενός θα διασφαλίζουν την ισότιμη συμμετοχή τους στην οικονομική, κοινωνική και πολιτισμική ζωή της χώρας και αφετέρου θα εξασφαλίζουν το σεβασμό των αξιών της ελληνικής κοινωνίας.

Στο πλαίσιο του προγράμματος υλοποιούνται δράσεις και μέτρα που στοχεύουν στην επιτυχή ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική κοινωνία. Ανάμεσα στους τομείς που αναπτύσσονται δράσεις και μέτρα είναι: **α) η εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας και η πιστοποίηση της γνώσης της, β) η απόκτηση γνώσεων για την ιστορία, τον πολιτισμό και τον τρόπο ζωής της ελληνικής**

<sup>61</sup> Για το Μέτρο 2.3 πρέπει να αναφερθεί το εξής: **Ο Οργανισμός Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης (Ο.Ε.Ε.Κ.)** έχει αναλάβει για την Ελλάδα την υλοποίηση της κοινοτικής πρωτοβουλίας Europass - Training / Ευρωδιαβατήριο - Κατάρτιση. **Το Ευρωδιαβατήριο Κατάρτισης** συνιστά ένα ενιαίο πιστοποιητικό των επαγγελματικών προσόντων, τα οποία αποκτήθηκαν στο εξωτερικό, σε κάθε περίοδο επαγγελματικής κατάρτισης ή επανακατάρτισης. Αυτό το ενιαίο πιστοποιητικό έχει καθολική και γενικευμένη ισχύ σε όλα τα κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αποτελεί **προσωπικό έγγραφο** για κάθε καταρτιζόμενο, οποιουδήποτε επιπέδου, που αποφασίζει να ολοκληρώσει την κατάρτισή του σε οποιοδήποτε φορέα του ιδιωτικού ή δημόσιου τομέα ενός ή περισσότερων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (<http://www.oEEK.gr>).



κοινωνίας, γ) η ένταξη στην ελληνική αγορά εργασίας και δ) η ενεργός κοινωνική συμμετοχή.

Το Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης απευθύνεται στους υπηκόους τρίτους χωρών οι οποίοι διαμένουν νόμιμα στη χώρα και εργάζονται όχι υπό προσωρινό καθεστώς, καθώς και στα μέλη των οικογενειών τους. Σημαντικό είναι ότι προβλέπεται ακόμα η συμμετοχή στις δράσεις του προγράμματος υπήκοοι τρίτων χωρών δεύτερης και τρίτης γενιάς που έχουν γεννηθεί στην Ελλάδα, όπως επίσης και των προσφύγων και των ατόμων που τελούν υπό καθεστώς διεθνούς προστασίας.

Στις 13/11/2007 δόθηκε δημοσιότητα από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης το «Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης για την ομαλή προσαρμογή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν στην Ελληνική Επικράτεια» με την επωνυμία «*Πρόγραμμα ΕΣΤΙΑ*».

Η ολοκλήρωση του Προγράμματος συνδυάζεται και με την ίδρυση *Γενικής Διεύθυνσης Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης* στο Υπουργείο Εσωτερικών. Αρμοδιότητές της θα είναι η συμμετοχή της στο σχεδιασμό της πολιτικής σε θέματα κοινωνικής ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών - ομογενών και λοιπών ευπαθών κοινωνικών ομάδων.

*Το Πρόγραμμα «ΕΣΤΙΑ»*, αποσκοπεί στην εμπέδωση της κοινωνικής συνοχής, μέσα από την αναγνώριση της διαφορετικότητας και τον πλήρη σεβασμό των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Σύμφωνα με τα στοιχεία του υπουργείου οι περιοχές με τη μεγαλύτερη συγκέντρωση μεταναστών είναι η Αττική, η Κεντρική Μακεδονία, η Πελοπόννησος, η Κρήτη και η Στερεά Ελλάδα.

Κύριες χώρες προέλευσης μεταναστών είναι η **Αλβανία (58,22%)**, η **Βουλγαρία (7,56%)**, η **Ρουμανία (4,49%)**, η **Ουκρανία (4,32%)**, η **Γεωργία (2,71%)**, το **Πακιστάν (2,48%)**, η **Ρωσία (2,40%)** και η **Μολδαβία (2,19%)**. Οι περισσότεροι νόμιμοι μετανάστες είναι εφοδιασμένοι με άδεια διαμονής για εξηρητημένη εργασία (61,2%). Ακολουθούν οι άδειες από οικογενειακή σύνδεση (20,5%), από ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα (0,5%), λόγω σύναψης γάμου με Έλληνα (1,9%), καθώς και από εποχιακή εργασία (0,1%). Για τη χρηματοδότησή του προγράμματος θα αξιοποιηθούν, εκτός από εθνικούς πόρους, και οι πιστώσεις από το **νεοϊδρυθέν Ευρωπαϊκό Ταμείο για την Ένταξη**, ως εξής: για το έτος 2007: 1.527.626,75 €, για το έτος 2008: 2.063.575,78 €, για το

έτος 2009: 2.371.000 €, για το έτος 2010: 2.550.000 €, για το έτος 2011: 3.132.000 €, για το έτος 2012: 3.827.000 € και για το έτος 2013: 4.275.000 €.

Οι δράσεις του Προγράμματος «ΕΣΤΙΑ» απευθύνονται σε όλους, ανεξαιρέτως, τους νόμιμα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών, ενώ ιδιαίτερη μέριμνα λαμβάνεται για τους νέους, τους ηλικιωμένους, τις γυναίκες, τα παιδιά και λοιπά άτομα που ανήκουν σε ομάδες κοινωνικά ευαίσθητες (π.χ. πρόσφυγες και θύματα εμπορίας προσώπων). Επισημαίνεται ότι ορισμένες από τις δράσεις που αναπτύσσονται μπορούν να αφορούν και σε διάστημα πριν από την είσοδο των μεταναστών στη χώρα, δηλαδή διάστημα κατά το οποίο βρίσκονται στις χώρες προέλευσής τους, ενώ οι υπόλοιπες εφαρμόζονται σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό), με την άμεση εμπλοκή όλων των ενδιαφερομένων (ΜΚΟ, κοινότητες μεταναστών, κοινωνικοί εταίροι, κ.λ.π.). Το Πρόγραμμα παρουσιάζει, κυρίως, αποκεντρωμένο χαρακτήρα, αναδεικνύοντας, σε μεγάλο βαθμό, τη συμβολή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία, στο πλαίσιο της αρχής της εγγύτητας, έχει βαρύνοντα ρόλο ως προς την ομαλή κοινωνική ένταξη των μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες.

Σκοπός του Προγράμματος «ΕΣΤΙΑ» είναι:

*α) Να καταγραφεί η υφιστάμενη κατάσταση ανά τομέα ένταξης και ν' αναδειχθούν τόσο οι καλές πρακτικές, όσο και οι όποιες αρρυθμίες που χρειάζονται αντιμετώπιση, β) Να αποτυπωθεί η ευρωπαϊκή πραγματικότητα και να αξιοποιηθεί κριτικά η αποκτηθείσα καλή εμπειρία και, γ) Να καθοριστούν οι προτεραιότητες της εθνικής στρατηγικής για τη χάραξη και εφαρμογή μεταναστευτικής πολιτικής, οι οποίες ανταποκρίνονται στις τάσεις, τις προκλήσεις και τις προοπτικές του μέλλοντος. Βασική προτεραιότητα είναι επίσης η συνεργασία με τις χώρες προέλευσης των μεταναστών και η σύνδεση, για πρώτη φορά, του μεταναστευτικού φαινομένου με την ανάπτυξη και την πρόοδο σε όλους τους τομείς (<http://MigrantsInGreece.org>, Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (Δ.Ο.Μ.).*

Παρατηρούμε, επομένως, ότι καλλιεργείται μια συστηματική και προσεκτική προσπάθεια από μεριάς ελληνικής πολιτείας, ώστε η ένταξη των μεταναστών και των υπολοίπων ευπαθών ομάδων να καταστεί όσο το δυνατόν πιο ομαλή και απολύτως αποδεκτή από την ελληνική κοινωνία. Ακόμη, βέβαια, δεν έχει φτάσει το ελληνικό σύστημα σε κάποιο σημαντικό και χαρακτηριστικό επίπεδο κοινωνικής ένταξης κι ενσωμάτωσης. Αυτό οφείλεται στο γεγονός, ότι πρώτον **το νομοθετικό πλαίσιο είναι**

ακόμα ελλιπές και χρειάζονται κι άλλες βελτιώσεις για την προσαρμογή του στις σύγχρονες απαιτήσεις και δεύτερον **στην λυπηρή πραγματικότητα** που φέρει μια σημαντική ομάδα της αμιγούς ελληνικής κοινωνίας να εκφράζει **τάσεις απόρριψης, ξενοφοβίας και πολλές φορές βίας** στους μεταναστευτικούς πληθυσμούς. Η λανθασμένη προσέγγιση της ελληνικής κοινωνίας στο ζήτημα της μετανάστευσης επιφέρει, δυστυχώς, τα παραπάνω φαινόμενα. Διότι, αν ένα κοινωνικό σύστημα δεν προσεγγίζει, δεν καταγράφει σωστά και δεν ενσωματώνει κάθε είδους διαφορετικότητα στο σύνολό του, αναπόφευκτα υψώνονται τείχη σ' αυτούς τους ανθρώπους που το μόνο που ζητάνε είναι το ξεκίνημα μιας καινούργιας αρχής στη ζωή τους.

Ακόμα, η ελληνική πολιτεία εμφανίζεται απροετοίμαστη πολλές φορές στο να δεχτεί και να εφαρμόσει δράσεις που αφορούν εκείνα τα άτομα που είναι πρόσφυγες. Επομένως, σε ένα υγιές σύστημα υποδοχής κάθε δρων υποκείμενο οφείλει να έχει τα ίδια δικαιώματα και τις ίδιες υποχρεώσεις με όλους. Ζήτημα που βεβαίως χρειάζεται μεγάλη ανάλυση και ιδιαίτερη προσοχή ως προς το πώς θα πρέπει να εφαρμοστεί. Είναι χαρακτηριστικό ότι στην Ελλάδα το θέμα της ισότιμης συμμετοχής των μεταναστών στα κοινά δρώμενα υπολείπεται των ανεπτυγμένων δημοκρατιών. Γι' αυτό το λόγο, είναι σκόπιμη η προσέγγιση του νομοθετικού πλαισίου της μετανάστευσης και των αδικιών που υφίστανται οι μετανάστες.

#### 4.11 Το Νομοθετικό Πλαίσιο από το 1991.

Η Μεταναστευτική Πολιτική στην Ελλάδα, όπως έχει εφαρμοστεί τα τελευταία 17 χρόνια, διακρίνεται κυρίως από την διάσταση της σταδιακής νομιμοποίησης των μεταναστών. Παράλληλα, η κεντρική και η περιφερειακή διοίκηση καθώς και η τοπική αυτοδιοίκηση που υλοποιούν την μεταναστευτική πολιτική δεν έχουν πετύχει υψηλά επίπεδα αποτελεσματικής λειτουργίας κι εξυπηρέτησης των μεταναστών. Πράγματι, η πλειοψηφία των μεταναστών δεν είναι εγγεγραμμένοι στην κοινωνική ασφάλιση, δεν δικαιούνται επιδόματα ανεργίας, οι αμοιβές τους πολλές φορές είναι χαμηλότερες από αυτές που προβλέπουν οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας, αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην οικογενειακή επανένωση και απουσιάζει η προβληματική και η αντίληψη της μητρικής γλώσσας και της κουλτούρας. Κατά συνέπεια, αναδεικνύεται η αναγκαιότητα μίας νέας προσέγγισης της μεταναστευτικής πολιτικής, με την αποσαφήνιση του στόχου της

ενσωμάτωσης<sup>62</sup> ή της προσωρινότητας των μεταναστών στις χώρες υποδοχής (Π. Λινάρδος – Ρυλμόν / Α. Καψάλης, σελ. 40, Μεταναστευτική Πολιτική και Δικαιώματα Μεταναστών, Μελέτες INE/ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ, 2005). Απαιτείται, επομένως, η ανάληψη δράσεων με επιτυχή συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων φορέων για την άσκηση των πολυδιάστατων πολιτικών, για όλες τις μορφές και τις διαφοροποιήσεις σε χώρο και χρόνο του μεταναστευτικού φαινομένου.

Επομένως, η μεταναστευτική πολιτική επιδίωξε ανεπιτυχώς να διαχειριστεί μια αντίθεση. Αφενός οι μεταναστευτικοί νόμοι από το 1990 και μετά υιοθέτησαν ως μέθοδο ελέγχου της μεταναστευτικής ροής την αξιολόγηση αναγκών σε ειδικότητες της ελληνικής αγοράς εργασίας και αφετέρου, οι πραγματικές ροές κάλυψαν την αυξανόμενη ζήτηση για φτηνή και αδήλωτη εργατική δύναμη σε πολλούς τομείς της ελληνικής οικονομίας, που αποτέλεσε ένα από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της περιόδου ανάκαμψης από τις αρχές της δεκαετίας του '90. Έτσι, επιδιώχθηκε ο καθορισμός των αναγκών της αγοράς εργασίας χωρίς αναπτυξιακή στρατηγική και αξιόπιστους μηχανισμούς καταγραφής των αναγκών, όπου επήλθε μια σημαντική ανακατάταξη της εγχώριας αγοράς εργασίας με τη μαζική εγκατάσταση των αλλοδαπών στις κακοπληρωμένες εργασίες και στις εργασίες όπου η φτηνή εργατική δύναμη αποτελούσε παράγοντα διατήρησης της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων.

Κατανοούμε, λοιπόν, ότι η συμπεριφορά των κρατικών υπηρεσιών χαρακτηρίζεται από την ανοχή απέναντι στην επέκταση της απασχόλησης αλλοδαπών στην παραοικονομία, ενώ η διατήρηση μιας αυστηρής νομοθεσίας, ως προς τη δυνατότητα εισόδου οικονομικών μεταναστών, χρησίμευε ως υπενθύμιση της ιδεολογικής άρνησης του κράτους να δεχθεί και να ομαλοποιήσει το φαινόμενο της μαζικής μετανάστευσης προς την Ελλάδα. Η στάση αυτή της κρατικής μηχανής επέφερε την απροθυμία από μέρους της ώστε να επεξεργαστεί και να υλοποιήσει μια ολοκληρωμένη πολιτική κοινωνικής ένταξης. Γι' αυτό και οι εκάστοτε νομοθετικές

---

<sup>62</sup> Σε αυτό το σημείο οι συγγραφείς αντί για τον όρο «ενσωμάτωση» που χρησιμοποίησα αναφέρουν τον όρο «αφομοίωση», γεγονός με το οποίο διαφωνώ πλήρως, διότι η λέξη «αφομοίωση» υποδηλώνει ότι κάθε νέο δρων υποκείμενο γίνεται ακριβώς το ίδιο με το υπόλοιπο κοινωνικό σύνολο που το περιβάλλει. Αντιθέτως, όπως ανέφερα σε προηγούμενο κεφάλαιο, η λέξη «ενσωμάτωση» σημαίνει ότι η ίδια η κοινωνία αποδέχεται κάθε είδους διαφορετικότητα που έχει να κάνει με την εθνικότητα, τον πολιτισμό, τα ήθη, τα έθιμα, τη γλώσσα χωρίς να αλλοιώνει την προσωπικότητα και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά αυτών των ανθρώπων. Ενσωμάτωση **σημαίνει ισότητα, ισοτιμία, συμμετοχή**. Αφομοίωση **σημαίνει αλλοίωση, μεταλλαγή στα δικά μας δεδομένα**.

ρυθμίσεις κατά ένα μεγάλο μέρος τους αποδεικνύονταν εξαιρετικά ανεπαρκείς και κενοί κανονιστικού λόγου.

Έτσι, το νομοθετικό πλαίσιο από τις αρχές της δεκαετίας του '90 έχει ως εξής:

#### 4.12 Ο Νόμος 1975/1991.

Ο Νόμος 1975 του 1991 – «είσοδος – έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών και διαδικασία αλλοδαπών προσφύγων» - ο οποίος τέθηκε σε ισχύ το 1992, αποτελεί μια πρώτη απόπειρα διατύπωσης μεταναστευτικής πολιτικής. Χαρακτηρίζεται από την εμπλοκή ενός υπέρογκου αριθμού υπηρεσιών (Υπουργεία, όλες οι υπηρεσίες αστυνομικού χαρακτήρα, ΟΑΕΔ, κλπ), η οποία καθιστά τον έλεγχο και το χειρισμό της εισόδου και της παραμονής αλλοδαπών μια πραγματικά δαιδαλώδη κατάσταση. Πράγματι, στο Νόμο αυτό διατυπώνεται σειρά από διαδικασίες ιδιαίτερα χρονοβόρες και περίπλοκες, τόσο για την απόκτηση της προσωρινής άδειας, όσο και για την άδεια παραμονής (η καθεμιά από αυτές απαιτούσε μια ατέλειωτη σειρά από δικαιολογητικά έγγραφα, τα οποία, ως επί το πλείστον, ενέπλεκαν πολλές υπηρεσίες).

Η απαγόρευση εισόδου χωρία την προαπαιτούμενη προσωρινή άδεια εργασίας (ισχύος ενός έτους) που εκδιδόταν από τα αντίστοιχα ελληνικά προξενεία των χωρών αναχώρησης, η οποία ίσχυε από το Νόμο του 1929, παρέμεινε και συμπληρωνόταν από μια σειρά από απαγορεύσεις και ποινικοποιήσεις, που απευθύνονταν στους μη νόμιμα διαμένοντες στο ελληνικό έδαφος αλλοδαπούς.

Επρόκειτο, σε γενικές γραμμές, για μια αστυνομικού τύπου και απολύτως αμυντικής προσέγγισης, της οποίας στόχος ήταν να εμποδιστεί και να αποθαρρυνθεί ο μεγάλος αριθμός αλλοδαπών τρίτων χωρών στο να εγκατασταθούν στην Ελλάδα ή να φύγουν από αυτήν. Ενδεικτικά, ο Νόμος παραχωρούσε στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης πλήρη εξουσία – εξουσιοδότηση για τη διαχείριση της μετανάστευσης και της εφαρμογής του νόμου. Επίσης, ο νομοθέτης διέταξε την δημιουργία ειδικών ομάδων για τη «δίωξη παράνομων αλλοδαπών» και για την απέλασή τους. Αυτή η πρώτη προσέγγιση ευθυγραμμιζόταν με την ΕΕ, αντικατοπτρίζοντας μια αμυντική διάσταση απέναντι σ' αυτό το φαινόμενο, παντελή απουσία κατανόησης της έκτασης αλλά και του πολύπλοκου χαρακτήρα της στην Ελλάδα, αλλά και άρνηση για την κατάρτιση ενός βραχυπρόθεσμου και μακροπρόθεσμου σχεδιασμού μιας ολοκληρωμένης μεταναστευτικής πολιτικής.

Η αναποτελεσματικότητα αυτής της αμυντικού τύπου περιοριστικής πολιτικής, της οποίας τα αστυνομικά μέτρα και ο γραφειοκρατικός μηχανισμός δεν επέφεραν την έξοδο των μεταναστών από τη χώρα – αλλά ούτε και απέτρεψαν την είσοδο νέων μεταναστών, υποχρέωσαν την Ελληνική Πολιτεία να υιοθετήσει το Πρώτο Πρόγραμμα Νομιμοποίησης 6 χρόνια αργότερα! Μόλις το 1997 με το Προεδρικά Διατάγματα 358/1997 και 359/1997 τα οποία ίσχυσαν το 1998. (VPRC, Η Ελληνική Νομοθεσία για τη Μετανάστευση: Η Εξέλιξη μιας Πολιτικής Ελέγχου, σελ. 46-47, Στάσεις της Ελληνικής Κοινωνίας, 2006).

Βλέπουμε, ότι στην Ελλάδα η νομοθετική διαδρομή σε θέματα μετανάστευσης ακολούθησε – καθυστερημένα – μια κοινωνική πραγματικότητα υπό διαρκή εξέλιξη. Κατά την πρώτη περίοδο, ο *Νόμος 1975/1991* και τα *Π.Δ. 358/1997* και *359/1997* ρύθμιζαν την καταγραφή και σε συνέχεια τη νομιμοποίηση των αντικανονικών μεταναστών (λευκή και πράσινη κάρτα), ενώ η εφαρμογή της πολιτικής των «μαζικών ελέγχων νομιμότητας» είχε δεδηλωμένο στόχο τη συγκράτηση του μεταναστευτικού ρεύματος και την κατά το δυνατό αμεσότερη επαναπροώθηση των αντικανονικών μεταναστών. Τα πρώτα νομοθετικά εγχειρήματα κινούνταν σε μια αποτρεπτική και κατασταλτική λογική και αποσκοπούσαν κυρίως στη μείωση της αριθμητικής δυσαναλογίας μεταξύ νομίμων και αντικανονικών μεταναστών.

Η κατοχύρωση της δημόσιας ασφάλειας και η καταπολέμηση της αντικανονικής μετανάστευσης μεταβλήθηκαν, με άλλα λόγια, σε συνώνυμα άσκησης κατασταλτικών πολιτικών και σε ορισμένες περιπτώσεις σε μηχανισμούς μηδενικής ανοχής, εν απουσία ολοκληρωμένης και μακροπρόθεσμης μεταναστευτικής πολιτικής (Ξ. Κοντιάδης – Θ. Παπαθεοδώρου, Η μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής Πολιτικής, σελ. 54, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, εκδ. Παπαζήση, 2007).

Με βάση το Π.Δ. 358/1997, από τους 370000 παράνομους μετανάστες οι 213000 έλαβαν προσωρινή άδεια παραμονής και πέρασαν στη δεύτερη φάση νομιμοποίησης συμπληρώνοντας τις απαιτούμενες ημέρες εργασίας (αριθμός ενσήμων δηλαδή), όπου μπορούσαν να αποκτήσουν την πολυπόθητη πράσινη κάρτα, η οποία ίσχυε ανάλογα με την περίπτωση από 1 έως 3 χρόνια. Μεταφράζοντας τη διαδικασία σε ποσοστά, το 40% των αλλοδαπών που συμμετείχαν στο Πρώτο Πρόγραμμα Νομιμοποίησης νομιμοποιήθηκαν και το 60% παρέμεινε σε καθεστώς παρανομίας.

Το 1999 τέθηκε σε ισχύ η εφαρμογή του μέτρου περί «μαζικού ελέγχου νομιμότητας», που είχε σαν στόχο την «εκκαθάριση» της χώρας από τους παράνομα διαμένοντες μετανάστες και ως αποτέλεσμα τη σύλληψη και την απέλαση δεκάδων χιλιάδων αλλοδαπών, σύμφωνα με τη λογική της «μηδενικής ανοχής». Οι επιχειρήσεις απέλασης συνεχίστηκαν έως και το 2001, όπου περισσότεροι από 2 εκατ. αλλοδαποί μη νόμιμα διαμένοντες απελάθηκαν. Το 1999 η Ελλάδα κατείχε την πρώτη θέση στην Ευρώπη με ποσοστό 46% στην αναλογία φυλακίσεων ημεδαπών και αλλοδαπών, ενώ σύμφωνα με έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το 2001, το 25% των τροφίμων φυλακών σε κράτη μέλη της Ένωσης ήταν αλλοδαποί και 50% για την Ελλάδα (VPRC, Η Ελληνική Νομοθεσία για τη Μετανάστευση: Η Εξέλιξη μιας Πολιτικής Ελέγχου, σελ. 46-47, Στάσεις της Ελληνικής Κοινωνίας, 2006).

#### 4.13 Ο Νόμος 2910/2001.

Ο συγκεκριμένος νόμος άνοιξε το δρόμο για το Δεύτερο Πρόγραμμα Νομιμοποίησης, αποτελώντας σταθμό στη θεσμοθέτηση μιας νομοθεσίας για τη μετανάστευση. Ωστόσο, η νέα αυτή προσπάθεια μαρτυρούσε τη σύγχυση μεταξύ μεταναστευτικής πολιτικής και αντιεγληματικής / ποινικής πολιτικής, δύο διαστάσεις που ουσιαστικά ήταν όψεις του ίδιου νομίσματος. Στο νέο νόμο συνδυάζονταν τα άρθρα 19-24, που αφορούσαν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις για την απόκτηση της άδειας εργασίας και παραμονής για τους μελλοντικούς μετανάστες, με τα Προεδρικά Διατάγματα του 1997 (άρθρα 66-67), τα οποία διακήρυσσαν τη διεξαγωγή ενός Δεύτερου Προγράμματος Απογραφής και Νομιμοποίησης, μια δεύτερη ευκαιρία νομιμοποίησης για τους αλλοδαπούς που διέμεναν στη χώρα μας υπό παράνομο καθεστώς.

Ταυτόχρονα, ο Νόμος 2910 εισήγαγε μια σειρά μέτρων όπως:

- 1) *Η αποσαφήνιση των ορισμών «μετανάστη και πρόσφυγα»,*
- 2) *Η ίδρυση των πρώτων οργάνων / υπηρεσιών αρμόδιων αποκλειστικά για θέματα μετανάστευσης,*
- 3) *Η είσοδος αλλοδαπών εργαζομένων στη χώρα έχοντας προηγουμένως καταβάλλει αίτηση στο ελληνικό προξενείο της χώρας τους,*
- 4) *Η μείωση της ελάχιστης διάρκειας παραμονής ως προϋπόθεσης για την απόκτηση άδειας αόριστης διάρκειας, σε συνδυασμό με τη συνδρομή του ΟΑΕΔ.*

Επίσης, θεσπίζονταν μια σειρά δικαιωμάτων, όπως:

- 1) Η πρόσβαση των παιδιών των αλλοδαπών στην εκπαίδευση,
- 2) Τα ίσα δικαιώματα μεταξύ Ελλήνων και αλλοδαπών τρίτων χωρών σε ό,τι αφορά τη νόμιμη εργασία και την κοινωνική ασφάλιση,
- 3) Τη διευκόλυνση στις διαδικασίες οικογενειακής επανένωσης κλπ.

Τέλος, ξενοφοβικές ή ρατσιστικές συμπεριφορές / πράξεις γίνονται ποινικά αδικήματα.

Παρ' όλα αυτά, το κείμενο παρέμενε ελλιπές σε ό,τι αφορούσε πάγια δικαιώματα, θέτοντας παράλληλα, πολλούς περιοριστικούς όρους και απαγορευτικές προϋποθέσεις. Ακόμα και στην περίπτωση θέσπισης του δικαιώματος των αλλοδαπών παιδιών στη δημόσια εκπαίδευση, τέθηκε ως όρος η προσκόμιση εγγράφων που οι γονείς δεν ήταν πάντα σε θέση να διαθέσουν, δίνοντας έτσι τη δυνατότητα σε διευθυντές σχολείων να αρνηθούν, με το πρόσχημα ελλিপών στοιχείων, την εγγραφή κάποιων παιδιών στα σχολεία της χώρας. Έτσι, βλέπουμε ότι το συγκεκριμένο νομοθέτημα καθρέφτιζε τη βούληση του κράτους να αποθαρρύνει τους αλλοδαπούς κατά τη διαδικασία νομιμοποίησής τους, η οποία ήταν ιδιαίτερα δαιδαλώδης και εξαιρετικά ακριβή.

Η Δεύτερη Φάση Νομιμοποίησης και τρεις μήνες μετά τον Αύγουστο του 2001, 351000 χιλιάδες αλλοδαποί κατέθεσαν τα χαρτιά τους για να αποκτήσουν σε πρώτη φάση μια προσωρινή κάρτα παραμονής. Στην Αττική κατατέθηκαν 153282 χιλιάδες αιτήσεις εκ των οποίων οι 80000 χιλιάδες ήταν αλβανικής υπηκοότητας. Όσοι απόκτησαν προσωρινή κάρτα παραμονής, κλήθηκαν να ανανεώσουν την αίτησή τους για να αποκτήσουν μια άδεια, που αυτή τη φορά ίσχυε για ένα χρόνο και να καταθέσουν αίτηση για απόκτηση άδειας εργασίας – προσκομίζοντας ως αποδεικτικό τη σύμβαση εργασίας τους και τα απαραίτητα έγγραφα που πιστοποιούσαν τη συνεισφορά τους στον εκάστοτε ασφαλιστικό φορέα του επαγγελματικού τους τομέα – άδεια που και αυτή ίσχυε για ένα χρόνο.

Η εν λόγω διαδικασία προκάλεσε φοβερό χάος μπροστά στις Νομαρχίες, κυρίως από τις δυσκολίες των αρμοδίων υπαλλήλων να ερμηνεύσουν το νόμο, ο οποίος προέβλεπε δεκάδες περιπτώσεις, αναγκάζοντας το κράτος να επιμηκύνει την περίοδο ισχύος των προσωρινών αδειών που είχαν δοθεί κατά την πρώτη φάση νομιμοποίησης (Ιανουάριος 2002, Απρίλιος 2002, Ιανουάριος 2003). Επίσης, λόγω της πολυπλοκότητας των άρθρων του αλλά και της γραφειοκρατίας, πολλές άδειες παραμονής εκδίδονταν και παραλαμβάνονταν αφού είχαν λήξει! Στο συγκεκριμένο ζήτημα πήρε θέση ο Συνήγορος του Πολίτη ο οποίος ζήτησε η έναρξη ισχύος των



αδειών να ξεκινάει από τη στιγμή της παραλαβής τους, πράγμα που κακώς απορρίφθηκε κι έτσι η χώρα μας έγινε η μόνη στην ΕΕ που εξέδιδε ληγμένες κάρτες παραμονής (VPRC, Η Ελληνική Νομοθεσία για τη Μετανάστευση: Η Εξέλιξη μιας Πολιτικής Ελέγχου, σελ. 50-51, Στάσεις της Ελληνικής Κοινωνίας, 2006).

Ο συγκεκριμένος νόμος αν και ήταν σχετικά βελτιωμένος από τον προηγούμενο, επιχείρησε όπως είδαμε ανεπιτυχώς να ρυθμίσει ζητήματα κοινωνικής ένταξης των μεταναστών, όσον αφορά την παιδεία, την υγεία, την οικογενειακή κατάσταση και την εργασία. Οι αλληπάλληλες τροποποιήσεις του νόμου με το Ν. 3068/2002 (άρθρο 15), το Νόμο 3074/2002 (άρθρο 11), το Νόμο 3103/2003 (άρθρο 23) το Νόμο 3146/2002 (άρθρο 8), το Νόμο 3169/2003 (άρθρο 10) και το Νόμο 3242/2004 (άρθρο 25), πολλαπλασίασαν τις εμβλωματικές λύσεις, δημιούργησαν δυσλειτουργίες εξαιτίας της πολυνομίας και τέλος επέτειναν την ανασφάλεια των δικαιωμάτων των μεταναστών.

Κάτω από αυτά τα δεδομένα, ο **Νόμος 3386/2005** φιλοδόξησε να δημιουργήσει ένα πλαίσιο άσκησης της μεταναστευτικής πολιτικής εστιάζοντας θεωρητικά το ενδιαφέρον του στο τρίπτυχο **νομιμότητα – ασφάλεια δικαιωμάτων – κοινωνική ένταξη**. Δημιούργησε νέες κατηγοριοποιήσεις και έθεσε πολλαπλές προϋποθέσεις για τη διαμονή των μεταναστών, επιδιώκοντας να εξορθολογήσει το κανονιστικό πλαίσιο και να απομακρυνθεί από τη λογική των εκτάκτων παρεμβάσεων. Έτσι, οι νέοι άξονες της μεταναστευτικής πολιτικής της Ελληνικής Πολιτείας συνοψίζονταν κατ' αρχάς στην αντιμετώπιση του φαινομένου στο πλαίσιο της κοινοτικής πολιτικής, κατόπιν στο σεβασμό των αρχών της δημοκρατίας και της ανοιχτής κοινωνίας και τέλος στην ορθολογική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών σε συνάφεια με τη σταθερότητα του νομικού καθεστώτος που διέπει τους μετανάστες, τον εκσυγχρονισμό των διοικητικών δομών και τη μείωση της γραφειοκρατίας.

#### 4.14 Ο Νόμος 3386/2005.

Ο Νόμος 3386/2005 συνιστά το τρίτο κατά σειρά νομοθετικό εγχείρημα της τελευταίας δεκαπενταετίας στο πεδίο της μεταναστευτικής πολιτικής και αποτυπώνει τόσο την ελληνική εμπειρία διαχείρισης του μεταναστευτικού φαινομένου όσο και τις στρατηγικές και πολιτικές επιλογές που έχει υιοθετήσει η Ελλάδα στο πλαίσιο της γενικότερης μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ.

Κοινός παρονομαστής της εθνικής και της κοινοτικής μεταναστευτικής πολιτικής παραμένει ο διαχωρισμός μεταξύ των νομίμων και των αντικανονικών μεταναστών, η ευνοϊκή μεταχείριση των πρώτων – μέσω της αρχής της δίκαιης μεταχείρισης – η αναγνώριση σε αυτούς προοπτικών ενσωμάτωσης στη χώρα καθώς και η λήψη αποτρεπτικών μέτρων για την αντικανονική μετανάστευση.

Η εν λόγω πολιτική υπακούει στον αναγκαίο νομικό ορθολογισμό και υπαγορεύεται από τις Οδηγίες και τους Κανονισμούς της «κοινοτικοποιημένης» πολιτικής πλέον μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ. Κύριοι στόχοι της είναι η κατοχύρωση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη της ΕΕ – μέσω της σταθεροποίησης και παγίωσης του νομοθετικού πλαισίου - , η καταπολέμηση των διακρίσεων, η ανάπτυξη πολιτικών ένταξης και η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών (Ξ. Κοντιάδης – Θ. Παπαθεοδώρου, Η μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής Πολιτικής, σελ. 51-52-55-56, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, εκδ. Παπαζήση, 2007).

Ο Νόμος αυτός αφορά κυρίως τις προϋποθέσεις για την απόκτηση άδειας παραμονής. Υπήκοοι τρίτων χωρών θα αποκτούσαν άδεια παραμονής μόνο όσοι διέμεναν στην Ελλάδα μέχρι και τις 31/12/2004 και εφόσον δεν αποτελούσαν κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια της χώρας. Οι αλλοδαποί έπρεπε να διαθέτουν τα εξής:

- 1) Βίζα,
- 2) Την ημερομηνία κατάθεσης αίτησης άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους,
- 3) Την προσκόμιση ενός αριθμού φορολογικού μητρώου (Α.Φ.Μ.),
- 4) Έγγραφο ενός ασφαλιστικού ταμείου που να βεβαίωνε τη συνεισφορά του αιτούντος στο ταμείο που να αντιστοιχεί σε 150 μέρες εργασίας,
- 5) Έγγραφο στο οποίο να αναγράφεται η ημερομηνία απόρριψης της αίτησης πολιτικού ασύλου.

Η άδεια παραμονής που θα ελάμβαναν θα ίσχυε για ένα χρόνο και θα είχε και την αξία άδειας εργασίας. Επίσης, για κάθε παιδί από 14 χρονών και άνω θα εκδιδόταν ατομική άδεια παραμονής καθώς και στον / στην σύζυγο του / της αιτούντος / αιτούσης, εφόσον διέμενε μαζί του / της στην Ελλάδα. Τέλος, τα παιδιά κάτω των 14 ετών θα συνδέονταν με την άδεια παραμονής του αιτούντος γονέα.

Ο Νόμος απόκλειε εξαρχής από το δικαίωμα στη νομιμοποίηση όσους διέμεναν χρόνια στην Ελλάδα αλλά δεν είχαν επίσημα έγγραφα (διαβατήρια, ταυτότητα) και στη χώρα τους δεν υπήρχε ελληνική πρεσβεία ή προξενείο, καθώς και όσοι ήρθαν στην Ελλάδα μετά τις 31/12/2004.

Ο νομοθέτης επέβαλε σε κάθε εργαζόμενο αλλοδαπό να δηλώνει στο δημαρχείο του τόπου διαμονής του, τη φύση της εργασίας του ώστε να λάβει άδεια παραμονής ενός έτους για τη φύση της εργασίας και μόνο καθώς και για τη γεωγραφική περιφέρεια όπου υπάγεται η εργασία του και μόνο. Επίσης, δεν δικαιούνταν να αλλάξουν εργασία ή γεωγραφική περιοχή και αν είχαν την επιθυμία να τα αλλάξουν αυτά έπρεπε να το δηλώσουν στις αρμόδιες αρχές καθώς η άδεια που τους είχε παραχωρηθεί έπαυε να ισχύει.

Σε ό,τι αφορά την οικογενειακή επανένωση, αφού προσκομίζονταν όλα τα αποδεικτικά έγγραφα νόμιμης και συνεχούς διαμονής στη χώρα για δύο χρόνια, έπρεπε παράλληλα να προσκομίζεται και φορολογική δήλωση που θα αποδείκνυε τις σταθερές χρηματικές πηγές, αρκετές για τη συντήρηση των οικογενειών τους. Το ελάχιστο εισόδημα που έπρεπε να δηλώνεται ήταν 11000€ για οικογενειακή επανένωση της γυναίκας του και ενός παιδιού.

Ακόμα στο Κεφάλαιο III του Νόμου που έχει ως Τίτλο «Κοινωνική Ένταξη» δεν υπενθυμιζόταν τίποτα άλλο εκτός από το δικαίωμα στην «*ισότιμη συμμετοχή των αλλοδαπών τρίτων χωρών στην οικονομική, κοινωνική και πολιτισμική ζωή της χώρας*»{...}*«με παράλληλη διατήρηση της εθνικής τους ταυτότητας»*, ενώ αναγγελλόταν ένα «*Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης*», το οποίο αποτελούταν από τους ακόλουθους πυλώνες:

- 📖 **Την πιστοποιημένη γνώση της ελληνικής γλώσσας,**
- 📖 **Την επιτυχή παρακολούθηση εισαγωγικών μαθημάτων σχετικά με την ιστορία, τον πολιτισμό και τον τρόπο ζωής της ελληνικής κοινωνίας,**
- 📖 **Την ένταξη στην ελληνική αγορά εργασίας και,**
- 📖 **Την ενεργό κοινωνική συμμετοχή.**

Είναι χαρακτηριστικό ότι το πρόγραμμα παρέμεινε ασαφές για μια διετία τόσο σε θέμα χρηματοδότησης όσο και την έναρξη ισχύος του. Επίσης:

⊕ **Δεν προβλεπόταν κανένα πολιτικό δικαίωμα στους νόμιμα διαμένοντες αλλοδαπούς.** Το δικαίωμα στην ψήφο στις δημοτικές εκλογές δεν αναφερόταν

πουθενά, ούτε άλλωστε και το δικαίωμα του εκλέγεσθαι στις εθνικές εκλογές. Σε ό,τι αφορά το τελευταίο ο νόμος έρχεται σε πλήρη αντίθεση με Οδηγία της ΕΕ.

⊗ **Δεν προβλέπονταν ειδικά δικαιώματα για τους επί μακρόν διαμένοντες**, ούτε και μείωση του κόστους ανανέωσης της άδειας παραμονής τους.

Σε ότι αφορά τα δύο αυτά θέματα ο Υπουργός Εσωτερικών στη Βουλή των Ελλήνων το 2005 αναφέρθηκε «στο διαμορφούμενο καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων στην Ελλάδα, το οποίο επιτρέπει να είναι και ο προθάλαμος, όχι μόνο για την ένταξη αλλά και για όσους θέλουν να αποκτήσουν ελληνική ιθαγένεια» {...} «Ιδίως όμως πρέπει να χορηγηθούν τα πολιτικά δικαιώματα που προβλέπει το Σύνταγμα, δηλαδή τα δικαιώματα που προϋποθέτουν συμμετοχή στις δημοτικές και νομαρχιακές εκλογές<sup>63</sup>». Πάντως, αν και αυτά τα θέματα έχουν επανέλθει πολλές φορές προς συζήτηση, **δεν υπάρχει ακόμα σαφής απάντηση** ως προς την τροποποίηση του νόμου και την εισαγωγή του δικαιώματος ψήφου και εκλογιμότητας, αλλά και των ειδικών διατάξεων για τους επί μακρόν διαμένοντες. Ακόμα:

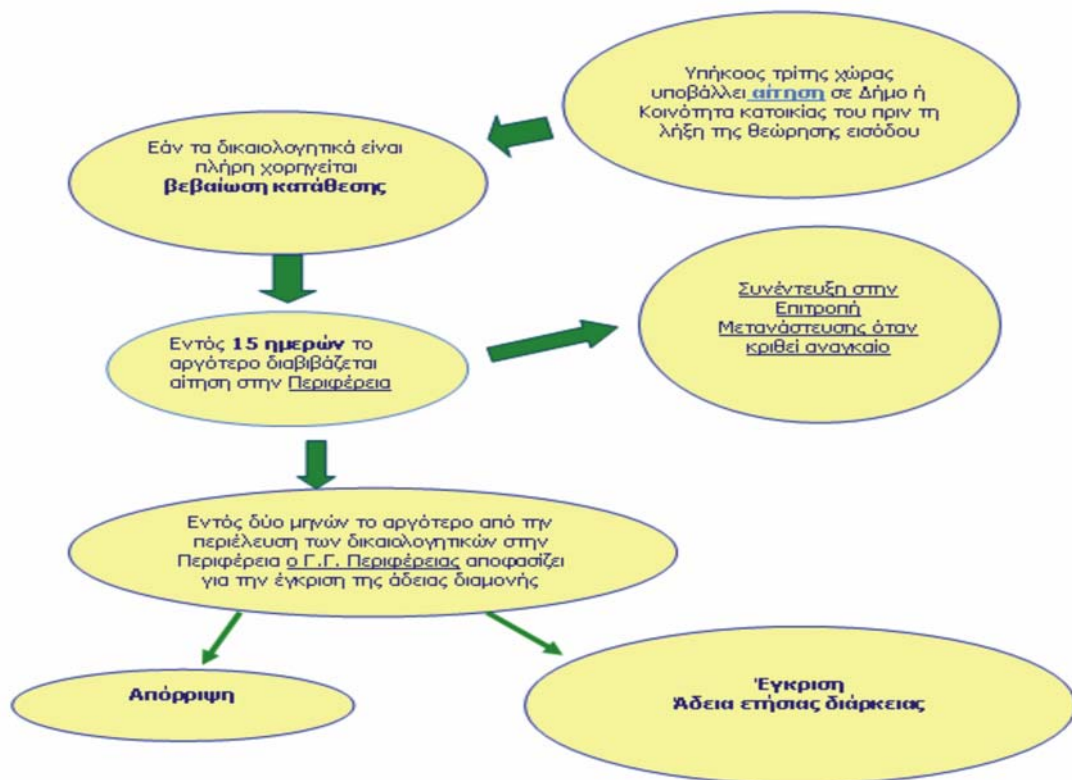
⊗ **Δεν προβλέπονταν ειδικές διατάξεις ως προς το δικαίωμα απόκτησης της ελληνικής υπηκοότητας.**

⊗ **Ο Νόμος περιορίζει δραματικά την ελευθερία μετακίνησης αλλά και εργασίας** των αλλοδαπών τρίτων χωρών, αφού τους υποχρέωνε να διαμένουν και να εργάζονται σε συγκεκριμένη ιδιότητα – αυτοί και τα μέλη της οικογένειάς τους – στο Νομό για τον οποίο εκδόθηκε η άδεια παραμονής και εργασίας, και αυτό, καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος της (VPRC, Η Ελληνική Νομοθεσία για τη Μετανάστευση: Η Εξέλιξη μιας Πολιτικής Ελέγχου, σελ. 54-57, Στάσεις της Ελληνικής Κοινωνίας, 2006).

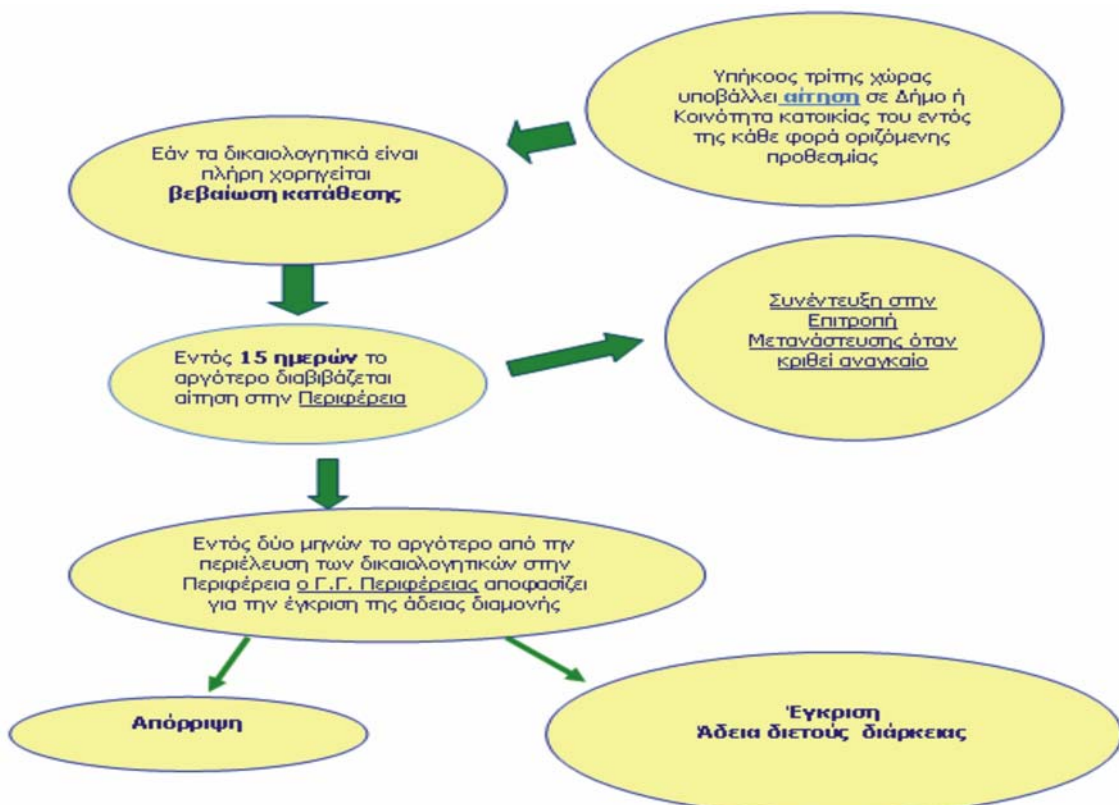
Αναλυτικά οι γενικές προϋποθέσεις για χορήγηση άδειας διαμονής έχουν ως εξής:

---

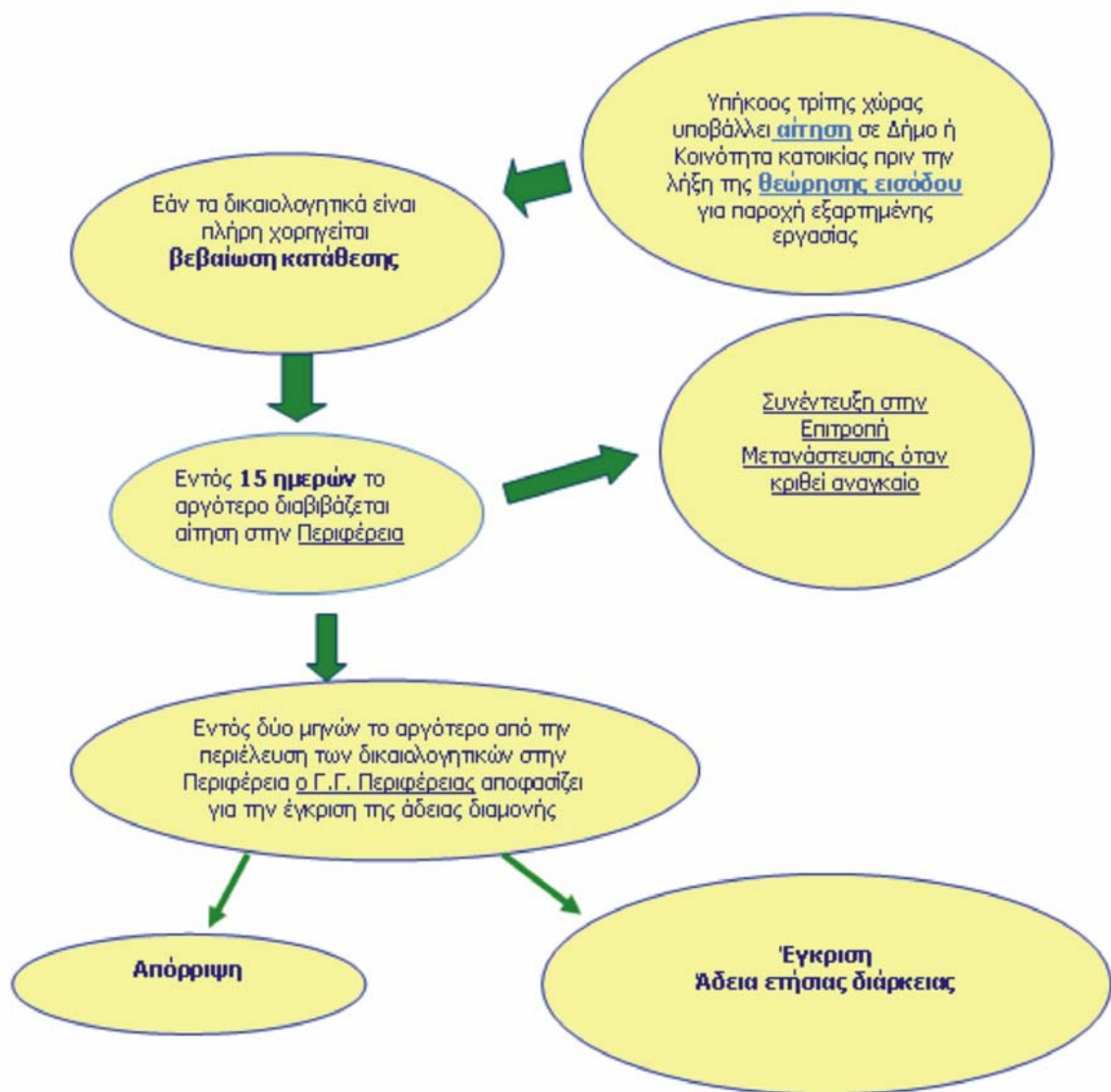
<sup>63</sup> Ομιλία Προκόπη Παυλόπουλου στη Βουλή των Ελλήνων στις 17/11/2005.



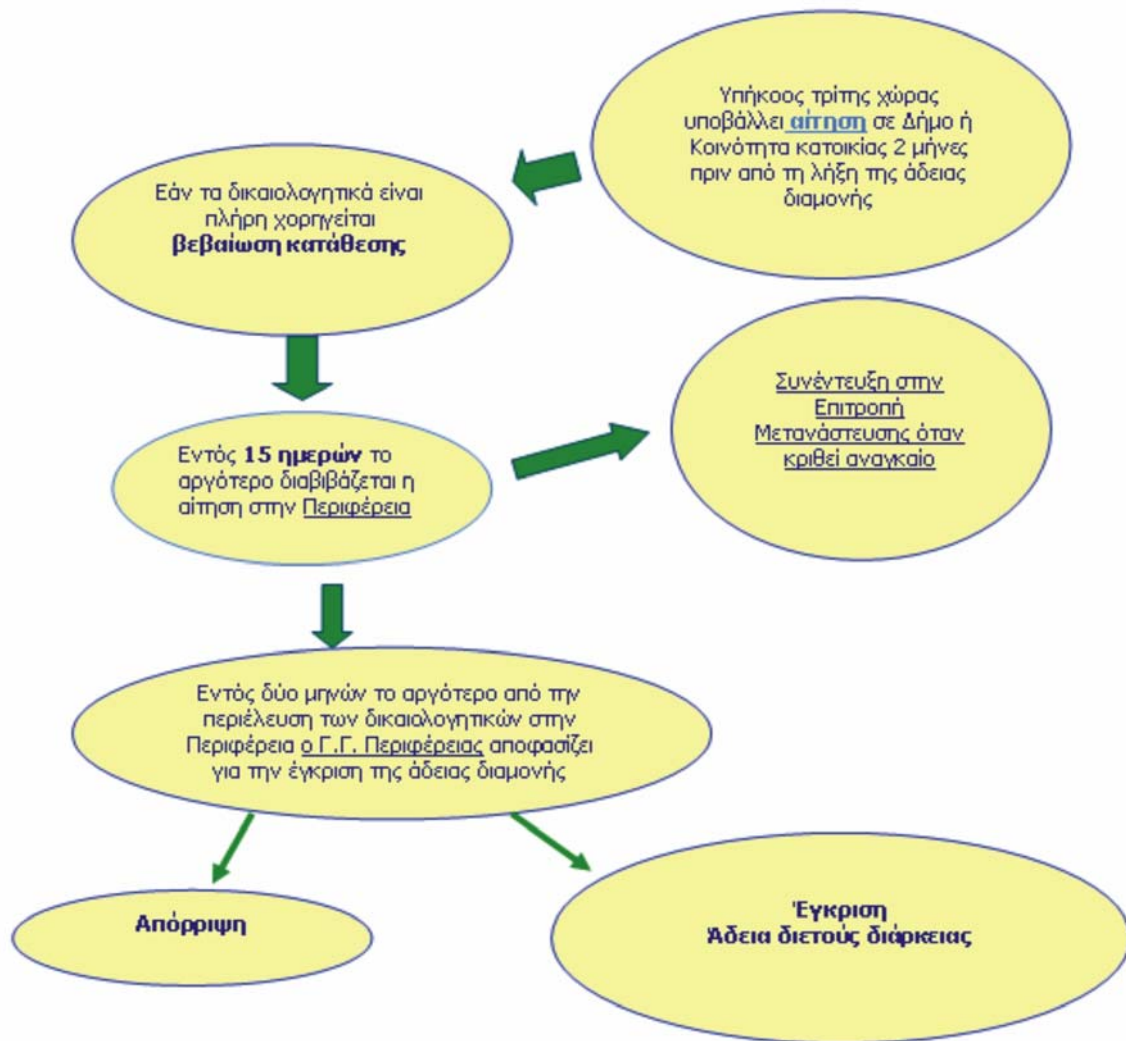
Οι γενικές προϋποθέσεις για **ανανέωση της άδειας διαμονής** έχουν ως εξής:



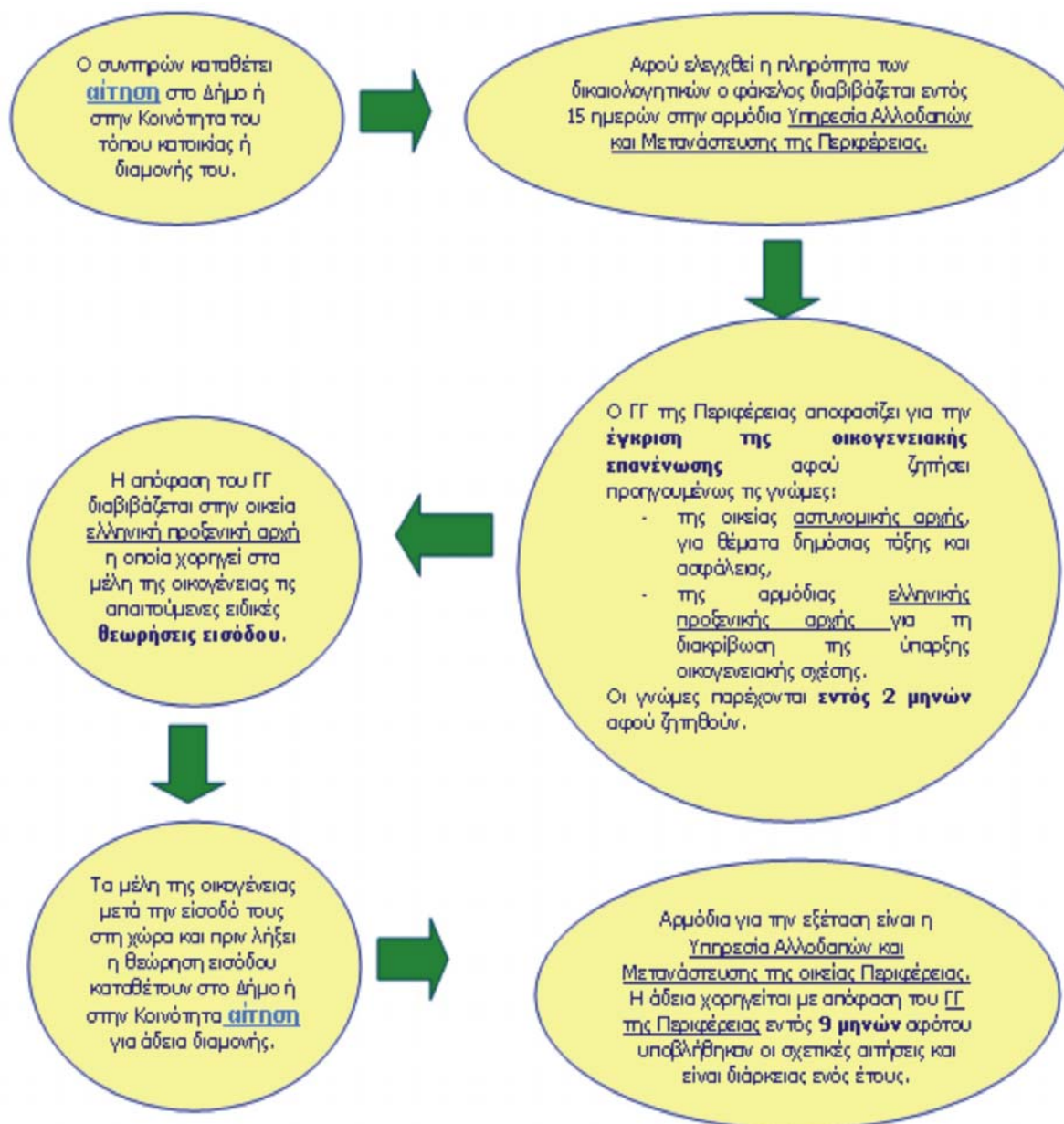
Η διαδικασία για χορήγηση άδειας διαμονής / εξαρτημένης εργασίας έχει ως εξής:



Η διαδικασία ανανέωσης άδειας διαμονής / εξαρτημένης εργασίας έχει ως εξής:

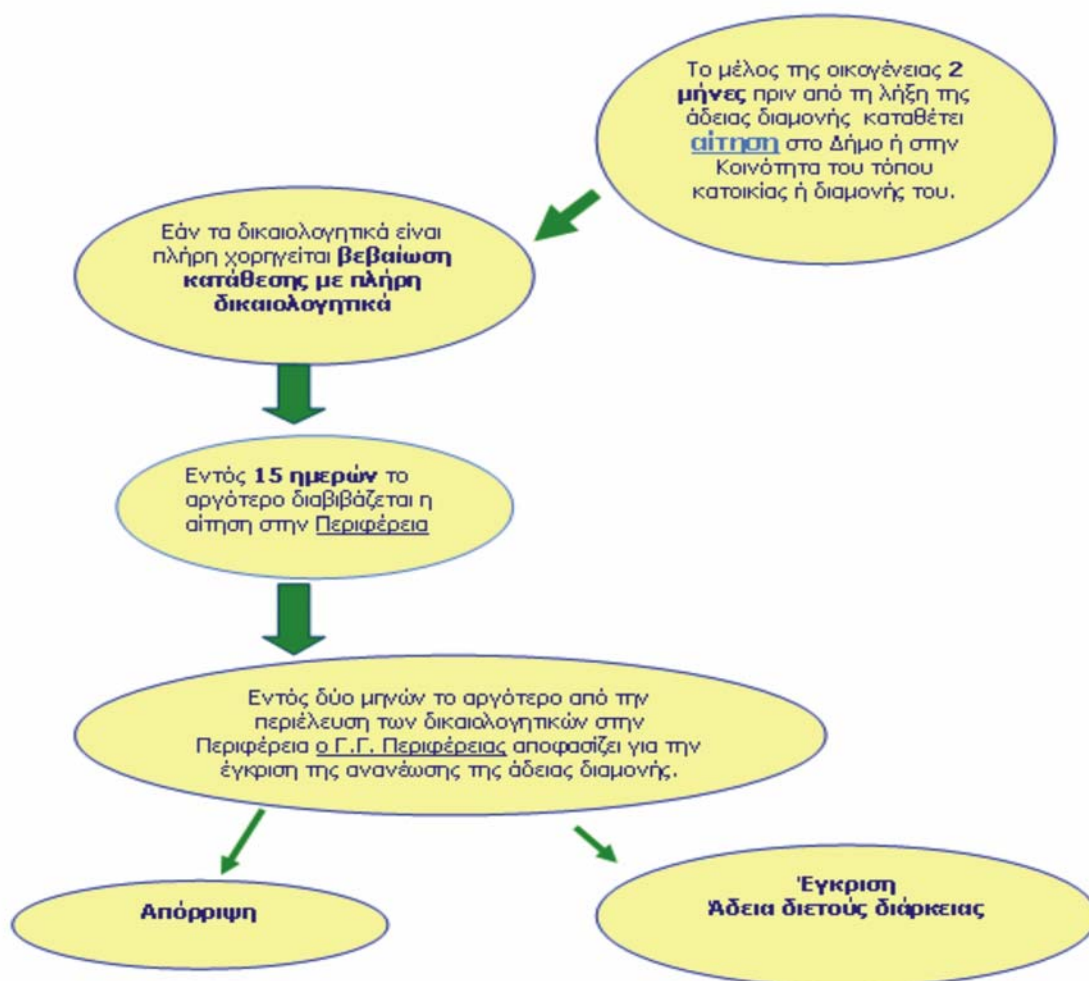


Η διαδικασία χορήγησης άδειας διαμονής για λόγους οικογενειακής επανένωσης έχει ως εξής:



Η διαδικασία ανανέωσης άδειας διαμονής για λόγους οικογενειακής επανένωσης έχει ως εξής:





Για το συγκεκριμένο Νόμο δριμεία κριτική άσκησε η *Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου*, χαρακτηρίζοντάς το αντιενταξιακό, διότι δεν ενέπνεε μακροχρόνιο σχεδιασμό αλλά παρέμεινε σε μια λογική διαχείρισης ή και ανάσχεσης του μεταναστευτικού φαινομένου, μέσω της μετάκλησης εργαζομένων για προκαθορισμένες θέσεις εργασίας κατά τα πρότυπα των βιομηχανικών χωρών του 20<sup>ου</sup> αιώνα.

Παράλληλα, κατέκρινε την ενίσχυση του κατασταλτικού χαρακτήρα της μεταναστευτικής πολιτικής, καθώς ο νέος νόμος καθιστά την επίταση της αστυνόμευσης βασική παράμετρο για την αντιμετώπιση του φαινομένου. Ακόμα, η μη πρόβλεψη συγκεκριμένων μέτρων για την ένταξη των μεταναστών κρίνεται ως απαράδεκτη, διότι δεν αναφέρεται σαφώς κανένας όρος ενσωμάτωσης που πρέπει να πληρούν οι μετανάστες. Το κριτήριο «επαρκούς γνώσης» της ελληνικής γλώσσας καταλείπει περιθώρια δυσανάλογης εφαρμογής, ενώ η απαίτηση γνώσεων ελληνικής

ιστορίας και πολιτισμού μπορεί να οδηγήσει σε αυθαιρεσίες (Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, σελ.2-4, Εθνικός Διάλογος για τη Μετανάστευση, 1/8/2005). Επομένως, ο εν λόγω νόμος δεν μπορεί να χαρακτηριστεί νομιμοποιητικός γιατί το νέο πρόγραμμα νομιμοποίησης αμνηστεύει ακόμη μια φορά τους εργοδότες της αδήλωτης εργασίας κι επιβαρύνει τους μετανάστες για την καταβολή των ασφαλιστικών εισφορών που αντιστοιχούν στην εργασία τους, χωρίς να αντιμετωπίζει μακροπρόθεσμα τις αιτίες της έκπτωσης τους από τη νομιμότητα διαμονής και απασχόλησης.

#### 4.15 Ο Νόμος 3536/2007.

Ο συγκεκριμένος Νόμος δεν κατήργησε τον προηγούμενο απλά ήρθε συμπληρωματικά και τροποποίησε κάποια άρθρα του. Δηλαδή, με το νέο νόμο πλέον ο κάτοχος άδειας διαμονής για εργασία μπορεί πια να εργαστεί σε άλλο νομό της ίδιας ή διαφορετικής Περιφέρειας μετά την πάροδο ενός έτους από τη χορήγηση της αρχικής άδειας διαμονής και χωρίς την ανάγκη έκδοσης σχετικής έγκρισης.

Σημειώνεται δε, ότι στο πλαίσιο αυτής της διάταξης, η περίπτωση κατά την οποία ο υπήκοος τρίτης χώρας δεν μπορεί να εργαστεί σε άλλο νομό της ίδιας ή διαφορετικής Περιφέρειας κατά τη διάρκεια ισχύος της αρχικής άδειας διαμονής, αφορά **μόνο σε υπηκόους τρίτων χωρών που εισέρχονται στην Ελλάδα με τη διαδικασία της μετάκλησης**. Ακόμα, παρέχεται δικαίωμα νομιμοποίησης σε ειδικές κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών που διέμεναν μέχρι την 31/12/2004 κι εξακολουθούν έκτοτε να διαμένουν μη νόμιμα στη χώρα, εφόσον καλύπτουν τις προϋποθέσεις που θέτει ο Νόμος (**Νόμος 3526/2007, ΦΕΚ 42/Α/23/2/2007**).

Στους υπηκόους τρίτων χωρών που υπάγονται στις παραπάνω διατάξεις η άδεια διαμονής που τους χορηγείται επέχει θέση άδειας εργασίας κι έχει ετήσια ισχύ. Οι κάτοχοι των αδειών αυτών μπορούν να έχουν πρόσβαση στη μισθωτή απασχόληση σε οποιονδήποτε νομό της χώρας, **δεν έχουν όμως δικαίωμα άσκησης ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας**.

Μερικές ακόμα, από τις θετικές ρυθμίσεις που εισάγονται είναι η κατάργηση του παραβόλου για ανηλίκους, η δυνατότητα εξαγοράς των ενσήμων μέχρι 20%, μέχρι ένα μήνα εκπρόθεσμη κατάθεση αιτήσεων ανανέωσης και δικαίωμα νομιμοποίησης σε γυναίκες και παιδιά με όριο την 31/12/2004. Επίσης, προβλέφθηκε, όπως έχει αναφερθεί η θέσπιση της Εθνικής Επιτροπής για την Κοινωνική Ένταξη

των Μεταναστών<sup>64</sup> που αποτελείται από 30 μέλη αλλά απουσιάζει η ισότιμη και άμεση συμμετοχή των μεταναστών (Χ. Κασίμης-Δ. Σερεμέτης, σελ. 32, Το Μεταναστευτικό Φαινόμενο στην Ελλάδα, INTERREG III B ARCHIMED, Κέρκυρα 7 Ιουνίου 2007).

#### 4.16 ☉☼\* Οι Μετανάστες Δεύτερης Γενιάς.

Στο συγκεκριμένο σημείο πρέπει να αναφερθεί ένα ζήτημα το οποίο λαμβάνει κοινωνικές διαστάσεις, και πολλές φορές προσλαμβάνει ρατσιστικές διαστάσεις εις βάρος των μεταναστών. **Δεν γίνεται να μιλάμε για μεταναστευτική πολιτική, για κοινωνική ένταξη και κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών, για ίσα δικαιώματα και ισότιμη συμμετοχή σε όλες τις εκφάνσεις του κοινωνικού γίνεσθαι, για ίση παρουσία ως άνθρωποι, αν δεν λαμβάνουμε υπόψη τα παιδιά μεταναστών δεύτερης και τρίτης γενιάς που γεννιούνται από τις εγκατεστημένες οικογένειές τους στις κοινωνίες υποδοχής και διαμένουν μόνιμα εκεί. Αυτά τα παιδιά δεν έχουν πολιτικά δικαιώματα, δεν έχουν όσες ευκαιρίες στην εκπαίδευση, κινδυνεύουν άμεσα με απέλαση και το κυριότερο, αν και έχουν γεννηθεί στη χώρα μας εντούτοις δεν έχουν επίσημα έγγραφα που να αποδεικνύουν ότι είναι έλληνες πολίτες. Δεν αποκτούν και δεν μπορούν να αποκτήσουν την ελληνική ιθαγένεια, φοιτούν σε ελληνικά σχολεία, μαθαίνουν την ελληνική ως μητρική τους γλώσσα κι όμως το ελληνικό κράτος τα αντιμετωπίζει ως ξένους δείχνοντας κάπως κακοτράχαλα μια ρατσιστική πλευρά του.**

---

<sup>64</sup> Συνεδρίαση, για δεύτερη φορά, η νεοσύστατη **Εθνική Επιτροπή για την Κοινωνική Ένταξη των Μεταναστών** υπό τον υπουργό Εσωτερικών, Προκόπη Παυλόπουλο. Κύριο αντικείμενο της συνεδρίασης αποτέλεσε η ενημέρωση για την **3η Σύνοδο του Παγκόσμιου Φόρουμ για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη καθώς το φθινόπωρο του 2009 η Ελλάδα θα αναλάβει την προεδρία της διοργάνωσής του.** Στην ομιλία του ο κ. Παυλόπουλος τόνισε πως η επιτυχία αυτής της συνόδου αποτελεί για τον ίδιο «εθνική υπόθεση» ενώ πρόσθεσε πως η επιλογή της Ελλάδας ως διοργανώτριας χώρας του φόρουμ αποτελεί ιδιαίτερη τιμή. Επιπλέον, τόνισε πως το παγκόσμιο συνέδριο θα δώσει την ευκαιρία στην Ελλάδα να ενισχύσει περαιτέρω τη διεθνή της θέση και αλλά και να αποκτήσει πρόσθετη τεχνογνωσία σε σημαντικά ζητήματα. Εκτός αυτού, το υπουργείο Εσωτερικών θα έχει τη δυνατότητα να οδηγήσει το διάλογο και την παγκόσμια προσπάθεια διαχείρισης του μεταναστευτικού φαινομένου σε ένα γόνιμο και αποτελεσματικό πλαίσιο συνεννόησης, με πλήρη σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα. Όπως ανακοίνωσε ο κ. Παυλόπουλος, το 2ο παγκόσμιο φόρουμ θα πραγματοποιηθεί στις Φιλιππίνες, τον Οκτώβριο του 2008 και η Ελλάδα θα έχει πλέον ενεργό συμμετοχή. Σε ότι αφορά τα θέματα που θα συζητηθούν αναφέρονται, μεταξύ άλλων, η ασφάλιση, νόμιμη μετανάστευση, η προστασία των δικαιωμάτων των εργαζόμενων μεταναστών, η θωράκιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου κ.α. Τέλος, ο υπουργός Εσωτερικών αναφέρθηκε στην ανάγκη μεταφοράς τεχνογνωσίας και υποστήριξης στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες έτσι ώστε να έχουν τη δυνατότητα προόδου και εξέλιξης ενώ έκανε λόγο για την ενθάρρυνση της ερευνητικής αλλά και επιστημονικής μετανάστευσης (<http://www.in.gr/news/article.asp?lngEntityID=869341>, 1/2/2008).

Αυτή η ρατσιστική πλευρά φαίνεται από τη στιγμή της γέννησής τους. Σύμφωνα με την ερμηνεία του νόμου, τα παιδιά των μεταναστών τα οποία γεννιούνται στη χώρα μας δεν μπορούν να αποκτήσουν πιστοποιητικό γέννησης, παρά μόνο ένα χαρτί νοσοκομείου, που επιτρέπει την εγγραφή του νεογέννητου στο ληξιαρχείο. Επιπλέον, σε μια πρόσφατη εγκύκλιο, προβλέπεται ότι για οποιαδήποτε εγγραφή σε ασφαλιστικό φορέα, παιδικό σταθμό ή σχολείο, το πιστοποιητικό γέννησης των παιδιών πρέπει να εκδοθεί από τη χώρα προέλευσης των γονέων, όσο μακριά κι αν βρίσκεται αυτή και ασχέτως από το χρόνο διαμονής των γονέων στην Ελλάδα! Δηλαδή, νόμιμοι και μη μετανάστες, για να αποκτήσουν το πιστοποιητικό γέννησης των παιδιών τους αναγκάζονται να ακολουθήσουν μια χρονοβόρα διαδικασία, η οποία προβλέπει μετάφραση της ληξιαρχικής πράξης γέννησης από το Υπουργείο Εξωτερικών, εγγραφή στα δημοτολόγια της χώρας προέλευσης (κάτι ιδιαίτερα πολύπλοκο, όταν οι γονείς δεν είναι παρόντες και δεν υπάρχουν άλλοι συγγενείς να το φροντίσουν). Στην περίπτωση δε που οι γονείς διώκονται στη χώρα τους ή η πατρίδα τους βρίσκεται σε εμπόλεμη κατάσταση, η συγκεκριμένη διαδικασία καθίσταται ανέφικτη, με αποτέλεσμα σε αρκετές περιπτώσεις τα παιδιά των μεταναστών να φαίνεται ότι γεννήθηκαν **«στη χώρα του ποτέ και του πουθενά»!** Η έλλειψη πιστοποιητικού γεννήσεως συνοδεύει τα παιδιά για όλη τους τη ζωή. Δυσχεραίνει τη δυνατότητα να αποκτήσουν στην ενηλικίωσή τους άδεια παραμονής στη χώρα που γεννήθηκαν, μεγάλωσαν και πήγαν σχολείο. Στη συνέχεια, αποκλείει τη δυνατότητα πρόσβασης στην ανώτατη εκπαίδευση, ακόμη και τη σύναψη γάμου και δημιουργεί προβλήματα στις όποιες συναλλαγές με το Δημόσιο. Με λίγα λόγια δημιουργεί μια γενιά μεταναστών β' κατηγορίας, μια γενιά ανθρώπων χωρίς ιστορία, μέλλον και παρελθόν (Εφημερίδα «Ελευθεροτυπία», φύλλο 13<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2005).

Η ελληνική νομοθεσία αντιμετωπίζει τη δεύτερη γενιά των μεταναστών με μια ξενοφοβική αντίληψη. Κατέχεται από το φόβο της μόνιμης εγκατάστασης στη χώρα μας και για το λόγο αυτό από τη στιγμή που θα ενηλικιωθούν και θα αρχίσουν να αποτελούν ενεργά μέλη του κοινωνικού συνόλου και του εργατικού δυναμικού της χώρας, προσπαθεί να τους απομακρύνει. Αυτό διαφαίνεται από δύο διατάξεις του Νόμου 3386/2005 και αφορούν τόσο τον ανήλικο όσο και τον ενήλικο μετανάστη δεύτερης γενιάς.

Στην πρώτη περίπτωση ο νόμος προβλέπει ότι το δικαίωμα διαμονής των ανηλίκων ακολουθεί την τύχη του δικαιώματος του γονέα στον οποίο έχει ανατεθεί η επιμέλεια. Συνεπώς, τον νομοθέτη δεν τον ενδιαφέρει εάν το παιδί έχει γεννηθεί στη

χώρα μας, εάν έχει μεταναστεύσει σε μικρή ηλικία σε αυτή, εάν διατηρεί ισχυρούς κοινωνικούς δεσμούς στην Ελλάδα, χωρίς να διαθέτει αντίστοιχους με τη χώρα καταγωγής του, εάν αποτελεί θύμα παράνομης διακίνησης κι εκμετάλλευσης, εάν οι συνέπειες της απέλασης για το ίδιο και την οικογένειά του θα είναι επαχθείς. Από τη στιγμή που και οι γονείς του υστερούν νομίμων εγγράφων πρέπει να απελαθεί μαζί τους.

Στη δεύτερη περίπτωση, ο νόμος προβλέπει ότι για τα τέκνα μεταναστών, η αυτοτελής άδεια διαμονής μετά την ενηλικίωσή τους, παύει με τη συμπλήρωση του 21<sup>ου</sup> έτους της ηλικίας τους, **εκτός εάν** έχουν ευτυχήσει είτε να εργάζονται είτε να σπουδάζουν. Επομένως, όσα παιδιά δεν ευτύχησαν να σπουδάσουν για διάφορους λόγους, θα πρέπει να αποχωρούν οικειοθελώς ή να απελαύνονται από τη χώρα. Επίσης, όσοι νεαροί και νεαρές δεν εκμεταλλεύονται την προσφορά εργασίας και είναι άνεργοι υποχρεούνται και αυτοί να εγκαταλείψουν το σπίτι τους και την οικογένειά τους και να ξενιτευτούν. Επιπλέον, η περίπτωση της μη φοίτησης παιδιών των μεταναστών στην τριτοβάθμια εκπαίδευση δεν αφορά ένα μικρό ποσοστό, αλλά σύμφωνα με έρευνες το ένα τρίτο εξ αυτών δεν ολοκληρώνει την εννιάχρονη υποχρεωτική εκπαίδευση.

Ο πιο πρόσφατος *Νόμος 3536/2007*, οποίος συμπληρώνει, τροποποιεί και ακυρώνει διατάξεις του 3386, αναφέρει ότι ο ενήλικος που θα συμπληρώσει το 21<sup>ο</sup> έτος της ηλικίας του μπορεί να αποκτήσει άδεια παραμονής αόριστης διάρκειας έπειτα από δεκαετή συνεχή και νόμιμη διαμονή στην Ελλάδα. Έτσι, παρατηρούμε ότι δεν τροποποιούνται ούτε καταργούνται όλες οι προαναφερόμενες διατάξεις. Όταν, λοιπόν, ένα παιδί έρθει στα δώδεκά του χρόνια στην Ελλάδα και δεν δουλεύει ή δεν σπουδάζει στα 21 χρόνια του, **πρέπει να αποχωρήσει οικειοθελώς**, διαφορετικά, θα απελαθεί. Επιπλέον, τα δέκα χρόνια νόμιμης διαμονής **δεν καλύπτουν** την περίπτωση των παιδιών που οι γονείς τους βρίσκονται σε καθεστώς παρανομίας ως προς την άδεια παραμονής τους στην Ελλάδα. Ακόμα, ένας νεαρός μετανάστης στα 19 του χρόνια πρέπει να αιτηθεί άδεια αορίστου χρόνου για να αποδείξει ότι εργάζεται ή ότι σπουδάζει. Επομένως, δεν αντλεί κανένα δικαίωμα από τη χορήγηση στον γονέα άδειας παραμονής αόριστης διάρκειας **αλλά θα πρέπει ο ίδιος να πληροί τις προϋποθέσεις**.

Ένα ακόμη ζήτημα που δείχνει την έλλειψη και τα κενά της ελληνικής νομοθεσίας είναι το θέμα της χορήγησης ελληνικής ιθαγένειας στους νεαρούς αλλοδαπούς, η οποία θα έλυνε σημαντικά προβλήματα της καθημερινότητάς τους. **Το**

*άρθρο 1 του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας* προβλέπει ότι η ελληνική ιθαγένεια αποκτάται όταν τουλάχιστον ένας εκ των δύο γονιών είναι Έλληνας ή όταν ο αιτών είναι άγνωστης ιθαγένειας (ανιθαγενής). Συνεπώς, ο μετανάστης δεύτερης γενιάς έχει ως **μοναδική διέξοδο την πολιτογράφηση**. Αλλά και σε αυτή την περίπτωση οι προϋποθέσεις είναι περιοριστικές και ανάμεσα στα δικαιολογητικά που απαιτούνται είναι η απόκτηση ΑΦΜ, γεγονός που το οποίο επιβάλλει στο νεαρό να έχει ενταχθεί στο εργατικό δυναμικό της χώρας, καθώς και η κατάθεση πιστοποιητικού γέννησης ή βάφτισης. Πάντως, η προσκόμιση όλων των δικαιολογητικών για την πολιτογράφηση δεν αποτελεί εγγύηση, καθώς η απόφαση εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του Υπουργού Εσωτερικών και τυχόν απόρριψή της δεν δικαιολογείται.

Εδώ συναντάμε τρία παράδοξα. **Πρώτον**, εάν ο αλλοδαπός δεν έχει πιστοποιητικό γέννησης, για να αιτηθεί την ελληνική ιθαγένεια, δεν έχει άλλο διέξοδο από το να βαπτισθεί, ανατρέποντάς τους τις θρησκευτικές του παραδόσεις. **Δεύτερον**, οι αλλοδαποί μαθητές που επιθυμούν να εγγραφούν στην Α' τάξη του Δημοτικού, ανάμεσα στα άλλα δικαιολογητικά, υποχρεούνται να προσκομίσουν πιστοποιητικό γέννησης επίσημα μεταφρασμένο (Π.Δ. 201/1998). **Τρίτον**, σε πολλά δίκαια που ακολουθούν το δίκαιο του τόπου γέννησης για τον καθορισμό της ιθαγένειας, δεν αρκούνται στην προσκόμιση της ληξιαρχικής πράξης γέννησης στην Ελλάδα. **Ζητούν την παρουσίαση πιστοποιητικού γέννησης ή οικογενειακής κατάστασης ή την καταχώρηση στα δημοτολόγια του δήμου ή κοινότητας στην Ελλάδα!** (Εφημερίδα «Ο Κόσμος του Επενδυτή», σελ. 48, φύλλο 25<sup>ης</sup> Μαΐου 2007). Επομένως, πολλά παιδιά δεν μπορούν να αποδείξουν τη γέννησή τους και τον συγγενικό δεσμό με τους γονείς τους και καθίστανται συνεπώς ανιθαγενή, καθώς τους είναι αδύνατον να εκδώσουν διαβατήριο για να ταξιδέψουν. Έτσι, βρίσκονται κυριολεκτικά εγκλωβισμένα στην Ελλάδα, στερούμενα επιλογών. Ενηλικιώνονται και ξαφνικά γίνονται «ξένοι» για το ελληνικό κράτος χωρίς δικαιώματα και απλώς μετά τα 18 τους χρόνια «εξαφανίζονται». Αυτή είναι η δυσλειτουργική και απαράδεκτη ελληνική νομοθεσία, διότι **συνδέει την ιθαγένεια με το δίκαιο του αίματος και όχι με το δίκαιο του τόπου γέννησης** που ακολουθεί η νομοθεσία των περισσότερων χωρών.

Τα παιδιά δεύτερη γενιάς αποτελούν το 13% του πληθυσμού μας και τελούν υπό καθεστώς ημιπαρανομίας λόγω της αδιαφορίας του νομοθέτη. Έτσι, 200000 χιλιάδες ανήλικοι Έλληνες ζουν χωρίς ιθαγένεια! Χαρακτηριστική είναι η δήλωση της **κας Σόνιας Μητραλιά**, συντονίστριας της ομάδας **«Όχι στον ρατσισμό από την**

*κούνια», η οποία ιδρύθηκε πριν από τρία χρόνια ώστε οι μετανάστες να διεκδικήσουν τα δικαιώματά τους: «Όλη αυτή η ιστορία θα ήταν για γέλια αν δεν ήταν τραγική. Από τη μια ο πρωθυπουργός υπόσχεται στους πολίτες ελληνικής καταγωγής της μακρινής Αυστραλίας ότι θα μπορούν σύντομα να ψηφίζουν στις Εθνικές Εκλογές και, από την άλλη εκατοντάδες χιλιάδες άνθρωποι που γεννιούνται και ζουν στην Ελλάδα στερούνται όχι μόνο το δικαίωμα να ψηφίζουν, αλλά ακόμη κι ένα απλό πιστοποιητικό γέννησης! Με άλλα λόγια, μπορεί ο κάθε επίσημος να υπερηφανεύεται για τους ελληνικής καταγωγής αμερικανούς, αυστραλούς ή γερμανούς πολίτες ‘που μεγαλουργούν στις νέες πατρίδες τους’, αλλά οι αλβανικής, αφρικανικής ή ρωσικής καταγωγής νέοι Έλληνες δεν θα μπορέσουν ποτέ να ‘μεγαλουργήσουν’ στη νέα πατρίδα τους, επειδή το κράτος δεν τους δίνει το δικαίωμα να γίνουν ισότιμοι πολίτες του».*

*«Είμαστε το επόμενο μεγάλο κελεπούρι για τους πολιτικούς. Όπως ακριβώς συμβαίνει και με τη γενιά των 700€, εκείνοι που μας έκαναν πολίτες β’ κατηγορίας εμφανίζονται τώρα ως σωτήρες μας. Όλοι θέλουν να μας σώσουν, όλοι κόπτονται για τα δίκαια αιτήματά μας...», λέει η Μαριάννα 20 ετών, γυναίκα, αριστερή, φεμινίστρια και Αλβανίδα, δηλαδή «μια συνταγή καταστροφής» όπως τονίζει (Περιοδικό «Ε» της Ελευθεροτυπίας, σελ. 53-54, Τεύχος 890 4<sup>ης</sup> Μαΐου 2008,) . Το τι θέλουν και ζητάνε αυτοί οι άνθρωποι, επομένως, δεν έχει σημασία γιατί το ίδιο το Ελληνικό Κράτος δεν θέλει αυτούς. Έτσι, πολλοί νέοι μετανάστες δεύτερη γενιάς, αν και αριστούχοι σε πανεπιστήμια αν δεν βρουν σύντομα εργασία θα πρέπει να φύγουν από τη χώρα, πράγμα απολύτως παράλογο και απαράδεκτο. Είναι δηλαδή Έλληνες υπό προθεσμία, όπου το μοναδικό δικαίωμα που τους παρέχει το κράτος είναι να γίνουν αποκλειστικά και μόνο οικονομικοί μετανάστες.*

*Ακόμα και όταν αυτοί οι άνθρωποι θελήσουν να ταξιδεύσουν στο εξωτερικό να γνωρίσουν την πατρίδα τους, δεν θα μπορούν να επιστρέψουν πίσω καθώς δεν θα ισχύει πια η άδεια παραμονής τους. «Βλέπω την πατρίδα των γονιών μου από την τηλεόραση και έχω την περιέργεια να τη γνωρίσω από κοντά. Ξέρω όλες τις παραδόσεις και τα έθιμά της από τα βίντεο που παρακολουθώ με τους γονείς μου. Όμως, η δεύτερη πατρίδα μου, που είναι το πραγματικό μου σπίτι, δεν με αφήνει να φύγω από τη χώρα γιατί δεν θα μπορώ να επιστρέψω. Ό,τι γνωρίζω για τη γη των προγόνων μου το γνωρίζω από τη μητέρα μου και τον πατέρα μου. Συγγενείς μου που ζουν εκεί, φοβάμαι ότι δεν θα μπορέσω να τους γνωρίσω ποτέ, να τους αγγίξω, να τους πω ότι τους αγαπώ και ότι μου λείπουν...», λέει η Μαρία 20 χρονών από τα Καμερούν, και συνεχίζει, «...Ακόμα μου έχει τύχει να με σταματήσει αστυνομικός στον δρόμο για εξακρίβωση*

στοιχείων. Δεν είχα κανένα επίσημο έγγραφο μαζί μου, ταυτότητα ή διαβατήριο, παρά μόνο το χαρτί που αναγκάζομαι να κρατώ πάντα, ώστε να πιστοποιεί ότι διαμένω νόμιμα από τότε που γεννήθηκα εδώ» (Τηλεοπτική εκπομπή «Πρωταγωνιστές» του Σταύρου Θεοδωράκη στο MEGA, Απρίλιος, 2008).

Γιατί, λοιπόν, η ελληνική πολιτεία πρέπει να φέρεται ανάλογα και κατασταλτικά σε αυτούς τους ανθρώπους; Γιατί άνθρωποι που μετέχουν της ελληνικής παιδείας, που γεννήθηκαν στη χώρα μας και έχουν την ελληνική γλώσσα ως μητρική να μην έχουν τα ίδια δικαιώματα με εμάς, του Έλληνας εξ αίματος; Άλλωστε, πολύ θέλει να κατανοήσουμε όλοι τη ρήση του Ισοκράτη: *«...τόσο πολύ υπερέχει η πόλη μας στη σκέψη και το λόγο σε σχέση με την υπόλοιπη ανθρωπότητα, ώστε το όνομα των Ελλήνων να αναφέρεται όχι μόνο στο γένος, αλλά και στον τρόπο σκέψης, και να ονομάζονται Έλληνες περισσότερο εκείνοι που μετέχουν στην παιδεία μας, παρά εκείνοι που έχουν το ίδιο αίμα με εμάς...»;* (Ισοκράτης, Πανηγυρικός 50.1).

Όσο υπεράνω όλων μπορούν να είναι οι νόμοι, τίποτε δεν μπορεί να αμφισβητήσει αυτή την λυπηρή πραγματικότητα. Δεν είναι ζήτημα ανοχής της ελληνικής κοινωνίας μόνο, αλλά και θέμα ηθικής τάξεως που προσβάλλει με τον καλύτερο δυνατό τρόπο την αξιοπρέπεια και την αγωνία αυτών των ατόμων στο να συμπεριφέρονται και να δρουν φυσιολογικά, καθημερινά, να είναι ζώντα υποκείμενα μιας κοινωνίας που στο σύνολό της οι περισσότεροι παλεύουν και αγωνιούν για το «φαίνεσθαι» και όχι το «είναι». Η δημιουργία προτύπων καθωσπρεπισμού και ακατάσχετης κοινωνικής σύνεσης δεν προσφέρει ποιότητα στη ζωή και την καθημερινότητα μας, όταν δεν μπορούμε να διακρίνουμε τα αυτονόητα και τα πιο απλά. Να μπορούμε να βλέπουμε το δέντρο και όχι το δάσος, που άλλωστε δεν είναι ο στόχος. Έτσι, η Ελληνική Πολιτεία και όσοι *«μετέχουν της ελληνικής παιδείας»* θα πρέπει να κατανοήσουν πιο σοβαρά τα ατελέσφορα προβλήματα αυτών των ανθρώπων που συνδράμουν ημερησίως στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας και αποτελούν πολλές φορές ευτυχή παραδείγματα για όλους μας.

Το ζήτημα της διεύρυνσης των δικαιωμάτων των μεταναστών δεύτερης γενιάς θέλησε να επισημάνει ο Πρόεδρος του ΣΥ.ΡΙΖ.Α. κος Αλέξης Τσίπρας, όταν με αφορμή τον εορτασμό της 34<sup>ης</sup> Επετείου για την Αποκατάσταση της Δημοκρατίας και την εκδήλωση που έλαβε χώρα στο Προεδρικό Μέγαρο της 24<sup>ης</sup> Ιουλίου 2008, είχε ως συνοδό του μια νεαρή 23χρονη κοπέλα από τη Σιέρα Λεόνε η οποία εντυπωσίασε με τις γνώσεις της και τα άπταιστα ελληνικά της μπροστά στις



τηλεοπτικές κάμερες. Θέλησε έτσι, να δώσει το ερέθισμα ώστε η Ελληνική Πολιτεία να λάβει επιτέλους όλα εκείνα τα απαραίτητα μέτρα που θα προσφέρουν μια αξιοπρεπή ζωή και συμβίωση αυτών των ανθρώπων με το υπόλοιπο κοινωνικό σύνολο.

Παρόμοια κατάσταση αντιμετωπίζουν και οι μετανάστες δεύτερης γενιάς στη Γαλλία. Δουλεύουν χωρίς βίζα και συμμετέχουν στην παραγωγική διαδικασία αλλά δεν έχουν ασφάλιση ούτε κοινωνικά δικαιώματα. Θεωρούνται Γάλλοι μη πολίτες διότι αν και γεννιούνται εκεί δεν μπορούν να αποκτήσουν διαβατήριο κι έτσι αντιμετωπίζονται ως άνθρωποι δεύτερης κατηγορίας, οι λεγόμενοι **“Citoyens sans papiers”** (Πολίτες χωρίς χαρτιά). Ακόμα, όταν τυχαίνει γονείς να απελαύνονται τότε τα ανήλικα παιδιά τους παραπέμπονται σε «σπίτια υποδοχής» δεδομένου ότι το κράτος υποχρεούται να τους προσφέρει στέγη, παιδεία και περίθαλψη μέχρι την ενηλικίωσή τους. Επίσης, είναι η πρώτη φορά που υπάρχει μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο ένα εξειδικευμένο Υπουργείο στη Μετανάστευση. Η γαλλική οικονομία κάποτε είχε ανάγκη από εργατικά χέρια, τα χρησιμοποίησε και τώρα πια υιοθετεί πολιτική επιλεγμένης μετανάστευσης, δεδομένου ότι πλέον πάσχει **από εξειδικευμένους επιστήμονες**. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι αδέλφια που γεννήθηκαν σε διαφορετικές περιόδους και δεν έχουν την ίδια εθνικότητα, πλέον δεν αποκτούν γαλλικό διαβατήριο μόνο και μόνο επειδή γεννήθηκαν σε γαλλικό έδαφος. Πρέπει να το ζητήσουν!!! (Εφημερίδα «Ελεύθερος Τύπος», φύλλο 31<sup>ης</sup> Μαΐου 2008). Γαλλικό παράδοξο που φέρει στοιχεία από το αποικιακό παρελθόν της χώρας.

#### 4.17 Έχουν οι μετανάστες τα ίδια δικαιώματα;

Αναπόφευκτα από τα παραπάνω, μπορούμε να εύκολα να κατανοήσουμε την διάκριση που γίνεται εις βάρος των μεταναστών. Είναι αλήθεια ότι η συμμετοχή τους στη δημόσια ζωή, χαρακτηρίζεται από μακροχρόνια παραμονή, πολλές φορές παρανόμως ή με ασταθές και ανασφαλές καθεστώς. Επιπλέον, ο διττός χαρακτήρας όλων των νομιμοποιητικών προγραμμάτων τους έκαναν να ζουν σχεδόν στο περιθώριο της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας.

Λαμβάνοντας υπόψη ότι οι ξένοι – συμπεριλαμβανομένων και των ομογενών – αποτελούν το 9% του συνολικού πληθυσμού και παραπάνω από το 11% της εργατικής δύναμης, η κοινωνική συμμετοχή τους είναι απελπιστικά περιορισμένη. Επομένως, το θεσμικό και νομικό μεταναστευτικό πλαίσιο υπολείπεται δραματικά

από το να χαρακτηριστεί προχωρημένο, παρέχοντάς τους περιορισμένες ευκαιρίες συμμετοχής στη δημόσια ζωή.

Σύμφωνα με το Άρθρο 2 του Συντάγματος, που αναφέρεται στα Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ορίζονται 18 σημαντικά σημεία που αφορούν όλους τους κατοίκους της Ελλάδας. Από αυτά, υπάρχουν 8 άρθρα τα οποία ορίζουν την άσκηση των δικαιωμάτων αυτών μόνο από Έλληνες πολίτες. Κατ' αυτόν τον τρόπο οι μετανάστες που διαμένουν νόμιμα εδώ δεν έχουν το δικαίωμα να ενταχθούν ή να δραστηριοποιηθούν σε σωματεία. (Άρθρο 12).

Ακόμα, και αναφορικά με την επίσημη συμμετοχή στη πολιτική ζωή της χώρας, το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι το έχουν αποκλειστικά Έλληνες πολίτες. Όσον αφορά την προέκταση του δικαιώματος στους μετανάστες το ζήτημα ακόμα παραμένει ευαίσθητο, διότι δεν υπάρχουν συγκεκριμένοι φορείς σε εθνικό ή τοπικό επίπεδο ώστε να ενθαρρύνουν τους μετανάστες να συμμετέχουν ακόμα και χωρίς το δικαίωμα ψήφου. Το ότι δεν έχουν πολιτικά δικαιώματα αυτόματα τους αποκλείει και από το να καταστούν επίσημα κομματικά στελέχη. Υπάρχει βεβαίως η εξαίρεση, όπου μόνο οι Κύπριοι μπορούν να έχουν αυτή την ιδιότητα (R. Gropas – A. Triantafyllidou, *Migration in Greece at a glance*, p. 8-9, ΕΛΙΑΜΕΠ (Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής), Οκτώβριος 2005). Παρ' όλα αυτά υπάρχουν αρκετοί κοινοβουλευτικοί παράγοντες όπου περιλαμβάνουν τους μετανάστες στο στενό τους επιτελείο και ορισμένα πολιτικά κόμματα αναφέρονται σε αυτούς προσδιορίζοντάς τους είτε προσκείμενους σε αυτά είτε σαν «φίλους του κόμματος». Αυτό το ανεπίσημο δίκτυο δημιουργεί έναν διάυλο επικοινωνίας μεταξύ των μεταναστευτικών κοινοτήτων και της πολιτικής ελίτ. Το γεγονός αυτό, βέβαια, δεν σημαίνει απαραίτητα ότι οι μετανάστες μπορούν καθορίζουν ή να επηρεάζουν είτε κομματικές αποφάσεις είτε κομματικές διαδικασίες, με την προϋπόθεση ότι δεν θα πέφτουν θύματα εκμετάλλευσης και απάτης, ώστε να διαμορφώνονται κομματικές γραμμές και πολιτικές.

Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, διάφορες Ενώσεις Πολιτών και ιδιαίτερα ο Συνήγορος του Πολίτη, έχουν επανειλημμένα δραστηριοποιηθεί ώστε να προωθηθεί η προστασία των ανθρωπίνων αλλά και κοινωνικοπολιτικών δικαιωμάτων των μεταναστών. Ακόμη, υπάρχουν πολλά παραδείγματα νόμιμων μεταναστών, οι οποίοι έχουν αποκτήσει την Ελληνική Ιθαγένεια μέσω γάμων, καθιστώντας τους πολιτικά και κοινωνικά ενεργούς, ιδιαίτερα όσον αφορά τη συμμετοχή τους στα πολιτικά κόμματα. Βέβαια, αυτή είναι η εξαίρεση από τον γενικό κανόνα. Επιπλέον, είναι

ενδιαφέρον το γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια, στα τηλεοπτικά και ραδιοφωνικά προγράμματα συμμετέχουν αρκετοί μετανάστες στα επιτελεία των σταθμών, όπως χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα των ραδιοσταθμών ΕΡΑ και ΑΘΗΝΑ 9,84 που από το 2004 και μετά έδωσαν βήμα, ώστε να ακουστεί η φωνή τους μέσα από συγκεκριμένες και καθημερινές εκπομπές.

Η διεύρυνση των δικαιωμάτων των μεταναστών συνιστά αναπόφευκτα τη θεμελίωση γερών βάσεων για τη Δημοκρατία μας. Η αναγνώριση κοινωνικών δικαιωμάτων μπορεί βάσιμα να υποστηριχθεί ότι δεν συναρτάται πρωτίστως με την ιδιότητα του Πολίτη, αλλά με τη συμμετοχή στα φορολογικά βάρη και την ενεργοποίηση του ασφαλιστικού δεσμού. Επομένως, δίνεται έμφαση στην ιδιότητα του Ανθρώπου που έχει αναπτύξει ενεργούς βιοτικούς δεσμούς με την κοινωνία. Λαμβάνοντας υπόψη την αποφασιστική συμβολή των μεταναστευτικών ροών στη διαχείριση της κρίσης χρηματοδότησης του κοινωνικού κράτους, ενόψει των αρνητικών δημογραφικών εξελίξεων, καθίσταται προφανές ότι η αναγνώριση κοινωνικών δικαιωμάτων στους μετανάστες εμφανίζεται όχι μόνο θεμελιωμένη από συνταγματική σκοπιά, αλλά αξιακά εύλογη.

Ήδη η θεσμική κατοχύρωση των σχετικών αξιώσεων στο διεθνές δίκαιο επιτρέπει τη διατύπωση της θέσης ότι τα κοινωνικά δικαιώματα των μεταναστών αποτελούν κεκτημένο του ευρωπαϊκού νομικού πολιτισμού (Ξ. Κοντιάδης – Θ. Παπαθεοδώρου, Η μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής Πολιτικής, σελ. 47-48, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, εκδ. Παπαζήση, 2007). Επομένως, η όποια συμμετοχή τους τόσο σε κοινωνικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο, δεν δύναται να θέσει υπό αμφισβήτηση την κρατική και κοινωνική συνοχή. Ιδιαίτερα δε, η κοινωνική συνοχή ουδόλως διαταράσσεται και αυτό διαφαίνεται από δύο στοιχεία: Τις τελευταίες δεκαετίες παρατηρείται μια μετακίνηση ενδογενούς πληθυσμού προς τα μεγάλα αστικά κέντρα με συνέπεια την ερήμωση πολλών ημιαστικών και αγροτικών περιοχών. Εντούτοις, τα τελευταία χρόνια είναι χαρακτηριστικό ότι πολλά ορεινά χωριά της Ελλάδας ζωντάνεψαν από την εγκατάσταση ξένων μεταναστών. Αν δεν υπήρχαν αυτοί οι άνθρωποι, σύμφωνα με στοιχεία της απογραφής του 2001, η αύξηση του πληθυσμού θα άγγιζε τους 13000 χιλιάδες κατοίκους και όχι τους 700000 χιλιάδες. Δεύτερον, η συμβολή των οικονομικών μεταναστών στην απασχόληση εκτιμάται στο 10,2%, όπου το 7,6% αντιστοιχεί στον κλάδο του οικιακού προσωπικού και το 35,8% στους κλάδους των κατασκευών, των ξενοδοχείων και των εστιατορίων. Ωστόσο, αν και

αμείβονται λιγότερο από τους Έλληνες, οι 6 στους 10 διαθέτουν καταθέσεις σε τράπεζες – σε ποσοστό 90% ελληνικές (Εφημερίδα «Τα Νέα», σελ. 4, φύλλο 4<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2006).

Είναι, επομένως, απαραίτητο, έστω σταδιακά αλλά μεσοπρόθεσμα, τα δικαιώματα των μεταναστών να διευρυνθούν ώστε να ανταποκρίνονται πλήρως σε όλες τις διαδικασίες και τις εκφάνσεις του κοινωνικοπολιτικού συστήματος. Άλλωστε, στον οικονομικό τομέα, αποδεδειγμένα η συνεισφορά τους είναι τεράστια και αποτελεί τεράστιο μύθο ότι οι μετανάστες αυξάνουν τα ποσοστά ανεργίας. Έτσι, σε περίπτωση που οι μετανάστες σταματούσαν να καταναλώνουν αγαθά και να επενδύουν, θα χάνονταν 85000-110000 χιλιάδες θέσεις εργασίας για τους Έλληνες και μόλις 15000 χιλιάδες για αλλοδαπούς εργαζόμενους, με παράλληλη μείωση του ΑΕΠ από 1,3%-1,55%. Επιπλέον, αν εγκατέλειπαν τη χώρα μας, οι θέσεις εργασίας τους δεν θα καλύπτονταν στο σύνολό τους από Έλληνες, αφού στην καλύτερη περίπτωση θα έφθαναν μέχρι 60%. Το μόνο θετικό θα ήταν η μείωση των τιμών λόγω της μικρότερης ζήτησης και η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών προϊόντων στο εξωτερικό. Σύμφωνα με έρευνα που παρουσίασε ο κος Αλέξανδρος Ζαβός, Πρόεδρος του Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής (Εφημερίδες «Αυγή», «Η Βραδυνή», «Ελεύθερος Τύπος», «Εξπρές», «Ημερησία», «Η Καθημερινή», «Ναυτεμπορική», «Το Βήμα», «Τα Νέα», φύλλα 26<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2007) οι επιπτώσεις από την αποχώρηση των μεταναστών από τη χώρα και του τέλους της κατανάλωσης αγαθών κι επενδύσεων καταγράφονται σε τρία σενάρια:

### **Σενάριο 1<sup>ο</sup>:**

*-Οι Μετανάστες σταματούν να καταναλώνουν και να επενδύουν.*

- <sup>✱</sup> Μείωση του ΑΕΠ από 1,3% έως 1,55%.
- <sup>✱</sup> Μείωση των τιμών 5% έως 6%.
- <sup>✱</sup> Χάνονται 85000 – 110000 χιλιάδες εργασίας για Έλληνες και 15000 χιλιάδες για μετανάστες.

## **Σενάριο 2°:**

*-Αύξηση των Μεταναστών κατά 215000 χιλιάδες.*

☞ Αύξηση του ΑΕΠ κατά 0,74%.

☞ Μείωση τιμών κατά 2,25%.

☞ Δημιουργία επιπλέον 110000 χιλιάδων θέσεων εργασίας για μετανάστες και 25000 χιλιάδων για τους Έλληνες.

## **Σενάριο 3°:**

*-Οι Μετανάστες αποχωρούν τμηματικά από την Ελλάδα.*

☞ Μείωση του ΑΕΠ.

☞ Οι κενές θέσεις δεν καλύπτονται από Έλληνες σε αναλογία 1 / 1.

☺ Βελτίωση εισοδήματος για όσους μετανάστες παραμένουν και φτωχά ελληνικά νοικοκυριά.

### 4.18 Το ζήτημα των Προσφύγων<sup>65</sup>.

Υπάρχει άλλη μια κατηγορία αλλοδαπών οι οποίοι καταφεύγουν σε διάφορες χώρες παγκοσμίως όπως η δικιά μας λόγω πολύ συγκεκριμένων λόγων: αυτοί των αιτούντων άσυλο και προσφύγων, ανθρώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας.

Οι πρόσφυγες αναγκάζονται να εγκαταλείψουν τη χώρα τους λόγω του φόβου δίωξης εξ αιτίας της φυλής τους, της εθνικότητας, της θρησκείας, των πολιτικών πεποιθήσεών τους ή άλλων λόγων που συνδέονται με την κοινωνική ομάδα στην οποία ανήκουν. Αυτό που χαρακτηρίζει τους πρόσφυγες είναι ότι δεν απολαμβάνουν πλέον την εθνική προστασία της χώρας τους και αναγκάζονται να καταφύγουν σε κάποια άλλη χώρα αναζητώντας διεθνή προστασία, όπως αυτή που προβλέπεται από τη Διεθνή Σύμβαση της Γενεύης του 1951 περί του καθεστώτος των προσφύγων.

Υπάρχουν και άλλα πρόσωπα που χρήζουν ευρύτερης διεθνούς προστασίας ακριβώς, επειδή, στις χώρες τους μαίνονται εμφύλιοι πόλεμοι, ένοπλες συρράξεις,

---

<sup>65</sup> Η 20<sup>η</sup> Ιουνίου έχει οριστεί ως Παγκόσμια Ημέρα Προσφύγων από τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών.

γενικευμένη και αδιάκριτη βία καθώς και μαζικές παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων, γεγονότα τα οποία, επίσης, καθιστούν αδύνατη την παροχή εθνικής προστασίας σε αυτές τις χώρες και επιτακτική την ανάγκη χορήγησης διεθνούς προστασίας σε άλλη χώρα.

Η Ελλάδα βάσει νομοθεσίας δεν προβλέπει νόμιμους τρόπους εισόδου για τους πρόσφυγες, όπως άλλωστε και στις περισσότερες χώρες της ΕΕ. Για παράδειγμα δεν υπάρχει πρόβλεψη χορήγησης της λεγόμενης «ανθρωπιστικής» visa εισόδου τους σε κάποια χώρα, ενώ γίνονται προσπάθειες σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την κατάργηση προϋποθέσεων άδειας εισόδου σε μία χώρα για τους ανθρώπους εκείνους, που προέρχονται από χώρες, στις οποίες επικρατούν συνθήκες τέτοιες, που δικαιολογούν τη χορήγηση διεθνούς προστασίας σε μια άλλη χώρα.

Έτσι, οι πρόσφυγες αναγκάζονται να καταφύγουν στην Ελλάδα παράνομα, προκειμένου να ζητήσουν προστασία, έχοντας γίνει στο μεταξύ θύματα κυκλωμάτων παράνομης διακίνησης ανθρώπων. Πολλοί από αυτούς έχουν κινδυνεύσει σοβαρά στην προσπάθειά τους να εισέλθουν στη χώρα μας, ενώ άλλοι έχουν χάσει και τη ζωή τους στην προσπάθεια αναζήτησης ελευθερίας και ασφάλειας.

Όταν δε οι πρόσφυγες καταφέρουν να εισέλθουν στην ελληνική επικράτεια, το δικαίωμα παραμονής τους και προστασίας τους στη χώρα μας, δεν είναι αυτονόητο ακόμη κι όταν προέρχονται από χώρες όπου είναι ευρέως γνωστό, ότι δεν μπορούν να έχουν προστασία, όπως το Ιράκ, το Αφγανιστάν, η Σομαλία, το Σουδάν κλπ.

Πολλές φορές, ένας μεγάλος αριθμός των εισερχομένων προσφύγων στη χώρα μας αποτελείται από ασυνόδευτους ανηλίκους, οι οποίοι έχουν βιώσει εξαιρετικά τραυματικές εμπειρίες στη χώρα τους, και στους οποίους θα έπρεπε να χορηγείται άμεσα κάποιο καθεστώς προστασίας, όπως υποδεικνύεται από *τη Διεθνή Σύμβαση της Γενεύης αλλά και από τη Διεθνή Σύμβαση Περί Προστασίας των Δικαιωμάτων του Παιδιού*.

Η πρακτική που εφαρμόζεται στις παραμεθόριες περιοχές της χώρας μας, δηλαδή στα συνήθη σημεία εισόδου των προσφύγων είναι η σύλληψή τους, η έκδοση αποφάσεων διοικητικής απέλασης, η οποία μάλιστα δεν είναι εφικτή τις περισσότερες φορές, και η κράτησή τους για 3 μήνες, προκειμένου να υλοποιηθεί η απόφαση απέλασης (Κ. Μιγγείρου, Π. Λινάρδος – Ρυλμόν / Α. Καψάλης, σελ. 101-102, Μεταναστευτική Πολιτική και Δικαιώματα Μεταναστών, Μελέτες ΙΝΕ/ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ, 2005). Η δυνατότητα πρόσβασης τους στη διαδικασία του ασύλου στις παραμεθόριες περιοχές είναι δυσχερής και συναντάται ελάχιστες φορές. Οι χώροι δε

κράτησής τους δεν πληρούν τις βασικές προϋποθέσεις αξιοπρεπούς διαβίωσης, ενώ σε πολλούς από αυτούς τους χώρους δεν επιτρέπεται η πρόσβαση σε δικηγόρους και εκπροσώπους Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων παρά τη σαφή εγκύκλιο του Αρχηγού της Ελληνικής Αστυνομίας, η οποία ρυθμίζει τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο υπό κράτηση και τη δυνατότητα πρόσβασης τους σε συνηγόρους κι εκπροσώπους ΜΚΟ.

Η διαδικασία εξέτασης αιτημάτων ασύλου μπορεί να διαρκέσει μέχρι και τρία χρόνια χωρίς να διαφαίνονται συγκεκριμένα εχέγγυα ότι οι πρόσφυγες που πραγματικά χρειάζονται διεθνή προστασία μπορούν να παραμείνουν στην Ελλάδα με κάποιο καθεστώς διεθνούς προστασίας. Τα τελευταία τρία περίπου χρόνια, κατά απόκλιση της προηγούμενης πρακτικής που εφαρμοζόταν από το πρώην Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, οι δευτεροβάθμιες αποφάσεις του Υπουργού πλέον Εσωτερικών επί αιτημάτων ασύλου είναι στην συντριπτική πλειοψηφία τους απορριπτικές χωρίς εμπειριστατωμένη και ειδική αιτιολογία ακόμη και για περιπτώσεις αιτούντων άσυλο, που η Επιτροπή Προσφύγων του Υπουργείου αποφαινεται ομοφώνως ή κατά πλειοψηφία θετικά. Το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες αναγκάστηκε να προσφύγει στο Συμβούλιο της Επικρατείας για την ακύρωση τουλάχιστον 75 απορριπτικών αποφάσεων του τότε Υπουργού Δημόσιας Τάξης, οι οποίες ελήφθησαν επί αιτήσεων ασύλου κατ' απόκλιση των θετικών γνωμοδοτήσεων της Επιτροπής Προσφύγων. Ωστόσο, η επιτυχής έκβαση των εκκρεμοσών υποθέσεων ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, τόσο σε επίπεδο ασφαλιστικών μέτρων, όσο και σε τελικό επίπεδο ακύρωσης των εν λόγω απορριπτικών διοικητικών αποφάσεων, καταδεικνύει ότι η συγκεκριμένη διοικητική πρακτική πρέπει να αλλάξει για να αποφεύγεται η μη συμμόρφωση της διοίκησης με τις δικαστικές αποφάσεις του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου της χώρας μας.

Επιπλέον, τα τελευταία 4 χρόνια παρατηρείται η μη χορήγηση «ανθρωπιστικού καθεστώτος» μετά από αίτηση του αλλοδαπού για χορήγησή του, όταν έπεται της δευτεροβάθμιας απορριπτικής αποφάσεως του Υπουργείου Εσωτερικών πλέον, επί του αιτήματος ασύλου του, με την αιτιολογία ότι δεν μπορεί τέτοιο αίτημα να υποβληθεί αυτοτελώς. Κατ' αυτόν τον τρόπο αναιρείται η ουσία και το περιεχόμενο της «*επικουρικής προστασίας*», η οποία προβλέπεται, τόσο από τη διεθνή, όσο και από την εθνική νομοθεσία και η οποία αποτελεί μία βασική μορφή διεθνούς προστασίας, χωρίς μάλιστα όρους ή περιορισμούς. Άλλωστε η εθνική μας νομοθεσία, αλλά και η πρόσφατα υιοθετηθείσα νομοθεσία, η οποία δεσμεύει τη χώρα

μας, δεν θέτει οιονδήποτε διαδικαστικό περιορισμό. Περαιτέρω, τα 4 τελευταία χρόνια παρατηρείται το φαινόμενο της μη ανανέωσης των αδειών παραμονής που είχαν χορηγηθεί για ανθρωπιστικούς λόγους βάσει του άρθρου 8 του Π.Δ. 61/1999. Και σε αυτές τις περιπτώσεις, οι διοικητικές πράξεις μη ανανέωσης στερούνται παντελούς αιτιολόγησης και μάλιστα σε περιπτώσεις που οι αρχικοί αντικειμενικοί λόγοι για τους οποίους χορηγήθηκε το «ανθρωπιστικό καθεστώς» εξακολουθούν να υφίστανται.

Στις ανωτέρω περιπτώσεις συμπεριλαμβάνονται και οικογένειες, οι οποίες διαμένουν στην Ελλάδα πάνω από μια δεκαετία, είναι πλήρως ενταγμένες στην ελληνική κοινωνία, ενώ τα παιδιά τους φοιτούν σε ελληνικά σχολεία. Ενώ σε αυτές τις περιπτώσεις είχε χορηγηθεί αδιαλείπτως το «ανθρωπιστικό καθεστώς», εντελώς αναιτιολόγητα και αυθαίρετα η διοίκηση αποφάσισε να μη το επαναχορηγήσει εκδίδοντας, μάλιστα, αποφάσεις απέλασης σε χώρες, όπου η απέλαση είναι ανέφικτη, όπως για παράδειγμα το Ιράκ. Η μη ανανέωση του ανθρωπιστικού καθεστώτος σε αυτές τις περιπτώσεις διακυβεύει σοβαρά την διαβίωση αυτών των οικογενειών, καθώς δεν υπάρχει δυνατότητα πρόσβασης τους σε εργασία, ούτε σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη (Κ. Μιγγεΐρου, Π. Λινάρδος – Ρυλμόν / Α. Καμάλης, σελ. 104, Μεταναστευτική Πολιτική και Δικαιώματα Μεταναστών, Μελέτες ΙΝΕ/ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ, 2005).

Φέτος συμπληρώθηκαν 60 χρόνια από την υιοθέτηση της Οικουμενικής Διακήρυξης για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα. Ενός κειμένου που κωδικοποιεί τις γενικές ανθρωπιστικές αξίες με σκοπό την προστασία και κατοχύρωση των ελευθεριών του ατόμου. Θα πρέπει, επομένως, να αναλογιστούμε τόσο την ανάγκη εξασφάλισης των βασικών δικαιωμάτων σε αυτούς τους ανθρώπους, όσο και την εξεύρεση τρόπων για την πλήρη ένταξη κι ενσωμάτωσή τους στην Ελληνική Κοινωνία.

Ο αριθμός των αναγνωρισμένων από την Ελλάδα προσφύγων της περιόδου 1980-2007 ανέρχεται σε 4111 χιλιάδες. Μάλιστα, από τις αιτήσεις πολιτικού ασύλου στη χώρα μας, εγκρίνονται μόλις το 0,5%. Πανευρωπαϊκά, δηλαδή δεν είναι το πιο χαμηλό ποσοστό μόνο αλλά ίσως το πιο εξευτελιστικό. Έτσι, η ενσωμάτωση αυτών στην ελληνική κοινωνία δεν αποτελεί ατυχώς, προτεραιότητα της κεντρικής διοίκησης. Παρά τα πορίσματα του Συμβουλίου της Ευρώπης, της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και παρά τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας, τόσο από τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για τους πρόσφυγες, όσο και από



τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη, η ελληνική διοίκηση αρνείται μέχρι σήμερα να αναγνωρίσει φοροαπαλλαγή, για την απόκτηση πρώτης κατοικίας στους πρόσφυγες. Και, για πάνω από μια δεκαπενταετία η ελληνική διοίκηση αρνιόταν να χορηγήσει επίδομα πολυτέκνων στους πολιτικούς πρόσφυγες. Μάλιστα, το Ελληνικό Κράτος το χορήγησε μόλις στα τέλη Ιανουαρίου του τρέχοντος έτους, αφού ταλαιπωρήθηκαν και ταλαιπωρούνται ακόμα δεκάδες οικογένειες προσφύγων στα διοικητικά δικαστήρια και στο ΕΔΔΑ (Ομιλίες κ.κ. Γιάννη Κτιστάκι, Λέκτορα στο Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Κώστα Ζέπου, Πρέσβη ε.τ., Γιώργου Καμίνη, Συνηγόρου του Πολίτη, στο Συνέδριο της Κίνησης Πολιτών με θέμα: «Πρόσφυγες και Μειονότητες – Δυσχέρειες Ενσωμάτωσης», που έλαβε χώρα την 14<sup>η</sup> Φεβρουαρίου 2008 στην Αθήνα).

Ο πρόσφυγας δεν έχει προσωρινά πατρίδα διότι έχει διωχθεί από αυτήν. Αν η ελληνική διοίκηση του επιτρέψει να έχει τα στοιχειώδη κοινωνικά δικαιώματα, τότε εύκολα ενσωματώνεται στην ελληνική κοινωνία. Βέβαια, πρέπει να υπάρξουν και οι κατάλληλες δράσεις ώστε η ενσωμάτωση να γίνει όσο το δυνατόν πιο ομαλά. Αν του αρνείται αυτά τα δικαιώματα, παρά τα όσα προβλέπουν οι διεθνείς συνθήκες, τότε ο πρόσφυγας αναγκάζεται να αποχωρήσει από την Ελλάδα. Επομένως, η Ελληνική Διοίκηση με την ελλιπή οργάνωση της και τις απαράδεκτες οργανωτικές και νομοθετικές δομές τον ωθεί στην αποχώρηση.

Είναι χαρακτηριστικό ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κάλεσε τη χώρα μας να εφαρμόσει τα απαραίτητα μέτρα για τις συνθήκες υποδοχής των μεταναστών και να εφαρμόσει στο εθνικό της δίκαιο ορισμένες διατάξεις του κανονισμού του «Δουβλίνο II» σχετικά με τις αιτήσεις για άσυλο σε χώρες μέλη της ΕΕ. Ο εκπρόσωπος της Επιτροπής **Φρίζο Ρόσκαμ Άμπινγκ** κληθείς να σχολιάσει καταγγελίες μη κυβερνητικών οργανώσεων για καθυστέρηση χορήγησης ασύλου σε πολίτες τρίτων χωρών στην Ελλάδα, καθώς και για τις συνθήκες υποδοχής των προσφύγων στη χώρα μας, υπενθύμισε ότι για το θέμα αυτό εκκρεμεί διαδικασία επί παραβάσει σε βάρος της Ελλάδας στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η οποία σχετίζεται με τον κανονισμό Δουβλίνο II.

Ο κος Άμπινγκ τόνισε επίσης, ότι η ΕΕ στηρίζει την Ελλάδα στο θέμα υποδοχής και εξέτασης των αιτούντων άσυλο και σημείωσε ότι για το σκοπό αυτό το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων έχει χορηγήσει την τελευταία επταετία στην Ελλάδα, οικονομική βοήθεια ύψους 5,5 εκατ. €, ενώ μέσα στο 2008 πρόκειται να χορηγηθεί βοήθεια ύψους 1,5 εκατ.€. Ακόμα, **η Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους**

*Πρόσφυγες* τόνισε ότι το ελληνικό σύστημα υποδοχής των αιτούντων άσυλο είναι ανεπαρκές και με ελλείψεις. Παράλληλα, ο Υπουργός Εσωτερικών απέσπασε 5,5 εκατ € στη Σύνοδο του Λουξεμβούργου ώστε να χρηματοδοτηθούν νέες υποδομές, πέρα τις αντιδράσεις των σκανδιναβών ομολόγων του. Σύμφωνα με στοιχεία που παρουσίασε ο κος Παυλόπουλος, από το 2004 έως τις αρχές του 2008, στην Ελλάδα συνελήφθησαν 330 χιλιάδες μετανάστες, που πέρασαν παράνομα τα σύνορα. Ο αριθμός κατατάσσει την Ελλάδα στην τέταρτη θέση στην παραλαβή αιτημάτων χορήγησης ασύλου. Με αφορμή τα στοιχεία της έκθεσης, οι βουλευτές του ΣΥΡΙΖΑ, **Φ. Κουβέλης και Ν. Τσούκαλης**, έθεσαν ερώτηση στον κ. Παυλόπουλο σχετικά με τις ενέργειες στις οποίες θα προχωρήσει ώστε να εφαρμοστεί το ΠΔ 220/2007, το οποίο προβλέπει υλικές συνθήκες υποδοχής και ιατροφαρμακευτική περίθαλψη για τους πρόσφυγες (<http://www.in.gr/news/article.asp?lngEntityID=889420>, <http://www.in.gr/news/article.asp?lngEntityID=893443>, 8/4/2008 και 21/4/2008).

Όλες, λοιπόν, οι διοικητικές πρακτικές χρήζουν πλήρους αναπροσαρμογής και εκ νέου σχεδιασμού ώστε να είναι συμβατές με τις διεθνείς Συμβάσεις και Διακηρύξεις. Θα έπρεπε επομένως, η Ελληνική Πολιτεία να δράσει όσο το δυνατόν άμεσα πριν βρεθεί υπόλογη ενώπιον των αρμοδίων διεθνών και κοινοτικών οργάνων.

#### 4.19 Τελικά η ελληνική κοινωνία είναι δεκτική απέναντι στους μετανάστες;

Το μεταναστευτικό φαινόμενο ήταν και είναι λογικό να προκαλεί αντιδράσεις εντός της εκάστοτε κοινωνίας χωρίς όμως να έχει τη δύναμη να την ικανότητα να αλλοιώσει τα χαρακτηριστικά της. Αντιθέτως, αποτελεί παράγοντα πλουραλισμού και φορέα διάδοσης πολιτισμού και παραδόσεων. Στοιχείων που εμπλουτίζει τα χαρακτηριστικά της κοινωνία μας και ανανεώνει τον κοινωνικό ιστό. Ενδεχομένως σε ορισμένες περιπτώσεις να επηρεάζει και την ίδια μας τη συμπεριφορά αρνητικά ή θετικά. Σε αυτό συντελούν πολλοί παράγοντες, όπως η ενδεχόμενη προδιάθεσή μας απέναντί τους ή η εν γένει ξενοφοβική μας κοινωνική στάση.

Ρόλος της κοινωνίας μας, πρωτίστως, και των ευρύτερων θεσμών και νομοθεσιών είναι να έχει την ικανότητα να παρέχει σε αυτούς τους ανθρώπους με κάθε προσπάθεια ό,τι τους έχει στερηθεί. Η διαδικασία ένταξης κι ενσωμάτωσής τους οφείλει να διέπεται από κανόνες οι οποίοι να είναι σύμφωνοι με τη Διεθνή Νομοθεσία και με τους Νόμους του Κράτους, όπου στη συγκεκριμένη περίπτωση, είναι ελλιπείς. Η ίδια η κοινωνία πρέπει με τη σειρά της να καταρτίσει τους ανάλογους μηχανισμούς,

ώστε όλο αυτό το πλουραλιστικό σύνολο με απόλυτη ευαισθησία και εξέχουσα προσοχή να καταστεί ισότιμο μέλος του ευρύτερου κοινωνικού συνόλου. Ακόμη πρέπει να καταρριφθούν και να απαλειφθούν όλες οι ξενοφοβικές ή ρατσιστικές αντιλήψεις που αμαυρώνουν και σκοτεινιάζουν τις ψυχές μας διότι δεν έχουμε να αντιμετωπίσουμε την ύπαρξη κάποιου «κακού θηρίου» αλλά με ανθρώπινα όντα τα οποία χρήζουν ιδιαίτερης και σοβαρής αντιμετώπισης. Άλλωστε, έχει αποδειχθεί ότι οι μετανάστες συμβάλλουν θετικά στην ανάπτυξη της λειτουργίας όλης της κοινωνίας. Έχουμε, λοιπόν, μια αμφίδρομη διαδικασία συμμετοχής όπου οι ίδιοι απολαμβάνουν τα οφέλη της νέας τους πατρίδας αλλά που κι εμείς γινόμαστε γνώστες των διαφορετικών χαρακτηριστικών που τους διακρίνουν. Αυτή η συμπεριφορά από πλευρά μας πρέπει να δρα σαν «σφουγγάρι». Να αποδέχεται πρώτα και κύρια την ανθρώπινη ύπαρξη και δευτερευόντως να βοηθάει στην κατανόηση και καταγραφή του καινούργιου που συναντούν. Να τους προσαρμόσει, δηλαδή, με τέτοιο τρόπο που θα του σέβεται και όχι να τους αφομοιώσει πλήρως. Κάτι τέτοιο θα αλλοίωνε και θα αποκαθίλωνε όλα τα ευγενή και θαυμαστά στοιχεία που κάνουν διαφορετικό κάθε άνθρωπο.

Όλα αυτά θα ήταν ίσως τα ιδανικά για μια κοινωνία όπως η δικής μας, διότι σαφώς και δεν εκλείπουν όλα εκείνα τα ξενοφοβικά και ακραία στοιχεία. Αν τίθεται πρώτα θέμα θεσμών, καλό είναι να αναλογιστούμε πρώτα πως είναι η συμπεριφορά μας και τι πρέπει να βελτιώσουμε ώστε όλοι οι ξένοι πληθυσμοί, που ορισμένοι τους θεωρούν άτομα κατώτερης κοινωνικής στόφας, να καταστούν μέλη σε ένα σύνολο με τις ίδιες αξίες και δικαιώματα. Αν αυτό που βλέπουμε ως διαφορετικό, όπως η γλώσσα, η εθνικότητα, οι παραδόσεις που φέρουν, μας ξενίζει, τότε πως είναι δυνατόν και οι ίδιοι να μην αισθάνονται συστατικά στοιχεία ενός κόσμου παράξενου και απόμακρου; Επομένως, σημασία έχει ο τρόπος και η αντίληψη ανοιχτών οριζόντων που οφείλουμε να μας χαρακτηρίζουν. Δεν πρέπει να ξεχνάμε άλλωστε, ότι κάποια στιγμή στην ιστορία της οικογένειάς μας κάποια μέλη της υπήρξαν μετανάστες είτε από ανάγκη είτε από κοινωνικοπολιτικές συγκυρίες, που τους ώθησαν να λάβουν την απόφαση να καταφύγουν σε ένα ξένο και διαφορετικό περιβάλλον.

Χαρακτηριστική ένδειξη των αποτελεσμάτων συνεπεία της αρνητικής συμπεριφοράς και μεταχείρισης των ελληνικών αρχών απέναντι στους μετανάστες, αποτελεί, η έκθεση *της Μη Κυβερνητικής Οργάνωσης PRO ASYL* και ομάδας Ελλήνων δικηγόρων για τους μετανάστες, που κατατέθηκε στην ΕΕ, στην Επιτροπή

Κατά των Βασανιστηρίων (CPT) του Συμβουλίου της Ευρώπης και στην ελληνική κυβέρνηση, η οποία πραγματικά σοκάρει και δημοσιοποιήθηκε στις 29/10/2007 (<http://www.in.gr/news/article.asp?lngEntityID=844354>, 30/10/2007). Σε αυτή περιλαμβάνονται μαρτυρίες περισσότερων από 100 προσφύγων για τα βασανιστήρια και την κακομεταχείριση που υπέστησαν, όταν συνελήφθησαν να περνούν παράνομα τα ανατολικά σύνορα της χώρας. Βέβαια, πρέπει να τονιστεί ότι **ελλιπή νομοθεσία έχει ουσιαστικά και το ίδιο το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων**, διότι στις 27/5/2008 αρνήθηκε να χορηγήσει άσυλο σε οροθετική γυναίκα για παραμονή στη Βρετανία, με το σκεπτικό ότι και στη χώρα της θα μπορούσε να έχει την απαιτούμενη ιατρική περίθαλψη!<sup>66</sup>

Στην έκθεση αυτή περιγράφονται λεπτομερώς βασανισμοί μεταναστών με πρωτόγνωρες για τα ελληνικά δεδομένα μεθόδους, εικονικές εκτελέσεις, πυροβολισμοί και ξυλοδαρμοί προσφύγων, παράνομες «επαναπροωθήσεις» και απελάσεις ακόμη και ανηλίκων, εξευτελιστικές συνθήκες κράτησης και κατάφωρες παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Όπως καταγγέλλεται στη δυσμενέστατη για την Ελλάδα έκθεση, βασικός πρωταγωνιστής στον «πόλεμο» κατά των μεταναστών είναι το ελληνικό Λιμενικό με τις ειδικές μονάδες του. «*Η αλήθεια μπορεί να είναι πικρή, αλλά πρέπει να ειπωθεί*». Στόχος, η αποθάρρυνση όσων επιθυμούν να έρθουν στη χώρα μας. Η έκθεση εκτιμά ότι η Ελλάδα παραβιάζει τα ανθρώπινα δικαιώματα και καλεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τις κυβερνήσεις των κρατών-μελών της ΕΕ να μην αποδέχονται πλέον τις πρακτικές Ελλήνων συνοριοφυλάκων και Λιμενικών.

Ένας σημαντικό λόγος, εκτός από τις δικές μας αντιλήψεις, που βλέπουν ορισμένοι με προκατάληψη την παρουσία μεταναστών στη χώρα μας, οφείλεται κατά ένα μέρος, και όχι απόλυτα, στο πως μερίδα του Τύπου παρουσιάζει γεγονότα της

---

<sup>66</sup> Οι δικηγόροι της γυναίκας υποστήριζαν ότι η έλλειψη της κατάλληλης φροντίδας στη χώρα της θα μπορούσε να αποβεί μοιραία για την ίδια και να την οδηγήσει σε πρόωρο θάνατο. Η υπεράσπισή της γυναίκας υπογράμμισε ότι αυτό θα ισοδυναμούσε με σκληρή και απάνθρωπη μεταχείριση. Το 2001 είχε ζητήσει άσυλο από τη Βρετανία αλλά η αίτηση απορρίφθηκε και η γυναίκα άσκησε έφεση. Αντίθετα, η βρετανική κυβέρνηση, όπως αναφέρει το BBC, υποστήριξε **ότι και στην Ουγκάντα είναι διαθέσιμα όλα τα φάρμακα (!!!)** -και μάλιστα επιχορηγούμενα, όπως υποστήριξε το αρμόδιο για την υπόθεση υπουργείο Εσωτερικών- για την θεραπεία κατά του ιού HIV που διατίθενται και στην Βρετανία. Το ΕΔΔΔ (Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων) συμφώνησε με την άποψη της βρετανικής κυβέρνησης. Η γυναίκα, τα στοιχεία της οποίας δεν έγιναν γνωστά, είχε βιαστεί από κυβερνητικούς στρατιώτες γιατί σχετιζόταν με αντικυβερνητική δύναμη ανταρτών. Το 1998 της διαγνώστηκε η μόλυνση από τον HIV σε προχωρημένο στάδιο (<http://www.in.gr/news/article.asp?lngEntityID=904387&lngDtrID=245>, 27/5/2008).

καθημερινότητας. Τα ΜΜΕ δεν είναι ο καθρέφτης της πραγματικότητας, αλλά καλώς ή κακώς δομούν μια άλλη «πραγματικότητα» με στόχο την λανθάνουσα πίεση προς τους πολίτες να «κατανοήσουν» τον κόσμο με έναν συγκεκριμένο τρόπο. Είτε προβάλλουν μια συναινετική εικόνα της κοινωνίας μας είτε τρομάζουν την κοινή γνώμη με την προβολή συγκρουσιακών εικόνων της κοινωνίας, δεν στοχεύουν στην ανάλυση και ερμηνεία αιτιών, τα οποία αποσιωπώνται εξωραΐζοντας την κρίση αλλά τείνουν σε ομογενοποιήσεις και ισοπεδωτικές αντιλήψεις.

Ο λάγνος τρόπος που ορισμένες φορές παρουσιάζουν καταστάσεις και γεγονότα, προκαλούν στο κοινό έναν ηθικό πανικό που οδηγεί λανθασμένα σε στερεότυπες αντιλήψεις και ακραίες συμπεριφορές. Έτσι, ο ορυμαγδός αρνητικής πληροφόρησης οδηγεί στην αποκαθήλωση των εικόνων αυτών των ανθρώπων, παρουσιάζοντάς τους κατά πλειοψηφία ως κοινούς εγκληματίες. Συνεπώς, η προπαρασκευασμένη είδηση καταρρίπτει την αμεροληψία του κόσμου και αποπροσανατολίζει την κρίση του. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο πλουραλισμός εθνικοτήτων που συνυπάρχουν στη χώρα μας δημιουργεί ένα κομφούζιο στην κρίση μας, καθώς μας κάνει να αναρωτηθούμε ποιος είναι κακός και ποιος καλός ώστε να τον αποδεχτούμε. Μια αντίληψη εντελώς λανθασμένη κι έξω από τα ιδανικά δεδομένα της κοινωνίας μας. Έρευνα που διηγήρησαν φοιτητές της Νομικής του ΑΠΘ έδειξε ότι σχεδόν όλος ο ημερήσιος Τύπος της Θεσσαλονίκης, συνόδευε με ακραίους χαρακτηρισμούς εθνικότητες και επιμέρους εθνότητες (Εβραίοι, Ρωσοπόντιοι, Τούρκοι, Τσιγγάνοι κλπ) με άκομψα «κοσμητικά επίθετα», όπως *«Εθνικοί εχθροί, εγκληματίες, μαφιόζοι, δόλιοι, απειλητικοί, ταραξίες»* (Γ. Πανούση, Ξ. Κοντιάδης – Θ. Παπαθεοδώρου, *Η μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής Πολιτικής*, σελ. 203-205, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, εκδ. Παπαζήση, 2007). Επομένως, η δαιμονοποίηση όλων αυτών των ανθρώπων και η νοερή αντιπαράθεση των εντίμων ελλήνων με τους ανήθικους και ύποπτους αλλοδαπούς, κάνουν συχνά την εμφάνισή τους ακόμα και σε προοδευτικά έντυπα.

Οι μετανάστες αν πολλές φορές παρουσιάζονται αποξενωμένοι από το υπόλοιπο σύνολο, οφείλεται πρώτα σε λόγους αυτοσυντήρησης. Επομένως, η αμφίδρομη επικοινωνία ΜΜΕ – Κοινωνίας δημιουργεί τείχη κοινωνικών προκαταλήψεων και διαμεσολαβήσεις παραπληροφόρησης. Έτσι, η καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξеноφοβίας πρέπει να γίνει μέσα από μια διαδικασία σύνεσης και αυτορύθμισης που θα απορρίπτει κυρίως όλες τις ψευδείς εικόνες και αντιλήψεις,

με παράλληλη απόρριψη του ενδόμυχου μίσους και της εθνικιστικής ρητορικής που δυστυχώς υπερπροβάλλεται καθημερινώς.

Επειδή, συνεπώς, διαμορφώνουν κρίσεις και αξίες οφείλουν να υποβοηθούν στην ομαλή ένταξη των μεταναστών και να καλλιεργούν κλίμα συνύπαρξης και πολυπολιτισμικότητας, επισημαίνοντας όλες τις θετικές πλευρές της παρουσίας των μεταναστών στη χώρα μας και να προσφέρουν στο κοινό ερεθίσματα ώστε να γνωρίσει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του πολιτισμού τους.

Χαρακτηριστικές είναι δύο έρευνες που διεξήχθησαν σε διαφορετικές χρονικές στιγμές και αφορούν την εικόνα που έχει η κοινωνία μας για την παρουσία των μεταναστών στην Ελλάδα. Η πρώτη διεξήχθη το Δεκέμβριο του 2006 και η δεύτερη το Μάρτιο του 2008, όπου μεταξύ τους υπάρχει μια αντίθεση και μεταστροφή της άποψης της κοινής γνώμης.

Η πρώτη έρευνα διεξήχθη σε συνεργασία της εταιρείας δημοσκοπήσεων **KAPA Research** και της **Ελληνικής Εθνικής Επιτροπής της Unicef** με αφορμή των Τηλεμαραθώνιο που έλαβε χώρα στις 11 Δεκεμβρίου 2006 κατά **της Βίας και της Εκμετάλλευσης των Παιδιών στην Ελλάδα και τον Κόσμο**. Από την συγκεκριμένη έρευνα προέκυπταν τα εξής:

Στην ερώτηση για το «*πώς κρίνουμε την παρουσία των μεταναστών στη χώρα μας*» **το 32,7%** απάντησε ότι το ενοχλεί η παρουσία τους σε σχέση με το 2001 όπου το αντίστοιχο ποσοστό άγγιζε **το 68%**, **το 24,3%** τους ικανοποιεί έναντι **11,6%** για το 2001 και **το 36%** τους αφήνει εντελώς αδιάφορους σε σχέση με **το 17,1%** το 2001.

Στις παρακάτω φράσεις (**Βλέπε πίνακα παρακάτω**) αποτυπώνονταν αντιλήψεις με τη μορφή ερωτήσεων. Παρατηρούμε επομένως ότι η μεγάλη πλειοψηφία των συμπολιτών μας εκφράστηκαν σχετικά αρνητικά για την παρουσία των μεταναστών στην κοινωνία, για την ανεργία στη χώρα, για το αν αποτελούν κίνδυνο για τη δημόσια ασφάλεια, για την κακή ποιότητα της εκπαίδευσης στα σχολεία λόγω της συνύπαρξης γηγενών – αλλοδαπών μαθητών. Αυτό που είναι εντυπωσιακό είναι το γεγονός **ότι δεν θεωρούν υπεύθυνους τους μετανάστες** για το αν υποφέρει το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης στη χώρα μας, όπως επίσης **δεν θεωρούν ότι οι μετανάστες αλλοιώνουν τον πολιτισμό και τις παραδόσεις μας** ([www.kaparesearch.gr](http://www.kaparesearch.gr) και [www.unicef.gr](http://www.unicef.gr), «Έρευνα που αφορούσε μεταξύ άλλων την καταπολέμηση της βίας και τον αγώνα ενάντια στην εκμετάλλευση των παιδιών στην Ελλάδα και τον Κόσμο, Δεκέμβριος 2006).

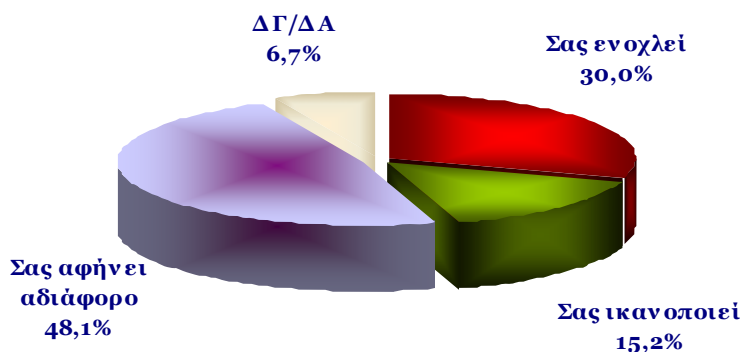
■ Συμφωνώ+Μάλλον συμφωνώ

■ Μάλλον διαφωνώ+Διαφωνώ

■ ΔΓ/ΔΑ

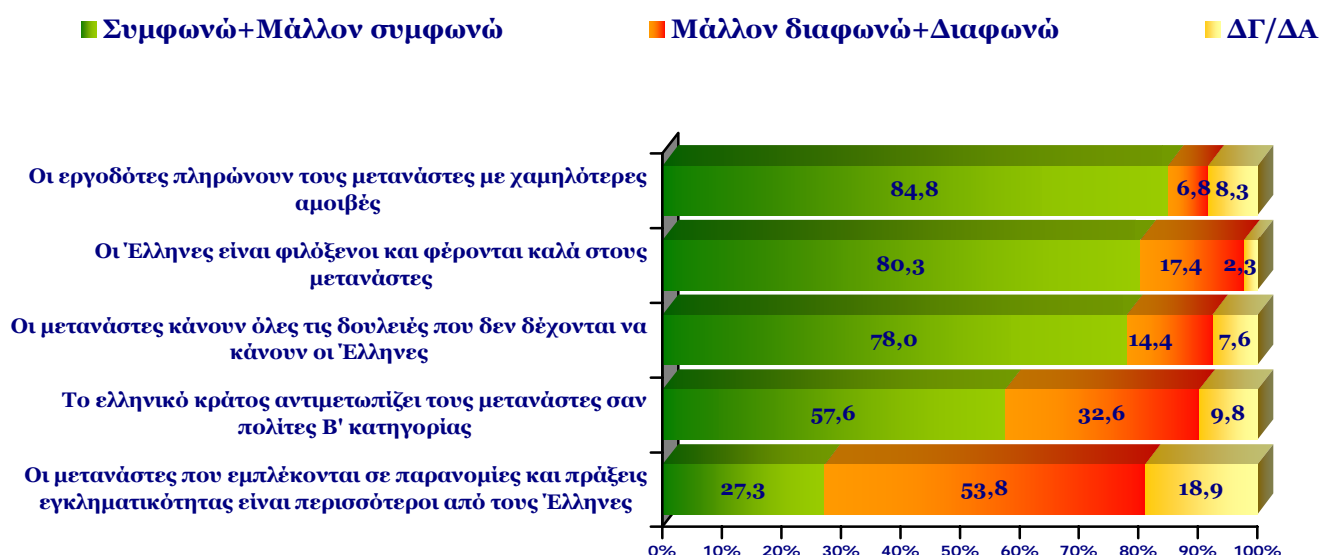


Στην αντίστοιχη ερώτηση προς Έλληνες μαθητές, **το 48,1%** δήλωσε αδιάφορο για την παρουσία τους, **το 30%** ότι τους ενοχλεί η παρουσία τους, **το 15,2%** ότι τους ικανοποιεί και **το 6,7%** δεν απάντησε.



Ακόμα, στην ερώτηση που απευθύνθηκε σε μετανάστες για το «πώς κρίνουν ότι η ελληνική κοινωνία τους αντιμετωπίζει», **το 84,8%** συμφωνεί ότι οι εργοδότες

τους πληρώνουν με πολύ χαμηλές αμοιβές, **το 80,3%** θεωρεί ότι οι Έλληνες είναι φιλόξενοι και φέρονται καλά στους μετανάστες, **το 78%** συμφωνεί ότι οι μετανάστες κάνουν τις δουλειές που δεν δέχονται να κάνουν οι Έλληνες, **το 57,6%** συμφωνεί ότι το Ελληνικό Κράτος τους αντιμετωπίζει ως πολίτες β' κατηγορίας και μόλις **το 27,3%** πιστεύει ότι οι μετανάστες εμπλέκονται σε παρανομίες και πράξεις εγκληματικότητας είναι περισσότεροι από τους Έλληνες<sup>67</sup>.



Επίσης, **το 53,7%** των μεταναστών πιστεύουν ότι η Ελληνική Κοινωνία ενοχλείται από την παρουσία τους και **το 40,2%** ότι η Ελληνική Κοινωνία είναι ικανοποιημένη από την παρουσία τους.

Η δεύτερη έρευνα διεξήχθη το Μάρτιο του 2008 σε συνεργασία της εταιρείας δημοσκοπήσεων *Public Issue* και της Εφημερίδας «*Καθημερινή*». Στα αποτελέσματά της αποτυπώνονται οι αρνητικές αντιλήψεις που έχουν οι πολίτες τόσο για το φαινόμενο της μετανάστευσης και αν βλάπτει την κοινωνία όσο και το πώς ωφελεί ή όχι την ελληνική οικονομία και τον πολιτισμό. Έτσι στο ερώτημα αν «η μετανάστευση

<sup>67</sup> Και οι τρεις πίνακες προέρχονται από την έρευνα της *KAPA Research* και της *Unisef Hellas*.



ωφελεί ή βλάπτει την Ελλάδα», το 54% πιστεύει ότι βλάπτει τη χώρα μας, το 23% ότι την ωφελεί και το 19% δεν είχε γνώμη.

Στη συνολική αξιολόγηση και κατά επίπεδο εκπαίδευσης για το ίδιο ερώτημα, από **τα άτομα κατώτατης εκπαίδευσης** το 16% απάντησε ότι η μετανάστευση ωφελεί τη χώρα, το 19% ότι ούτε την ωφελεί ούτε τη βλάπτει και το 63% ότι τη βλάπτει.

**Στα άτομα μέσης εκπαίδευσης**, το 17% απάντησε ότι ούτε την ωφελεί ούτε τη βλάπτει, **το 18%** ότι την ωφελεί και **το 61%** ότι τη βλάπτει.

**Στα άτομα ανώτατης εκπαίδευσης**, το 37% απάντησε ότι την ωφελεί, **το 34%** ότι τη βλάπτει και **το 24%** ότι ούτε την ωφελεί ούτε τη βλάπτει.

Στο ερώτημα αν «η μετανάστευση βλάπτει ή ωφελεί την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας», **το 40%** απάντησε ότι την ωφελεί και **το 48%** ότι τη βλάπτει. Αντίστοιχα κατά εκπαιδευτικό επίπεδο έχουμε τα εξής αποτελέσματα:

**Κατώτατη εκπαίδευση:** 9% ούτε ωφελεί ούτε βλάπτει, **26%** ωφελεί και **53%** βλάπτει.

**Μέση εκπαίδευση:** 5% ούτε ωφελεί ούτε βλάπτει, **36%** ωφελεί και **55%** βλάπτει.

**Ανώτατη εκπαίδευση:** 11% ούτε ωφελεί ούτε βλάπτει, **29%** βλάπτει και **60%** ωφελεί.

Αντίστοιχα, όσοι ζουν σε αστικές, ημιαστικές και αγροτικές πιστεύουν:

**Αστικά κέντρα:** 8% ούτε ωφελεί ούτε βλάπτει, **43%** βλάπτει, **44%** ωφελεί.

**Ημιαστικά κέντρα:** 7% ούτε ωφελεί ούτε βλάπτει, **34%** ωφελεί και **51%** βλάπτει.

**Αγροτικές περιοχές:** 7% ούτε ωφελεί ούτε βλάπτει, **34%** ωφελεί και **55%** βλάπτει.

Στην ερώτηση για τις «επιπτώσεις της μετανάστευσης στον πολιτισμό» **το 47%** απάντησε ότι βλάπτει την Ελλάδα γιατί αλλάζει την εθνική ταυτότητα των Ελλήνων, **το 38%** ότι ωφελεί τη χώρα μας γιατί τη φέρνει κοντά με άλλους πολιτισμούς, **το 8%** κανένα από τα δύο και το 4% και τα δύο.

Κατά ηλικιακή ομάδα έχουμε τα εξής αποτελέσματα:

**18-34 ετών:** Το **46%** πιστεύει ότι ωφελεί τη χώρα μας και **το 42%** ότι τη βλάπτει.

**35-54 ετών:** Το **45%** ότι τη βλάπτει και **το 38%** ότι την ωφελεί.

**55 ετών και άνω:** Το **52%** ότι τη βλάπτει και **το 33%** ότι την ωφελεί.

Κατά εκπαιδευτικό επίπεδο:

**Κατώτατη εκπαίδευση**: Το **55%** πιστεύει ότι τη βλάπτει και το **27%** ότι την ωφελεί.

**Μέση εκπαίδευση**: Το **50%** ότι τη βλάπτει και το **35%** ότι την ωφελεί.

**Ανώτατη εκπαίδευση**: Το **50%** ότι την ωφελεί και το **37%** ότι τη βλάπτει ([www.publicissue.gr](http://www.publicissue.gr), και [www.kathimerini.gr](http://www.kathimerini.gr), Έρευνα που διεξήχθη το Μάρτιο του 2008 για τις Επιπτώσεις της Μετανάστευσης στην Ελλάδα).

Παρατηρούμε επομένως, ότι σε όσο μεγαλύτερες ηλικίες φτάνουμε ταυτόχρονα με τα άτομα εκείνα που έχουν χαμηλό ή μέσο εκπαιδευτικό επίπεδο εκφράζεται μια άκρατη συντηρητικοποίηση, η οποία αναπόφευκτα μπορεί να οδηγήσει σε ξενοφοβικά ή ρατσιστικά πρότυπα. Έτσι, σε σχέση με δύο χρόνια πριν, μπορούμε να πούμε η κοινωνία είναι πιο «κλειστή στο καβούκι της» και αντιμετωπίζει με άλλο μάτι τους μετανάστες και τις επιπτώσεις της παρουσίας τους στη χώρα. Γεγονός, ιδιαίτερα ανησυχητικό, απογοητευτικό που δείχνει το δρόμο στην Ελληνική Πολιτεία να χαραχτούν εκ νέου οι Πολιτικές Ενσωμάτωσης και ο εκσυγχρονισμός, με την ευρεία έννοια, του υπάρχοντος ελλιπούς και προβληματικού νομοθετικού πλαισίου που καθιστά πολλές φορές ομήρους τους συμπολίτες μας μετανάστες.

## Κριτική Ανασυγκρότηση

Στην παρούσα ΜΜΕ παρατηρήσαμε όλο το φάσμα της Μεταναστευτικής Πολιτικής τόσο στην Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και στην Ελλάδα. Παράλληλα, αναλύθηκαν ζητήματα όπως η Απασχόληση, η Εκπαίδευση και η Κατάρτιση, τα οποία έχουν άμεση σχέση μεταξύ τους καθώς το ένα εξαρτάται από το άλλο. Το συγκεκριμένο τρίπτυχο αποτελεί ζωτικής σημασίας για την πληθυσμιακή ομάδα των μεταναστών, διότι σε λογικά πλαίσια ανήκει στην κατηγορία των Ευπαθών Κοινωνικά Ομάδων.

Από τα τέλη της δεκαετίας του '80 έως και σήμερα, βρίσκεται σε εξέλιξη ένα εγχείρημα που δεν έχει προηγούμενο. Η προσπάθεια χάραξης Κοινής Ευρωπαϊκής Μεταναστευτικής Πολιτικής, αποτελεί, ίσως, το μεγαλύτερο στοίχημα μετά την ***O.N.E. (Οικονομική και Νομισματική Ένωση) και την Ατζέντα της Λισσαβόνας (Ατζέντα 2000)***. Τα κράτη μέλη οφείλουν μέσα από διαδικασίες που έχουν ξεκινήσει δειλά, να προχωρήσουν και να εξελίξουν νέα δεδομένα ή να ενεργοποιήσουν ορισμένα που έχουν μείνει ως εξαγγελίες, όπως το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο Μετανάστευσης, το οποίο ακόμα δεν έχει ιδρυθεί. Παράλληλα, κάθε κράτος μέλος ξεχωριστά οφείλει να διευρύνει την εθνική νομοθεσία του και να απαγκιστρωθεί από πολιτικές και δράσεις οι οποίες δεν βοηθούν στην άσκηση και χάραξη μεταναστευτικής πολιτικής.

Το στοίχημα της Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Ενσωμάτωσης των Μεταναστών πρέπει να βρίσκεται στις πρώτες προτεραιότητες των Ευρωπαϊκών Κοινωνιών. Άλλωστε, καμία κοινωνία δεν εξελίσσεται και δεν προοδεύει όταν δεν λειτουργεί με βάση τις αξίες της δημοκρατίας και της ισοτιμίας όλων των παραγόντων που την οικοδομούν. Τα υπάρχοντα μέτρα κοινωνικής ένταξης είναι ελλιπή και χρήζουν πλήρους αναμόρφωσης και ορθολογιστικής εφαρμογής. Δυστυχώς, καμία ευρωπαϊκή χώρα δεν θεωρείται πρότυπο ενσωμάτωσης τόσο σε δομές όσο και σε ποσοστά αποδοχής ξένων πληθυσμών. Επομένως, κρίνεται ολοένα και πιο επιτακτική η προσοχή όλων στη συγκρότηση πολιτικών παραμερίζοντας στερεότυπα και αντιλήψεις του παρελθόντος, δημιουργώντας νέα πρότυπα προσαρμοσμένα στις εξελίξεις και τα δεδομένα που προκύπτουν καθημερινά.

Η Κοινωνική Ένταξη αποτελείται από κάποιες συνιστώσες, όπως συμμετοχή στην Απασχόληση, στην Εκπαίδευση και την Κατάρτιση, η ισότιμη συμμετοχή στην

κοινωνία, η απόκτηση των ίδιων δικαιωμάτων, η παροχή σε ορισμένες περιπτώσεις ιθαγένειας στους μετανάστες και η εξελικτική διεύρυνση των ελευθεριών τους. Όλα αυτά προαπαιτούν σωστές πολιτικές και κατάρριψη κάθε ξενοφοβικής ή ρατσιστικής συμπεριφοράς εκ μέρους μας. Το δικαίωμα στη διαφορετικότητα αποτελεί αναπόσπαστο και κυρίαρχο συστατικό της Διακήρυξης των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και οδηγό για όσες κοινωνίες έχουν σαν στόχο την πρόοδο και την ευημερία τους. Ωστόσο, η ανικανότητά μας **να γίνει αντιληπτή η «ετερότητα» των συμπολιτών μας στο μόνο που θα μας οδηγήσει θα είναι στην αποξένωσή μας και στη στασιμότητά μας ως ανθρώπων και κοινωνιών, στη στασιμότητά και την οπισθοδρόμησή μας ως κοινωνιών.**

Τα μέτρα ένταξης στην Εκπαίδευση και την Κατάρτιση οφείλουν να είναι στραμμένα πρώτα στον Άνθρωπο και ύστερα στη διαδικασία εισαγωγής τους στο κοινωνικό γίγνεσθαι και την παραγωγική διαδικασία. Έτσι, θα μπορούμε να τους εξασφαλίζουμε ισότιμες διαδικασίες και δράσεις που θα αποσκοπούν στην πλήρη ισότητα. Σαφώς και υπάρχουν ακόμα περιθώρια βελτιώσεων δράσεων προς την εξεύρεση καλύτερων και σύγχρονων μέτρων Κατάρτισης. Τα ευρωπαϊκά συστήματα εκπαίδευσης παρέχουν τη δυνατότητα προσαρμογής των μεταναστών στα εκάστοτε δεδομένα, αλλά δεν έχουν φτάσει ακόμα στο σημείο να θεωρούνται πρότυπα για την ομαλή ένταξη τους και στα ίδια τα συστήματα αλλά και στο κοινωνικό σύνολο. Εκεί που πρέπει να εστιάζουν είναι στο σεβασμό της διαφορετικότητάς τους και στην ομαλή μετάβασή τους στη νέα διαδρομή πολιτισμού που καλούνται να γνωρίσουν. Με σεβασμό στο νέο και το άγνωστο, που πολλές φορές, εμπλουτίζουν τις σύγχρονες κοινωνίες.

Ως προς την περίπτωση της Ελλάδας, η συζήτηση γύρω από τη συνολική Μεταναστευτική Πολιτική πρέπει να ξεκινήσει από μηδενική βάση με ταυτόχρονο σχεδιασμό ορθών δράσεων και πολιτικών μέτρων σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η αλήθεια είναι ότι οι δράσεις που λαμβάνουν χώρα στην Ελλάδα, μέσω των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών και των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων είναι μεν εν πλήρη εφαρμογή και πρωτότυπες για τα ελληνικά δεδομένα, ωστόσο χρειάζεται επιπλέον προσπάθεια για να υπάρξουν εμφανή συμπεράσματα. Για χώρες με ευαίσθητα σημεία εισόδου όπως η Ελλάδα, η λύση για τη διαχείριση των παράνομων και όχι μόνο μεταναστευτικών ροών, είναι η καλύτερη αστυνόμευση των συνόρων με προϋπόθεση, όχι την εφαρμογή κατασταλακτικών και φασιστικών μεθόδων ελέγχου, αλλά τη διενέργεια ελέγχων με τη συνεχή χρήση της τεχνολογίας και την επίδειξη

ενός αυστηρού αλλά ανθρώπινου προσώπου. Κατά πόσο αυτό είναι εφικτό εναπόκειται στην κρίση των νομοθετών και στην πρόβλεψη, το προσωπικό που έρχεται αντιμέτωπο με ξένους πληθυσμούς, αντί ενδόμυχα να εκφράζει ένα ξενοφοβικό πρόσωπο με παράλληλη προκατάληψη γι' αυτούς, προηγουμένως να δέχονται ένα είδος σεμιναρίων, διότι μια ενδεχόμενη κακή αντίδραση από την άλλη πλευρά να έχει αδιόρθωτες συνέπειες. Αυτό θα μπορούσε, ίσως, να εφαρμοστεί μετά **την κατάρτιση ειδικών προγραμμάτων διορισμού ειδικευμένου προσωπικού για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών.**

Η Ελλάδα πρέπει να κάνει άλματα στον τομέα της Διαχείρισης της Μετανάστευσης, γιατί αποτελώντας μια από τις πρώτες χώρες υποδοχής μεταναστών, καθώς και δίοδου λαθρομεταναστών, οφείλει να αποτελεί παράδειγμα και για άλλες χώρες που αντιμετωπίζουν το ίδιο πρόβλημα. Αν η διαχείριση του φαινομένου, με τις κατάλληλες πολιτικές και δράσεις εκπαίδευσης, υποδοχής, φροντίδας (βάσει νομοθεσίας) και εν τέλει μελλοντικής ένταξής τους, καταστεί για τη χώρα μας μια πραγματική εφαρμογή Κοινωνικής Πολιτικής, τότε θα μπορέσουμε να μιλήσουμε **για αποθέωση του Κοινωνικού Μοντέλου**, που θα μπορεί να λάβει διαστάσεις και σε άλλα πεδία πολιτικής. Για να επιτύχει αυτό πρέπει πρώτα να επιστρατευθούν οι κοινές ανθρώπινες αξίες, όπως η ανεκτικότητα, η κοινωνική αποδοχή, η εκπαίδευση και η αμοιβαία δεκτικότητα στις πολιτισμικές διαφορές.

Τα άνοιγμα των συνόρων και η ανταλλαγή πληθυσμών φέρνει σε επαφή τις διαφορετικές κουλτούρες των λαών και των πολιτισμών τους με ότι αυτό συνεπάγεται. Αποκαλύπτει τα στερεότυπα των κοινωνιών τους και είναι ένα σημαντικότερο θέμα, μια πρόκληση, που οι λαοί και η Ε.Ε καλούνται να αντιμετωπίσουν. Έτσι, είναι σκόπιμο να καταγράψουμε τις εξής παρατηρήσεις, οι οποίες στο άμεσο μέλλον πρέπει, εκτός από διδακτικές, να αποτελέσουν τα κύρια ερεθίσματα για βελτίωση της εφαρμογής της Μεταναστευτικής Πολιτικής στο σύνολό της, τόσο από την πλευρά της ΕΕ όσο και της Ελλάδας μεμονωμένα.

Για την Ελλάδα παρατηρείται: **1) έλλειψη γνώσης και κουλτούρας ως προς το μεταναστευτικό (φαινόμενο) ζήτημα.** Επιπλέον, **2) κύριο αρνητικό χαρακτηριστικό αποτελεί η αποσπασματικότητα πολιτικών.** Απαιτείται συνέργεια πολιτικών, έτσι ώστε τα αποτελέσματα εφαρμογής μιας πολιτικής και των μέτρων της να παράγουν αποτελέσματα σε βάθος χρόνου και όχι μόνον κατά το διάστημα εφαρμογής τους (πάγιο φαινόμενο στα ελληνικά δεδομένα, όπου όταν σταματά η εφαρμογή συγκεκριμένων πολιτικών λόγω έλλειψης κονδυλίων χάνεται και η εφαρμογή της

ξαναγυρνώντας στο σημείο μηδέν με ακόμα πιο αρνητικά δεδομένα. **3) Είναι αναγκαίο, λοιπόν, να παρθούν γενναίες αποφάσεις για νέες πολιτικές και νομοθετικές ρυθμίσεις σε θεμελιώδη ζητήματα όπως ο τρόπος κτήσης ιθαγένειας, διεύρυνση των δικαιωμάτων μεταναστών 2<sup>ης</sup> γενιάς κλπ.** Επίσης 4), πρέπει να σημειώσουμε το εξής: η Ελλάδα ήταν μέχρι πρότινος χώρα εξαγωγής μεταναστών. Πλέον, όμως, αποτελεί χώρα υποδοχής, όπου η ανεπαρκής αντίδραση στην αντιμετώπιση μεταναστευτικών ροών την καθιστά **ακόμη ανέτοιμη στην υλοποίηση ανθρωποκεντρικών δράσεων και καταρτισμένων πολιτικών !!!!** Μέτρα και πολιτικές που εφαρμόζονται από πάνω προς τα κάτω **δεν οδηγούν** ούτε σε ενσωμάτωση ούτε σε κοινωνική αποδοχή των μεταναστών επί της ουσίας. Απαιτείται εκπαίδευση του πληθυσμού στο σύνολό του, **στοχευμένη στη παιδεία.** Θέμα θεμελιώδους σημασίας όπως και συνολικότερα η αγωγή στα νέα δεδομένα.

Τέλος, ως προς τα ευρωπαϊκά δεδομένα ένα είναι βέβαιο. Η ΕΕ χαρακτηρίζεται από **πολλές κοινωνικές ανισότητες** που έχουν άμεσο αντίκτυπο στις σχέσεις γηγενών πληθυσμών και μεταναστών με ταυτόχρονη αποκάλυψη των δυσλειτουργιών της εκάστοτε κοινωνίας και του κάθε κρατικού μηχανισμού. Με **την διεύρυνση** της ΕΕ **υπάρχει ξανά μια σειρά από χώρες υποδοχής και χώρες αποστολής μεταναστών**, όπου αναπόφευκτα επαναφέρουν στο προσκήνιο την εξέταση της εν λόγω προβληματικής μέσα από άλλα δεδομένα προσαρμοσμένα στη σύγχρονη πραγματικότητα. Γι' αυτό πρέπει να αναζητηθούν μοντέλα πολιτικής κοινά και αποδοτικά **επί της ουσίας του προβλήματος** και όχι για την απορρόφηση κοινοτικών κονδυλίων μέσω των ευρωπαϊκών προγραμμάτων. Ικανά να αποτελέσουν το πρότυπο Εφαρμογής μια Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής μέσα από στέρεες και ορθολογικές βάσεις που να επιβεβαιώνουν το Κοινωνικό Πρόσωπο της Ευρώπης.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- 1) Ξενοφών Κοντιάδης – Θεόδωρος Παπαθεοδώρου επιμ., *«Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής Πολιτικής»*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2007.
- 2) Χ. Κασίμης – Δ. Σερεμέτης, *«Το Μεταναστευτικό Φαινόμενο στην Ελλάδα»*, INTERREG III B ARCHIMED, Κέρκυρα, 7/6/2007.
- 3) Αλέξανδρος Ζαβός, *«Η Κοινωνική Ένταξη των Μεταναστών και η Πολιτική Συναίνεση: Το παράδειγμα της Εθνικής Επιτροπής για την Κοινωνική Ένταξη των Μεταναστών στην Ελλάδα»*, Πρακτικά από το Συνέδριο «Διεθνείς Πρακτικές στην Ενσωμάτωση των Μεταναστών στο Οικονομικό και Κοινωνικό Περιβάλλον», 23/11/2007.
- 4) Ελένη Σκούρτου – Κωνσταντίνος Βρατσάλης – Χαράλαμπος Γκρόβαρης, *«Μετανάστευση στην Ελλάδα και Εκπαίδευση: Αποτίμηση της υπάρχουσας κατάστασης – Προκλήσεις και Προοπτικές Βελτίωσης»*, Εμπειρογνωμοσύνη για λογαριασμό του Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής, Αθήνα, 2004.
- 5) Μίλτος Παύλου, *«Μεταναστευτική Πολιτική για την Ένταξη και τη Συμμετοχή»*, Εθνικός Διάλογος για τη Μετανάστευση – ΚΕΜΟ – Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Ιούλιος 2005.
- 6) Χρήστος Μπάγκαβος – Δέσποινα Παπαδοπούλου, *«Μεταναστευτικές Τάσεις και Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική»*, Μελέτες ΙΝΕ/ΓΣΕΕ – ΑΔΕΔΥ, Αθήνα, 2003.
- 7) Π. Λιμάρδος – Ρυλμόν – Α. Καψάλης, *«Μεταναστευτική Πολιτική και Δικαιώματα των Μεταναστών»*, Μελέτες ΙΝΕ/ΓΣΕΕ – ΑΔΕΔΥ, Αθήνα, 2005.
- 8) Εταιρεία Δημοσκοπήσεων VPRC, *«Η Μεταναστευτική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Κοινοτικές Συνθήκες, Διατάξεις και Οδηγίες»*, 2007.
- 9) Εταιρεία Δημοσκοπήσεων VPRC, *«Η Ελληνική Νομοθεσία για τη Μετανάστευση: Η εξέλιξη μιας Πολιτικής Ελέγχου- Στάσεις της Ελληνικής Κοινωνίας»*, 2006.
- 10) Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *«Εθνικός Διάλογος για τη Μετανάστευση»*, 1/8/2005.
- 11) Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής (Ι.ΜΕ.ΠΟ.), *«Πολιτικές Ένταξης των Μεταναστών: Η Ευρωπαϊκή Εμπειρία»*, εκδ. Ι.ΜΕ.ΠΟ., 2006.

## ΞΕΝΟΤΛΩΣΣΗ

- 12) Commission of European Communities, Commission Staff Working Document, *“Second Annual Report on Migration and Integration”*, 2006.
- 13) EU Implementation of the *Education and Training 2010 Working Programme* Since the 2006 Joint Interim Report, 2007.
- 14) European Network Against Racism, July – December 2006.
- 15) Gordon Clark, European Commission – Directorate General for Education and Culture, *“Education and Training 2010: main findings of draft cross-country analysis”*, ETCG Meeting of 11/9/2007.
- 16) Ruby Gropas – Anna Triandafyllidou, “Migration in Greece at a Glance”, ELIAMEP, October, 2005.
- 17) Miltos Pavlou – Avramopoulou – Karakatsanis, *“Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue”*, Dialogue over Greece, 2005.
- 18) Miltos Pavlou, *“Racism and Discrimination against Immigrants and Minorities in Greece: The State of Play”*, HLHR – KEMO, Annual Report, 2007.
- 19) Maria Siadima, *“Immigration in Greece during the 1990’s: An Overview”*, King’s College London, Dissertation Paper, 2001.

## ΕΥΡΩΠΑΪΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ, ΟΔΗΓΙΕΣ ΚΑΙ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

- 20) Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, *«Κείμενο Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης»*, 29/6/1987.
- 21) Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, *«Κείμενο Συνθήκης του Μάαστριχτ»*, C 191, 29/7/1992.
- 22) Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, *«Κείμενο Συνθήκης του Άμστερνταμ»*, C 340, 10/11/1997.
- 23) Ενοποιημένη Απόδοση Συνθήκης για την Ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Eur-lex, *«Η Συνθήκη της Νίκαιας»*, C 80/01. 2001



- 24) Σχέδιο Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης, *«Η Συνθήκη της Λισσαβόνας»*, CIG 14/07, 3/12/2007.
- 25) Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής, στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με αφορμή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, *«Για μια Κοινή Πολιτική κατά της Παράνομης Μετανάστευσης»*, COM 672, Τελικό 2001.
- 26) Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, σχετικά με *την Παράνομη Εργασία*, COM 219, Τελικό 1998.
- 27) Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής, στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με αφορμή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Χάμπτον Κορτ, *«Μέτρα προτεραιότητας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της Μετανάστευσης»*, COM 621, Τελικό 2005.
- 28) Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, *«Η σχέση Μετανάστευσης – Ανάπτυξης: Ορισμένες συγκεκριμένες κατευθύνσεις»*, COM 390, Τελικό 2005.
- 30) Έκθεση Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με *Στρατηγικές και Μέσα για την Ένταξη των Μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, A6-0190, Τελικό 2006.
- 31) Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *«Το Νομοθετικό Πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης»*, Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας, 2006.
- 32) Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, *«Τάμπερε, 5 χρόνια μετά»*, Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας, 2004.
- 33) Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν, *«Συμπεράσματα»*, 14-15/12/2001.
- 34) Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης, *«Συμπεράσματα»*, 21-22/6/2002.
- 35) Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης, *«Συμπεράσματα»*, 19-20/6/2003.
- 36) Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, Παροχή Δια Βίου Μάθησης, *«Σχέδιο Κοινής Προόδου του Συμβουλίου και της Επιτροπής για το 2008 σχετικά με την Εφαρμογή του Προγράμματος Εργασίας 'Εκπαίδευση και Κατάρτιση 2010'»* COM 703, Τελικό 2007.

- 37) Οδηγία 2000/43/ΕΚ «Αρχή ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής».
- 38) Οδηγία 2000/78/ΕΚ «Διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία».
- 39) Οδηγία 2003/86/ΕΚ περί Οικογενειακής Επανένωσης.
- 40) Οδηγία 2003/109/ΕΚ «Καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών».
- 41) Οδηγία 2004/8/ΕΚ «Τίτλοι παραμονής που χορηγούνται στους υπηκόους τρίτων χωρών που αποτελούν θύματα εμπορίας ανθρώπων ή συνέργειας στη λαθρομετανάστευση, οι οποίοι συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές».
- 42) Οδηγία 2005/71/ΕΚ «Ειδικές διαδικασίες εισόδου υπηκόων τρίτων χωρών για λόγους έρευνας».
- 43) Απόφαση 2007/435/ΕΚ του Συμβουλίου για τη Σύσταση Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών για την περίοδο 2007-2013 ως μέρος του Προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών».

## **ΕΦΗΜΕΡΙΔΕΣ, ΠΕΡΙΟΔΙΚΑ ΚΑΙ ΑΛΛΑ**

### **ΕΝΤΥΠΙΑ**

- 44) Αυγή, φύλλο 26<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2007.
- 45) Η Βραδυνή, φύλλο 26<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2007.
- 46) Ελεύθερος Τύπος, φύλλο 26<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2007, φύλλο 25<sup>ης</sup> και 31<sup>ης</sup> Μαΐου 2008.
- 47) Εξπρές, φύλλο 26<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2007.
- 48) Ελευθεροτυπία, φύλλο 26<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2007.
- 49) Ημερησία, φύλλο 26<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2007.
- 50) Η Καθημερινή, φύλλα 26<sup>ης</sup> Ιανουαρίου και Καθημερινή της Κυριακής, φύλλο 14<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2007 και Καθημερινή της Κυριακής, φύλλο 22<sup>ης</sup> Ιουνίου 2008.
- 51) Ο Κόσμος του Επενδυτή, φύλλα 26<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2007, 3<sup>ης</sup> Μαρτίου 2007 και 25<sup>ης</sup> Μαΐου 2007.
- 52) Ναυτεμπορική, φύλλο 26<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2007.
- 53) Το Βήμα, φύλλο 26<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2007.

- 55) Τα Νέα, φύλλα 4<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2006, 26<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2007, 6<sup>ης</sup> και 9<sup>ης</sup> Ιουνίου 2008.
- 56) Περιοδικό «Ε» της Ελευθεροτυπίας, Τεύχος 890, 4/8/2008.
- 57) Ειδική έκδοση της Καθημερινής με το Περιοδικό “The Economist”, Τεύχος 49, Μάρτιος 2008.
- 58) Περιοδικό «Ανοιχτή Κοινωνία», Δελτίο Κίνησης Πολιτών για μια Ανοιχτή Κοινωνία – Συνέδριο με θέμα: «Πρόσφυγες και Μειονότητες – Δυσχέρειες Ενσωμάτωσης», 14 Φεβρουαρίου 2008.
- 59) Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ 23<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2007, Αρ. Φύλλου 42 για τη Σύσταση Εθνικής Επιτροπής για την Κοινωνική Ένταξη των Μεταναστών βάσει του Νόμου 3536/2007.
- 60) Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, Ειδική Υπηρεσία Εφαρμογής ΕΚΤ, «*Τεύχος Ειδικής Υπηρεσίας Εφαρμογής Συγχρηματοδοτούμενων Ενεργειών από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (Ε.Κ.Τ.)*», Αθήνα, 2008.
- 61) Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, «*ΕΠΕΑΕΚ 2000-2006*», Συμπλήρωμα Προγραμματισμού, Αθήνα, Ιανουάριος 2005.
- 62) Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση 2007-2013*», Αθήνα 2007.
- 63) Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, «*Έκθεση Εφαρμογής - Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων*», Αθήνα, 2007.

## ΤΗΛΕΟΠΤΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

- 64) Τηλεοπτική Εκπομπή «Πρωταγωνιστές» του Σταύρου Θεοδωράκη στο MEGA με αφιέρωμα στους Μετανάστες Δεύτερης Γενιάς που ζουν στην Ελλάδα, Απρίλιος 2008.
- 65) Κεντρικό Δελτίο Ειδήσεων της τηλεόρασης του Alpha, 30<sup>ης</sup> Ιουλίου 2008.
- 66) Κεντρικό Δελτίο Ειδήσεων της τηλεόρασης του ΣΚΑΪ, 30<sup>ης</sup> Ιουλίου 2008.

## ΠΗΓΕΣ ΣΤΟ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ

- 67) Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης, [www.europa.eu](http://www.europa.eu).
- 68) Ειδησιογραφικό site, [www.in.gr](http://www.in.gr).
- 69) Ιστοσελίδα Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.), [www.oaed.gr](http://www.oaed.gr).
- 70) Ιστοσελίδα Οργανισμού Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης (Ο.Ε.Ε.Κ), [www.oEEK.gr](http://www.oEEK.gr).
- 71) Ιστοσελίδα Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (Δ.Ο.Μ.), <http://MigrantsInGreece.org>.
- 72) Ιστοσελίδα Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής, (Ι.ΜΕ.ΠΟ.), [www.imepo.gr](http://www.imepo.gr).
- 73) Ιστοσελίδα Προγράμματος Ένταξης Παλινοστούντων και Αλλοδαπών Μαθητών στο σχολείο για την Α'θμια Εκπαίδευση, [www.keda.gr](http://www.keda.gr).
- 74) Ιστοσελίδα Προγράμματος Ένταξης των Τσιγγανόπαιδων στο σχολείο, <http://195.130.114.39/ROM/index.php>.
- 75) Ιστοσελίδα Προγράμματος Εκπαίδευσης Μουσουλμανοπαίδων 1997-2008, [www.ecd.uoa.gr/museduc/](http://www.ecd.uoa.gr/museduc/).
- 76) Ιστοσελίδα Εφημερίδας «Η Καθημερινή», [www.kathimerini.gr](http://www.kathimerini.gr).
- 77) Ιστοσελίδα Ελληνικής Εθνικής Επιτροπής της Unisef, [www.uniseg.gr](http://www.uniseg.gr).
- 78) Ιστοσελίδα Κοινοτικής Πρωτοβουλίας Equal στην Ελλάδα, [www.equal-greece.gr](http://www.equal-greece.gr).
- 79) Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου στην Ελλάδα, [www.esfhellas.gr](http://www.esfhellas.gr).
- 80) Ιστοσελίδα Εταιρείας Δημοσκοπήσεων KAPA Research, [www.kaparesearch.gr](http://www.kaparesearch.gr).
- 81) Ιστοσελίδα Εταιρείας Δημοσκοπήσεων Public Issue, [www.publicissue.gr](http://www.publicissue.gr).
- 82) Ιστοσελίδα Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, [www.ypakp.gr](http://www.ypakp.gr)
- 83) Ιστοσελίδα Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, [www.mnec.gr](http://www.mnec.gr).