



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Σχολή Νομικών, Οικονομικών, Πολιτικών Επιστημών

Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης

Τομέας Διοικητικής Επιστήμης

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Κράτος και Δημόσια Πολιτική»

Θέμα Μεταπτυχιακής Εργασίας:

**«ΤΑ ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ
ΤΟΥΣ ΣΤΗ ΧΑΡΑΞΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΝΤΑΞΗΣ ΠΟΛΙΤΩΝ
ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ»**

Επιβλέπων: Χ.Κουταλάκης

Σπουδάστρια: Ευρόκλεια-Ερिका Πραδάν

Α.Μ. : 11815



ΑΘΗΝΑ 2013

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Με την ολοκλήρωση της παρούσας εργασίας, θα ήθελα να ευχαριστήσω ολόθερμα όλους όσους με βοήθησαν καθ' όλη τη διάρκεια της εκπόνησής της και συντέλεσαν στην τελική της μορφή.

Καταρχήν ευχαριστώ τον επιβλέποντα Καθηγητή μου, Δρ.Χ.Κουταλάκη, που μου έδωσε την ευκαιρία να ερευνήσω το συγκεκριμένο θέμα. Τον ευχαριστώ για τη συνεργασία μας, καθώς και την καθοδήγηση και τις εύστοχες υποδείξεις τους καθ' όλη τη διάρκεια εκπόνησης της παρούσας μελέτης.

Ευχαριστώ τα στελέχη της Διεύθυνσης Κοινωνικής Ένταξης του Υπουργείου Εσωτερικών (Τμήμα Σχεδιασμού) για το υλικό και το χρόνο που μου διέθεσαν. Ιδιαίτερα ευχαριστώ την Προϊσταμένη του Τμήματος Σχεδιασμού, κα. Π.Αλειφέρη, για τις ιδιαίτερες υποδείξεις της. Οι συζητήσεις μαζί της συνέβαλαν δραστικά στη βαθύτερη κατανόηση της μελετώμενης θεματικής και αποτέλεσαν πηγή έμπνευσης για περαιτέρω διερεύνηση. Ομοίως ευχαριστώ τη Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής του Υπουργείου Εσωτερικών για τις βάσεις δεδομένων που μου διέθεσε, χωρίς τις οποίες θα ήταν αδύνατη η ολοκλήρωση σημαντικού τμήματος της εργασίας.

Ευχαριστώ τους Προέδρους των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών των Δήμων της Περιφέρειας Αττικής, που αφιέρωσαν από το χρόνο τους, προκειμένου να απαντήσουν στο ερωτηματολόγιο που τους έστειλα. Ιδιαίτερως θα ήθελα να ευχαριστήσω την Πρόεδρο του ΣΕΜ του Δήμου Αθηναίων, κα. Μ.Κουβέλη, για τον επιπλέον χρόνο που μου διέθεσε για τη διενέργεια προσωπικής συνέντευξης. Η επικοινωνία που είχαμε κατά καιρούς ήταν σημαντική για την κατανόηση, διερεύνηση και αποτύπωση καίριων πτυχών της υπό μελέτη θεματικής.

Τέλος, ευχαριστώ ιδιαίτερα την οικογένεια, τους φίλους και τους συναδέλφους μου, οι οποίοι όχι μόνο μοιράστηκαν μαζί μου τα άγχη και τις αμφιβολίες μου, αλλά με στήριξαν με υπομονή και εμπιστοσύνη καθ' όλη τη διάρκεια εκπόνησης της παρούσας εργασίας.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στόχος της μελέτης είναι η αποτίμηση του νεοσύστατου θεσμού των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) στην Ελλάδα κατά τα πρώτα 2 χρόνια λειτουργίας του (Ν.3852/2010 – Άρθρο 78). Συγκεκριμένα, αρχικά αναλύθηκε το θεωρητικό υπόβαθρο του θεσμού και περιγράφηκε το σχετικό ευρωπαϊκό πλαίσιο με ιδιαίτερη αναφορά στη νομοθεσία, τους υποστηρικτικούς μηχανισμούς και τα χρηματοδοτικά μέσα. Για την πλήρη περιγραφή και αποτίμηση του θεσμού στην Ελλάδα, και ειδικότερα όσον αφορά στη θεσμική πορεία, τον πολιτικό συντονισμό, το ρόλο της δημόσιας διοίκησης και τις πραγματοποιηθείσες δράσεις για την ανάδειξή του, χρησιμοποιήθηκε πρωτογενές και δευτερογενές υλικό κυρίως από το Υπουργείο Εσωτερικών, το οποίο είναι το καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο για την εφαρμογή και παρακολούθηση της υλοποίησης του εν λόγω θεσμού. Στη συνέχεια, προκειμένου να εντοπιστούν και να αναδειχτούν οι ιδιαίτερες πτυχές του θεσμού των ΣΕΜ, επιλέχθηκαν οι Δήμοι της Περιφέρειας Αττικής και διενεργήθηκε έρευνα πεδίου, η οποία χωρίστηκε σε 3 μέρη: στο 1ο μέρος έγινε ανάλυση του πληθυσμού των 66 Δήμων της Περιφέρειας Αττικής, όσον αφορά στο συνολικό πληθυσμό, αλλά και στον πληθυσμό των αλλοδαπών. Η στατιστική ανάλυση στηρίχτηκε σε πρωτογενή και δευτερογενή στοιχεία από την Ελληνική Στατιστική Αρχή και σε βάσεις δεδομένων του Υπουργείου Εσωτερικών, καθώς και στην αναζήτηση τυχόν συσχετίσεων των πληθυσμιακών δεδομένων με τη σύσταση ή μη των ΣΕΜ. Στο 2ο μέρος επιλέχθηκαν οι 33 Δήμοι της Περιφέρειας Αττικής που έχουν συστήσει ΣΕΜ και διανεμήθηκε πρότυπο ερωτηματολογίου στους Προέδρους του οικείου ΣΕΜ. Στο 3ο μέρος επιλέχθηκε ο Δ.Αθηναίων ως μελέτη περίπτωσης, καθώς αποτελεί μοντέλο για την οργάνωση του εν λόγω θεσμού (βέλτιστη πρακτική) και διενεργήθηκε προσωπική συνέντευξη με τη βοήθεια Οδηγού Ημι-δομημένης Συνέντευξης.

Η στατιστική επεξεργασία των δεδομένων έδειξε ότι, στην Περιφέρεια Αττικής το ποσοστό των νόμιμα διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών ανέρχεται σε 8,66%. Η μεγαλύτερη πληθυσμιακή συγκέντρωση αλλοδαπών εντοπίζεται στον Κεντρικό Τομέα Αθηνών (13,21%) και η μικρότερη στο Βόρειο Τομέα Αθηνών (4,88%). Όσον αφορά στην κατανομή του αλλοδαπού πληθυσμού στους Δήμους της Περιφέρειας Αττικής, αυτή κυμαίνεται από 3-17%. Όσον αφορά στην κατανομή των αλλοδαπών ανά ιθαγένεια στους Δήμους της Περιφέρειας Αττικής αυτή φαίνεται να είναι αρκετά ομοιόμορφη μεταξύ των Δήμων και σε συμφωνία με το τί ισχύει εν γένει σε εθνικό επίπεδο. Δηλαδή οι Αλβανοί πολίτες διατηρούν την πρωτοκαθεδρία στα ποσοστά και ακολουθούν εθνικότητες από την Ανατολική Ευρώπη, την Ασία, τη Βόρεια

Αφρική και τη Μέση Ανατολή. Παρατηρείται ότι οι Δήμοι έχουν μεγάλη διακριτική ευχέρεια ως προς τη σύστασή ΣΕΜ (έως τέλος του 2012, 33 από τους 66 Δήμους είχαν συστήσει ΣΕΜ). Κατόπιν διερεύνησης των αιτιών που πιθανώς συντέλεσαν στη σύσταση ή η ΣΕΜ σε ένα Δήμο, προέκυψαν τα εξής:

1) Δεν αποδεικνύεται συσχέτιση ανάμεσα στο ποσοστό αλλοδαπών και τη σύσταση ΣΕΜ στους Δήμους.

2) Αποδεικνύεται ελαφρά συσχέτιση ανάμεσα στην πολιτική παράταξη (από την οποία προήλθε ο Δήμαρχος/η πλειοψηφία του Δημοτικού Συμβουλίου) και τη σύσταση ΣΕΜ, καθώς οι Δήμοι με κεντροδεξιό χαρακτηρισμό τείνουν να συστήνουν ΣΕΜ, ενώ οι Δήμοι με κεντροαριστερό-αριστερό χαρακτηρισμό τείνουν να μη συστήνουν ΣΕΜ. Βέβαια, τα επιμέρους χαρακτηριστικά και οι ιδιαίτερες προεκτάσεις της διαφαινόμενης πολιτικής βούλησης δεν ήταν δυνατόν να προκύψουν ούτε να διερευνηθούν στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης.

Από την επεξεργασία των ερωτηματολογίων προέκυψαν τα εξής:

1) Η αντιπροσώπευση των μεταναστών στο ΣΕΜ κρίνεται προβληματική ή/και ελλειμματική.

2) Οι Δήμοι θεωρούν ότι η ελλιπής χρηματοδότηση, η ανεπάρκεια του Δήμου σε διαχειριστική ικανότητα και η απουσία ενημέρωσης και καθοδήγησης αποτελούν τις βασικότερες δυστοκίες του θεσμού.

3) Ελάχιστοι Δήμοι έχουν να επιδείξουν ένα ενεργητικό και δραστήριο ΣΕΜ.

4) Για τους Δήμους, το ζήτημα της κοινωνικής ένταξης των αλλοδαπών είναι πρωτίστως εθνικό και δευτερευόντως τοπικό, καθώς η πλειοψηφία δεν θεωρεί ότι ένας Δήμος μπορεί να διαδραματίσει σπουδαίο ρόλο στο θέμα της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών.

5) Όσον αφορά στη βιωσιμότητα του θεσμού, παρόλο που σε κανέναν Δήμο δεν παρατηρήθηκε αρνητική αντίδραση της τοπικής κοινωνίας, οι μισοί Δήμοι εμφανίζονται αισιόδοξοι και οι άλλοι μισοί απαισιόδοξοι.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ

μετανάστευση, κοινωνική ένταξη, κοινωνική ενσωμάτωση, πολιτική συμμετοχή, κοινωνική συνοχή, Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών, πολίτες τρίτων χωρών, ιθαγένεια, πολιτική ένταξης.

ABSTRACT

The aim of the study is to assess the newly established institution of Migrant Integration Councils (MIC) in Greece during the first two years of their operation (Law 3852/2010 - Article 78). More specifically: initially, the theoretical background of the institution was analyzed and the relevant European framework, as far as legislation, support mechanisms and funding is concerned, was described. For the full description and evaluation of the institution in Greece, regarding the institutional course, the political coordination, the role of public administration and the funded projects, primary and secondary data mainly derived from the Ministry of Interior, which is the main coordinator for the implementation and evaluation of the new institution, were used. Then, in order to identify and draw attention to the particular aspects of the institution of MIC, the Municipalities of the Region of Attica were selected and a field research was conducted, which was divided into 3 parts: in the 1st part, the 66 Municipalities of the Attica Region were selected and a statistical analysis of the overall population and the foreign population was conducted. The analysis was based on statistical primary and secondary data, which derived from the Hellenic Statistical Authority and the databases of the Ministry of Interior, as well as on the examined correlations between population data and the establishment of MIC. In the 2nd part, the 33 Municipalities of the Attica Region that have already established the MIC were selected and a questionnaire was distributed to the Presidents of the relevant MIC. In the 3rd part, the Municipality of Athens, which constitutes a role model in the implementation and organization of the relative institution (best practice), was selected and personal interviews were conducted with the help of a semi-structured interview guide.

Statistical analysis of the data showed that in Attica the percentage of legally living third country nationals amounts to 8.66%. The largest percentage of foreign population is located in Central Athens (13.21%) and the lowest in the Northern Sector of Athens (4.88%). The distribution of foreign population in the Municipalities of Attica ranges from 3-17%. As far as the distribution of foreigners by citizenship in the Municipalities of Attica is concerned, it appears to be fairly even among municipalities, and in agreement with what is generally the case at national level, ie Albanian citizens show the biggest rates and are followed by nationalities from Eastern Europe, Asia, North Africa and the Middle East. It is further observed that, the Municipalities have wide discretion in establishing the MIC (until end of 2012, 33 of the 66 Municipalities of Attica had already established their MIC). After investigating into the main causes that may have influenced the establishment or not of a

MIC, the following were revealed: 1) A strong correlation between the percentage of foreign population in the Municipality and the establishment of the relative MIC is not proved 2) a slight correlation between the political party (that supports the Mayor / the majority of the Board) and the establishment of the MIC is shown, as central-right-wing Municipalities tend to establish a MIC, whereas central-left-wing or left-wing Municipalities tend to do otherwise. However, deeper aspects and implications of what seems to be a specific “political will” cannot be further examined in this context.

The processing of the questionnaires led to the following main conclusions:

- 1) The representation of immigrants in the MIC is problematic and / or deficient.*
- 2) Municipalities consider that poor funding, lack of their own administrative capacity and information and guidance shortage are the basic shortcomings of the new institution.*
- 3) Very few municipalities have an energetic and motivated MIC.*
- 4) For the Municipalities, the issue of migrants’ social integration is primarily national and secondarily local, as the majority of them does not believe that a Municipality can play an important role in the social integration of immigrants.*
- 5) As far as the sustainability of the institution is concerned, although none of the Municipalities has stated a negative reaction of the local community, only half of them appear optimistic about its future action and development.*

KEY WORDS

migration, social integration, social inclusion, political participation, social cohesion, Migrant Integration Council, third county nationals, citizenship, integration policy

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ - ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

EMN	European Migration Network
GFMD	Global Forum on Migration and Development
MIPEX	Migrant Integration Policy Index
MPG	Migration Policy Group
NCPI	National Contact Point for Integration
Α.Δ.	Άξονας Δράσης
ΑΔ	Αποκεντρωμένη Διοίκηση
Δ.Ε.Κ.	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Δ.ΜΗ.Ε.Σ.	Διεύθυνση Μηχανοργάνωσης & Ηλεκτρονικής Επεξεργασίας Στοιχείων
ΔΟΜ	Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης
Ε.Ε.Τ.Α.Α.	Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης
Ε.Κ.Κ.Ε.	Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών
Ε.Π.	Ετήσιο Πρόγραμμα
Ε.Σ.Δ.Α.	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
Ε.Σ.Σ.Δ.	Ένωση Σοβιετικών Σοσιαλιστικών Δημοκρατιών
Ε.Τ.Ε.	Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Πολιτών Τρίτων Χωρών
ΕΔΜ	Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΔΑ	Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΕΛ.ΣΤΑΤ.	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΝ.Π.Ε.	Ένωση Περιφερειών Ελλάδας
ΕΣΔΕν	Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη
ΕτΠ	Επιτροπή των Περιφερειών
ΕΤΠΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
Ευρ.Δ.Δ.Α.	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Ι.ΜΕ.ΠΟ.	Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής
Κ.Β.Α.	Κοινή Βασική Αρχή
Κ.Ε.Δ.Ε.	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας
Κ.Ε.Ι.	Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας
κ-μ	κράτος μέλος
ΚτΠ	Κοινωνία των Πολιτών
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
Ο.Π.Α.Ν.Δ.Α.	Οργανισμό Πολιτισμού, Αθλητισμού και Νεολαίας του Δήμου Αθηναίων
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Π.Ο.Υ.	Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας
Π.Σ.Δ.	Περιφερειακά Σχέδια Δράσης
π.τ.χ.	πολίτης τρίτης χώρας
(Σ)	Σύνταγμα
ΣΕΚ	Συνθήκη περί ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας
ΣΕΜ	Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
Τ.Α.	Τοπική Αυτοδιοίκηση
Τ.Π.	Τομέας Πολιτικής
υ.τ.χ.	υπήκοος τρίτης χώρας
ΥΠ.ΕΣ.	Υπουργείο Εσωτερικών
Χ.Ε.Α.Δ.	Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης
Χ.Θ.Δ.	Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

**«ΤΑ ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥΣ ΣΤΗ ΧΑΡΑΞΗ
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΝΤΑΞΗΣ ΠΟΛΙΤΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ»**

Περιεχόμενα

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	1
1.1. Αρχικές παρατηρήσεις και ορισμοί.....	1
1.2. Στόχοι και μεθοδολογία της εργασίας.....	5
1.3. Διάρθρωση κεφαλαίων.....	7
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ.....	11
2.1. Προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων.....	12
2.2. Ένταξη μεταναστών στη χώρα υποδοχής.....	15
2.3. Ο ρόλος της τοπικότητας στην ένταξη των μεταναστών.....	19
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η ΕΝΤΑΞΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ.....	25
3.1. Θεσμική πορεία και υποστηρικτικοί μηχανισμοί.....	26
3.2. Χρηματοδοτικά μέσα.....	35
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΝΤΑΞΗ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	38
4.1. Η θεσμική πορεία του ΣΕΜ.....	38
4.1.1. Συγκεντρωτικά στοιχεία.....	38
4.1.2. Η τροποποίηση του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας - Ν.3838/2010.....	52
4.1.3. Το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών (άρθρο 78 του Ν.3852/2010).....	55
4.2. Εθνική Στρατηγική για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών.....	57
4.3. Ο ρόλος της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στην ανάδειξη του ΣΕΜ.....	62
4.3.1. Ο ρόλος της Διεύθυνσης Κοινωνικής Ένταξης του Υπουργείου Εσωτερικών.....	62
4.3.2. Ο ρόλος της Διεύθυνσης Οικονομικής και Αναπτυξιακής Πολιτικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών.....	69
4.4. Αποτίμηση του θεσμού των ΣΕΜ.....	76
4.4.1. Γενικά στοιχεία.....	76
4.4.2. Χρηματοδότηση δράσεων που σχετίζονται με τα ΣΕΜ από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Πολιτών Τρίτων Χωρών (Ε.Τ.Ε.).....	77

4.5. Βέλτιστες πρακτικές (Best Practices).....	89
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΤΑ ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΑΤΤΙΚΗΣ. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΣΕΜ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΑΘΗΝΑΙΩΝ.	94
5.1. Αρχικές παρατηρήσεις: σκοπός, δομή, δεδομένα & μεθοδολογία	94
5.2. Παρουσίαση των αποτελεσμάτων της έρευνας πεδίου: επεξεργασία δεδομένων – ανάλυση – σχολιασμός.....	100
5.2.1. Μέρος 1 ^ο : Στατιστική ανάλυση του αλλοδαπού πληθυσμού της Περιφέρειας Αττικής ..	100
5.2.2. Μέρος 2 ^ο : Επεξεργασία ερωτηματολογίων και παρουσίαση αποτελεσμάτων.....	116
5.2.3. Μέρος 3 ^ο : Best Practice Δήμου Αθηναίων.....	134
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	146
Αντί Επilogου.....	159
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	

Ευρετήριο Παραρτημάτων

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1: Άξονες Δράσεις και Τομείς Πολιτικής του Προσχεδίου της Εθνικής Στρατηγικής για την Κοινωνική Ένταξη των Πολιτών Τρίτων Χωρών (2011)	I
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2: Κοινές Βασικές Αρχές και αντιστοιχία με την Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη και τις προτεινόμενες δράσεις ΣΕΜ	II
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3: Κατάλογος Δήμων που έχουν συστήσει ΣΕΜ έως 31/12/2012	IV
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 4: Δράση 4.1./2010 «Δημιουργία δικτύου συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο μεταξύ κ-μ της Ε.Ε» (Ε.Τ.Ε.).....	VI
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 5: Πρότυπο Ερωτηματολόγιο	VII
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 6: Οδηγός Συνέντευξης.....	XIII
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 7: Λίστα Απαντηθέντων Ερωτηματολογίων (Περιφέρεια Αττικής)	XV
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 8: Μέλη ΣΕΜ Δ.Αθηναίων	XVI

Ευρετήριο Πινάκων

Πίνακας 1: Αλλοδαποί ως ποσοστό του συνολικού πληθυσμού (ΕΕ & Ελλάδα, 2008-2011)..	2
Πίνακας 2: Θεσμική κατοχύρωση των τοπικών αρχών στην άσκηση πολιτικών ένταξης μεταναστών στην ΕΕ	20
Πίνακας 3: Θεσμική πορεία και πολιτικός συντονισμός για την ένταξη μεταναστών στην ΕΕ	26
Πίνακας 4: Συγκέντρωση της εθνικής νομοθεσίας που άπτεται-άμεσα ή έμμεσα-του τομέα της κοινωνικής ένταξης των αλλοδαπών	40
Πίνακας 5: Συγκέντρωση της κοινοτικής νομοθεσίας που άπτεται -άμεσα ή έμμεσα-του τομέα της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών.....	51
Πίνακας 6: Απόκριση των Δήμων σχετικά με τη σύσταση ή μη του ΣΕΜ έως τέλος του 2011.	63
Πίνακας 7: Η σύσταση των ΣΕΜ έως 31.12.2012	76
Πίνακας 8: Πολυετές Πρόγραμμα Ε.Τ.Ε. – Σχέδιο Χρηματοδοτικού Πλάνου (Ελλάδα)	79
Πίνακας 9: Σχέδιο Χρηματοοικονομικού Προϋπολογισμού Ε.Τ.Ε. – Δράσεις προώθησης και ενίσχυσης των ΣΕΜ.....	81
Πίνακας 10: Υλοποιηθείσες δράσεις του Ε.Τ.Ε. για την προώθηση και ενίσχυση των ΣΕΜ	83
Πίνακας 11: Στοιχεία έρευνας πεδίου	99
Πίνακας 12: Συγκεντρωτική Βάση Δεδομένων Πληθυσμού – Σύστασης ΣΕΜ ανά Καλλικρατικό Δήμο, Περιφέρεια Αττικής.....	101
Πίνακας 13: Συσχέτιση ποσοστού αλλοδαπών – σύστασης ΣΕΜ.....	109
Πίνακας 14: Κατανομή συχνοτήτων	111
Πίνακας 15: Συσχέτιση πολιτικής παράταξης-σύστασης ΣΕΜ	113
Πίνακας 16: Ομαδοποίηση Δήμων ανά πολιτική παράταξη και σύσταση ΣΕΜ.....	114
Πίνακας 17: Αναζήτηση συσχετίσεων μεταξύ πληθυσμού Δήμου & μελών ΣΕΜ.....	119
Πίνακας 18: Δράσεις κοινωνικής ένταξης μεταναστών στους Δήμους.....	129
Πίνακας 19: Σύσταση του ΣΕΜ του Δ.Αθηναίων	135
Πίνακας 20: Δράσεις κοινωνικής ένταξης μεταναστών στο Δ.Αθηναίων.....	138

Ευρετήριο Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 1: Η ένταξη των μεταναστών ως τομέας πολιτικής.....	4
Διάγραμμα 2: Θεωρητική θεμελίωση των ΣΕ.....	11
Διάγραμμα 3: Βαθμολόγηση Ελλάδας, Τομείς κοινωνικής ένταξης αλλοδαπών, 2007-2010.	55
Διάγραμμα 4: Μοντέλο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.....	75
Διάγραμμα 5: Κατανομή του πληθυσμού των αλλοδαπών ανά ιθαγένεια (σύνολο χώρας).....	105
Διάγραμμα 6: Κατανομή πληθυσμού αλλοδαπών ανά ιθαγένεια (Δ.Αθηναίων).....	106
Διάγραμμα 7: Κατανομή πληθυσμού αλλοδαπών ανά ιθαγένεια (Δ.Ελευσίνας)	106
Διάγραμμα 8: Κατανομή πληθυσμού αλλοδαπών ανά ιθαγένεια (Δ.Αίγινας)	107
Διάγραμμα 9: Γραφική παράσταση ποσοστού αλλοδαπών – ποσοστού σύστασης ΣΕΜ	111
Διάγραμμα 10: Σύσταση ΣΕΜ ανά πολιτική παράταξη	115
Διάγραμμα 11: Έκδοση Εσωτερικού Κανονισμού Λειτουργίας ΣΕΜ	116
Διάγραμμα 12: Αριθμός συνεδριάσεων ΣΕΜ έως 31.12.2012	117
Διάγραμμα 13: Συσχέτιση ανάμεσα στο συνολικό πληθυσμό του Δήμου και τα συνολικά μέλη ΣΕΜ.....	120
Διάγραμμα 14: Συσχέτιση ανάμεσα στο ποσοστό των αλλοδαπών στο Δήμο και το ποσοστό των αλλοδαπών στο ΣΕΜ.....	120
Διάγραμμα 15: Κατανομή των μελών ΣΕΜ ανά ιθαγένεια	121
Διάγραμμα 16: Μητρώο μεταναστών στους Δήμους.....	122
Διάγραμμα 17: Εκτίμηση του αλλοδαπού πληθυσμού στο Δήμο	123
Διάγραμμα 18: Αναζήτηση και προσέγγιση των συλλόγων των μεταναστών	123
Διάγραμμα 19: Έλεγχος αντιπροσωπευτικότητας των συλλόγων των μεταναστών	124
Διάγραμμα 20: Δράσεις ένταξης μεταναστών πριν τη θεσμοθέτηση των ΣΕΜ.....	125
Διάγραμμα 21: Ειδικές υπηρεσίες για δράσεις κοινωνικής ένταξης των μεταναστών ..	125
Διάγραμμα 22: Πηγές ενημέρωσης για πιθανή χρηματοδότηση	126
Διάγραμμα 23: Κύριες πηγές χρηματοδότησης έως σήμερα.....	127
Διάγραμμα 24: Συμμετοχή σε ευρωπαϊκά δίκτυα πόλεων	127
Διάγραμμα 25: Κοινοποίηση ενταξιακών δράσεων στην τοπική κοινωνία.....	128
Διάγραμμα 26: Η κοινωνική ένταξη των μεταναστών ως εθνικό ή τοπικό ζήτημα	130
Διάγραμμα 27: Δυνατότητες των ΣΕΜ.....	131
Διάγραμμα 28: Ο ρόλος των ΣΕΜ στο μέλλον	132
Διάγραμμα 29: Αντίδραση της τοπικής κοινωνίας στο ΣΕΜ.....	132
Διάγραμμα 30: Βασικότερες δυστοκίες των ΣΕΜ	133

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1. Αρχικές παρατηρήσεις και ορισμοί

Είναι ιστορικά αποδεδειγμένο, αλλά και στην ίδια τη φύση του ανθρώπου να μετακινείται προς αναζήτηση μιας καλύτερης ζωής, για τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου του ιδίου και της οικογένειάς του ή για την αποφυγή δυσάρεστων, ακόμη και επικίνδυνων καταστάσεων, όπως η φτώχεια, ο διωγμός, ο πόλεμος. Η μετακίνηση αυτή γίνεται άλλοτε προγραμματισμένα και οικειοθελώς και άλλοτε εσπευσμένα και με τη βία.

Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρώπη έχει έρθει αντιμέτωπη με την πρόκληση της διαχείρισης των μεταναστευτικών εισροών και τις πολυδιάστατες κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές επιπτώσεις που μπορεί αυτές να επιφέρουν. Στο σημείο αυτό, κρίνεται σκόπιμο να δοθεί ένας πρώτος ορισμός: αυτός του πολίτη τρίτης χώρας (π.τ.χ.), ο οποίος δίνεται εξ αντιδιαστολής με τον ορισμό του Ευρωπαίου πολίτη. Σύμφωνα με το άρθρο 8 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, *Ευρωπαίος πολίτης ή πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την ιθαγένεια¹ ενός κράτους μέλους (κ-μ) «...» Η ιθαγένεια της Ένωσης, που συμπληρώνει την εθνική ιθαγένεια του κράτους αλλά δεν την αντικαθιστά, αποτελείται από ένα σύνολο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που έρχονται να προστεθούν σε εκείνα που απορρέουν από την ιθαγένεια ενός κ-μ.*

Συνεπώς, ως πολίτης τρίτης χώρας αναφέρεται ο μετανάστης, ο οποίος προέρχεται από χώρα εκτός της ΕΕ και δεν έχει την ιθαγένεια κάποιας χώρας της ΕΕ². Αυτή η ομάδα περιλαμβάνει τόσο τα άτομα που γεννήθηκαν σε χώρα εκτός της ΕΕ όσο και τα άτομα που έχουν γεννηθεί στην ΕΕ, αλλά δεν έχουν την ιθαγένεια ενός κ-μ. Η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και δη οι πολιτικές ένταξης επικεντρώνονται στους πολίτες τρίτων χωρών, καθώς οι Ευρωπαίοι πολίτες απολαμβάνουν μια σειρά δικαιωμάτων σε όποια χώρα της ΕΕ και αν βρίσκονται³ και συνεπώς δεν θεωρείται ότι αντιμετωπίζουν προβλήματα ένταξης (τουλάχιστον όχι στο βαθμό που αφορά στους π.τ.χ.).

¹ Στη νομική και διοικητική γλώσσα της Ελλάδας οι όροι «ιδιότητα του πολίτη», «ιθαγένεια» και «υπηκοότητα» είναι ταυτόσημοι. Ομοίως «πολίτης» και «υπήκοος» αναφέρονται στην ίδια σχέση του ανθρώπου και του κράτους, στο λαό του οποίου ανήκει. Στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης χρησιμοποιούνται οι όροι «ιθαγένεια» και «πολίτης τρίτης χώρας» - π.τ.χ. (αντί των όρων «υπηκοότητα» και «υπήκοος τρίτης χώρας – υ.τ.χ.» αντιστοίχως) ως πιο σύγχρονοι και πολιτικά ορθότεροι.

² Επιπλέον, στον ορισμό της διεθνούς μετανάστευσης έχει τεθεί ως ελάχιστο όριο η συνεχής παραμονή σε μια χώρα για δώδεκα (12) τουλάχιστον μήνες.

³ Βλ. Κεφ.2.1.

Στο πλαίσιο αυτό, η Ελλάδα, από παραδοσιακή χώρα μεταναστευτικών εκροών, έχει μετατραπεί, από τα τέλη της δεκαετίας του ογδόντα και μετά, σε χώρα μεταναστευτικών εισροών⁴. Και αν κατά τα πρώτα χρόνια της μαζικής μετανάστευσης στην Ελλάδα, η μετανάστευση θεωρήθηκε ως ένα φαινόμενο προσωρινού χαρακτήρα, με τους μετανάστες να αντιμετωπίζονται κυρίως ως ένα βραχυπρόθεσμο εργατικό δυναμικό, του οποίου ο ρόλος ήταν να καλύψει τυχόν κενά εργασίας, η πορεία του φαινομένου διέψευσε τέτοιου τύπου αρχικές εκτιμήσεις.

Ο Πίνακας 1 αποτυπώνει δύο (2) πολύ βασικά στοιχεία:

1. Οι π.τ.χ. αποτελούν ένα ποσοστό του συνολικού πληθυσμού της ΕΕ που βαίνει αυξανόμενο.
2. Στην Ελλάδα το ποσοστό των αλλοδαπών, και δη των π.τ.χ., είναι μεγαλύτερο από τον κοινοτικό μέσο όρο.

Πίνακας 1: Αλλοδαποί ως ποσοστό του συνολικού πληθυσμού (ΕΕ & Ελλάδα, 2008-2011)

		Αλλοδαποί % επί του συνολικού πληθυσμού	Ευρωπαίοι Πολίτες % επί του συνολικού πληθυσμού	Πολίτες Τρίτων Χωρών % επί του συνολικού πληθυσμού
ΕΕ-27	2008	6,2	2,3	3,9
	2009	6,4	2,4	4,0
	2010	6,5	2,5	4,0
	2011	6,6	2,5	4,1
Ελλάδα	2008	8,1	1,4	6,7
	2009	8,3	1,4	6,8
	2010	8,4	1,4	7,0
	2011	8,5	1,4	7,1

Ιδία επεξεργασία – Πηγές: Statistics in Focus 94/2009, Statistics in Focus 45/2010, Statistics in Focus 34/2011, Statistics in Focus 31/2012 (*Population and Social Conditions*, Eurostat)

Η διαμορφούμενη αυτή πραγματικότητα δεν θα μπορούσε να αγνοηθεί καταρχήν σε ευρωπαϊκό επίπεδο και στη συνέχεια και σε εθνικό. Έτσι, πέραν της διαχείρισης των μεταναστευτικών εισροών και της φύλαξης των συνόρων, έκανε την εμφάνισή του ένας νέος όρος: αυτός της ένταξης των νόμιμων μεταναστών (και ειδικότερα των π.τ.χ.), διεκδικώντας όλο και μεγαλύτερο μερίδιο στην πολιτική ατζέντα.

⁴ Στην εξέλιξη αυτή συνέβαλαν διάφοροι παράγοντες, πολιτικοί, κοινωνικοί, οικονομικοί, η διερεύνηση των οποίων δεν συγκαταλέγεται στη θεματική της παρούσας εργασίας.

Ο όρος «ένταξη», όπως είναι φυσικό, έχει πολλαπλές ερμηνείες, ανάλογα με την προσέγγιση που χρησιμοποιείται (πολιτική, κοινωνιολογική, κ.ο.κ.) και είναι εννοιολογικά ανεξάντλητος. Όσον αφορά στα ελληνικά θεσμικά κείμενα, το 2005 ψηφίστηκε ο Ν.3386/2005⁵, ο οποίος ήταν ο πρώτος νόμος που πραγματευόταν το θέμα της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και μάλιστα σε χωριστό κεφάλαιο⁶. Σύμφωνα, λοιπόν, με το άρθρο 65, παρ.1 του εν λόγω νόμου: «*Η κοινωνική ένταξη αποσκοπεί στη χορήγηση δικαιωμάτων στους υπηκόους τρίτων χωρών, τα οποία διασφαλίζουν αφενός την αναλογικά ισότιμη συμμετοχή τους στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της χώρας και, αφετέρου, αποβλέπουν στην υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών κανόνων και αξιών της ελληνικής κοινωνίας [...] με παράλληλη διατήρηση της εθνικής τους ταυτότητας*» Την ίδια χρονιά (2005) υιοθετήθηκε στην ΕΕ το Κοινό Πλαίσιο για την Ένταξη⁷, το οποίο όρισε την ένταξη ως *μια δυναμική, αμφίδρομη διαδικασία, αμοιβαίας προσαρμογής τόσο των μεταναστών όσο και των πολιτών των κρατών μελών*». Στο ίδιο κείμενο, το οποίο αποτέλεσε βάση για τη χάραξη πολιτικών ένταξης σε ευρωπαϊκό επίπεδο⁸, γίνεται λόγος και για τη λεγόμενη «κοινωνική ιθαγένεια» (τη συμμετοχή δηλαδή του μετανάστη στα κοινά, ειδικά σε επίπεδο τοπικής κοινωνίας) ως μέσο προώθησης της κοινωνικής συνοχής, της ασφάλειας και της ευημερίας όλων των κατοίκων της χώρας, ημεδαπών και αλλοδαπών. Συνεπώς η έννοια της ένταξης αποκτά άλλη μια παράμετρο (πέραν της κοινωνικής, οικονομικής και πολιτιστικής διάστασης), αυτή της πολιτικής ένταξης μέσω της πολιτικής συμμετοχής των αλλοδαπών στα δρώμενα της κοινωνία υποδοχής⁹. Στο πλαίσιο αυτό, αρχίζει να αναπτύσσεται η θεωρία ότι, οι πολιτικές ένταξης υλοποιούνται καλύτερα σε επίπεδο τοπικών κοινωνιών, ως μια διαδικασία ώθησης ιδεών από κάτω προς τα πάνω (bottom-up) που συμπληρώνει τις ενταξιακές πρωτοβουλίες της κεντρικής διοίκησης.

Παράλληλα εμφανίζεται η έννοια του *mainstreaming*, της συμπερίληψης δηλαδή της ένταξης σε όλους τους σχετιζόμενους τομείς πολιτικής. Η ένταξη των μεταναστών, κατά συνέπεια, αποτελεί μια οριζόντια πολιτική όσον αφορά στους τομείς παρέμβασης, που παράλληλα τέμνει κάθετα όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (Διάγραμμα 1). Απώτερος

⁵ Κωδικοποίηση νομοθεσίας για την είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια.

⁶ Βλ. Κεφ.4.1.1.

⁷ COM(2005)389.

⁸ Βλ. Κεφ.3.1.

⁹ Ενδεικτικά αναφέρονται κάποιες επιμέρους πτυχές της ένταξης: 1) Ένταξη στην οικονομική ζωή (επαγγελματική και εν γένει οικονομική δραστηριότητα, φορολογική και ασφαλιστική συνέπεια, κ.λπ.), 2) Ένταξη στην κοινωνική ζωή (δεσμοί συγγενικοί, φιλικοί, επαγγελματικοί, εκπαίδευση, ανάπτυξη δραστηριοτήτων, συμμετοχή σε εκδηλώσεις, οργανώσεις-συλλογικότητες, κ.λπ.), 3) Ένταξη στην πολιτική ζωή (συμμετοχή σε ενώσεις-σωματεία-συλλογικότητες, συμμετοχή στις δημοτικές εκλογές, συμμετοχή στο ΣΕΜ είτε ως μέλος είτε ως ακροατής, κ.λπ.)

στόχος της χάραξης πολιτικών ένταξης είναι η εξάλειψη των ανισοτήτων και της ελλιπούς αντιπροσώπευσης, η προάσπιση της ισότητας των ευκαιριών για όλους και η προώθηση της κοινωνικής σύγκλισης και συνοχής.

Διάγραμμα 1: Η ένταξη των μεταναστών ως τομέας πολιτικής



Ακριβώς υπό αυτή την ευρεία και πολυδιάστατη έννοια αναφέρεται ο όρος ένταξη στην παρούσα εργασία (και όχι με ιδιαίτερη έμφαση προς την οικονομική, κοινωνική ή πολιτική ενδεχομένως πτυχή του). Στο πλαίσιο αυτό ερευνάται ο νεοσύστατος θεσμός του Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών στην Ελλάδα, ο οποίος έκανε την εμφάνισή του στην ελληνική έννομη τάξη με το Ν.3852/2010 «Νέα αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης». Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 78 του εν λόγω νόμου: «Σε κάθε δήμο συγκροτείται και λειτουργεί με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, συμβούλιο ένταξης μεταναστών ως συμβουλευτικό όργανο του δήμου για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία».

1.2. Στόχοι και μεθοδολογία της εργασίας

Κεντρικός στόχος της παρούσας μελέτης είναι να γίνει μια αποτίμηση του θεσμού των ΣΕΜ κατά τα πρώτα 2 χρόνια λειτουργίας του (2011-2012)¹⁰ και μέσα από αυτή να εκτιμηθεί ο ρόλος τους στη χάραξη πολιτικών ένταξης π.τ.χ. στην Ελλάδα. Πρόκειται για ένα πρωτοεμφανιζόμενο θεσμό στην χώρα μας, ο οποίος αφενός άπτεται του φλέγοντος τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας και δη του ιδιαίτερα «ευαίσθητου», πολιτικά και κοινωνικά, ζητήματος της ένταξης των αλλοδαπών και αφετέρου συστήθηκε σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης της χώρας, ταυτόχρονα, δε, μάλιστα με τη μεγάλη μεταρρύθμιση του Καλλικράτη. Για τους λόγους αυτούς, θεωρήθηκε ενδιαφέρον να εξεταστεί το πώς τελικά εφαρμόστηκε το εν λόγω άρθρο, εν μέσω ποιών θεσμικών και πολιτικών συνθηκών, ποιες ήταν οι εμπλεκόμενες Υπηρεσίες και η μεταξύ τους επικοινωνία, αν πράγματι λειτουργεί ο θεσμός και σε ποιο βαθμό, και τελικά ποια είναι η συνολική αποτίμησή του μέχρι τώρα.

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε για την εκπόνηση της παρούσας εργασίας περιλαμβάνει τα κάτωθι στάδια:

1. Συγκέντρωση και μελέτη τη σχετικής με το αντικείμενο επίσημης και επιστημονικής βιβλιογραφίας (από βιβλιοθήκες κυρίως Πανεπιστημιακών Ιδρυμάτων, αλλά και από το Διαδίκτυο).
2. Συγκέντρωση και παράθεση του θεσμικού πλαισίου (ευρωπαϊκού και εθνικού) που κρίθηκε ότι σχετίζεται άμεσα ή έμμεσα με το αντικείμενο του θέματος. Απώτερος στόχος ήταν, όχι η απλή παράθεση της σχετικής νομοθεσίας, αλλά η αποτύπωση της διαχρονικής της πορείας, καθώς και η κριτική επισκόπησή της, μέσα στο ευρύτερο θεσμικό και πολιτικό πλαίσιο. Για το λόγο αυτό, έγινε συγκεντρωτική απεικόνιση του θεσμικού πλαισίου με χρονολογική σειρά και με τη βοήθεια πινάκων, έτσι ώστε να δοθεί μία όσον το δυνατόν πιο συνεκτική, συνοπτική και εύληπτη απεικόνιση της εξέλιξής του.
3. Αναζήτηση διοικητικών εγγράφων, προσωπική επαφή και τηλεφωνική επικοινωνία με την αρμόδια Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης του Υπουργείου Εσωτερικών, που είναι η επιτελική αρχή για την ένταξη των π.τ.χ. εν γένει, αλλά και η αρχή που παρακολουθεί την εφαρμογή και αποτίμηση των ΣΕΜ πιο συγκεκριμένα. Στόχος ήταν να ενσωματωθεί στην παρούσα μελέτη και η «διοικητική» διάσταση της

¹⁰ Ο Ν.3852 – Πρόγραμμα Καλλικράτης ψηφίστηκε μεν τον Ιούνιο του 2010, τέθηκε σε εφαρμογή όμως από τον Ιανουάριο του 2011. Τα πρώτα ΣΕΜ συστήθηκαν το 2011 (βλ. Κεφ.4.1.1. & Κεφ. 4.4.1.).

εφαρμογής της νέας ρύθμισης και να εντοπιστούν και εκεί τυχόν προβλήματα και δυσχέρειες.

4. Συλλογή πληροφοριών και στατιστικών στοιχείων από επίσημες πηγές και δικτυακούς τόπους (αναφορές Διευθύνσεων Υπουργείων, αναρτημένα σε επίσημες ιστοσελίδες στατιστικά στοιχεία και δελτία, κ.ο.κ.). Όπου ήταν εφικτό έγινε περαιτέρω επεξεργασία και αποτύπωση των ποσοτικών, αλλά και ποιοτικών δεδομένων με τη βοήθεια πινάκων και διαγραμμάτων, προκειμένου η πληροφόρηση που παρέχεται να είναι πιο περιεκτική, αλλά και άμεσα συγκρίσιμη.
5. Προκειμένου να διερευνηθούν σε μεγαλύτερο βάθος επιμέρους συνιστώσες του θεσμού των ΣΕΜ, επιλέχθηκαν ως δείγμα οι Δήμοι της Περιφέρειας Αττικής¹¹ με στόχο α) τη στατιστική ανάλυση πληθυσμιακών δεδομένων που αντλήθηκαν από πρωτογενείς και δευτερογενείς πηγές, και την παρουσίαση των αποτελεσμάτων με χρήση πινάκων, διαγραμμάτων, αλλά και στατιστικών μέτρων και συντελεστών β) τη διενέργεια πρωτογενούς έρευνας πεδίου με χρήση ερωτηματολογίου και οδηγού ημι-δομημένης συνέντευξης, καθώς και τη συλλογή, επεξεργασία και παρουσίαση των σχετικών αποτελεσμάτων. Η μεθοδολογία που χρησιμοποιήθηκε στην εν λόγω έρευνα πεδίου περιγράφεται πιο διεξοδικά στο Κεφ.5.1.

¹¹ Εξήντα-έξι (66) Δήμοι (αντιπροσωπευτικό, μη-στατιστικό δείγμα).

1.3. Διάρθρωση κεφαλαίων

Η παρούσα εργασία χωρίζεται στην ουσία σε δύο (2) βασικά μέρη: στο 1^ο μέρος (Κεφάλαια 2,3,4) εντοπίζεται και περιγράφεται η δημιουργία του θεσμού των ΣΕΜ στην Ελλάδα ως απόρροια του ευρωπαϊκού και εθνικού θεσμικού πλαισίου, της νέας διαμορφούμενης πραγματικότητας στον τομέα της μετανάστευσης, και δη της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών, και ακολουθεί η αποτίμηση της έως τώρα λειτουργίας του θεσμού σε εθνικό επίπεδο. Στο 2^ο μέρος (Κεφάλαιο 5) επιλέγονται οι εξήντα-έξι (66) Δήμοι της Περιφέρειας Αττικής ως δείγμα για τη διενέργεια έρευνας πεδίου και την ανάδειξη των επιμέρους πτυχών του νέου θεσμού.

Πιο αναλυτικά:

Στο Κεφάλαιο 2 αναζητείται η θεωρητική θεμελίωση του θεσμού των ΣΕΜ, η οποία τοποθετείται στο τρίπτυχο *Προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων – Ένταξη μεταναστών στη χώρα υποδοχής – Ρόλος της τοπικότητας στην ένταξη των μεταναστών*, με παράθεση σχετικής βιβλιογραφίας και σύντομη αναφορά στις βασικότερες θεωρίες και πτυχές της κάθε συνιστώσας. Συγκεκριμένα, στο Κεφάλαιο 2.1. γίνεται αναφορά στον «κοσμοπολιτισμό» των θεμελιωδών δικαιωμάτων, της αναγνώρισης δηλαδή και της αξίας τους, ανεξάρτητα από τον τόπο γέννησης και διαμονής ή από την ιθαγένεια του ατόμου. Υπό την έννοια αυτή, πτυχές της ένταξης των μεταναστών στη χώρα υποδοχής μπορεί να θεωρηθεί ότι ανήκουν στον πυρήνα βασικών δικαιωμάτων τους. Στο Κεφάλαιο 2.2. αναλύονται κάποιες βασικές πτυχές της έννοιας της «ένταξης», καθώς και οι βασικές αρχές στις οποίες αυτή ερείδεται (αρχή της μη διάκρισης, δημοκρατική διακυβέρνηση, έννοια του «κοινωνικού» πολίτη, πολιτική συμμετοχή, κ.ο.κ.). Η ανάδειξη της τοπικότητας ως φορέα άσκησης πολιτικής ένταξης των μεταναστών έχει επέλθει κυρίως μέσα από τους θεσμούς και τη δραστηριότητα της ΕΕ. Στο Κεφάλαιο 2.3. παρατίθεται η βασική νομοθεσία της ΕΕ, από το 1988 έως σήμερα, που έχει συνδράμει στη σχετική θεματική.

Η ένταξη πολιτών τρίτων χωρών ως έννοια και ως πρακτική θεμελιώθηκε, αλλά και εξελίσσεται συνεχώς εντός του ευρωπαϊκού πλαισίου. Στο Κεφάλαιο 3 αναλύεται ο ρόλος της ΕΕ στον τομέα της ένταξης των μεταναστών, υπό την έννοια α. της θεσμικής πορείας και των υποστηρικτικών μηχανισμών που έχουν αναπτυχθεί από το 1999 έως σήμερα (Κεφ.3.1) και β. της οικονομικής υποστήριξης και των χρηματοδοτικών εργαλείων που αυτή παρέχει. Έμφαση δίνεται στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Πολιτών Τρίτων Χωρών (Ε.Τ.Ε.), το οποίο αποτελεί το κατεξοχήν χρηματοδοτικό εργαλείο για την ένταξη (Κεφ.3.2).

Αντικείμενο του Κεφαλαίου 4 είναι η συγκέντρωση, η μελέτη, η συνεκτίμηση, αλλά και η αποτίμηση όλων εκείνων των στοιχείων που σχετίζονται με τη σύσταση των ΣΕΜ στην Ελλάδα, στο πλαίσιο της ευρύτερης πολιτικής ένταξης των αλλοδαπών π.τ.χ. Για το σκοπό αυτό, ακολουθείται η εξής επιμέρους διάρθρωση του κεφαλαίου: στο Κεφάλαιο 4.1. αποτυπώνεται η θεσμική πορεία του ΣΕΜ, ως απόρροια του θεσμικού πλαισίου της μετανάστευσης και της εξελικτικής της πορείας από τη δεκαετία του ενενήντα έως σήμερα. Αρχικά παρατίθενται κάποια συγκεντρωτικά στοιχεία (Κεφ.4.1.1), ακολουθεί εκτενέστερη αναφορά στο Ν.3838/2010 (Τροποποίηση του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας), εξαιτίας της ιδιαίτερης βαρύτητας που έχει στον τομέα της ένταξης των μεταναστών (Κεφ. 4.1.2.) και τέλος περιγράφεται το άρθρο 78 του Ν.3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης), με το οποίο θεσμοθετήθηκε το ΣΕΜ στην ελληνική έννομη τάξη (Κεφ.4.1.3). Στο Κεφάλαιο 4.2. γίνεται αναφορά στο κείμενο της Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη Πολιτών Τρίτων Χωρών (Προσχέδιο 2009)¹² και το ρόλο που είχαν τα ΣΕΜ στο πλαίσιο αυτό. Στο κεφάλαιο αυτό σκιαγραφείται περισσότερο το πολιτικό κλίμα μέσα στο οποίο δημιουργήθηκε και κλήθηκε να λειτουργήσει κατά τα πρώτα δύο (2) χρόνια ο θεσμός των ΣΕΜ. Πέραν όμως του πολιτικού κλίματος, κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί και ο ρόλος της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στην ανάδειξη του νεοσύστατου θεσμού. Αυτό γίνεται στο Κεφάλαιο 4.3., με ιδιαίτερη έμφαση στο ρόλο της Διεύθυνσης Κοινωνικής Ένταξης του Υπουργείου Εσωτερικών¹³ (Κεφ. 4.3.1.) και της Διεύθυνσης Οικονομικής και Αναπτυξιακής Πολιτικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών¹⁴ (Κεφάλαιο 4.3.2.). Στο Κεφάλαιο 4.4. γίνεται μια συνολική αποτίμηση του θεσμού των ΣΕΜ σε εθνικό επίπεδο, παρατίθενται κάποια γενικά στατιστικά στοιχεία για τη σύστασή του στους Δήμους της χώρας (Κεφ.4.4.1.) και περιγράφονται επιπλέον τα έργα που εντάχθηκαν στο Ε.Τ.Ε. (σχεδιασμός, στόχος, ανάδοχος, δικαιούχος, χρηματοδοτικό πλάνο, υλοποίηση, αποτίμηση) με σκοπό τη διάδοση και στήριξη των ΣΕΜ και τα οποία υλοποιήθηκαν ή εκκρεμούν προς υλοποίηση (Κεφ.4.4.2.). Τέλος στο Κεφάλαιο 4.3. παρουσιάζονται κάποιοι ελληνικοί Δήμοι ως βέλτιστες πρακτικές (best practices) στον τομέα της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία.

Στο Κεφάλαιο 5 επιλέγονται οι εξήντα-έξι (66) Δήμοι της Περιφέρειας Αττικής και μελετώνται ειδικότερα ως προς την υλοποίηση του θεσμού των ΣΕΜ. Στο Κεφάλαιο 5.1. γίνονται κάποιες αρχικές παρατηρήσεις όσον αφορά στο σκοπό, τη δομή, τα δεδομένα και

¹² Το οποίο είχε αναρτηθεί στο site του Υπουργείου Εσωτερικών για δημόσια διαβούλευση, αλλά τελικά ποτέ δεν προχώρησε, όπως αναφέρεται αναλυτικά στο Κεφ.4.2.

¹³ Ως επιτελική αρχή που παρακολουθεί την κοινωνική ένταξη των αλλοδαπών.

¹⁴ Κυρίως λόγω της έκδοσης του Δελτίου Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεμάτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που καλύπτει διεθνή και ευρωπαϊκά θέματα άμεσου ενδιαφέροντος για την τοπική αυτοδιοίκηση.

τη μεθοδολογία της έρευνας πεδίου που διεξήχθη. Στο Κεφάλαιο 5.2., κατόπιν επεξεργασίας του πρωτογενούς και δευτερογενούς υλικού που συλλέχτηκε, παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της έρευνας και ακολουθεί σχετική ανάλυση και σχολιασμός. Πιο συγκεκριμένα, στο 1^ο μέρος γίνεται μια στατιστική ανάλυση του αλλοδαπού πληθυσμού των Δήμων της Περιφέρειας Αττικής (Κεφ.5.2.1.), στο 2^ο μέρος παρουσιάζονται τα αποτελέσματα των ερωτηματολογίων που συλλέχτηκαν από τους Δήμους της Αττικής που έχουν συστήσει ΣΕΜ (Κεφάλαιο 5.2.2.) και στο 3^ο μέρος γίνεται εκτενέστερη αναφορά στο Δ.Αθηναίων ως μελέτη περίπτωσης (case study).

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί, ότι μέχρι στιγμής έχουν γίνει δύο (2) βασικές μελέτες για την αποτίμηση της λειτουργίας του θεσμού των ΣΕΜ. Η πρώτη ήταν μια διαδικτυακή έρευνα που διενεργήθηκε από το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (Ε.Κ.Κ.Ε.) το Μάιο του 2011, είχε σύντομη διάρκεια (2 μήνες), μικρή εμβέλεια (περιλάμβανε μόλις 3 ερωτήσεις) και χαμηλό βαθμό ανταπόκρισης (απάντησαν 22 από τους 325 Δήμους της χώρας, βαθμός ανταπόκρισης 6,8%). Σκοπός της έρευνας ήταν να γίνει μια πρώτη διερεύνηση των προθέσεων των Δήμων ως προς τη σύσταση των ΣΕΜ¹⁵.

Η δεύτερη έρευνα διεξάχθηκε στο πλαίσιο της Δράσης 4.1./2010 του Ε.Τ.Ε. «Δημιουργία δικτύου συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο μεταξύ κρατών μελών της ΕΕ»¹⁶, με τη χρήση ημι-δομημένου ερωτηματολογίου, το οποίο μοιράστηκε στους Δήμους που συμμετείχαν στα διακρατικά και περιφερειακά εργαστήρια, που υλοποιήθηκαν στο πλαίσιο της εν λόγω δράσης, και οι οποίοι είχαν ήδη τότε συστήσει ΣΕΜ¹⁷. Συλλέχτηκαν συνολικά 27 ερωτηματολόγια από αντίστοιχο αριθμό εκπροσώπων των Δήμων¹⁸ και η στατιστική επεξεργασία των απαντήσεων έδωσε μια πρώτη αποτίμηση του θεσμού με ποσοτικά και ποιοτικά στοιχεία.¹⁹

¹⁵ Η έρευνα διεξάχθηκε στο πλαίσιο της Δράσης 1.5/09 του Ε.Τ.Ε. «Ενημερωτική εκστρατεία για την προώθηση της ομαλής ένταξης των μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες» (Βλ. Κεφ. 4.4.2.), δίχως να προβλέπεται από το τεχνικό της δελτίο και πραγματοποιήθηκε κυρίως λόγω της βούλησης των ερευνητών του Ε.Κ.Κ.Ε. Βλ. Λιναρδής Α. (2011), *Η περίπτωση της διαδικτυακής έρευνας του ΕΚΚΕ για τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών*, στο Αφουξενίδης Α, κ.α., «Ένταξη των Μεταναστών: Αντιλήψεις, Πολιτικές, Πρακτικές», Αθήνα, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, σελ. 85-96. Διαθέσιμο στο: http://www2.ekke.gr/open_books/EntaxiMetanaston.pdf, τ.ε.25/4/2013.

¹⁶ Βλ. Κεφ.4.4.2.

¹⁷ Πλην ενός Δήμου, του οποίου ο εκπρόσωπος δήλωσε ότι επρόκειτο να συστηθεί ΣΕΜ άμεσα.

¹⁸ Δεν είχαν όλοι οι εκπρόσωποι την ίδια ιδιότητα εντός του Δήμου: οι περισσότεροι ήταν Δημοτικοί Σύμβουλοι, υπήρχαν επίσης κάποιοι Αντιδήμαρχοι και δημοτικοί υπάλληλοι, ενώ 2 άτομα δήλωσαν άλλες ιδιότητες.

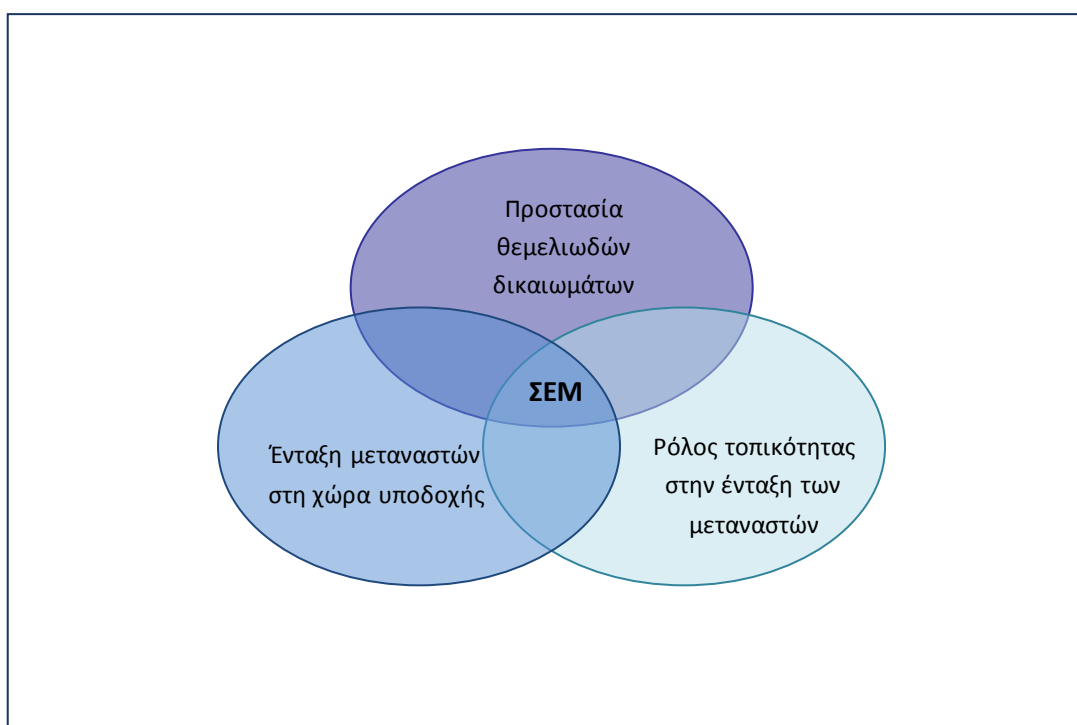
¹⁹ Βλ. Τελική Συνθετική Έκθεση Υλοποίησης Δράσης, Δράση 4.1. – «Δημιουργία Δικτύου Συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο μεταξύ κρατών μελών της ΕΕ», σελ.30-57. Διαθέσιμο στο <http://sem-ete.gr/index.php/en/2012-06-21-08-53-32/2012-10-10-07-48-29> (τ.ε.28/2/2013).

Η εργασία κλείνει με μια σύνοψη των συμπερασμάτων που απορρέουν από όλη την προηγηθείσα ανάλυση και κυρίως από την έρευνα πεδίου και τη μελέτη περίπτωσης. Ακολουθεί σχολιασμός και παράθεση προτάσεων για τη μελλοντική πορεία του θεσμού.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

Η θεωρητική θεμελίωση των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) εντοπίζεται στο τρίπτυχο: Προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων - Ένταξη μεταναστών στη χώρα υποδοχής - Ρόλος τοπικότητας στην ένταξη των μεταναστών, όπως αποδίδεται και σχηματικά με το παρακάτω Διάγραμμα:

Διάγραμμα 2: Θεωρητική θεμελίωση των ΣΕΜ



Ιδία επεξεργασία

Όπως συμβαίνει συχνά στις κοινωνικές επιστήμες, οι ορισμοί, οι συζητήσεις και οι συγκρούσεις γύρω από τις παραπάνω έννοιες είναι ανεξάντλητες. Στόχος του παρόντος κεφαλαίου δεν είναι να λυθούν οι όποιες ακαδημαϊκές ή πολιτικές αντιπαραθέσεις, ούτε να παρουσιαστεί η υφιστάμενη – ενδιαφέρουσα, αλλά κατά τα άλλα ατέρμονη – επιχειρηματολογία υπέρ της μίας ή της άλλης άποψης. Σκοπός είναι να σκιαγραφηθούν, με τρόπο συνοπτικό και συνεκτικό, οι βασικές συνιστώσες που διαμορφώνουν το θεωρητικό, αλλά και το πρακτικό υπόβαθρο, μέσα από το οποίο «αναδύθηκε» ένας θεσμός, όπως αυτός των ΣΕΜ.

2.1. Προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων

Ο «κοσμοπολιτισμός» των θεμελιωδών δικαιωμάτων, δηλαδή η αναγνώρισή τους ανεξάρτητα από την ιθαγένεια του ατόμου, ερείδεται σε 3 βασικές συνιστώσες:

- I. Το διεθνές δίκαιο και το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- II. Το Σύνταγμα της χώρας
- III. Τη σύγχρονη κοινωνικο-πολιτική πραγματικότητα

Η σημαντικότερη ίσως εξέλιξη στη **διεθνή έννομη τάξη** μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου πολέμου είναι η ανάδυση του διεθνούς καθεστώτος των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (Ρούκουνας Εμμ., 1995, Henkin L., 1990, Jacobson D., 1996, Sassen S., 2003) και η δραστική υποχώρηση της κρατικής κυριαρχίας προς όφελος της προστασία τους (Shapiro M., 1993).

Από την άλλη πλευρά, το **δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης** (ΕΕ), κατοχυρώνει μεν μια σειρά ειδικών ελευθεριών για τους «κοινοτικούς πολίτες»²⁰, δηλαδή για όσους διαθέτουν ιθαγένεια κάποιου κράτους-μέλους, διατυπώνει, δε, στο άρθρο 2 της ΣυνθΕΕ, ότι *η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών.* Επιπλέον ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ διατυπώνει με πανηγυρικό τρόπο από το προοίμιο του κιόλας ότι, η ΕΕ *εδράζεται στις αδιαίρετες και οικουμενικές αξίες της αξιοπρέπειας του ανθρώπου, της ελευθερίας, της ισότητας και της αλληλεγγύης· ερείδεται στις αρχές της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου.*

²⁰ Συγκεκριμένα, στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (ΤΙΤΛΟΣ V - ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ, άρθρα 39-46), αναγνωρίζονται τα κάτωθι δικαιώματα στους πολίτες της ΕΕ:

1. Ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής
2. Διπλωματική και προξενική προστασία
3. Δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου
4. Δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές
5. Δικαίωμα χρηστής διοίκησης
6. Δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα
7. Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής
8. Δικαίωμα αναφοράς

Να επισημανθεί, βέβαια, ότι τα 4 τελευταία δεν αφορούν μόνο σε πολίτη της Ένωσης, αλλά και σε κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος.

Το ελληνικό **Σύνταγμα** του 1975/1986/2001/2008 κατοχυρώνει, για πρώτη φορά, την αρχή του κοσμοπολιτισμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, καθώς η διατύπωση κάποιων άρθρων σαφώς εγείρει θέμα συνταγματικού ερείσματος της προστασίας που αναγνωρίζει το Σύνταγμα στους αλλοδαπούς (Παπακωνσταντίνου Α.,2008, Τζέμος Β.,2008)²¹. Το ζήτημα του αν φορείς των συνταγματικών δικαιωμάτων είναι μόνο οι ημεδαποί πολίτες ή όλοι οι άνθρωποι έχει απασχολήσει εν πολλοίς τη σύγχρονη ελληνική βιβλιογραφία²². Μάλιστα δεν έχουν λείψει και ιδιαίτερα φιλελεύθερες απόψεις και προβλέψεις, όπως η κατοχύρωση όλων των νέων ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων ως πανανθρώπινων, η συνταγματική θέσπιση της αρχής της ισότητας ως πανανθρώπινου δικαιώματος (Τζέμος Β.,2008:46)²³, καθώς και η πλήρης σχεδόν εξίσωση ημεδαπών και αλλοδαπών σε ότι αφορά τουλάχιστον τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα (Παπακωνσταντίνου Α.,2008:42).

²¹ Συγκεκριμένα πρόκειται κυρίως για τα εξής άρθρα:

- Άρθρο 2 παρ.1 (Σ): Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της πολιτείας. Πρόκειται για τη γενική αρχή της αξίας του ανθρώπου, η οποία ισχύοντας κατά τρόπο καθολικό (ανεξάρτητα δηλαδή από την ιθαγένεια ή την προέλευση του καθενός) διαμορφώνει τον κανονιστικό πυρήνα της συνταγματικής αρχής του κοσμοπολιτισμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Επιπλέον το εν λόγω άρθρο, σύμφωνα με το άρθρο 110 παρ.1 (Σ) δεν υπόκειται σε αναθεώρηση.
- Άρθρο 5 παρ.1 (Σ): «Καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητα του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας...». Θεμελιώνει τη γενική ελευθερία του ατόμου και αφορά αδιαφοροποίητα τόσο τους ημεδαπούς όσο και τους αλλοδαπούς, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 110 παρ.1 (Σ) δεν υπόκειται σε αναθεώρηση.
- Άρθρο 5 παρ.2 (Σ): «Όλοι όσοι βρίσκονται στην Ελληνική Επικράτεια απολαμβάνουν την απόλυτη προστασία της ζωής, της τιμής και της ελευθερίας τους, χωρίς διάκριση εθνικότητας, φυλής, γλώσσας και θρησκευτικών ή πολιτικών πεποιθήσεων...». Η ανωτέρω διάταξη αναφέρεται αφενός στους αλλοδαπούς (Μάνεσης Α.,1982, Παραράς Π.,2001) και αφετέρου στους ημεδαπούς που ανήκουν σε μειονοτικές ομάδες (Δαγτόγλου Π.,1991)
- Άρθρο 25 παρ. 1 (Σ): «Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους...». Με την αναθεωρημένη μορφή της παρ.1 του άρθρου 25 (το 2001) εισάγεται – ανάμεσα στα άλλα- και ρητά η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου, καθιστώντας το εν λόγω άρθρο ίσως η σημαντικότερη διάταξη του αναθεωρημένου Συντάγματος.
- Άρθρο 25 παρ.2 (Σ): Η αναγνώριση και η προστασία των θεμελιωδών και απαράγραπτων δικαιωμάτων του ανθρώπου από την Πολιτεία αποβλέπει στην πραγμάτωση της κοινωνικής προόδου μέσα σε ελευθερία και δικαιοσύνη». Το άρθρο 25, παρ.1 και 2, εντάσσει το υποκείμενο των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο «κοινωνικό σύνολο», το οποίο αναμφίβολα περιλαμβάνει τόσο τους ημεδαπούς όσο και τους αλλοδαπούς.
- Άρθρο 28 παρ.3 (Σ): Η Ελλάδα προβαίνει ελεύθερα σε περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας της, εφόσον αυτό υπαγορεύεται από σπουδαίο εθνικό συμφέρον, δεν θίγει τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και γίνεται με βάση τις αρχές της ισότητας και με τον όρο της αμοιβαιότητας». Το άρθρο 2, που αποτελεί θεμέλιο για τη συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, θέτει ως όριο των περιορισμών στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας τα «δικαιώματα του ανθρώπου».

²² Βλ. σχετικά Δαγτόγλου Π.,2005, Χρυσόγονος Κ.,2006, Ράικος Α.,2002, Δημητρόπουλος Α.,2005.

²³ Αναφέρεται ως ηθικο-πολιτικά προτιμότερο, αλλά αι συμβολικά χρήσιμο για ένα σύγχρονο κράτος δικαίου να κατοχυρώνει τα θεμελιώδη συνταγματικά δικαιώματα ως κατ' αρχάς πανανθρώπινα (Τζέμος Β.,2008:56).

Τέλος, η **σύγχρονη πραγματικότητα** της μετακίνησης των λαών εν γένει και εν προκειμένω της μετατροπής της χώρας μας από χώρα εκροής σε χώρα υποδοχής εκατοντάδων χιλιάδων μεταναστών, καθώς και η παγκοσμιοποίηση που έχει επέλθει σε οικονομικό, κοινωνικό και πολιτικό επίπεδο, επιβάλλει – τόσο κατά την ερμηνεία του Συντάγματος όσο και κατά την υιοθέτηση πολιτικών και την θέσπιση κανόνων – την διεύρυνση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τα οποία θεωρούνται όλο και περισσότερο καθολικά και οικουμενικά.

2.2. Ένταξη μεταναστών στη χώρα υποδοχής

Η αρχή της ένταξης των μεταναστών στη χώρα υποδοχής ερείδεται κατά βάση στην **αρχή της μη διάκρισης**, η οποία, όχι μόνο συνιστά συνταγματική αρχή της ελληνικής πολιτείας κατά το άρθρο 5 παρ.2 (Σ)²⁴, αλλά επιπλέον, κατοχυρώνεται στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ²⁵, στο άρθρο 21 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων²⁶, στο άρθρο 14 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου²⁷, ενώ παράλληλα έχει δημιουργήσει και μια ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα νομολογία στο Δ.Ε.Κ. και το Ευρ.Δ.Δ.Α. (Καλαμπάκου Ε.,2008)

Σύμφωνα με τις Τριανταφυλλίδου Α.- Ρουμπίνη Γ.,2010:128, βασικός στόχος μιας **δημοκρατικής διακυβέρνησης** γενικά, αλλά και ειδικά στην Ευρώπη, είναι να διασφαλίζει ότι όλες οι ομάδες και όλα τα τμήματα του πληθυσμού μιας χώρας συμμετέχουν στις δημοκρατικές διαδικασίες. Εξάλλου, σύμφωνα με τον Κόντη Α.,2001:189, *ο τρόπος αντιμετώπισης των μεταναστών είναι δείκτης ποιότητας της δημοκρατίας μας*. Η μεταβολή που έχει συντελεστεί στη δημογραφική σύνθεση του πληθυσμού της Ελλάδας τα τελευταία χρόνια, σαφώς δημιουργεί μια σειρά από προκλήσεις στη χώρα, που αφορούν στην ενσωμάτωση των μεταναστών στην κοινωνική, οικονομική, πολιτισμική και πολιτική ζωή της χώρας.

Η **έννοια του «κοινωνικού πολίτη»**, αποτελεί άλλο ένα σημαντικό θεωρητικό έρεισμα για την ένταξη των μεταναστών. Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή, τα κοινωνικά δικαιώματα²⁸

²⁴ Βλ. Υποσημείωση 21.

²⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 13 ΣΕΚ, η ΕΕ οφείλει να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για την καταπολέμηση των διακρίσεων.

²⁶ Άρθρο 21 Χ.Θ.Δ.: «Απαγορεύεται κάθε διάκριση ιδίως λόγω φύλου, φυλής, χρώματος, εθνοτικής καταγωγής ή κοινωνικής προέλευσης, γενετικών χαρακτηριστικών, γλώσσας, θρησκείας ή πεποιθήσεων, πολιτικών φρονημάτων ή κάθε άλλης γνώμης, ιδιότητας μέλους εθνικής μειονότητας, περιουσίας, γέννησης, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού».

²⁷ Άρθρο 14 Ε.Σ.Δ.Α.: «Απαγόρευση διακρίσεων. Η απόλαυση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που αναγνωρίζονται στην παρούσα Σύμβαση πρέπει να εξασφαλίζεται χωρίς καμιά διάκριση λόγω φύλου, φυλής, χρώματος, γλώσσας, θρησκείας, πολιτικών ή άλλων πεποιθήσεων, εθνικής ή κοινωνικής προέλευσης, συμμετοχής σε εθνική μειονότητα, περιουσίας, γέννησης ή άλλης καταστάσεως».

²⁸ Σκοπός των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι η προστασία του 'κοινωνικού ανθρώπου', που δρα στην κοινωνική πραγματικότητα, με τις ανάγκες και με τα συμφέροντά του (Μάνεσης Α.,1986, Μανιτάκης Α.,1994). Σύμφωνα με τον Καϊδατζή Α.,2008, τα δικαιώματα που συνδέονται με αυτή τη διακριτή διάσταση της ιδιότητας του πολίτη τυποποιεί το ίδιο το ελληνικό Σύνταγμα στο άρθρο 25 παρ.1, που στην ουσία κατοχυρώνει την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου. Τα κοινωνικά δικαιώματα εκλαμβάνονται ως δικαιώματα πρόσβασης σε κοινωνικές υπηρεσίες και ως δικαιώματα κοινωνικής συμμετοχής. Επιπλέον τα κοινωνικά δικαιώματα έχουν τόσο λειτουργία *επανορθωτική* (αποσκοπούν δηλαδή στην άμβλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων, Τσουκαλάς Κ.,1991), όσο και *συμμετοχική* (αποσκοπούν δηλαδή στη διασφάλιση των προϋποθέσεων για την κοινωνική συμβίωση, Μανιτάκης Α.,1994).

κατοχυρώνονται για όλους όσους φέρουν την κοινωνική ιδιότητα του πολίτη, δηλαδή για κάθε μέλος του κοινωνικού συνόλου, που, ανεξάρτητα από την ιθαγένειά του, λειτουργεί εντός ενός υποσυνόλου της κοινωνίας, βρίσκεται σε επαφή ή συνδέεται με άλλα άτομα και ως εκ τούτου προσμετρείται ως εταίρος (Καϊδατζής Α., 2008, Hammar T., 1986: 742). Στη βάση αυτή εδράζεται το επιχείρημα περί de fact κοινωνικής συμμετοχής (factual social membership), η οποία επιβάλλει ακολούθως την πρόσβαση στην ιδιότητα του πολίτη²⁹ (Carens J.H., 1989:41). Σύμφωνα μάλιστα με τον Καϊδατζή Α., 2008, *όπου στις κοινωνικές διατάξεις του Συντάγματος γίνεται αναφορά στον 'πολίτη', δεν εννοείται ο πολίτης με τη στενή έννοια, δηλαδή ο Έλληνας υπήκοος, αλλά ο 'κοινωνικός πολίτης,' με άλλα λόγια το 'μέλος του κοινωνικού συνόλου'...*, *όλοι όσοι διαβιούν στην Ελλάδα και συμμετέχουν στην κοινωνική ζωή, κατά συνέπεια και οι νομίμως διαμένοντες αλλοδαποί.*³⁰³¹

Ιδίως το ζήτημα της **πολιτικής συμμετοχής** των (νόμιμων πάντα) μεταναστών αποτελεί πτυχή της ένταξης με ιδιαίτερες προεκτάσεις. Σύμφωνα με τις Τριανταφυλλίδου Α.-Ρουμπίνη Γ., 2010, *όταν βασικά τμήματα του πληθυσμού που ζει σε μια χώρα εξαιρούνται από τους επίσημους τρόπους πολιτικής έκφρασης και εκπροσώπησης, αυτό μεταφράζεται σε «δημοκρατικό έλλειμμα»*. Η άποψη που τάσσεται υπέρ της επέκτασης των πολιτικών δικαιωμάτων στους πολίτες τρίτων χωρών επικεντρώνεται στην ουσία και αυτή στην «κοινωνική ιδιότητα» του μέλους και στο δικαίωμα των ατόμων να ζουν σε φιλελεύθερες δημοκρατικές πολιτείες για να απαιτούν το δικαίωμα στη συμμετοχή (Rubio-Marín R., 2000:21). Ο Martiniello M., 2006, σχολιάζει ότι, η μεταβολή του όγκου, αλλά και του χαρακτήρα της μετανάστευσης, ειδικά στα κράτη της Ευρώπης, κατά τις τελευταίες πέντε δεκαετίες έχει αναδείξει τα ζητήματα της πολιτικής κινητοποίησης, της συμμετοχής και της αντιπροσώπευσης των εθνικών μειονοτήτων των μεταναστών σε κορυφαία ζητήματα μιας

²⁹ Η σύγχρονη προβληματική της ιδιότητας του πολίτη απορρέει από το γεγονός της αύξησης του αριθμού των μεταναστών σε μια χώρα και της αλλαγής του χαρακτήρα της διαμονής τους (η οποία από περισσότερο προσωρινή γίνεται περισσότερο μόνιμη), χωρίς, όμως, την ανάλογη μεταβολή του status τους. Αυτό, όμως, δεν συνάδει με τις αρχές της φιλελεύθερης δημοκρατίας, και περισσότερο δε, με το υπό διαμόρφωση διεθνές καθεστώς των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Έτσι η ιδιότητα του πολίτη μπορεί να γίνει πλέον αντιληπτή υπό τέσσερις διαφορετικές έννοιες: α) τη νομική, β) την πολιτική, γ) την κοινωνική/πολιτισμική και δ) τη ψυχολογική (Σαμπατάκου Ε., 2010:167,175). (Εξάλλου σύμφωνα με τον Hammar T., 1989:86, υπάρχει εσκεμμένη αποφυγή ορισμού της ιδιότητας του πολίτη, η οποία οφείλεται στην αντικειμενική αδυναμία διατύπωσης ενός πλήρους και συνεκτικού ορισμού).

³⁰ Περαιτέρω υποστηρίζεται, ότι ένα minimum κοινωνικής προστασίας κατοχυρώνεται συνταγματικά για τον 'καθένα' που βρίσκεται στην ελληνική επικράτεια, ακόμη και για τους μετανάστες χωρίς νόμιμη διαμονή.

³¹ Στη θεωρία φυσικά έχουν υποστηριχθεί και οι δύο απόψεις, καθώς σύμφωνα με κάποιους τα κοινωνικά δικαιώματα κατοχυρώνονται συνταγματικά, τουλάχιστον κατ'αρχήν, μόνο για τους Έλληνες (Δαγτόγλου Π., 1991:87, Παραράς Π., 2001:129,131,142), ενώ για κάποιους άλλους για τον καθένα (Χρυσόγονος Κ., 2006:51).

πολυεπίπεδης διακυβέρνησης³². Περαιτέρω ο Baubock R., 2006, έχει υπογραμμίσει την καθολικότητα των πολιτικών ελευθεριών, σημειώνοντας, εντούτοις, ότι ενώ η πολιτική συμμετοχή στις εθνικές εκλογές αναφέρεται μόνο στους πολίτες, η συμμετοχή στην τοπική πολιτική κοινότητα πρέπει να βασιστεί μόνο στην κατοικία.

Το ζήτημα της συμμετοχής ή μη των μεταναστών στην πολιτική ζωή της χώρας διαμονής τους, και σε καταφατική περίπτωση, σε ποιο επίπεδο (εθνικό, τοπικό) θα πρέπει αυτή να λαμβάνει χώρα, έχει απασχολήσει τόσο τη διεθνή όσο και την ελληνική βιβλιογραφία και έχει εγείρει πλήθος ακαδημαϊκών και πολιτικών συζητήσεων και αντιπαραθέσεων, η παράθεση των οποίων δεν συγκαταλέγεται στους στόχους και τα όρια της παρούσας μελέτης. Συνοπτικά, αναφέρεται μόνο, ότι κυριαρχούν δύο βασικές θεωρίες όσον αφορά στη συμμετοχή των μεταναστών στην πολιτική, που η κάθε μια φέρει τη δική της επιχειρηματολογία υπέρ της μίας ή της άλλης άποψης: αυτή της *κοσμοπολίτικης σκοπιάς της δημοκρατίας και της πολιτειακής (civic) συμμετοχής* και αυτή της *κρατιστικής (statist) προσέγγισης της πολιτικής συμμετοχής*³³. Όσον αφορά στο πεδίο και το εύρος της χορήγησης πολιτικών δικαιωμάτων στους αλλοδαπούς, αυτά μπορεί να ποικίλλουν από την απλή συμμετοχή τους σε πολιτικά κόμματα, συνδικάτα εργαζομένων, εθνικά σωματεία της

³² Σε πολλά κράτη της Ευρώπης και για πολλές δεκαετίες, η πολιτική κινητοποίηση, η συμμετοχή και η αντιπροσώπευση των μεταναστών και των παιδιών τους στη χώρα υποδοχής δεν θεωρούνταν σημαντικά ζητήματα σε ακαδημαϊκό και πολιτικό επίπεδο. Οι μετανάστες, ως «προσωρινοί καλεσμένοι» στην ουσία στη χώρα υποδοχής, είχαν μόνο έναν οικονομικό ρόλο: να εργάζονται και να παράγουν. Δεν θεωρούνταν σκόπιμο, ούτε και αναμενόμενο, να «αναμειγνύονται» στις πολιτικές και συλλογικές υποθέσεις των οικοδεσποτών τους, καθώς οι ίδιοι αντιμετωπίζονταν ως μη πολιτικά όντα (apolitical) που χαρακτηρίζονται από πολιτική απάθεια (political apathy) (είτε λόγω των βραχυπρόθεσμων στόχων που είχαν εξαιτίας της μη μονιμότητας της διαμονής τους, είτε λόγω της προέλευσής τους από μη δημοκρατικές κοινωνίες). Πλέον, η κοινωνική ένταξη των μεταναστών, δεν μπορεί να εννοηθεί χωριστά από την πολιτική της διάσταση, η οποία, υπό μια ευρεία έννοια, εμπεριέχει τέσσερις βασικές διαστάσεις: 1) τα δικαιώματα που χορηγούνται στους μετανάστες από την χώρα υποδοχής, 2) η ταυτοποίηση του ίδιου του μετανάστη με την κοινωνία υποδοχής, 3) η υιοθέτηση δημοκρατικών κανόνων και αξιών από του μετανάστες και 4) πολιτική συμμετοχή, κινητοποίηση και αντιπροσώπευση των μεταναστών (Martiniello M., 2006: 83-87).

³³ Αυτό που συχνά αποτελείται αλλοδαπή ψήφος (alien suffrage) υποστηρίζεται από την *κοσμοπολίτικη σκοπιά της δημοκρατίας και της πολιτειακής (civic) συμμετοχής*, που αντιλαμβάνεται την πολιτική συμμετοχή ως θεμελιώδες δικαίωμα σε μια φιλελεύθερη πολιτεία. Αντίθετα σύμφωνα με την *κρατιστική (statist) προσέγγισης της πολιτικής συμμετοχής*, τα εθνικά όρια είναι αυτά που σηματοδοτούν τα δικαιώματα που μπορούν ή όχι να ασκηθούν, συνεπώς η εθνική ιθαγένεια υπερισχύει του πολιτικού επαναπροσδιορισμού της υπηκοότητας (Τριανταφυλλίδου Α.- Ρουμπίνη Γ., 2010:136). Στο ίδιο σύγγραμμα αναφέρεται ότι, στην Ελλάδα, άρθρα σχετικά με τα πολιτικά δικαιώματα των μεταναστών και τη μελλοντική απόδοση εκλογικών δικαιωμάτων σε πολίτες τρίτων χωρών έχουν δημοσιευτεί, κυρίως, κατά τη διάρκεια προεκλογικών περιόδων, επί τη ευκαιρία του αναθεωρημένου νόμου του 2005 και το 2008 σε σχέση με την αύξηση των πολιτογραφήσεων που παρουσιάστηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών (σελ.132). Παράλληλα διεξάχθηκε έρευνα σχετικά με την πολιτική συμμετοχή των αλλοδαπών στην Ελλάδα και τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν συμπληρώθηκαν μέσω συνεντεύξεων με εκπροσώπους των κυριότερων πολιτικών κομμάτων της χώρας και δύο ομάδες εστίασης (focus groups) με εκπροσώπους συλλόγους μεταναστών και ομογενών, καθώς και με πολιτικούς ακτιβιστές μετανάστες στην Αθήνα (ο οδηγός συνέντευξης παρουσιάζεται στα σελίδες 133-135 του ανωτέρω συγγράμματος).

χώρας προέλευσής τους, ομάδες πίεσης κ.α., ή τη δημιουργία γνωμοδοτικών συμβουλίων σε τοπικό επίπεδο που θα περιλαμβάνουν αλλοδαπούς, προκειμένου να ενθαρρυνθεί η συμμετοχή τους στην πολιτική και η συμβολή τους στο πολιτικό γίγνεσθαι της χώρας (όπως είναι για παράδειγμα τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών³⁴), έως την πλήρη απόδοση δικαιώματος ψήφου στις τοπικές εκλογές³⁵.

³⁴ Βέβαια, οι πολιτικοί επιστήμονες, έχουν κατά καιρούς επικρίνει την ιδέα δημιουργίας ειδικών συμβουλευτικών σωμάτων για τους μετανάστες (Martiniello M., 2006: 95) καθώς θεωρούν ότι αυτά οδηγούν σε περαιτέρω περιθωριοποίησή τους, ενώ ταυτόχρονα τους δίνουν την ψευδαίσθηση της άμεσης πολιτικής συμμετοχής. Παρόλα αυτά, η αντίληψη αυτή, έχει υποχωρήσει τα τελευταία χρόνια, κυρίως λόγω πρωτοβουλίας και κινητοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο συγκεκριμένο τομέας, με αποτέλεσμα, πλέον να υπάρχουν εκατοντάδες τέτοια συμβουλευτικά σώματα σε πολλά ευρωπαϊκά κράτη, τα οποία, μάλιστα, παρουσιάζουν και αξιόλογο έργο στον τομέα της ένταξης των μεταναστών (βλ. Υποσημείωση 53, Κεφ. 3).

³⁵ Υπογραμμίζεται ότι, σχεδόν σε όλα τα ευρωπαϊκά κράτη, αλλά και σε δημοκρατίες εκτός Ευρώπης, πλήρη εκλογικά δικαιώματα, επιφυλάσσονται συνήθως μόνο για τους κατοίκους της ιθαγένειας του κράτους. Κάποιες χώρες, βέβαια, έχουν παραχωρήσει δικαίωμα ψήφου στους αλλοδαπούς σε τοπικό επίπεδο. Περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με την πολιτική συμμετοχή των αλλοδαπών σε 33 χώρες, βλ. Migrant Integration Policy Index, <http://www.mipex.eu/political-participation>, τ.ε. 8.4.2013 (σχετικά με το MIPEX, βλ. επίσης Κεφ.3.1.).

2.3. Ο ρόλος της τοπικότητας στην ένταξη των μεταναστών

Ο νόμιμος μετανάστης, του οποίου, πλέον, η διαμονή στη χώρα υποδοχής έχει ένα πιο μόνιμο χαρακτήρα, έχει, ως αποτέλεσμα, καταστήσει μια συγκεκριμένη περιοχή ως σταθερό και διαρκές κέντρο των βιοτικών του δραστηριοτήτων και σχέσεων. Αυτό συνεπάγεται ότι, οι συνέπειες του φαινομένου της μετανάστευσης είναι περισσότερο ορατές και βιώνονται πιο έντονα στο τοπικό επίπεδο. Είναι φυσικό επακόλουθο, λοιπόν, η τοπική κοινωνία να ζητά, αλλά και να της ζητείται, να διαδραματίσει πλέον έναν πιο διακριτό και ουσιαστικό ρόλο στη χάραξη πολιτικών ένταξης των μεταναστών. Η θεσμική κατοχύρωση του τοπικού στοιχείου, και δη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης³⁶, ως φορέα άσκησης πολιτικής ένταξης των μεταναστών έχει επέλθει κυρίως μέσα από τους θεσμούς και τη δραστηριότητα της ΕΕ, δηλαδή μέσω του λεγόμενου *ευρωπαϊκού κεκτημένου*³⁷.

Στον Πίνακα 2 έχουν συγκεντρωθεί και παρουσιάζονται συνοπτικά τα βασικότερα ευρωπαϊκά κείμενα, τα οποία από το 1988 έως σήμερα, έχουν διαμορφώσει το ρόλο, τον οποίο καλούνται να διαδραματίσουν οι τοπικές αρχές στην ένταξη των μεταναστών.

³⁶ Ο καθορισμός της έννοιας της τοπικής κοινωνίας ή του «τοπικού» λαμβάνεται στη βάση της διοικητικής διαίρεσης ενός κράτους. Αντιδιαστέλλεται προς το «κεντρικό» επίπεδο, δηλαδή το κεντρικό κράτος και τα όργανα της κεντρικής διοίκησης. Ανάλογα με το σύστημα διοικητικής διαίρεσης που ακολουθείται, γίνεται λόγος για συγκεντρωτικό ή αποκεντρωτικό/αποσυγκεντρωτικό σύστημα ή αυτοδιοίκηση (για εκτενέστερη ανάλυση των συστημάτων στην Ελλάδα, βλ. Σωτηρέλης Γ.Χ.-Ξηρός Θ.Γ. (επιμ.), 2010, και Μακρυδημήτρης Α., 2008). Έτσι, ανάλογα με την παράδοση (διοικητική, πολιτική θεσμική) ενός κράτους, διαρθρώνονται τα διάφορα επίπεδα του τοπικού (Περιφέρεια, Νομός, Δήμος, Επαρχία, Κοινότητα, κ.λπ.) και τα όργανά τους (αποκεντρωμένη διοίκηση, περιφερειακή διοίκηση, τοπική αυτοδιοίκηση), οπότε η έννοια του «τοπικού» δεν είναι όμοια για όλα τα κράτη. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, η έννοια του «τοπικού» περιλαμβάνει όλους εκείνους τους φορείς που εδρεύουν σε μία συγκεκριμένη περιοχή και ασκούν τα καθήκοντά του στα χωρικά πλαίσια της τοπικής τους αρμοδιότητας. Η βασική διάκριση που γίνεται, είναι ανάμεσα στους φορείς που έχουν άμεση ή έμμεση εξάρτηση από το κρατικό πλαίσιο (Τοπική Αυτοδιοίκηση, ΝΠΔΔ, κ.α.) και στους υπόλοιπους κοινωνικούς θεσμούς που αντιπροσωπεύουν το τοπικό επίπεδο (εθελοντικές οργανώσεις της ΚτΠ, άτυπα δίκτυα, ΜΚΟ, Εκκλησία, κ.α. (Αμίτσης Γ., 1993, Στασινοπούλου Ο., 1999). Στο πλαίσιο αυτό, η Τ.Α. έχει την ευθύνη για την κοινωνική και οικονομική ευημερία της τοπικής κοινωνίας και αυτό την καθιστά τον κυριότερο φυσικό εταίρο στις τοπικές συνεργασίες και την ανάπτυξη δικτύων πολιτικών. (Froy F., 2006).

³⁷ Και άλλοι (διεθνείς) οργανισμοί, όπως ο ΔΟΜ (Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης) και ο ΟΟΣΑ (Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης) έχουν αναγνωρίσει της σημασία της τοπικής κοινωνίας στη χάραξη και υλοποίηση πολιτικών ένταξης των μεταναστών, αλλά για μια χώρα, κ-μ της ΕΕ, όπως είναι η Ελλάδα, θεωρείται ότι, η θεσμική θεμελίωση των τοπικών αρχών για την άσκηση πολιτικών ένταξης ερείδεται ως επί το πλείστον στη δραστηριοποίηση (θεσμική και πολιτική) των θεσμικών οργάνων της ΕΕ πάνω στη συγκεκριμένη θεματική ενότητα.

Πίνακας 2: Θεσμική κατοχύρωση των τοπικών αρχών στην άσκηση πολιτικών ένταξης μεταναστών στην ΕΕ

Έτος	Τίτλος	Βασικά σημεία
1988	Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας	Κατοχύρωση ΟΤΑ
1992	Συνθήκη του Μάαστριχτ	Σύσταση Επιτροπής των Περιφερειών
1992	Σύμβασης αρ. 144/1992 του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη συμμετοχή των αλλοδαπών στον δημόσιο βίο σε τοπικό επίπεδο (Council of Europe Convention nr.144/1992 "Participation of foreigners in public life at local level")	Άρθρο 5: Συμβούλια Μεταναστών Άρθρο 6: Συμμετοχή σε εκλογές Τ.Α.
1994	Οδηγία 94/80/ΕΚ της 19ης Δεκεμβρίου 1994, περί των λεπτομερών κανόνων άσκησης του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι κατά τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές από τους πολίτες της Ένωσης που κατοικούν σε κράτος μέλος του οποίου δεν είναι υπήκοοι.	Άρθρο 2: Ορισμός Ο.Τ.Α.
2001	Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με μια Ανοικτή Μέθοδο Συντονισμού για την Κοινοτική Πολιτική Μετανάστευσης COM(2001)387	Κεφ.3.4. Ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών
2003	Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή οικονομική και κοινωνική επιτροπή και την επιτροπή των περιφερειών - Μετανάστευση, ένταξη και απασχόληση, COM(2003) 336 τελικό	Κεφ. 3.4. Οι κύριοι παράγοντες μιας σφαιρικής πολιτικής ένταξης
2005	Ευρωπαϊκό Κοινό Πλαίσιο για την Ένταξη, COM(2005)389 τελικό	Κ.Β.Α. 9
2008	Διακήρυξη του Vichy για την ένταξη στα κ-μ της ΕΕ	Εκπαιδευτικά προγράμματα για θέματα τοπικής ένταξης
2009	Γνωμοδότηση Επιτροπής των Περιφερειών (2009/C 211/01)	Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση
2011	2 ^η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ένταξη, COM(2011) 455 τελικό	Σημασία τοπικού επιπέδου

Ιδία επεξεργασία

Το 1984 εγκαθιδρύθηκε στις Βρυξέλλες μόνιμη αντιπροσωπεία των διεθνών ενώσεων τοπικών οργανισμών στην Ευρώπη και τον ίδιο χρόνο εγκρίθηκε ο «Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας» (ΕΧΤΑ)³⁸, ο οποίος τέθηκε σε εφαρμογή από 1.9.1988³⁹. Ο Ε.Χ.Τ.Α. κατοχύρωνε τους Ο.Τ.Α. ως ένα από τα *βασικότερα θεμέλια του δημοκρατικού καθεστώτος*

³⁸ Ο Ε.Χ.Τ.Α. κυρώθηκε στην Ελλάδα με το Ν.1850/ΦΕΚ Α'114/10.5.1989

³⁹ Πηγή: Μαμούρη Ε.,2011.

για μια *διοίκηση πιο αποτελεσματική και πιο κοντά στον πολίτη*, καθώς το δικαίωμά για *συμμετοχή στη διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων* αναγνωρίζεται πλέον ότι ασκείται καλύτερα σε *τοπικό επίπεδο*.

Το 1992, με τη συνθήκη του Μάαστριχτ, ιδρύθηκε η Επιτροπή των Περιφερειών (ΕτΠ), η οποία συνήλθε για πρώτη φορά το 1994. Πρόκειται για όργανο γνωμοδοτικού χαρακτήρα της ΕΕ, τα οποίο αποτελείται από αντιπροσώπους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης των κ-μ. και ιδρύθηκε για να ενδυναμώσει τους δεσμούς της Ένωσης με τους πολίτες και να περιορίσει κατά μια έννοια το λεγόμενο δημοκρατικό έλλειμμα⁴⁰.

Πολύ σημαντική είναι η Σύμβαση αρ.144 του Συμβουλίου της Ευρώπης για την *συμμετοχή των αλλοδαπών στο δημόσιο βίο σε τοπικό επίπεδο*, που υιοθετήθηκε το 1992. Στο προοίμιο της Σύμβασης λαμβάνεται υπόψη ότι, η διαμονή αλλοδαπών στα εθνικά εδάφη των κ-μ της ΕΕ είναι πλέον μόνιμο χαρακτηριστικό των ευρωπαϊκών κοινωνιών, καθώς και το γεγονός ότι, οι αλλοδαποί σε τοπικό επίπεδο έχουν εν γένει τις ίδιες υποχρεώσεις με τους πολίτες της εκάστοτε χώρας. Αναφέρεται, δε, ρητά: «Αναγνωρίζουμε την ενεργό συμμετοχή των αλλοδαπών κατοίκων στη ζωή της τοπικής κοινωνίας και την ανάπτυξη της ευημερίας της και είμαστε πεπεισμένοι για την ανάγκη να βελτιωθεί η ένταξής τους στην τοπική κοινωνία, ιδιαίτερα μέσω της ενίσχυσης των δυνατοτήτων συμμετοχής τους στις τοπικές δημόσιες υποθέσεις». Στο κεφάλαιο 5 της Σύμβασης αναφέρεται η σύσταση Συμβουλευτικών Σωμάτων για την αντιπροσώπευση των αλλοδαπών κατοίκων σε τοπικό επίπεδο (πρόκειται ξεκάθαρα για έναν «προάγγελο» των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών)⁴¹, ενώ στο άρθρο 6 προβλέπεται επίσης το δικαίωμα

⁴⁰ Η λειτουργία της ΕτΠ διέπεται από το Κεφάλαιο 4 τίτλος Ι της ΣΕΚ άρθρα 263-265. Θεωρείται ότι έδωσε φωνή στις περιφέρειες και τις τοπικές κοινωνίες της Ευρώπης και πως αποτελεί ουσιαστική έκφραση της αρχής της επικουρικότητας (παρόλο που η συνέργεια μεταξύ ΕΕ και Περιφερειών παραμένει αδύναμη), διέπεται από τις αρχές της εγγύτητας και της εταιρικής σχέσης και αποτελεί ένα βήμα για τη δημιουργία μιας Ευρώπης των Περιφερειών, στα πλαίσια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης της ΕΕ. Οι καθαρά συμβουλευτικού χαρακτήρα αρμοδιότητες της ΕτΠ ασκούνται σε περιπτώσεις προτάσεων που έχουν συνέπειες στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, όπως και την οικονομική και κοινωνική συνοχή, τα διευρωπαϊκά δίκτυα, την παιδεία και τον πολιτισμό. Με την αναθεώρηση του Άμστερνταμ το 1997, οι συμβουλευτικές αρμοδιότητες της ΕτΠ ενισχύθηκαν περαιτέρω με τους τομείς: πολιτική απασχόλησης, κοινωνική πολιτική, περιβάλλον, επαγγελματική κατάρτιση και μεταφορές (βλ. <http://el.wikipedia.org>, <http://cor.europa.eu/el/Pages/home.aspx>, τ.ε. 8/4/2013).

⁴¹ Το άρθρο 5 αναφέρει συγκεκριμένα ότι κάθε κράτος οφείλει:

α. να διαβεβαιώνει ότι δεν υφίστανται νομικά ή άλλα εμπόδια για τη σύσταση συμβουλευτικών σωμάτων από τις τοπικές αρχές προκειμένου 1) να δημιουργήσουν ένα δεσμό μεταξύ των ίδιων και των αλλοδαπών κατοίκων 2) να παρέχουν ένα χώρα συζήτησης και σχηματισμού απόψεων, επιθυμιών και προβληματισμών των αλλοδαπών, ιδιαίτερα σχετικά με την τοπική δημόσια ζωή και τις δραστηριότητες/ευθύνες που φέρει η τοπική αρχή και 3) να ενισχύσουν τη γενικότερη ενσωμάτωσή τους στην κοινωνική ζωή

συμμετοχής – υπό προϋποθέσεις - των μεταναστών στις εκλογές για την ανάδειξη των τοπικών αρχών. Είναι πολύ σημαντικό να αναφερθεί ότι η χώρα μας δεν έχει κυρώσει την εν λόγω Σύμβαση⁴².

Η Οδηγία 94/80/ΕΚ, η οποία θέσπισε το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι κατά τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές από τους πολίτες της ΕΕ, αναφέρεται γιατί αποτελεί το πρώτο επίσημο ευρωπαϊκό κείμενο δεσμευτικού χαρακτήρα, το οποίο έδωσε τον ορισμό των Ο.Τ.Α. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 2 νοούνται ως «κύριοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, οι διοικητικοί φορείς που σύμφωνα με τη νομοθεσία κάθε κράτους μέλους, έχουν όργανα που εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία και είναι αρμόδια να διοικούν ιδία ευθύνη ορισμένες υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα, στο πρώτο επίπεδο πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης»⁴³.

Το 2001 στην Ανακοίνωση σχετικά με μια Ανοικτή Μέθοδο Συντονισμού για την Κοινοτική Πολιτική Μετανάστευσης⁴⁴ στο Κεφάλαιο 3.4. «Ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών» τονίζεται ο πολυδιάστατος χαρακτήρας των πολιτικών ενσωμάτωσης και καλούνται οι τοπικές αρχές να διαδραματίζουν το ρόλο που τους αναλογεί.

Το 2003 στην Ανακοίνωση της Επιτροπής για τη μετανάστευση, την ένταξη και την απασχόληση⁴⁵, στο Κεφάλαιο 3.4. «Οι κύριοι παράγοντες μιας σφαιρικής πολιτικής ένταξης» τονίζεται η ανάγκη για σφαιρική προσέγγιση της μετανάστευσης και συνέργειας μεταξύ ευρωπαϊκών, εθνικών, περιφερειακών και τοπικών παραγόντων. Σε άλλο σημείο

β. να ενθαρρύνει και να διευκολύνει τη σύσταση τέτοιων συμβουλευτικών οργάνων, καθώς και την αντιπροσώπευση των αλλοδαπών από τις τοπικές αρχές, στη χωρική αρμοδιότητα των οποίων είναι εγκατεστημένος ένας σημαντικός αριθμός αλλοδαπών κατοίκων.

Επίσης προβλέπει την ανάδειξη των αλλοδαπών μελών των εν λόγω συμβουλευτικών σωμάτων μέσω εκλογών μεταξύ του αλλοδαπού πληθυσμού ή μέσω ορισμού τους από ενώσεις μεταναστών. Συγκρίνοντας το εν λόγω άρθρο με το άρθρο 78 του Καλλικράτη, που θεσμοθέτησε για πρώτη φορά τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών στην Ελλάδα, είναι προφανείς οι ομοιότητες.

⁴² Μάλιστα, στις 13 Φεβρουαρίου 2013 βουλευτής κατέθεσε ερώτημα στον Υπουργό Εξωτερικών σχετικά με τη μη κύρωση Διεθνών και Ευρωπαϊκών Συμβάσεων σχετικά με την καταπολέμηση του ρατσισμού από πλευράς της χώρας μας, ανάμεσα στις οποίες είναι και η Σύμβαση αρ.144/1992 του Συμβουλίου της Ευρώπης για την συμμετοχή των αλλοδαπών στο δημόσιο βίο σε τοπικό επίπεδο (πρόκειται για τη βουλευτή του ΣΥΡΙΖΑ Ρένα Δούρου). Έως την ολοκλήρωση της παρούσας μελέτης δεν είχε δοθεί στη δημοσιότητα κάποια επίσημη απάντηση εκ μέρους του Υπουργού Εξωτερικών της χώρας.

⁴³ Επιπλέον, στο προοίμιο της Οδηγίας 94/80/ΕΚ, τονίζεται ότι, η τοπική διοίκηση των κρατών μελών αντικατοπτρίζει διαφορετικές πολιτικές και νομικές παραδόσεις και χαρακτηρίζεται από μεγάλη ποικιλία διαρθρώσεων· ότι η αντίληψη περί δημοτικών και κοινοτικών εκλογών δεν είναι όμοια σε όλα τα κράτη μέλη· ότι, επομένως, πρέπει να προσδιοριστεί το αντικείμενο της οδηγίας και να δοθεί ορισμός του όρου «δημοτικές και κοινοτικές εκλογές» ότι οι εκλογές αυτές περιλαμβάνουν τις εκλογές με καθολική και άμεση ψηφοφορία των κύριων οργάνων τοπικής αυτοδιοίκησης και των υποδιαιρέσεών τους· ότι πρόκειται για την εκλογή με άμεση και καθολική ψηφοφορία τόσο των μελών του σώματος των δημοτικών και κοινοτικών αντιπροσώπων, όσο και των μελών των δημοτικών και κοινοτικών εκτελεστικών οργάνων «...».

⁴⁴ COM(2001)387.

⁴⁵ COM(2003) 336 τελικό.

αναφέρεται ότι: «Οι πολιτικές ένταξης χαράσσονται συχνά σε εθνικό επίπεδο και υλοποιούνται σε τοπικό ή σε περιφερειακό επίπεδο, πράγμα που απαιτεί πολύ καλό συντονισμό και ροή πληροφοριών μεταξύ όλων των ενδιαφερομένων»⁴⁶.

Σύμφωνα με τις Κοινές Βασικές Αρχές που έθεσε το Ευρωπαϊκό Κοινό Πλαίσιο για την Ένταξη το 2005⁴⁷, το τοπικό στοιχείο εμπεριέχεται σχεδόν σε όλες τις πτυχές της ένταξης. Ακόμη πιο συγκεκριμένα, η Κοινή Βασική Αρχή αρ. 9 ορίζει ότι «Η συμμετοχή των μεταναστών στη δημοκρατική διαδικασία και στη δημιουργία πολιτικών και μέτρων ένταξης, ιδίως σε τοπικό επίπεδο, ευνοεί την ένταξη τους». Στο πλαίσιο της αρχής αυτής τονίζεται ότι : *«η πολιτική συμμετοχή αποτελεί μέσο έκφρασης που, όμως, εμπεριέχει ευθύνες. Η συμμετοχή των μεταναστών στη δημοκρατική διαδικασία, ειδικά σε τοπικό επίπεδο, ενισχύει τον ρόλο τους ως κατοίκων και μετεχόντων στην κοινωνία. Η παροχή του δικαιώματος της συμμετοχής και της άσκησης της ιδιότητας του ενεργού πολίτη απαιτείται τόσο σε πολιτικό όσο και σε τοπικό επίπεδο»*. Σε άλλο σημείο αναφέρεται ότι *«Στην πραγματικότητα, η ένταξη λαμβάνει χώρα σε τοπικό επίπεδο, ως μέρος της καθημερινής ζωής που ο καθένας έχει το ρόλο του. Για να είναι η ένταξη επιτυχής, θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει την κοινωνία υποδοχής στη δημιουργία ευκαιριών πλήρους συμμετοχής των πολιτών τρίτων χωρών. Η εμπλοκή των τοπικών κοινοτήτων στην από κοινού δράση είναι σημαντική»*⁴⁸.

Περαιτέρω, στην υπουργική σύνοδο στο Vichy το 2008, τα κράτη μέλη συμφώνησαν σε «ευρωπαϊκά εκπαιδευτικά προγράμματα» σε θέματα τοπικής ένταξης, προκειμένου να αποτελέσουν πρακτικά εργαλεία χάραξης πολιτικής. Επιπλέον, γνωμοδότηση της ΕτΠ το 2009 οδήγησε στην υιοθέτηση της Λευκής Βίβλου για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση⁴⁹ και τη δέσμευση της Επιτροπής για τον εντοπισμό εκείνων των τομέων κοινοτικής παρέμβασης, με ειδικότερη έμφαση στην πολιτική μετανάστευσης και ένταξης, την καινοτομία και την εκπαίδευση, όπου η ανοικτή μέθοδος συντονισμού θα ήταν καταλληλότερη για τις

⁴⁶ Στο ίδιο κεφάλαιο αναφέρεται ότι «Εντούτοις, παρόλο που ο ηγετικός ρόλος ανήκει στις κυβερνήσεις, η συνεργασία όσον αφορά τις πολιτικές θα πρέπει να συμπεριλάβει τους κοινωνικούς εταίρους, την ερευνητική κοινότητα και τους φορείς παροχής δημοσίων υπηρεσιών, ΜΚΟ και άλλους παράγοντες της κοινωνίας των πολιτών, συμπεριλαμβανομένων των ίδιων των μεταναστών».

⁴⁷ COM(2005)389. Πρόκειται για το σημαντικότερο ίσως ευρωπαϊκό κείμενο, πάνω στο οποίο στηρίχτηκε η χάραξη και υλοποίηση πολιτικών ένταξης τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο, για το οποίο γίνεται περαιτέρω λόγος στα Κεφ.3.1.

⁴⁸ Βλ. Annex, σελ.16 και 21.

⁴⁹ Με τον όρο *πολυεπίπεδη διακυβέρνηση*, εννοείται η συντονισμένη δράση της Ένωσης, των κρατών μελών και των τοπικών και περιφερειακών αρχών, η οποία βασίζεται στην εταιρική σχέση και στοχεύει στην χάραξη και υλοποίηση των πολιτικών της ΕΕ.

περιφερειακές και τοπικές αρχές, οι οποίες πλέον αναδεικνύονται σε πραγματικούς «εταίρους» και όχι απλώς μεσάζοντες.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί, ότι και η 2^η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ένταξη⁵⁰ δίνει ιδιαίτερη έμφαση στο τοπικό επίπεδο, καθώς σε ξεχωριστό κεφάλαιο με τίτλο «*Β. Περισσότερες δράσεις σε τοπικό επίπεδο*» τονίζεται η ανάγκη για α. Αντιμετώπιση των προβλημάτων σε ιδιαίτερα υποβαθμισμένες αστικές περιοχές, β. Βελτίωση της πολυεπίπεδης συνεργασίας και γ. Χρηματοδοτική στήριξη της τοπικής δράσης από την ΕΕ.

Από τη διατύπωση και μόνο του άρθρου 78 του Ν.3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης)⁵¹ προκύπτει ότι, το ΣΕΜ ως νέο θεσμικό όργανο, καλείται να συγκεράσει τις παραπάνω τρεις συνιστώσες (θεμελιώδη δικαιώματα-ένταξη-τοπικότητα), καθώς, αφενός οργανώνεται σε τοπικό επίπεδο με δική τους συμμετοχή, αφετέρου δε στόχος του είναι η διερεύνηση και η επίλυση των προβλημάτων των μεταναστών, καθώς και η ανάπτυξη δράσεων ένταξής τους στην κοινωνία, με απώτερο στόχο την επίτευξη κοινωνικής συνοχής του ευρύτερου τοπικού πληθυσμού ημεδαπών και αλλοδαπών. Αυτό που αξίζει να διερευνηθεί είναι αν, πέρα από τη διατύπωση του άρθρου, ο νέος θεσμός πραγματικά αναγνωρίζει τη σημερινή ποικιλομορφία και πολύ-πολιτισμικότητα της ελληνικής κοινωνίας και αναζητά τρόπους όχι μόνο βελτίωσης της ποιότητας ζωής των αλλοδαπών που διαμένουν μόνιμα στην Ελλάδα, αλλά και ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής εν γένει⁵². Αυτό ακριβώς πραγματεύεται και διερευνά το παρόν πόνημα, εντάσσοντάς το σε μια ευρύτερη αποτίμηση του θεσμού, από πλευράς θεσμικής, πολιτικής, διοικητικής, αλλά και πρακτικής εφαρμογής του.

⁵⁰ Com(2011)455 τελικό.

⁵¹ Το εν λόγω άρθρο παρουσιάζεται αναλυτικά στο Κεφ.4.1.3.

⁵² Οι πολιτικές ένταξης, βέβαια, έχουν και έναν ακόμη στόχο: τη μεγιστοποίηση των οικονομικών ωφελειών από τη μετανάστευση. Έχουν γίνει μελέτες που έχουν αποδείξει ότι, η συμμετοχή των μεταναστών στην οικονομική ζωή έχει συμβάλει στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας (Cholezas I., Tsakloglou P., 2009), ενώ παράλληλα έχει υποστηριχτεί ότι, η εργασία των μεταναστών έχει προσδώσει νέα πνοή στο γερασμένο ασφαλιστικό σύστημα (Πετράκου Η., κ.α., 2006), καθώς και το ότι, όσο περισσότερο εντάσσονται οι μετανάστες στην ελληνική οικονομία τόσο περισσότερο συμβάλλουν στην αύξηση του ΑΕΠ (Ζωγραφάκης Στ., κ.α., 2008).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η ΕΝΤΑΞΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών, ως νέος θεσμός, εντάσσεται σε μια ευρύτερη πολιτική ένταξης αλλοδαπών, με έμφαση στο τοπικό επίπεδο, η οποία δεν μπορεί να εξεταστεί ανεξάρτητα από το ευρωπαϊκό κекτημένο, καθώς στην ουσία η ένταξη πολιτών τρίτων χωρών (π.τ.χ.) ως έννοια και ως πρακτική θεμελιώθηκε, αλλά και εξελίσσεται συνεχώς εντός του ευρωπαϊκού πλαισίου. Η προσφορά της ΕΕ στον τομέα της ένταξης των μεταναστών είναι διπλή: α) θεσμική πορεία-υποστηρικτικοί μηχανισμοί και β) οικονομική υποστήριξη-χρηματοδοτικά εργαλεία⁵³. Οι ενότητες που ακολουθούν, έχοντας συγκεντρώσει και κάνοντας αναφορά στα βασικότερα στοιχεία, σκιαγραφούν ακριβώς το πλαίσιο αυτό, μέσα στο οποίο δημιουργήθηκε ο θεσμός του ΣΕΜ και το οποίο είναι διαθέσιμο προκειμένου να στηρίξει την τωρινή και μελλοντική λειτουργία του.

⁵³ Στο σημείο αυτό, μπορεί να προστεθεί και μια τρίτη παράμετρος: η ευρωπαϊκή εμπειρία. Τα τοπικά Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών έχουν αναπτυχθεί στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες από τα μέσα της δεκαετίας του '90 με στόχο την καταγραφή και διερεύνηση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι αλλοδαποί κάτοικοι των Δήμων, καθώς και την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Όμως η παράθεση και κριτική επισκόπηση των αντίστοιχων τοπικών Συμβουλίων Μεταναστών στην Ευρώπη, πόσο μάλλον η ανάδειξή τους ως best practices (βέλτιστες πρακτικές) για την Ελλάδα προϋποθέτει την βαθύτερη μελέτη μιας σειράς παραμέτρων, όπως: μεταναστευτικό προφίλ και μεταναστευτικές εμπειρίες της χώρας (όσον αφορά, τη νόμιμη, αλλά και την παράνομη μετανάστευση), υιοθετούμενα μοντέλα ένταξης των αλλοδαπών, διοικητική διάρθρωση της χώρας, βαθμός αυτονομίας και ιδιαίτερα δομικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά των εκάστοτε τοπικών αρχών, μοντέλα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κ.ο.κ. Μια τέτοιου είδους ανάλυση, όμως, δεν συγκαταλέγεται στους στόχους, ούτε στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης. Για περισσότερα στοιχεία σχετικά με το ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών σε άλλα κ-μ της ΕΕ, καθώς και τα αντίστοιχα best practices, βλ. Μαμούρη Ε., 2011:13-17, 29-63, Φούσκας Θ. (επιστημονική επιμέλεια), 2011:31-58 (*Οδηγός Καλών Πρακτικών. Τα Τοπικά Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών των Ευρωπαϊκών Χωρών*) και *Τελική Συνθετική Έκθεση Υλοποίησης Δράσης, Δράση 4.1. – «Δημιουργία Δικτύου Συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο μεταξύ κρατών μελών της ΕΕ»*, σελ.6-7.

3.1. Θεσμική πορεία και υποστηρικτικοί μηχανισμοί

Παρόλο που ήδη από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1999) είχε προβληθεί ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, έως και τη Συνθήκη της Νίκαιας (2001) δεν υπήρχε ξεκάθαρη αναφορά και μέριμνα για τον τομέα της ένταξης των μεταναστών⁵⁴. Ο Πίνακας 3 παρουσιάζει τα βασικότερα σημεία των τελευταίων δεκαπέντε (15) ετών που αφορούν στην ευρωπαϊκή θεσμική πορεία και τον πολιτικό συντονισμό στον τομέα της ένταξης μεταναστών.

Πίνακας 3: Θεσμική πορεία και πολιτικός συντονισμός για την ένταξη μεταναστών στην ΕΕ

1999	Σύνοδος Τάμπερε	
2004	Συμβούλιο των Υπουργών	Κοινές Βασικές Αρχές (Κ.Β.Α.) για την Ένταξη
2005	Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM(2005)184 τελικό	Πολυετές Πρόγραμμα της Χάγης 2005-2009
2005	Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM(2005)389 τελικό	Ευρωπαϊκό Κοινό Πλαίσιο για την Ένταξη (1^η Κοινή Ατζέντα για την Ένταξη)
2008	Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM(2008)359 τελικό	Μία Κοινή Μεταναστευτική Πολιτική για την Ευρώπη: Αρχές, Ενέργειες και Μέσα
2009	Συνθήκη της Λισαβόνας	
2010	(2010/C 115/01)	Πρόγραμμα της Στοκχόλμης 2010-2014 – Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες
2011	Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM(2011)455 τελικό	2η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ένταξη των Υπηκόων Τρίτων Χωρών

⁵⁴ Βέβαια, να αναφερθεί ότι, το Δεκέμβριο του 2000 στη Νίκαια, ανακηρύχθηκε επίσημα (από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή) η υιοθέτηση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ο οποίος αποτέλεσε και αποτελεί σημαντικό έρεισμα και σημείο αναφοράς για τις μετέπειτα πολιτικές ένταξης μεταναστών. Το Δεκέμβριο του 2009, η θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας κατέστησε τον χάρτη νομικά δεσμευτικό ισότιμα με τις Συνθήκες (με την εξαίρεση της Μ.Βρετανίας, της Πολωνίας και της Τσεχίας, Πηγή: Σαρρής Ν.,2012). Για το λόγο αυτό, ο χάρτης τροποποιήθηκε και έγινε η επίσημη διακήρυξή του για δεύτερη φορά το Δεκέμβριο του 2007 (http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l3350_1_el.htm, τ.ε. 11/4/2013).

ΥΠΟΥΡΓΙΚΕΣ ΔΙΑΣΚΕΨΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΤΑΞΗ	
2004	Groningen Ολλανδίας
2007	Potsdam Γερμανίας
2008	Vichy Γαλλίας
2010	Zaragoza Ισπανίας

Ιδία επεξεργασία

Η ευρωπαϊκή συνεργασία στο πεδίο της ένταξης των π.τ.χ. εγκαινιάστηκε με την υιοθέτηση του Προγράμματος Tampere⁵⁵ (1999-2004) το 1999, αφού πλέον είχε διαπιστωθεί η ανάγκη μιας κοινής και δυναμικής πολιτικής ένταξης, βασισμένης στις αρχές της μη διάκρισης και της ίσης μεταχείρισης. Με τον τρόπο αυτό ξεκίνησε να αναπτύσσεται σταδιακά για την ΕΕ μία κοινή πολιτική για την ένταξη των π.τ.χ., γνωστή ως ευρωπαϊκό πλαίσιο για την ένταξη, το οποίο, βέβαια, θα πρέπει να τονιστεί ότι έως ακόμη και σήμερα, δεκαπέντε σχεδόν χρόνια μετά, **εξακολουθεί να μην εμπίπτει στον ευρωπαϊκό νόμο και να συνιστά περισσότερο έναν μηχανισμό υπερεθνικού συντονισμού (soft law) που δεν είναι νομικά δεσμευτικός για τα κ-μ**⁵⁶.

Το Πολυετές Πρόγραμμα της Χάγης (2005-2010) διαδέχτηκε το Πρόγραμμα Tampere με κύριο στόχο την ενίσχυση της ΕΕ ως χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (Χ.Ε.Α.Δ.). Ανάμεσα στις δέκα (10) άμεσες προτεραιότητες που έθεσε ήταν και η ενσωμάτωση των μεταναστών⁵⁷, ενώ τονίστηκε ιδιαίτερα και η ανάγκη και η σημαντικότητα της ανταλλαγής εμπειριών και πληροφοριών μεταξύ των κρατών. Στο ίδιο πρόγραμμα

⁵⁵ Το Πρόγραμμα του Τάμπερε (Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε 15-16 Οκτωβρίου 1999) αποτελείται από τέσσερις ενότητες: Α. Κοινή Πολιτική Ασύλου και Μετανάστευσης της ΕΕ, Β. Ένας Γνήσιος Ευρωπαϊκός Χώρος Δικαιοσύνης, Γ. Καταπολέμηση του Εγκλήματος στην Ένωση, Δ. Ισχυρότερη Εξωτερική Δράση. Η πρώτη ενότητα (Α. Κοινή Πολιτική Ασύλου και Μετανάστευσης της ΕΕ) διαρθρώνεται στα κεφάλαια: 1. Εταιρική σχέση με τις χώρες καταγωγής 2. Ενιαίο Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου 3. Δίκαιη μεταχείριση των πολιτών τρίτων χωρών 4. Διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Στο τρίτο κεφάλαιο (3. Δίκαιη μεταχείριση των πολιτών τρίτων χωρών) και συγκεκριμένα στην παράγραφο 18 προβλέπονται τα ακόλουθα: «Η Ευρωπαϊκή Ένωση οφείλει να διασφαλίζει μια δίκαιη μεταχείριση των πολιτών τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στο έδαφος των κρατών μελών της. Μια σθεναρότερη πολιτική κοινωνικής ένταξης θα πρέπει να έχει ως στόχο την παροχή δικαιωμάτων και υποχρεώσεων συγκρίσιμων με εκείνα των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θα πρέπει εξάλλου να προωθεί την άνευ διακρίσεων μεταχείριση στον οικονομικό, τον κοινωνικό και τον πολιτιστικό τομέα και να προβλέπει μέτρα κατά του ρατσισμού και της ξενοφοβίας».

⁵⁶ Πηγή: Αλειφέρη Π., 2012, (εισήγηση ΙΝ.ΕΠ.).

⁵⁷ Προτεραιότητα υπ'άρ. (5) «Ενσωμάτωση: μεγιστοποίηση των θετικών επιπτώσεων της μετανάστευσης στην κοινωνία και στην οικονομία μας».

προβλέφτηκε –ανάμεσα στα άλλα⁵⁸ - και η δημιουργία Ευρωπαϊκού Ταμείου Ενσωμάτωσης, το οποίο θα ήταν συμπληρωματικό του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου⁵⁹.

Το 2004 το Συμβούλιο των Υπουργών, βασισμένο στο Πρόγραμμα της Χάγης, υιοθέτησε τις Κοινές Βασικές Αρχές (Κ.Β.Α.)⁶⁰ για την ένταξη των μεταναστών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, παρέχοντας ένα πλαίσιο για ανάπτυξη πολιτικών στο πεδίο. Με την 9^η Κ.Β.Α. «Η συμμετοχή των μεταναστών στη δημοκρατική διαδικασία και στη δημιουργία πολιτικών και μέτρων ένταξης, ιδίως σε τοπικό, ευνοεί την ένταξή τους» διατυπώνεται πλέον ξεκάθαρα ο ρόλος των τοπικών αρχών στη χάραξη και την υλοποίηση πολιτικών ένταξης, ενώ επίσης εμφανίζεται για πρώτη φορά η έννοια του *mainstreaming*, δηλαδή της συμπερίληψης των πολιτικών και πρακτικών ένταξης σε όλα τα πολιτικά χαρτοφυλάκια και σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης⁶¹. Μετά την υιοθέτηση των Κ.Β.Α., η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε στη δημοσίευση της (1^{ης}) Κοινής Ατζέντας για την Ένταξη⁶², προκειμένου αυτές να τεθούν σε εφαρμογή, μέσω πλέον συγκεκριμένων δράσεων και μέτρων σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η Ανακοίνωση της Επιτροπής το 2008 «Μία Κοινή Μεταναστευτική Πολιτική για την Ευρώπη: Αρχές, Ενέργειες και Μέσα»⁶³ δεν πρόσθεσε κάτι νέο στο μέχρι τότε διαμορφούμενο σκηνικό. Απλά για άλλη μια φορά τονίστηκε το γεγονός ότι, η ένταξη

⁵⁸ Στο Παράρτημα του Προγράμματος της Χάγης, όπου παρουσιάζεται κατάλογος με πιο συγκεκριμένα μέτρα και χρονοδιάγραμμα για την υιοθέτησή τους, στο Κεφάλαιο 2. ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ, στην υποενότητα 2.3.2. «Ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών» προβλέπονται τα ακόλουθα μέτρα:

- Ανακοίνωση για ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο ενσωμάτωσης
- Διαχείριση των προπαρασκευαστικών ενεργειών INTI
- Ετήσιες εκθέσεις για τη μετανάστευση και την ενσωμάτωση
- Εγχειρίδιο για την ενσωμάτωση
- Δημιουργία δικτυακού τόπου στο Διαδίκτυο
- Δημιουργία Ταμείου Ενσωμάτωσης

⁵⁹ Πρόκειται για το μετέπειτα Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης, που τελικά συστάθηκε το 2007 με την Απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής 2007/435/ΕΚ (βλ. Κεφ.3.2.).

⁶⁰ Οι Κοινές Βασικές Αρχές παρουσιάζονται στο Παράρτημα 2. Οι Κ.Β.Α. υπογραμμίζουν ότι, η ένταξη είναι μία δυναμική και αμφίδρομη διαδικασία αμοιβαίας προσαρμογής τόσο από τους μετανάστες όσο και από τις κοινωνίες υποδοχής. Τονίζουν τη σημασία της πρόσβασης στην απασχόληση, της απόκτησης βασικών γνώσεων στη γλώσσα, την ιστορία και τους θεσμούς της κοινωνίας υποδοχής, των προσπαθειών στην εκπαίδευση, της ισότιμης πρόσβασης στους θεσμούς, τα αγαθά και τις υπηρεσίες και της άρσης των διακρίσεων. Επισημαίνουν την ανάγκη διάδρασης ανάμεσα σε μετανάστες και πολίτες των κ-μ, καθώς επίσης και την ανάγκη συμμετοχής των μεταναστών στη δημοκρατική διαδικασία.

⁶¹ Πέραν του *mainstreaming*, κρίνεται ως ιδιαίτερα σημαντική και η ανάπτυξη δεικτών και μηχανισμών αξιολόγησης της προόδου της ένταξης.

⁶² COM(2005)389 τελικό.

⁶³ COM(2008)359 τελικό.

αποτελεί το κλειδί μιας επιτυχημένης μετανάστευσης⁶⁴. Από το Δεκέμβριο του 2009, η Συνθήκη της Λισαβόνας με το άρθρο 79 δίνει για πρώτη φορά σαφή νομική βάση για παροχή κινήτρων και υποστήριξης - σε ευρωπαϊκό επίπεδο - στις πρωτοβουλίες που αναλαμβάνουν οι εθνικές κυβερνήσεις των κ-μ για να προωθήσουν την ένταξη των π.τ.χ.⁶⁵

Το Πρόγραμμα του Τάμπερε και της Χάγης ακολούθησε το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (2010-2014), το οποίο αποτελεί την πιο πρόσφατη εξέλιξη στο πλαίσιο της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής. Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης αναγνωρίζει ότι, η επιτυχημένη ένταξη των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών μπορεί να συμβάλει στην οικονομική ανάπτυξη (Σαρρής Ν., 2012:41) και εισάγει την ανάγκη ανάπτυξης ενός συντονιστικού μηχανισμού με τη συμμετοχή της Επιτροπής και των κ-μ που θα χρησιμοποιεί κοινό πλαίσιο αναφοράς, ώστε να βελτιωθούν οι δομές και τα εργαλεία της ευρωπαϊκής ανταλλαγής πληροφοριών.⁶⁶

Στον απόηχο του Προγράμματος της Στοκχόλμης, η Επιτροπή υιοθέτησε την 2η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ένταξη των Υπηκόων Τρίτων Χωρών⁶⁷, με προτεινόμενες δράσεις που έχουν ως επίκεντρο τους εξής βασικούς τομείς: i. ένταξη μέσω της συμμετοχής ii. περισσότερες δράσεις σε τοπικό επίπεδο iii. σύμπραξη των χωρών καταγωγής⁶⁸ (Κεφ.2 της Ατζέντας). Στόχος είναι η διευκόλυνση της ένταξης μέσω της συμμετοχής στην

⁶⁴ Επιπλέον, αναφέρεται ότι: «Η κοινή μεταναστευτική πολιτική πρέπει να ευνοεί τη νόμιμη μετανάστευση, η οποία πρέπει να διέπεται από σαφείς, διαφανείς και δίκαιους κανόνες. Οι πολίτες τρίτων χωρών πρέπει να λαμβάνουν πληροφορίες που να τους επιτρέπουν να αντιληφθούν τις απαιτήσεις και τις διαδικασίες νόμιμης εισόδου και διαμονής στην ΕΕ. Πρέπει να εξασφαλίζεται η ισότιμη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην επικράτεια των κρατών μελών, με σκοπό την προσέγγιση του νομικού καθεστώτος τους προς εκείνο των πολιτών της ΕΕ».

⁶⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 79 ΣΛΕΕ, η Ένωση αναπτύσσει κοινή μεταναστευτική πολιτική, η οποία έχει ως στόχο όχι μόνο να εξασφαλίζει σε όλα τα στάδια την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, αλλά επιπλέον και τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κ-μ (Βλ. Σαρρής Ν., 2012:40).

⁶⁶ Για το λόγο αυτό, το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης εξετάζεται συνδυαστικά με τη Στρατηγική της Ευρώπης για το 2020, *Ευρώπη 2020: Στρατηγική της ΕΕ για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη*, COM(2010)2020, καθώς και τα δύο κείμενα αναγνωρίζουν πλήρως το δυναμικό της μετανάστευσης για την οικοδόμηση μιας ανταγωνιστικής και βιώσιμης οικονομίας και καθορίζουν ως σαφή πολιτικό στόχο την αποτελεσματικότερη ένταξη των νόμιμων μεταναστών, με θεμέλιο το σεβασμό και την προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Με τον τρόπο αυτό θεωρείται ότι η ένταξη των μεταναστών θα συμβάλει σημαντικά στην επίτευξη εκ μέρους της ΕΕ των (οικονομικών κυρίως) στόχων που έχουν τεθεί στη Στρατηγική της Ευρώπης για το 2020. Πηγή: Αλειφέρη Π., 2012, (εισήγηση ΙΝ.ΕΠ.).

⁶⁷ COM(2011)455 τελικό. Ο λόγος που ακολούθησε 2^η Ατζέντα για την ένταξη (κατόπιν διαβούλευσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τα κ-μ και την κοινωνία πολιτών) ήταν η μεταβολή στο κοινωνικό, οικονομικό και πολιτικό πλαίσιο, καθώς και η συνεχιζόμενη πίεση θέματα όπως: α) τα ιδιαίτερα χαμηλά επίπεδα απασχόλησης των μεταναστών, ιδίως των γυναικών β) η αυξανόμενη ανεργία και τα υψηλά επίπεδα «υπερεπίδρευσης» (overqualification) γ) ο αυξανόμενος κίνδυνος κοινωνικού αποκλεισμού δ) τα χάσματα στις εκπαιδευτικές επιδόσεις και ε) η ανησυχία των πολιτών για το χαμηλό βαθμό ένταξης των μεταναστών. Πηγή: Αλειφέρη Π., 2012, (εισήγηση ΙΝ.ΕΠ.).

⁶⁸ Αξίζει να σημειωθεί ότι ο ιδιαίτερος ρόλος των χωρών καταγωγής για πρώτη φορά περιλαμβάνεται σε κείμενο σχετικό με ενταξιακές πολιτικές.

οικονομική, κοινωνική και πολιτισμική ζωή της ΕΕ, καθώς και η ανάπτυξη νέων μηχανισμών και εργαλείων, καλύτερου συντονισμού και ανταλλαγής εμπειριών σε ευρωπαϊκό επίπεδο⁶⁹. Βέβαια εξακολουθεί να τονίζεται αυτό που διέπει όλα τα ευρωπαϊκά κείμενα γύρω από τη μετανάστευση, ότι δηλαδή, *οι πολιτικές ένταξης ανήκουν στην αρμοδιότητα των κ-μ. Η ΕΕ μπορεί να προσφέρει στήριξη και κίνητρα μέσω της χρηματοδότησης, του συντονισμού των πολιτικών και της διευκόλυνσης της ανταλλαγής καλών πρακτικών* (Σαρρή Ν., 2012:44).

Τέλος θα πρέπει να αναφερθεί ότι, πολιτικός διάλογος για την ένταξη πραγματοποιήθηκε επίσης στο πλαίσιο των Υπουργικών Διασκέψεων για την Ένταξη που διοργάνωσαν διαφορετικά κ-μ κατά τη διάρκεια ανάληψης της Προεδρίας της ΕΕ σε συνεργασία με το Συμβούλιο της Ευρώπης (Groningen Ολλανδίας 2004, Potsdam Γερμανίας 2007, Vichy Γαλλίας 2008, Zaragoza Ισπανίας 2010⁷⁰).

⁶⁹ Συγκεκριμένα στο 3^ο Κεφάλαιο της Ατζέντας επισημαίνονται τα εξής: α) Η ανάγκη ενίσχυσης της συνεργασίας, των διαβουλεύσεων και του συντονισμού εν μέσω «τριμερούς διαδικασίας» μεταξύ των μεταναστών, των κοινωνιών υποδοχής και των χωρών καταγωγής. Τα προβλήματα της ένταξης επιβάλλουν τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων, των περιφερειακών και τοπικών αρχών και όλων των ενδιαφερόμενων φορέων σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης. Τονίζεται ο ρόλος όλων των εμπλεκόμενων φορέων και των διαθέσιμων μηχανισμών, όπως είναι τα Εθνικά Σημεία Επαφής για την Ένταξη, το Ευρωπαϊκό Φόρουμ για την Ένταξη (εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών), η Επιτροπή των Περιφερειών, η ευρωπαϊκή ιστοσελίδα για την ένταξη, οι ενώσεις πόλεων, κ.ο.κ. β) Αναπτύσσεται η ευέλικτη ευρωπαϊκή εργαλειοθήκη, με την οποία θα παρέχεται στις αρχές των κ-μ η δυνατότητα να επιλέγουν την εφαρμογή μέτρων ένταξης που ενδέχεται να αποδειχθούν αποτελεσματικά γι' αυτά. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο οι αποκαλούμενες «Ευρωπαϊκές Ενότητες για την Ένταξη» (European Modules on Integration) αποτελούν το επόμενο βήμα στην ανταλλαγή καλών πρακτικών και προωθούνται από την ΕΕ ως τα πλέον σύγχρονα και επικαιροποιημένα πρότυπα ανάπτυξης πολιτικών και δράσεων ένταξης από τα κ-μ. (τα οποία είναι ακόμη υπό ανάπτυξη) γ) Προωθείται ο τομέας της παρακολούθησης των αποτελεσμάτων των πολιτικών ένταξης μέσω κοινών ευρωπαϊκών δεικτών, όπως αυτοί έχουν εντοπιστεί στους τέσσερις (4) τομείς που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την ένταξη: την απασχόληση, την εκπαίδευση, την κοινωνική ενσωμάτωση και την ενεργό άσκηση της ιδιότητας του πολίτη.

⁷⁰ Η τελευταία Διάσκεψη το 2010 οδήγησε στη Διακήρυξη της Zaragoza, σύμφωνα με την οποία τέσσερις είναι οι βασικοί πυλώνες που υποστηρίζουν την ενταξιακή πορεία: i.Εργασία, ii.Εκπαίδευση, iii.Κοινωνική ενσωμάτωση iv.Ενεργός ιθαγένεια (ή Ενεργός άσκηση της ιδιότητας του πολίτη, υπό την έννοια της συμμετοχής στα κοινά) (Active Citizenship). Για κάθε πυλώνα σχεδιάστηκαν ποσοτικοί δείκτες παρακολούθησης του βαθμού της υλοποίησης των πολιτικών ένταξης κάθε κ-μ. (βλ. Niesen J.,2009, και European Ministerial Conference on Integration, Zaragoza 15 and 16 APRIL 2010, *Draft Declaration*). Τονίστηκε, δε, ότι παρόλο που η ένταξη στην εργασία και την εκπαίδευση είναι πολύ σημαντικές, εντούτοις η ένταξη στην κοινωνία, υπό την ευρύτερη έννοια, και η συμμετοχή των αλλοδαπών στη δημοκρατική διαδικασία ως ενεργοί πολίτες (εξ ου και ο όρος «ενεργός ιθαγένεια»), ενισχύει την ένταξή τους, ενδυναμώνοντας την αίσθηση του «ανήκειν». Για το λόγο αυτό, δίνεται ιδιαίτερη βαρύτητα στον τομέα της ενεργούς ιθαγένειας, παρόλο που αναγνωρίζεται το γεγονός ότι δεν υφίσταται ενιαία αντίληψη του όρου, καθώς κάθε κ-μ τον εκτιμά και τον ερμηνεύει ανάλογα με τις ιδιαίτερες απόψεις, τους στόχους και το θεσμικό πλαίσιο που έχει γύρω από την ένταξη. Σε πρόσφατο σεμινάριο που έγινε το 2012 στη Λισαβόνα [Βλ. The Lisbon seminar on Social Inclusion and Active Citizenship indicators (2012), *Discussion Paper: Social Inclusion & Active Citizenship indicators for migrant integration*, Prepared by the Migration Policy Group (M.P.G.)] εξειδικεύτηκαν οι δείκτες παρακολούθησης των ενταξιακών πολιτικών ως εξής:

Από τα προαναφερόμενα, σημείο-σταθμός για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών υπήρξε η 1^η Κοινή Ατζέντα για την Ένταξη⁷¹, η οποία πρότεινε και μια σειρά επιπλέον δράσεων και υποστηρικτικών μηχανισμών για την ένταξη, τα οποία ολοκληρώθηκαν έως το 2010, όπως:

1. Το Δίκτυο των Εθνικών Σημείων Επαφής για την Ένταξη (NCPI - National Contact Point for Integration)⁷²

Το Δίκτυο NCPI, το οποίο είχε συσταθεί από το 2003⁷³, αποτελείται από εμπειρογνώμονες της κεντρικής δημόσιας διοίκησης των κ-μ που είναι υπεύθυνοι για τις πολιτικές ένταξης⁷⁴ και στόχος του είναι: α) η ενίσχυση της ανταλλαγής γνώσεων και καλών πρακτικών μεταξύ των κ-μ και β) η προώθηση του συντονισμού ανάμεσα στις εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές ένταξης.

2. Εγχειρίδιο για την Ένταξη (Handbook on Integration)⁷⁵

Το εγχειρίδιο απευθύνεται στους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και τους ειδικούς επαγγελματίες σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό επίπεδο καθώς και σε επίπεδο ΕΕ, ενώ έως σήμερα έχουν εκδοθεί τρία (3) συνολικά τεύχη (το 2004, το 2007 και το 2010 αντίστοιχα)⁷⁶.

Κοινωνική ενσωμάτωση

- Καθαρό εισόδημα
- Ποσοστό φτώχειας
- Εκτίμηση του status υγείας
- Ποσοστό ιδιοκτησίας

Ενεργός ιθαγένεια

Βασικοί δείκτες:

- Ποσοστό κτήσης ιθαγένειας
- Ποσοστό αλλοδαπών με καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος
- Ποσοστό αλλοδαπών μεταξύ εκλεγμένων αντιπροσώπων

Επιπλέον δείκτες (που έχουν συμφωνηθεί)

- Εμπιστοσύνη στους δημόσιους θεσμούς
- Ποσοστό αλλοδαπών εκλογέων στο σύνολο του αλλοδαπού πληθυσμού
- Αίσθηση του «ανήκειν»

Μέχρι στιγμής υπάρχουν διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία για τους δυο (2) πρώτους δείκτες.

⁷¹ COM(2005)389 τελικό, «Ευρωπαϊκό Κοινό Πλαίσιο για την Ένταξη» (1^η Κοινή Ατζέντα για την Ένταξη).

⁷² 1^η Κοινή Ατζέντα για την Ένταξη, Κεφ. 3.3.1 Εθνικά σημεία επαφής για την ένταξη.

⁷³ Μετά από σχετικό αίτημα του Συμβουλίου «Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις» (ΔΕΥ) του 2002.

⁷⁴ Ως Εθνικό Σημείο Επαφής για την Ένταξη έχει οριστεί και εκπροσωπεί επί του παρόντος τη χώρα μας η Προϊσταμένη του Τμήματος Σχεδιασμού της Διεύθυνσης Κοινωνικής Ένταξης του Υπουργείου Εσωτερικών, κα. Παναγιώτα Αλειφέρη.

⁷⁵ 1^η Κοινή Ατζέντα για την Ένταξη, Κεφ. 3.3.2 Εγχειρίδιο για την Ένταξη (Handbook on Integration).

⁷⁶ Οι τρεις (3) εκδόσεις του εγχειριδίου είναι διαθέσιμες στους ακόλουθους συνδέσμους:

1^ο (2004) http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=1212, τ.ε. 14/4/2013

2^ο (2007) http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_1214_398125316.pdf, τ.ε. 14/4/2013

3^ο (2010) http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_12892_653687214.pdf, τ.ε. 14/4/2013

3. Ευρωπαϊκή Ιστοσελίδα για την Ένταξη, <http://ec.europa.eu/ewsi>⁷⁷

Η ιστοσελίδα, η οποία είναι διαθέσιμη από το 2009, αποτελεί ένα εργαλείο ανταλλαγής πληροφοριών σε θέματα ένταξης μεταναστών, καλύπτοντας όλες τις διαστάσεις της ενταξιακής διαδικασίας και συλλέγοντας πληροφόρηση από διάφορες κατηγορίες εμπλεκομένων, όπως υπουργεία, περιφέρειες, τοπικές αρχές, κοινωνία πολιτών, πανεπιστημιακή κοινότητα, ιδιωτικές επιχειρήσεις και διεθνείς οργανισμούς⁷⁸.

4. Το Ευρωπαϊκό Φόρουμ για την Ένταξη, (European Forum on Integration)⁷⁹

Στόχος του Φόρουμ είναι η διαβούλευση των φορέων της κοινωνίας των πολιτών, η ανταλλαγή εμπειριών, η έκδοση συστάσεων και γενικότερα η παρακολούθηση των εθνικών και κοινοτικών ενταξιακών πολιτικών⁸⁰.

5. Ετήσια Έκθεση για τη μετανάστευση και την ένταξη⁸¹

Στόχος είναι να αποτελέσει η έκθεση σημαντικό μέσο για την εποπτεία της εξέλιξης των πολιτικών ένταξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση.⁸²

6. Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης (ΕΔΜ), (European Migration Network - EMN, <http://emn.ypes.gr/>)

Η 1^η Ατζέντα για την Ένταξη τόνισε επιπλέον την ανάγκη ανάπτυξης του ΕΔΜ, το οποίο τελικά συστάθηκε επίσημα το 2008.⁸³ Στόχος του είναι α) η κάλυψη των

⁷⁷ 1^η Κοινή Ατζέντα για την Ένταξη, Κεφ. 3.3.3 *Ιστότοπος του διαδικτύου σχετικά με την ένταξη*.

⁷⁸ Να σημειωθεί ότι, έως τον Απρίλιο του 2011 στην Ευρωπαϊκή Ιστοσελίδα για την Ένταξη είχαν αναρτηθεί 500 καλές πρακτικές, 1500 ειδήσεις, 2500 σύνδεσμοι και 3000 έγγραφα. Επίσης, 700 δρώμενα (events) είχαν ανακοινωθεί και 1200 χρήστες είχαν εγγραφεί ως μέλη. Πηγή: Αλειφέρη Π., 2012, (εισήγηση ΙΝ.ΕΠ.).

⁷⁹ 1^η Κοινή Ατζέντα για την Ένταξη, Κεφ. 3.3.4 *Συμμετοχή των ενδιαφερομένων*.

⁸⁰ Στο Φόρουμ συμμετέχουν επιπλέον το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και η Επιτροπή Περιφερειών, με τους εκπροσώπους τους να υποβάλουν συνεισφορές «ad hoc» στις οικείες συνεδριάσεις των εθνικών σημείων επαφής. Το Φόρουμ συγκεντρώνει περίπου 100 εκπροσώπους της κοινωνίας πολιτών από όλα τα κ-μ, συγκαλείται δύο φορές το χρόνο από το 2009 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Οικονομική & Κοινωνική Επιτροπή. Ως συμβουλευτικός φορέας, παρέχει πολύτιμη πληροφόρηση επί συγκεκριμένων θεμάτων στις δημόσιες διοικήσεις των κ-μ που είναι υπεύθυνες για την ένταξη. Πηγή: Αλειφέρη Π., 2012, (εισήγηση ΙΝ.ΕΠ.).

⁸¹ 1^η Κοινή Ατζέντα για την Ένταξη, 3.3.5 *Ετήσια έκθεση για τη μετανάστευση και την ένταξη*.

⁸² Η πρώτη έκθεση δημοσιεύθηκε το 2004 [COM(2004) 508], η δεύτερη το 2006 [SEC(2006) 892] και η τρίτη το 2007 [COM(2007) 512] Βλ. http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14502_en.htm, τ.ε. 14/4/2013.

⁸³ Προκειμένου να καλύψει την ανάγκη ανταλλαγής πληροφοριών για όλες τις πτυχές της μετανάστευσης και να συμβάλει σε κοινή πολιτική για το άσυλο και τη μετανάστευση, η Επιτροπή προέβη το 2003 στη σύσταση του ΕΔΜ, μετά από αίτημα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, αρχικά ως πιλοτικού προγράμματος. Από το 2004 μέχρι τα τέλη του 2006, το ΕΔΜ ήταν προπαρασκευαστική δράση. Το πρόγραμμα της Χάγης (2005-2009) ενίσχυσε την ανάγκη για κοινή ανάλυση των μεταναστευτικών φαινομένων (συλλογή, παροχή, ανταλλαγή και αποτελεσματική χρήση ενημερωμένων πληροφοριών), και τόνισε ότι το ΕΔΜ αποτελεί ένα από τα μέσα για την επίτευξη αυτό του στόχου. Μετά την επιτυχή ολοκλήρωση της προπαρασκευαστικής φάσης του ΕΔΜ,

αναγκών πληροφόρησης των κοινοτικών θεσμικών οργάνων, των αρχών και των οργάνων των κ-μ με την παροχή ενημερωμένων, αντικειμενικών, αξιόπιστων και συγκρίσιμων πληροφοριών για τη μετανάστευση και το άσυλο, ώστε να στηριχθεί η χάραξη της πολιτικής της ΕΕ και β) η ενημέρωση του ευρύ κοινού. Η Επιτροπή συντονίζει το έργο του ΕΔΜ σε συνεργασία με εθνικά σημεία επαφής. Για την Ελλάδα το εθνικό σημείο επαφής του ΕΔΜ είναι το Υπουργείο Εσωτερικών.

Τέλος, η 1^η Ατζέντα για την Ένταξη, προκειμένου να δρομολογηθούν και να υλοποιηθούν συγκεκριμένες δράσεις και μέτρα σύμφωνα με τις κοινές βασικές αρχές που είχε υιοθετήσει, πρότεινε περαιτέρω, εντός των δημοσιονομικών προοπτικών για την περίοδο 2007-2013, νέα μέσα αλληλεγγύης, και ιδίως τη σύσταση ενός Ευρωπαϊκού Ταμείου για την Ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, το οποίο όντως συστάθηκε το 2007 και αναλύεται πιο διεξοδικά στο Κεφ.3.2. που ακολουθεί.

Πέραν των προαναφερόμενων μηχανισμών που προέκυψαν κυρίως μετά την υιοθέτηση της 1^{ης} Ατζέντας για την Ένταξη (2005), στο πέρασμα των ετών έχουν δημιουργηθεί επιπλέον οργανισμοί και οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα της ένταξης των μεταναστών και προσφέρουν σημαντικά, σε τεχνογνωσία, μηχανισμούς και εργαλεία, στην ΕΕ προκειμένου να δρομολογήσει και να υλοποιήσει τις εν λόγω πολιτικές. Οι πιο σημαντικοί τέτοιοι μηχανισμοί είναι το Migration Policy Group (MPG)⁸⁴ και το Migrant Integration Policy Index (MIPEX)⁸⁵.

Τέλος, κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί ότι, ανάμεσα στους υποστηρικτικούς μηχανισμούς της ΕΕ στον τομέα της ένταξης των μεταναστών και δη σε τοπικό επίπεδο, ιδιαίτερο ρόλο διαδραματίζουν τα λεγόμενα ευρωπαϊκά δίκτυα πόλεων. Τα δίκτυα αυτά στοχεύουν στην ανταλλαγή εμπειριών και καλών πρακτικών μεταξύ πόλεων για την ένταξη

διενεργήθηκε δημόσια διαβούλευση για το μελλοντικό ρόλο και δομή του ΕΔΜ. Στη συνέχεια, τον Αύγουστο του 2007, δημοσιεύτηκε πρόταση της Επιτροπής για απόφαση του Συμβουλίου σχετικά με τη δημιουργία νομικής βάσης για το ΕΔΜ, η οποία υιοθετήθηκε ως απόφαση του Συμβουλίου 2008/381/ΕΚ στις 14 Μαΐου 2008. Πηγή: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14568_el.htm, τ.ε. 14/4/2013

⁸⁴ Το MPG ιδρύθηκε το 1995 και είναι ανεξάρτητος ευρωπαϊκός μη κερδοσκοπικός οργανισμός, με τρεις (3) βασικούς τομείς δράσεις: Μετανάστευση & Κινητικότητα, Εξάλειψη Διακρίσεων & Ισότητα, Διαφορετικότητα & Ένταξη (<http://www.migpolgroup.org/>). Οι δραστηριότητες του συνοψίζονται στις εξής: i. Συγκέντρωση-ανάλυση-διάχυση πληροφόρησης, ii. Δημιουργία ευκαιριών για διάλογο και αμοιβαία μάθηση, iii. κινητοποίηση και δέσμευση δρώντων σε πολιτικό επίπεδο και iv. Δημιουργία, έμπνευση και διαχείριση δικτύων.

⁸⁵ Το MIPEX είναι ένα πλήρες διαδραστικό εργαλείο και οδηγός αναφοράς για την εκτίμηση, σύγκριση και βελτίωση των πολιτικών ένταξης (<http://www.mipex.eu/>). Συγκεντρώνει πληροφορίες και στατιστικό υλικό από 33 χώρες (όλες τις χώρες της ΕΕ συν Νορβηγία, Ελβετία, Καναδάς, ΗΠΑ, Αυστραλία και Ιαπωνία), το οποίο επικαιροποιείται συνεχώς και είναι άμεσα συγκρίσιμο μεταξύ των χωρών. Οι δείκτες που χρησιμοποιεί (148 στο σύνολο) διακρίνουν την ένταξη στις εξής κατηγορίες πολιτικών: Κινητικότητα στην Αγορά Εργασίας, Οικογενειακή Επανένωση, Εκπαίδευση, Πολιτική Συμμετοχή, Επί μακρόν Διαμένοντος, Πρόσβαση στην Ιθαγένεια, Εξάλειψη Διακρίσεων.

των μεταναστών, στην ευαισθητοποίηση των τοπικών αρχών και της τοπικής κοινωνίας, στην επιρροή της άσκησης πολιτικής, καθώς και στην ενημέρωση/δικτύωση/συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων φορέων στην ένταξη των μεταναστών. Τα σημαντικότερα τέτοια δίκτυα είναι το EUROCITIES⁸⁶ και το CLIP.⁸⁷

⁸⁶ Το EUROCITIES (<http://www.eurocities.eu>) ιδρύθηκε το 1986 και αποτελεί το δίκτυο των μεγαλύτερων ευρωπαϊκών πόλεων, καθώς φέρνει σε επαφή τις τοπικές κυβερνήσεις από 140 μεγάλες πόλεις σε περισσότερες από 30 ευρωπαϊκές χώρες. Επηρεάζει και συνεργάζεται με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ με τρόπο που να βοηθά τις τοπικές αρχές της πόλης να χειριστούν τις στρατηγικές προκλήσεις της ΕΕ σε τοπικό επίπεδο. Ένα μεγάλο μέρος της δουλειάς του Δικτύου έχει ως στόχο την ενίσχυση του ρόλου και της θέσης της Τ.Α. Οι δραστηριότητες του Δικτύου περιλαμβάνουν ένα ευρύ φάσμα πολιτικών που αφορούν στην οικονομική ανάπτυξη και την πολιτική συνοχής, στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών, στην απασχόληση, στις κοινωνικές υποθέσεις, στον πολιτισμό, στην εκπαίδευση, στη διακυβέρνηση, στη διεθνή συνεργασία κ.α. (Πηγή: Μαμούρη Ε., 2011:75). Από το 2007 έχει ηγηθεί σημαντικών προγραμμάτων για τη μετανάστευση και την ένταξη, όπως τα: INTI-Cities, DIVE, MIXITIES και το πολύ πρόσφατο ImpleMentoring (ξεκίνησε το 2012), ενώ παράλληλα έχει λάβει χρηματοδότηση από το Πρόγραμμα INTI και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης. Η σειρά Συνεδρίων με τίτλο Integrating Cities (www.integratingcities.eu), που ξεκίνησε το 2006, προσφέρει άλλη μία ευκαιρία σε πόλεις, εθνικές κυβερνήσεις και ευρωπαϊκά όργανα να ανταλλάξουν απόψεις στον τομέα της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία.

⁸⁷ Το CLIP (<http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clip.htm> τ.ε. 16/4/2013) είναι ένα δίκτυο 30 ευρωπαϊκών πόλεων που εργάζονται από κοινού για την υποστήριξη της κοινωνικής και οικονομικής ένταξης των μεταναστών. Λειτουργεί υπό την αιγίδα αρκετών ευρωπαϊκών οργανισμών και συνιστά ένα δίκτυο των ευρωπαϊκών πόλεων, το οποίο υποστηρίζεται από μία ομάδα ειδικευμένων ευρωπαϊκών ερευνητικών κέντρων. Το Δίκτυο CLIP ενθαρρύνει την ανταλλαγή εμπειριών, μέσω των εκθέσεων των πόλεων και των εργαστηρίων. Δίνει επίσης τη δυνατότητα στις τοπικές αρχές να μαθαίνουν η μία από την άλλη, προσφέροντας μια πιο αποτελεσματική πολιτική ενσωμάτωσης (Πηγή: ό.π.).

3.2. Χρηματοδοτικά μέσα

Η εφαρμογή των μέτρων ένταξης προϋποθέτει κατάλληλους χρηματοδοτικούς πόρους. Η ΕΕ, πέραν του θεσμικού πλαισίου και των υποστηρικτικών μηχανισμών σε επίπεδο πολιτικού συντονισμού, υποστηρίζει τις πολιτικές ένταξης των κ-μ και με αρκετά χρηματοδοτικά μέσα.

Για τις προπαρασκευαστικές δράσεις ένταξης των π.τ.χ. κυρίαρχο ήταν το Πρόγραμμα “INTI-Integration of third country nationals”, το οποίο υπήρξε το πρώτο πρόγραμμα χρηματοδότησης της ΕΕ στον τομέα της ένταξης μεταναστών. Το INTI ήταν ενεργό από το 2003 έως το 2006 και χρηματοδότησε 64 έργα (projects) συνολικού προϋπολογισμού 18.000.000 ευρώ⁸⁸. Στόχος του ήταν η προώθηση του διαλόγου με την κοινωνία πολιτών, η ανάπτυξη μοντέλων ένταξης, η αναζήτηση και αξιολόγηση βέλτιστων πρακτικών στον τομέα της ένταξης και η δημιουργία δικτύων σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Οι προπαρασκευαστικές αυτές δράσεις συγκέντρωσαν μεγάλο ενδιαφέρον, αλλά δεν είχαν αρκετούς πόρους για να αντιμετωπίσουν τις τεράστιες ανάγκες στον τομέα αυτό, παρόλο που και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), κυρίως βάσει εμπειριών από την κοινοτική πρωτοβουλία EQUAL, αλλά και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) επίσης χρηματοδότησαν ορισμένες ενταξιακές δράσεις.

Στις δημοσιονομικές προοπτικές για την περίοδο 2007-2013, η Επιτροπή πρότεινε νέα μέσα αλληλεγγύης, και συγκεκριμένα τη σύσταση ενός ευρωπαϊκού ταμείου για την ένταξη των π.τ.χ., σύμφωνα με τις κοινές βασικές αρχές, που είχαν υιοθετηθεί ήδη από το Συμβούλιο των Υπουργών (2004). Έτσι, στην 1^η Ατζέντα για την Ένταξη (2005) προβλέφτηκε η σύσταση του Ε.Τ.Ε. (Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών), το οποίο τελικά συστάθηκε με την Απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής 2007/435/ΕΚ⁸⁹ για τη χρηματοδότηση δράσεων για τους νόμιμους πολίτες τρίτων χωρών που διαβιούν στα κ-μ της ΕΕ⁹⁰. Για την Προγραμματική Περίοδο 2007-2013, το Ε.Τ.Ε. χρηματοδοτείται συνολικά

⁸⁸ Πηγή: Αλειφέρη Π., 2012 (εισήγηση ΙΝ.ΕΠ.).

⁸⁹ Απόφαση του Συμβουλίου για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών, για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών», 2007/435/ΕΚ.

⁹⁰ Οι προτεραιότητες που θέτει το Ε.Τ.Ε. εντάσσονται σε τέσσερις (4) βασικές κατηγορίες: 1) Υλοποίηση δράσεων που εφαρμόζουν τις «Κοινές Βασικές Αρχές για την ένταξη των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση», 2) Ανάπτυξη δεικτών και μεθοδολογιών αξιολόγησης δράσεων ένταξης των π.τ.χ. στην κοινωνία υποδοχής, με σκοπό την αποτίμηση της προόδου, την προσαρμογή των πολιτικών και μέτρων και τη διευκόλυνση του συντονισμού της συγκριτικής μάθησης, 3) Ανάπτυξη ικανοτήτων για πολιτικές ένταξης, συντονισμός και ανάπτυξη διαπολιτισμικών δεξιοτήτων των κ-μ σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (εθνικό, περιφερειακό, τοπικό) και 4) Ανταλλαγή εμπειριών, καλών πρακτικών και πληροφόρησης μεταξύ των κ-μ αναφορικά με την ένταξη. Επίσης έμφαση δίνεται στις

(για όλα τα κ-μ) με 768 εκ.ευρώ, ποσό που το αναδεικνύει δεύτερο σε μέγεθος χρηματοδοτικό ταμείο ανάμεσα στα τέσσερα ταμεία που συστάθηκαν στο πλαίσιο του Προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών»⁹¹.

Όσον αφορά στην Ελλάδα, με το Ν.3613/2007, όπως τροποποιήθηκε με το Ν.3649/2008, ορίστηκε το Υπουργείο Εσωτερικών/Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης ως Υπεύθυνη Αρχή για την εφαρμογή της εν λόγω απόφασης. Ο συνολικός προϋπολογισμός του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης για την προγραμματική περίοδο 2007 – 2013 για τη χώρα μας ανέρχεται στο ποσό των 26.733.912,47 ευρώ⁹². Επί του παρόντος έχουν εγκριθεί έξι Ετήσια Προγράμματα (Ε.Π.): το Ε.Π. 2007, το Ε.Π. 2008, το Ε.Π. 2009, το Ε.Π. 2010, το Ε.Π.2011 και το Ε.Π.2012. Το Ε.Π. 2013, το οποίο είναι και το τελευταίο της Προγραμματικής Περιόδου, έχει υποβληθεί από το Υπουργείο Εσωτερικών και είναι υπό έγκριση στην Επιτροπή από τον Ιανουάριο του 2013⁹³. Επιπλέον, το Ε.Τ.Ε., στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης, έχει βαρύνουσα σημασία, διότι εκτός του ότι είναι το βασικότερο και μεγαλύτερο ταμείο χρηματοδότησης δράσεων ένταξης μεταναστών εν γένει, επιπλέον αποτελεί το μοναδικό μέσο που χρηματοδότησε και εξακολουθεί να χρηματοδοτεί δράσεις που σχετίζονται με την προώθηση του ΣΕΜ ως νεοσύστατου θεσμού⁹⁴.

Όσον αφορά τις μελλοντικές προοπτικές αξίζει να σημειωθούν τα εξής:

1) Για την Προγραμματική Περίοδο 2014-2020, προβλέπεται η συγχώνευση του εν λόγω Ταμείου με δύο από τα υπόλοιπα τρία Ταμεία του Γενικού Προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών», δηλαδή το Ταμείο Επιστροφών και το Ταμείο Προσφύγων. Η συγχώνευση ακολουθεί τη λογική της απλοποίησης και επιτάχυνσης των διαδικασιών και τα δύο Ταμεία που θα προκύψουν από τη συγχώνευση θα ονομαστούν

ακόλουθες Ειδικές Προτεραιότητες: α) Συμμετοχή, ως μέσο προώθησης της ένταξης των π.τ.χ. στην κοινωνία υποδοχής, β) Ειδικές ομάδες-στόχοι, γ) Καινοτόμα Εισαγωγικά Προγράμματα και Δραστηριότητες και δ) Διαπολιτισμικός διάλογος.

⁹¹ Τα υπόλοιπα τρία (3) ταμεία είναι τα εξής: 1) το Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων με προϋπολογισμό 1.820 εκ. ευρώ (Υπεύθυνη Αρχή στην Ελλάδα: Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη), το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων με προϋπολογισμό 628 εκατομμύρια ευρώ (Υπεύθυνη Αρχή στην Ελλάδα: Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης), Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφών με προϋπολογισμό 676 εκατομμύρια ευρώ (Υπεύθυνη Αρχή στην Ελλάδα: Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη).

⁹² Το ποσό που αντιστοιχεί στα κ-μ προκύπτει από τον αριθμό των νομίμων π.τ.χ. που διαβιούν σε αυτά.

⁹³ Πηγή: ΥΠ.ΕΣ./Δ/νση Κοινωνικής Ένταξης (Τμήμα Σχεδιασμού). Το Πολυετές Πρόγραμμα 2007-2013, τα επιμέρους Ετήσια Προγράμματα, καθώς και οτιδήποτε αφορά στο Ε.Τ.Ε. (Θεσμικό πλαίσιο, διαβουλεύσεις, προκηρύξεις έργων, κ.λπ.) είναι αναρτημένα στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών, στο σύνδεσμο ΕΤΕ χαμηλά στην κεντρική σελίδα, <http://ete.ypes.gr/>.

⁹⁴ Η εν λόγω χρηματοδότηση αναλύεται εκτενέστερα στο Κεφ.4.4.2.

«Ταμείο Ασύλου & Μετανάστευσης» (πρώην Ε.Τ.Ε., Ταμείο Προσφύγων και Ταμείο Επιστροφών) και «Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας» (πρώην Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων)⁹⁵.

2) Για τα Ε.Π. 2012 και 2013 δίνεται η δυνατότητα στα κ-μ που είναι ενταγμένα στο μηχανισμό στήριξης (συνεπώς και στη χώρα μας) να μειώσουν την εθνική συμμετοχή στη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού των δράσεων από 25% σε 5%⁹⁶. Αυτό στην ουσία επιτυγχάνεται με τη μείωση του συνολικού προϋπολογισμού των δράσεων κατά 20% περίπου (δηλαδή η ΕΕ μέσω του Ε.Τ.Ε., σε απόλυτο νούμερο, συνεισφέρει το ίδιο ποσό, αλλά λόγω της μείωσης του συνολικού προϋπολογισμού μεταβάλλονται τα ποσοστά συμμετοχής).

⁹⁵ Η άποψη της χώρα μας κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Επιτροπής ήταν ότι το Ταμείο Ένταξης θα μπορούσε να συγχωνευθεί με το Ταμείο Προσφύγων αλλά όχι με το Ταμείο Επιστροφών, καθώς α) τα ζητήματα των επιστροφών εμπίπτουν στην άσκηση της Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής, ενώ - μέχρι τώρα τουλάχιστον - η ένταξη αποτελεί εθνική αρμοδιότητα και ως εκ τούτου τα δύο Ταμεία έχουν διαφορετική φύση και ακολουθούν διαφορετικά θεσμικά πλαίσια και μεθόδους β) σε αντίθεση με τα δύο πρώτα Ταμεία, το Ταμείο Επιστροφών έχει ως στόχο την επιστροφή - κυρίως υποχρεωτική αλλά και εθελούσια - των π.τ.χ. και όχι την ενσωμάτωσή τους στην κοινωνία υποδοχής γ) οι κατανομές του προϋπολογισμού μπορεί να επηρεαστούν σε βάρος των πολιτικών ένταξης. Πηγή: Αλειφέρη Π., 2012, (εισήγηση ΙΝ.ΕΠ.).

⁹⁶ Πηγή: ΥΠ.ΕΣ/Δ/νση Κοινωνικής Ένταξης. Μέχρι τότε η χρηματοδότηση μέσω του Ε.Τ.Ε. ακολουθούσε την κατανομή: 75% Κοινοτικοί Πόροι - 25% Εθνικοί Πόροι.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΝΤΑΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΝΤΑΣΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

4.1. Η θεσμική πορεία του ΣΕΜ

4.1.1. Συγκεντρωτικά στοιχεία

Με την εφαρμογή της «Νέας Αρχιτεκτονικής της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Ν. 3852/2010, ΦΕΚ Α' 87/7.6.2010) μεταρρυθμίστηκε η διοικητική διαίρεση της Ελλάδας το 2011⁹⁷ και επανακαθορίστηκαν τα όρια των αυτοδιοικητικών μονάδων, ο τρόπος εκλογής των οργάνων και οι αρμοδιότητές τους⁹⁸. Ανάμεσα στις νέες αρμοδιότητες, ανατέθηκε για πρώτη φορά στους Δήμους της χώρας και η ενεργός προώθηση της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών που διαμένουν στην επικράτειά τους. Συγκεκριμένα στο άρθρο 78 του εν λόγω νόμου προβλέπεται ότι: *«Σε κάθε δήμο συγκροτείται και λειτουργεί με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, συμβούλιο ένταξης μεταναστών ως συμβουλευτικό όργανο του δήμου για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία»*.

Επιπλέον στην παρ. VI του ίδιου νόμου ορίστηκε ότι, εντός έξι (6) μηνών από την έναρξη ισχύος του, καταρτίζεται με ειδικό Προεδρικό Διάταγμα ο Οργανισμός Λειτουργίας των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (ΑΔ), όπου θα καθορίζονται οι υπηρεσιακές μονάδες, η διάρθρωση και οι αρμοδιότητές τους. Σύμφωνα, λοιπόν, με τα επτά (7) Προεδρικά Διατάγματα που ακολούθησαν τον Δεκέμβριο του 2010⁹⁹ συστάθηκαν 9 Διευθύνσεις Αστικής Κατάστασης και Κοινωνικών Υποθέσεων ανά τη χώρα¹⁰⁰ (2 Διευθύνσεις για την ΑΔ

⁹⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 286 του ίδιου νόμου καθορίστηκε η 1.1.2011 ως ημερομηνία έναρξης της ισχύος του.

⁹⁸ Βασικές πτυχές του προγράμματος είναι η μείωση του αριθμού των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (Δήμων και Κοινοτήτων) από 1.034 σε 325 Δήμους, η αντικατάσταση των 57 Νομαρχιών ως δευτεροβάθμιων ΟΤΑ από τις 13 Περιφέρειες, η σύσταση 7 Αποκεντρωμένων Διοικήσεων ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του κράτους (στη θέση των παλιών κρατικών Περιφερειών), η μείωση των νομικών προσώπων και επιχειρήσεων των Δήμων, οι αλλαγές στον τρόπο χρηματοδότησης των ΟΤΑ, η αύξηση της θητείας των αυτοδιοικητικών οργάνων από 4 σε 5 έτη και η ανακατανομή των αρμοδιοτήτων κάθε βαθμού.

⁹⁹ Πρόκειται για τα ΠΔ 135, 136, 138, 139, 141, 142, 143 – ΦΕΚ Α' 228, 229, 231, 232, 234, 235, 236/27.12.2010 αντίστοιχα.

¹⁰⁰ Πρόκειται για τις εξής: ● ΑΔ Αιγαίου: 1) Δ/ση Αστικής Κατάστασης & Κοινωνικών Υποθέσεων Βορείου Αιγαίου με έδρα τη Μυτιλήνη και 2) Δ/ση Αστικής Κατάστασης & Κοινωνικών Υποθέσεων

Αιγαίου και την ΑΔ Μακεδονίας – Θράκης) με Τμήματα Κοινωνικών Υποθέσεων στις έδρες τους και Τμήματα Αστικής Κατάστασης και Κοινωνικής Ένταξης στις πρωτεύουσες των νομών¹⁰¹. Τα ανωτέρω Τμήματα έχουν – μεταξύ άλλων - αρμοδιότητα για την *εξειδίκευση και υλοποίηση προγραμμάτων για την κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών, προσφύγων και ατόμων που τελούν υπό καθεστώς διεθνούς προστασίας και την παρακολούθηση της υλοποίησής τους σε συνεργασία με τις συναρμόδιες υπηρεσίες*.

Προκειμένου να σκιαγραφηθεί η πορεία της δημιουργίας του θεσμού των ΣΕΜ, το θεωρητικό και το πρακτικό υπόβαθρο της εξελικτικής πορείας της σχετικής νομοθεσίας, θεωρείται σκόπιμο να ανατρέξει κανείς στο ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο που άπτεται του τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής και να εντοπίσει τα κομμάτια εκείνα που σχετίζονται –άμεσα ή έμμεσα- με την κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Ο Πίνακας 4 παρουσιάζει συγκεντρωτικά την κύρια εθνική νομοθεσία που αφορά στις σημαντικότερες πτυχές της μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας και εντοπίζει ειδικότερα τα άρθρα εκείνα – όπου υπάρχουν – τα οποία σχετίζονται με τη θεματική «Κοινωνική Ένταξη Μεταναστών». Θεωρήθηκε σκόπιμο να συμπεριληφθούν στον σχετικό Πίνακα και δύο (2) πολύ σημαντικά νομοθετήματα: ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων και το Πρόγραμμα Καλλικράτης, τα οποία παρόλο που δεν σχετίζονται με τη μετανάστευση, εντούτοις συμπεριλαμβάνουν άρθρα καίρια για τη χάραξη και την υλοποίηση πολιτικών ένταξης αλλοδαπών.

Νοτίου Αιγαίου με έδρα τη Ρόδο ● ΑΔ Αττικής: 3) Δ/νση Αστικής Κατάστασης Α΄ & Κοινωνικών Υποθέσεων με έδρα την Αθήνα ● ΑΔ Ηπείρου–Δυτικής Μακεδονίας: 4) Δ/νση Αστικής Κατάστασης & Κοινωνικών Υποθέσεων με έδρα τα Ιωάννινα ● ΑΔ Θεσσαλίας–Στερεάς Ελλάδας: 5) Δ/νση Αστικής Κατάστασης & Κοινωνικών Υποθέσεων με έδρα τη Λάρισα ● ΑΔ Κρήτης: 6) Δ/νση Αστικής Κατάστασης & Κοινωνικών Υποθέσεων με έδρα το Ηράκλειο ● ΑΔ Μακεδονίας–Θράκης: 7) Δ/νση Αστικής Κατάστασης & Κοινωνικών Υποθέσεων Κεντρικής Μακεδονίας με έδρα τη Θεσσαλονίκη και 8) Δ/νση Αστικής Κατάστασης & Κοινωνικών Υποθέσεων Ανατολικής Μακεδονίας–Θράκης με έδρα την Κομοτηνή ● ΑΔ Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας & Ιονίου: 9) Δ/νση Αστικής Κατάστασης & Κοινωνικών Υποθέσεων με έδρα την Πάτρα.

¹⁰¹ Συνεπώς υπάρχουν ανά τη χώρα 9 Τμήματα Κοινωνικών Υποθέσεων (ένα τμήμα στην έδρα κάθε Διεύθυνσης Αστικής Κατάστασης & Κοινωνικών Υποθέσεων) και 42 Τμήματα Αστικής Κατάστασης & Κοινωνικής Ένταξης (ένα τμήμα στην πρωτεύουσα των λοιπών νομών της ΑΔ). Για παράδειγμα, στην ΑΔ Κρήτης η Διεύθυνση Αστικής Κατάστασης & Κοινωνικών Υποθέσεων έχει έδρα το Ηράκλειο και περιλαμβάνει 1 Τμήμα Κοινωνικών Υποθέσεων με έδρα πάλι το Ηράκλειο και 3 Τμήματα Αστικής Κατάστασης & Κοινωνικής Ένταξης με έδρες τα Χανιά, το Ρέθυμνο και τον Άγ.Νικόλαο (βλ. ΠΔ 136, ΦΕΚ Α΄229/27.12.2010 «Οργανισμός της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Κρήτης»).

Πίνακας 4: Συγκέντρωση της εθνικής νομοθεσίας που άπτεται-άμεσα ή έμμεσα-του τομέα της κοινωνικής ένταξης των αλλοδαπών

ΝΟΜΟΣ	ΤΙΤΛΟΣ	ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΝΤΑΞΗ
N.1975/1991 ΦΕΚ Α΄184 / 4.12.1991	Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις.	
ΠΔ 358/1997 ΦΕΚ Α΄240 / 28.11.1997	Προϋποθέσεις και διαδικασία, για τη νόμιμη παραμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα, που δεν είναι υπήκοοι των Κρατών-Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.	
ΠΔ 359/1997 ΦΕΚ Α΄240 / 28.11.1997	Χορήγηση της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας σε αλλοδαπούς.	
N.2910/2001 ΦΕΚ Α΄91 / 2.5.2001	Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις.	
N.3284/2004 ΦΕΚ Α΄217 / 10.11.2004	Περί κυρώσεως του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας.	
N.3386/2005 ΦΕΚ Α΄212 / 23.8.2005	ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ. Για την είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια.	<u>Κεφ.ΙΒ (άρθρα 65 & 66):</u> Κοινωνική Ένταξη
N.3463/2006 ΦΕΚ Α΄114 / 8.6.2006	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων	<u>Άρθρο 75, παρ.Ι,</u> <u>εδάφ.ε5:</u> Αρμοδιότητες <u>Άρθρο 214:</u> Συμμετοχή στις τοπικές υποθέσεις
N.3536/2007 ΦΕΚ Α΄42 / 23.2.2007	Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής, και λοιπόν ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.	<u>Άρθρο 1:</u> Εθνική Επιτροπή για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών
N.3613/2007 ΦΕΚ Α΄263 / 23.11.2007	Ρυθμίσεις θεμάτων Ανεξάρτητων Αρχών, Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών.	<u>Άρθρο 28:</u> Ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής <u>παρ.10:</u> Ορισμός του Υπουργείου Εσωτερικών ως υπεύθυνη αρχή του Ε.Τ.Ε.

ΠΔ 234/2007 ΦΕΚ Α' 272 / 5.12.2007	Σύσταση Γενικής Διεύθυνσης Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης στο Υπουργείο Εσωτερικών.	
Ν.3649/2008 ΦΕΚ Α' 39 / 3.3.2008	Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών και άλλες διατάξεις.	<u>Άρθρο 25:</u> Σύναψη Προγραμματικών Συμβάσεων
Κ.Υ.Α.6268/2008 ΦΕΚ Α' 887 / 14.5.2008	Καθορισμός ειδικών θεμάτων σχετικά με την οργάνωση και λειτουργία της υπεύθυνης Αρχής του Συστήματος Διαχείρισης των οικονομικών ενισχύσεων μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρος του Γενικού Προγράμματος «Αλληλεγγύη και Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών»	
Κ.Υ.Α. 25057/2008 ΦΕΚ Α' 2363 / 20.11.2008	Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης για την ομαλή προσαρμογή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην ελληνική επικράτεια: Πρόγραμμα «Εστία».	
Ν.3838/2010 ΦΕΚ Α' 49 / 24.3.2010	Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις.	<u>Άρθρο 1^Α:</u> Απόκτηση ιθαγένειας λόγω γέννησης ή φοίτησης σε σχολείο στην Ελλάδα <u>Άρθρο 14:</u> Δικαίωμα του εκλέγειν
Ν.3852/2010 ΦΕΚ Α' 87 / 7.6.2010	Νέα αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης	<u>Άρθρο 78:</u> Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών
Ν.4018/2011 ΦΕΚ Α' 215 / 30.9.2011	Αναδιοργάνωση του συστήματος αδειοδότησης για τη διαμονή αλλοδαπών στη χώρα υπό όρους αυξημένης ασφάλειας, ρυθμίσεις θεμάτων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών.	<u>Άρθρο 1:</u> Αυτοτελές Έγγραφο <u>Άρθρο 2:</u> Υπηρεσίες μιας στάσης

Ιδία επεξεργασία

Αναλυτικότερα, ο **Ν.1975/1991**, ο οποίος ήταν στην ουσία ο πρώτος μεταναστευτικός νόμος, κινούνταν στη λογική του περιορισμού και του ελέγχου της μετανάστευσης και περιλάμβανε κεφάλαια για τον αστυνομικό έλεγχο των μεθοριακών διαβάσεων, την είσοδο και παραμονή των αλλοδαπών, τους πρόσφυγες, τις απελάσεις, κ.λπ. Το **ΠΔ 358/1997** που ακολούθησε είχε ως σκοπό την καταγραφή των αλλοδαπών που διέμεναν παράνομα στην Ελλάδα, καθώς και την έναρξη της διαδικασίας που θα οδηγούσε

στην – υπό προϋποθέσεις- εκ των υστέρων νομιμοποίησή τους¹⁰². Ομοίως το **ΠΔ 359/1997** είχε ως σκοπό την αντιμετώπιση της παράνομης οικονομικής μετανάστευσης¹⁰³. Τα 3 αυτά νομοθετήματα στόχευαν στην αποτροπή της παράνομης μετανάστευσης και είχαν ως βασικό στόχο τη μείωση της δυσαναλογίας μεταξύ νόμιμων και αντικανονικών μεταναστών (Σαρρής, 2008:28).

Ο **Ν.2910/2001** πραγματοποίησε ένα δεύτερο κύμα νομιμοποίησης των αλλοδαπών που διέμεναν έως τότε παράνομα στη χώρα και επιχείρησε να ρυθμίσει περαιτέρω θέματα μεταναστευτικής πολιτικής, όπως ο έλεγχος των συνόρων, η είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στη χώρα, η απέλαση και η κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση. Με το άρθρο 56 συστάθηκε στο (τότε) Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης & Διοικητικής Μεταρρύθμισης, η Διεύθυνση Αλλοδαπών & Μετανάστευσης, ενώ παράλληλα δόθηκε η δυνατότητα σύστασης Διευθύνσεων ή Τμημάτων Αλλοδαπών & Μετανάστευσης σε κάθε νομό της (τότε) αποκεντρωμένης Περιφέρειας. Οι Δήμοι και οι Περιφέρειες έμπαιναν πλέον ενεργά στο πεδίο εφαρμογής της μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας, καθώς οι μεν Δήμοι ήταν υπεύθυνοι για την παραλαβή και τη διαβίβαση στην Περιφέρεια των αιτημάτων χορήγησης και ανανέωσης των αδειών διαμονής και των αιτημάτων πολιτογράφησης των αλλοδαπών, οι δε Περιφέρειες ήταν αρμόδιες για την εξέταση των αιτημάτων αυτών. Επιπλέον, με το άρθρο 9, συστήθηκε σε κάθε περιφερειακή διεύθυνση αλλοδαπών και μετανάστευσης τριμελής Επιτροπή Μετανάστευσης που γνωμοδοτούσε για τη χορήγηση ή την ανανέωση της άδειας παραμονής του αλλοδαπού.

Λίγο αργότερα, με το **Ν.3284/2004** κωδικοποιήθηκαν οι μέχρι τότε διάσπαρτες ρυθμίσεις που αφορούσαν στο θεσμικό πλαίσιο της ιθαγένειας, σε ένα ενιαίο κείμενο, που αποτελεί μέχρι και σήμερα τον πιο πρόσφατο Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας¹⁰⁴, ο οποίος ρυθμίζει θέματα κτήσης, απώλειας και ανάκτησης της ελληνικής ιθαγένειας.¹⁰⁵

Για πρώτη φορά το 2005 εμφανίζεται ο όρος «κοινωνική ένταξη» σε μεταναστευτικό νόμο. Ο **Ν.3386/2005** με την πληθώρα των συμπληρώσεων και των τροποποιήσεων που ακολούθησαν¹⁰⁶ αποτελεί μέχρι και σήμερα την κωδικοποιημένη

¹⁰² Έκδοση της Κάρτας Προσωρινής Άδειας Παραμονής, ισχύος έως την 31^η Δεκεμβρίου 1998 (ετήσια διάρκεια). Βλ. άρθρο 2, παρ.4.

¹⁰³ Έκδοση της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας σε αλλοδαπούς, ισχύος από 1-3 έτη. Βλ. άρθρο 3, παρ.1.

¹⁰⁴ Πριν τον Ν.3284/2004, ο τελευταίος Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας (Κ.Ε.Ι.) ήταν του 1955 (Ν.3370/1955).

¹⁰⁵ Ο Κ.Ε.Ι. του 2004 τροποποιήθηκε πρόσφατα με τον Ν.3838/2010, ο οποίος αποτελεί και σημείο αναφοράς στο θέμα της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών. Για το λόγο αυτό θα αναλυθεί χωριστά στην επόμενη υποενότητα.

¹⁰⁶ Προς συμπλήρωση και τροποποίηση του Ν.3386/2005 ακολούθησαν οι εξής (19) νόμοι:

νομοθεσία για την είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια. Ο νόμος αυτός, κινούμενος σε μια λογική ολοκληρωμένων παρεμβάσεων και προς αποφυγή τυχόν έκτακτων μέτρων, επιδίωξε να ενοποιήσει το πλαίσιο της ασκούμενης μεταναστευτικής πολιτικής, λαμβάνοντας υπόψη, ότι η εθνική πολιτική υπαγορεύεται πλέον από κοινοτικές Οδηγίες και τους Κανονισμούς. Όσον αφορά στο κομμάτι της Κοινωνικής Ένταξης, στο Κεφάλαιο ΙΒ' (άρθρα 65-66), που μάλιστα φέρει και τον τίτλο *Κοινωνική Ένταξη*, εισάγεται το Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης για την ομαλή προσαρμογή και ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στη χώρα και αναφέρεται ρητά, ότι, *η κοινωνική ένταξη αποσκοπεί στη χορήγηση δικαιωμάτων στους υπηκόους τρίτων χωρών, τα οποία διασφαλίζουν αφ' ενός την αναλογικώς ισότιμη συμμετοχή τους στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της Χώρας και, αφ' ετέρου, αποθλέπουν στην υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών κανόνων και αξιών της ελληνικής κοινωνίας [...] με παράλληλη διατήρηση της εθνικής τους ταυτότητας* (άρθρο 65 παρ.1). Επιπλέον, οι δράσεις που αναπτύσσονται και τα μέτρα που λαμβάνονται στο πλαίσιο του Ολοκληρωμένου Προγράμματος καλύπτουν τους ακόλουθους, κυρίως, τομείς: *α. την πιστοποιημένη γνώση της ελληνικής γλώσσας, β. την επιτυχή παρακολούθηση εισαγωγικών μαθημάτων σχετικά με την ιστορία, τον πολιτισμό και τον τρόπο ζωής της ελληνικής κοινωνίας, γ. την ένταξη στην ελληνική αγορά εργασίας και δ. την ενεργό κοινωνική συμμετοχή.* (άρθρο 66,παρ.4)

Πέραν των άρθρων 65-66 που αναφέρονται ρητά και αμιγώς στην κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, ο Ν.3386/2005 εισήγαγε σημαντικές ρυθμίσεις που άπτονται γενικότερα του τομέα της ένταξης των μεταναστών και οι οποίες κρίνεται σκόπιμο να αναφερθούν:

- Άρθρο 3 - Σύσταση Διυπουργικής Επιτροπής Παρακολούθησης της Μεταναστευτικής Πολιτικής, έργο της οποίας είναι η επεξεργασία θεμάτων μετανάστευσης (νόμιμης και παράνομης), με βάση την εξελικτική πορεία του φαινομένου, η έκδοση κατευθυντήριων οδηγιών με σκοπό το συντονισμό των κατά περίπτωση εμπλεκόμενων φορέων, η παρακολούθηση του έργου τους και η

Ν. 3448/2006 (ΦΕΚ Α' 57), Ν. 3536/2007 (ΦΕΚ Α' 42), Ν. 3613/2007 (ΦΕΚ Α' 263), Ν. 3649/2008 (ΦΕΚ Α' 39), Ν. 3731/2008 (ΦΕΚ Α' 263), Ν. 3772/2009 (ΦΕΚ Α' 112), Ν. 3801/2009 (ΦΕΚ Α' 163), Ν. 3838/2010 (ΦΕΚ Α' 49), Ν. 3846/2010 (ΦΕΚ Α'66), Ν. 3870/2010 (ΦΕΚ Α' 138), Ν.3875/2010 (ΦΕΚ Α' 158), Ν. 3879/2010 (ΦΕΚ Α' 163), Ν. 3900/2010 (ΦΕΚ Α' 213), Ν. 3907/2011 (ΦΕΚ Α' 7), Ν.3938/2011 (ΦΕΚ Α'61), Ν.4018/2011 (ΦΕΚ Α' 215), Ν.4061/2012 (ΦΕΚ Α' 66), Ν.4071/2012 (ΦΕΚ Α'85), Ν.4075/2012 (ΦΕΚ Α'89). Πηγή: http://www.yypes.gr/el/Generalsecretariat_PopulationSC/general_directorate_migration/diefthinsi_metanastefikis_politikhs/NOMOI/ (τ.ε 27/1/2013).

εισήγηση μέτρων θεσμικού και τεχνικού χαρακτήρα προς την κατεύθυνση αποτελεσματικής αντιμετώπισης των σχετικών προβλημάτων. Έργο της Επιτροπής αποτελεί, επίσης, η λήψη πρωτοβουλιών για την εκπαίδευση των υπαλλήλων των αρμόδιων υπηρεσιών, καθώς και ο συντονισμός της εκπόνησης και της εφαρμογής των Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων Δράσης του άρθρου 66, για την κοινωνική ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών.

- Άρθρο 9 - Τυποποίηση των αδειών διαμονής¹⁰⁷ και έκδοσή τους με τη μορφή αδειών διαμονής ενιαίου τύπου (διαμονής και εργασίας) κατ' εφαρμογή του Κανονισμού ΕΚ 1030/2002.
- Άρθρο 13 - Γνωμοδοτική Επιτροπή Μετανάστευσης. Η Επιτροπή Μετανάστευσης που είχε αρχικά συσταθεί με τον Ν.2910/2001, συνίσταται πλέον σε κάθε νομό της Περιφέρειας και μετατρέπεται από τριμελής σε πενταμελής.
- Άρθρο 14 - Διαδικασία μετάκλησης υπηκόου τρίτης χώρας για εργασία. Καθιερώνεται η διαδικασία της μετάκλησης, σύμφωνα με την οποία επιτρέπεται η είσοδος υπηκόου τρίτης χώρας στην Ελλάδα για απασχόληση με σχέση εξηρημένης εργασίας σε συγκεκριμένο εργοδότη και για ορισμένο είδος απασχόλησης, εφόσον του έχει χορηγηθεί η αντίστοιχη θεώρηση εισόδου¹⁰⁸.
- Άρθρα 53-64 – Χορήγηση και ανανέωση άδειας διαμονής για οικογενειακή επανένωση. Ενσωμάτωση της κοινοτικής οδηγίας 2003/86/ΕΚ.
- Άρθρα 67-69 (Κεφάλαιο ΙΓ') - Καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος. Ενσωμάτωση της κοινοτικής οδηγίας 2003/109/ΕΚ.

Με την κύρωση του **Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων το 2006** γίνεται εμφανής η σύνδεση του τοπικού στοιχείου με την κοινωνική ένταξη των αλλοδαπών, αφού πλέον ανατίθεται ρητά στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση *ο σχεδιασμός και η εφαρμογή προγραμμάτων ή η συμμετοχή σε προγράμματα και δράσεις για την ένταξη αθίγγανων, παλιννοστούντων ομογενών, μεταναστών και προσφύγων στην κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ζωή της τοπικής κοινωνίας*¹⁰⁹. Επιπλέον, τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης καλούνται να λάβουν ενεργό δράση σε τοπικό επίπεδο για την προώθηση

¹⁰⁷ Συγκεκριμένα προβλέπονται 7 βασικές κατηγορίες Αδειών Διαμονής: Α) Άδεια διαμονής για εργασία, Β) Άδεια διαμονής για ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα, Γ) Άδεια διαμονής για ειδικούς λόγους, Δ) Άδεια διαμονής για εξαιρετικούς λόγους, Ε) Άδεια διαμονής για οικογενειακή επανένωση, ΣΤ) Άδεια διαμονής αόριστης διάρκειας και Ζ) Άδεια διαμονής επί μακρόν διαμένοντος με επιμέρους υποκατηγορίες (σύνολο: 31 τύποι Αδειών Διαμονής).

¹⁰⁸ Για τη διαδικασία της μετάκλησης, ειδική Επιτροπή στην έδρα κάθε ΑΔ αναλαμβάνει την κατάρτιση έκθεσης, στην οποία καταχωρούνται οι υπάρχουσες ανάγκες σε εργατικό δυναμικό στην ΑΔ και οι κενές θέσεις εργασίας ανά ειδικότητα, νομό και διάρκεια απασχόλησης, που μπορεί να καλυφθούν από υπήκοο τρίτης χώρας.

¹⁰⁹ Ν.3463/2006, άρθρο 75 («Αρμοδιότητες»), παρ.Ι, περίπτωση ε5.

της λαϊκής συμμετοχής στις τοπικές υποθέσεις, την ευαισθητοποίηση του πληθυσμού, την εφαρμογή της μη-διάκρισης στην πρόσβαση σε υπηρεσίες και πληροφόρηση, τη δημόσια διαβούλευση για την επίλυση ζητημάτων γενικότερου ενδιαφέροντος, κ.ο.κ. Το σημαντικό είναι, ότι η συμμετοχή στις τοπικές υποθέσεις κατοχυρώνεται ανεξαρτήτως του αν κάποιος είναι δημότης ή κάτοικος του εκάστοτε Δήμου.¹¹⁰

Με το άρθρο 1 του **N.3536/2007** συστήνεται Εθνική Επιτροπή για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών με έργο την εισήγηση προτάσεων και δράσεων στη Διϋπουργική Επιτροπή του άρθρου 3 του ν.3386/2005, τη διεξαγωγή του κοινωνικού διαλόγου και του διαλόγου με την κοινωνία των πολιτών και την κατάρτιση και παρακολούθηση επιχειρησιακών προγραμμάτων, σχετικών με την εφαρμογή της πολιτικής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών. Αξίζει να παρατηρηθεί, ότι παρόλο που η Επιτροπή αυτή έχει πληθώρα μελών¹¹¹, εντούτοις δεν περιλαμβάνει μέλη από οργανώσεις μεταναστών¹¹², γεγονός που σύμφωνα και με σχετική γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΟΚΕ) θέτει ζητήματα α) ελλιπούς νομιμοποίησης και β) μη ανάπτυξης της αναγκαίας δημόσιας διαβούλευσης (Κόντης, 2009).

Με το **N.3613/2007** και το **ΠΔ 234/2007** ρυθμίζονται περαιτέρω θέματα κοινωνικής ένταξης αλλοδαπών, καθώς με τον πρώτο νόμο ορίζεται το Υπουργείο Εσωτερικών (Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης) ως Υπεύθυνη Αρχή για την εφαρμογή της απόφασης υπ' αριθμ.435/2007/ΕΚ για τη σύσταση Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών (Ε.Τ.Ε.), για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών», ενώ με το Προεδρικό Διάταγμα συστήνεται στο Υπουργείο Εσωτερικών Γενική Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης. Η Γενική Διεύθυνση αποτελείται από τη Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής και ξεχωριστή πλέον Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης, με αρμοδιότητα – μεταξύ άλλων – τη συμμετοχή στο σχεδιασμό της πολιτικής σε θέματα κοινωνικής ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών, ομογενών και λοιπών ευπαθών κοινωνικών ομάδων, προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής της χώρας. Με τη νομοθετική αυτή ρύθμιση είναι προφανής η αναβάθμιση της κοινωνικής

¹¹⁰ όπ.π., άρθρο 214 («Συμμετοχή στις τοπικές υποθέσεις»). Η διατύπωση «δημοτών και κατοίκων», καθώς και η χρήση του όρου «κατοίκων» για θέματα διαβούλευσης είναι προφανές ότι δεν είναι τυχαία, καθώς συμπεριλαμβάνει και τους αλλοδαπούς που διαμένουν στα όρια της χωρικής αρμοδιότητας ενός Δήμου, οι οποίοι παρόλο που δεν είναι «δημότες», είναι σαφώς «κάτοικοι» του εν λόγω Δήμου.

¹¹¹ Από Υπουργούς και Γενικούς Γραμματείς, εκπροσώπους ελληνικών σωματείων, οργανισμών και συνδικάτων έως εκπρόσωπο του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών και της Εκκλησίας της Ελλάδος.

¹¹² Σε αντίθεση με το ΣΕΜ, όπως θα δούμε στη συνέχεια.

ένταξης των αλλοδαπών σε μείζον ζήτημα τόσο στην πολιτική ατζέντα, όσο και στη διοικητική ιεραρχία.¹¹³

Με το άρθρο 25 του **N.3649/2008** δόθηκε η δυνατότητα στο Υπουργείο Εσωτερικών, στο πλαίσιο υλοποίησης δράσεων της μεταναστευτικής πολιτικής και των υποχρεώσεων που απορρέουν από την ανάληψη της Προεδρίας του 3^{ου} Παγκόσμιου Φόρουμ για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη (Global Forum on Migration and Development – GFMD)¹¹⁴ να συνάπτει προγραμματικές συμβάσεις με άλλους εταίρους¹¹⁵.

Σε συνέχεια του Ν.3613/2007 και του ΠΔ 3234/2007,¹¹⁶ με την υπ'αρ. **Κ.Υ.Α. 6268/2008** ορίστηκε συγκεκριμένα η Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης του Υπουργείου Εσωτερικών ως υπεύθυνη αρχή του Ε.Τ.Ε., η οποία θα εκτελεί τις αρμοδιότητές της σε συνεργασία με τις Διευθύνσεις Αναπτυξιακών Προγραμμάτων & Διεθνών Οργανισμών, Οικονομικού και Μηχανοργάνωσης & Ηλεκτρονικής Επεξεργασίας Στοιχείων του υπουργείου Εσωτερικών. Μεταξύ των άλλων η Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης είναι αρμόδια:

α) για την υποβολή στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή του πολυετούς προγράμματος, αλλά και των ετησίων προγραμμάτων, μέσω των οποίων θα εφαρμόζεται,

β) για την ανάπτυξη διαβουλεύσεων με τις αρμόδιες αρχές και τους φορείς, προκειμένου να εφαρμοστεί και να υλοποιηθεί επιτυχώς το πολυετές πρόγραμμα σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης: διεθνές, ευρωπαϊκό, εθνικό (σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο) και κοινωνία των πολιτών και γ) για την εξασφάλιση της συνεργασίας με τις διορισμένες διαχειριστικές αρχές εφαρμογής των δράσεων στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων¹¹⁷.

¹¹³ Πριν το ΠΔ 234/2007 δεν υπήρχε χωριστή Γενική Διεύθυνση στο Υπουργείο Εσωτερικών με θέμα τη μετανάστευση. Υπήρχε Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης (η οποία υπαγόταν στη Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Υποστήριξης) με Τμήμα Κοινωνικής Ένταξης.

¹¹⁴ Η Ελλάδα ανέλαβε την ετήσια προεδρία του 3^{ου} Παγκόσμιου Φόρουμ για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη και διοργάνωσε τον Νοέμβριο του 2009 τη συνδιάσκεψη του Φόρουμ στην Αθήνα, υπό τον τίτλο «Η ένταξη των Μεταναστευτικών Πολιτικών σε Στρατηγικές Ανάπτυξης προς όφελος όλων». Το GFMD είναι άτυπη, διακυβερνητική και συμβουλευτική διαδικασία που δίνει τη δυνατότητα τις κυβερνήσεις να ανταλλάσσουν, με άτυπο και μη δεσμευτικό χαρακτήρα, ιδέες, εμπειρίες και βέλτιστες πρακτικές σχετικά με τα θέματα της μετανάστευσης και της ανάπτυξης. Βλ. [http://www.gspa.gr/\(1615906898317253\)/documents/%CF%84%CE%B5%CF%8D%CF%87%CE%BF%CF%82_446.pdf](http://www.gspa.gr/(1615906898317253)/documents/%CF%84%CE%B5%CF%8D%CF%87%CE%BF%CF%82_446.pdf) (τ.ε. 30/1/2013)

¹¹⁵ Υπουργεία, Ν.Π.Δ.Δ., Ν.Π.Ι.Δ., το Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής, την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης Α.Ε., Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού και λοιπούς οργανισμούς.

¹¹⁶ Που, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, ο μεν πρώτος νόμος όριζε τη Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης του Υπουργείου Εσωτερικών ως Υπεύθυνη Αρχή για την εφαρμογή της απόφασης υπ'αριθμ.435/2007/ΕΚ για τη σύσταση του Ε.Τ.Ε., η δε Κ.Υ.Α. προχώρησε στη σύσταση στο Υπουργείο Εσωτερικών Γενικής Διεύθυνσης Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης με χωριστή Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης.

¹¹⁷ Βλ. άρθρα 1&2.

Το 2008 κλείνει με το Πρόγραμμα Εστία (**Κ.Υ.Α. 25057/2008**), ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα δράσης, που στόχο είχε να καθοριστούν οι προτεραιότητες της εθνικής πολιτικής και να αναληφθούν νέα μέτρα και δράσεις ένταξης που θα ανταποκρίνονται στις τάσεις και τις προοπτικές του μέλλοντος μέσα από συγκεκριμένα επιχειρησιακά προγράμματα. Το αξιοσημείωτο είναι, ότι από την ίδια τη διατύπωση της απόφασης, η κοινωνική ένταξη εκλαμβάνεται ως ένα οργανωμένο σύνολο δραστηριοτήτων μεταξύ κράτους, αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, τοπικής αυτοδιοίκησης, ιδιωτικού τομέα και εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών και άλλων φορέων, συμπεριλαμβανομένων – για πρώτη φορά – των ίδιων των μεταναστών (νεοεισερχομένων, ήδη εγκατεστημένων πρώτης και δεύτερης γενιάς, προσφύγων και ατόμων υπό καθεστώς προστασίας). Το Πρόγραμμα Εστία αποτέλεσε, σαφώς, ένα ολοκληρωμένο και φιλόδοξο σχέδιο δράσης, με σαφείς στόχους και επιχειρηματική διάρθρωση¹¹⁸, χρονοδιαγράμματα,¹¹⁹ προβλεπόμενες πηγές χρηματοδότησης¹²⁰ και παρόλο που για αρκετά χρόνια παρουσιαζόταν ως «οιονεί» εθνική μας στρατηγική στον τομέα της ένταξης των μεταναστών¹²¹, εντούτοις στην ουσία ως ρύθμιση έχει μείνει ανενεργή και μόνο στα χαρτιά, καθώς έως τώρα έχουν υλοποιηθεί μόνο κάποιες αποσπασματικές δράσεις¹²².

Ο **N.3838/2010** «Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις» αποτέλεσε τομή για την Ελλάδα στον τομέα της κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας και της αναγνώριση πολιτικών δικαιωμάτων στους αλλοδαπούς, καθώς:

α) Καθιέρωσε νέους τρόπους απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας για τους μετανάστες 2^{ης} και 3^{ης} γενιάς και

β) Έδωσε για πρώτη φορά στους νομίμως διαμένοντες μετανάστες και ομογενείς το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις εκλογές της Α' βάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

Εξαιτίας της σημαντικότητας του εν λόγω νόμου στον τομέα της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών, αλλά και της έριδος που προκάλεσε θα αναλυθεί περαιτέρω στην επόμενη υποενότητα.

¹¹⁸ Το «ΕΣΤΙΑ» προβλέπει 6 επιχειρησιακά προγράμματα: 1) Άξονας προτεραιότητας: Πληροφόρηση - Εξυπηρέτηση, 2) Άξονας προτεραιότητας: Προώθηση στην απασχόληση, 3) Άξονας προτεραιότητας: Εκπαίδευση 4) Άξονας προτεραιότητας: Υγεία και Στέγαση, 5) Άξονας προτεραιότητας: Πολιτισμός και 6) Άξονας προτεραιότητας: Σωφρονιστική μεταχείριση και μέριμνα για τους αποφυλακιζόμενους (βλ. άρθρα 3-8)

¹¹⁹ Το «ΕΣΤΙΑ» καλύπτει την περίοδο 2007-2013.

¹²⁰ Συγκεκριμένα προβλέπει ως πιθανές πηγές χρηματοδότησης: α. τον τακτικό προϋπολογισμό β. το Εθνικό πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (Π.Δ.Ε) γ. Το Ε.Τ.Ε. και άλλα Ευρωπαϊκά Προγράμματα και Ταμεία δ. Την συγχρηματοδότηση από πόρους της Ε.Ε. (Ε.Σ.Π.Α.) και ε. άλλες πηγές, όπως ο ιδιωτικός τομέας, τα Ν.Π.Ι.Δ., η Εκκλησία, κληροδοτήματα, δωρεές και χορηγίες (βλ. άρθρο 10).

¹²¹ Σύμφωνα με τη Δ/νση Κοινωνικής Ένταξης/ΥΠ.ΕΣ (Τμήμα Σχεδιασμού).

¹²² Πηγή: Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης, Υπουργείο Εσωτερικών.

Την ίδια χρονιά, 3 μήνες μόλις μετά την τροποποίηση του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας ψηφίζεται και ο **N.3852/2010 – Πρόγραμμα Καλλικράτης**, επιφέροντας, όπως αναφέρθηκε νωρίτερα, μεγάλες αλλαγές στη διάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τις αρμοδιότητες και τη χρηματοδότησή της, ενώ παράλληλα θεσμοθετεί για πρώτη φορά στην Ελλάδα το θεσμό του ΣΕΜ.

Μια τελευταία και σχετικά πρόσφατη νομοθετική ρύθμιση που κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί είναι ο **N.4018/2011**, ο οποίος καθιέρωσε α) Το *αυτοτελές έγγραφο* ως νέο τύπο άδειας διαμονής (άρθρο 1) και β) την ίδρυση των *υπηρεσιών μιας στάσης* (1-stop-shop) για τους αλλοδαπούς στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (άρθρο 2).

Το αυτοτελές έγγραφο (ή κάρτα μετανάστη) αποτελεί τον νέο ενιαίο τύπο άδειας διαμονής για τους πολίτες τρίτων χωρών με τη μορφή ηλεκτρονικής κάρτας, με στόχο τη δημιουργία και διαχείριση κεντρικής ηλεκτρονικής Βάσης Δεδομένων στο Υπουργείο Εσωτερικών, τη μεγαλύτερη ασφάλεια λήψης και διατήρησης των στοιχείων και τον καλύτερο έλεγχο της ταυτότητας του κατόχου¹²³. Την εφαρμογή αυτής της μεταρρύθμισης αναλαμβάνουν οι αρμόδιες υπηρεσίες του Υπ. Εσωτερικών (Δ/ση Μεταναστευτικής Πολιτικής), των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (Δ/σεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης), η Ελληνική Αστυνομία και το Λιμενικό Σώμα.

Παράλληλα προβλέπεται ο σταδιακός μετασχηματισμός των Τμημάτων και των Δ/σεων Αλλοδαπών και Μετανάστευσης, των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων σε Υπηρεσίες μίας στάσης, οι οποίες ορίζονται ως σημεία υποδοχής των αλλοδαπών στην έδρα του κάθε νομού των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, μία αρμοδιότητα που την είχε παλαιότερα ο Δήμος.¹²⁴ Στην περίπτωση αυτή έχουμε μια αφαίρεση αρμοδιότητας από την Τοπική

¹²³ Η «Κάρτα του Μετανάστη» περιέχει βιομετρικά δεδομένα, ήτοι μία ψηφιακή φωτογραφία προσώπου (τύπου Διαβατηρίου) και δύο (2) ψηφιακά δακτυλικά αποτυπώματα, καθώς επίσης και ολοκληρωμένο κύκλωμα ραδιοσυχνότητας (RF Chip) ως μέσο αποθήκευσης. Ενώ η χώρα μας είχε επιλέξει ως μορφή της άδειας παραμονής την αυτοκόλλητη ετικέτα (βινιέτα), δυνατότητα που της έδινε ο προηγούμενος Κανονισμός 1030/2002, με τον τελευταίο Κανονισμό 380/2008, ο οποίος ενσωματώθηκε στην ελληνική νομοθεσία με το νόμο 4018/2011, γίνεται υποχρεωτική η έκδοση των αδειών παραμονής με τη μορφή του αυτοτελούς εγγράφου, δηλαδή της ηλεκτρονικής κάρτας.

¹²⁴ Όπως προαναφέρθηκε, με τον Ν.2910/2001 οι Δήμοι ορίστηκαν υπεύθυνοι για την παραλαβή και τη διαβίβαση στην Περιφέρεια των αιτημάτων χορήγησης και ανανέωσης των αδειών διαμονής και των αιτημάτων πολιτογράφησης των αλλοδαπών. Πλέον οι Διευθύνσεις και τα Τμήματα Αλλοδαπών και Μετανάστευσης, μαζί με τα Τμήματά τους, αναλαμβάνουν (πέραν της έκδοσης αποφάσεων χορήγησης αδειών παραμονής) την μέχρι πρόσφατα αρμοδιότητα των Δήμων της Χώρας να υποδέχονται και να εξυπηρετούν πολίτες τρίτων χωρών: α) για την παραλαβή αιτήσεων χορήγησης και ανανέωσης αδειών παραμονής, β) για την αναζήτηση δικαιολογητικών β) για την παράδοση σε αυτούς των αντίστοιχων αδειών και των σχετικών απορριπτικών ή ανακλητικών αποφάσεων δ) για την παραλαβή αιτήσεων μετάκλησης ε) για την εν γένει παροχή πληροφοριών στ) για την είσπραξη τελών και παραβόλων (βλ. άρθρο 2, παρ.2). Και φυσικά, όπως προαναφέρθηκε, στις αρμοδιότητες τους με τον ίδιο νόμο προστίθεται και η λήψη βιομετρικών στοιχείων απαραίτητων για την έκδοση των αδειών παραμονής με τη μορφή των αυτοτελών εγγράφων (άρθρο 1, παρ.2).

Αυτοδιοίκηση, καθώς και μια μείωση των σημείων πρόσβασης του αλλοδαπού (ο οποίος πλέον θα πρέπει να μεταβαίνει στην έδρα του εκάστοτε Νομού του τόπου διαμονής του και όχι πλέον στο Δήμο), όμως, απώτερος στόχος της μεταρρύθμισης αυτής είναι, αφενός να μειωθούν οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες και συνεπώς να απλοποιηθεί και να ελέγχεται καλύτερα η όλη διαδικασία, αφετέρου να αυξηθεί ο έλεγχος, η τεχνογνωσία και η αξιοπιστία της παρεχόμενης εξυπηρέτησης και πληροφόρησης προς τον αλλοδαπό¹²⁵.

Από την επισκόπηση του θεσμικού πλαισίου που προηγήθηκε, είναι εμφανές το πέρασμα από τη «διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και της παράνομης μετανάστευσης» στην «κοινωνική ένταξη των νόμιμων μεταναστών». Η ιστορική αναδρομή του σχετικού θεσμικού πλαισίου στην Ελλάδα επιτρέπει τον διαχωρισμό σε 3 βασικές χρονικές περιόδους¹²⁶:

- I. 1975 έως και το 2004: Μέχρι και το 2004, κανένα νομοθέτημα δεν έκανε λόγο για κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Το κέντρο βάρους έπεφτε στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και την αποτροπή της παράνομης μετανάστευσης.
- II. 2005 έως και το 2009: Με το Ν.3386/2005 εμφανίζεται για πρώτη φορά σε ελληνικό νομοθέτημα περί μετανάστευσης ο όρος «κοινωνική ένταξη μεταναστών». Από τότε έως και το 2009 αναπτύσσονται σταθερά μέτρα και ρυθμίσεις που αναδεικνύουν τη μεταναστευτική πολιτική σε μείζονα πτυχή των εθνικών μας πολιτικών εν γένει, ενώ πλέον αρχίζει να εμφανίζεται στο προσκήνιο η έννοια της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών ως βασική συνιστώσα στην επίλυση και διαχείριση του μεταναστευτικού ζητήματος στην Ελλάδα.
- III. 2010 έως σήμερα: Με το Πρόγραμμα Καλλικράτης και την τροποποίηση του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας άνοιξε μια νέα περίοδος στο κομμάτι της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών. Πλέον το κέντρο βάρους μετατοπίζεται από τον μετανάστη-

¹²⁵ Σύμφωνα με την Εγκύκλιο υπ'αρ.18 του Υπουργείου Εσωτερικών (Α.Π.οίκ.4120/15.2.2011), ο μετασχηματισμός αυτός ικανοποιεί την ανάγκη μείωσης του χρόνου έκδοσης των αδειών παραμονής λόγω της ενοποίησης σε μία στην ουσία υπηρεσία (τη Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της εκάστοτε Αποκεντρωμένης Διοίκησης) όλων των απαραίτητων ενεργειών για την έκδοσή τους. Επιπρόσθετα διευκολύνεται η εκπαίδευση του προσωπικού, σε θέματα που πλέον απαιτούν βαθύτερη γνώση και μεγαλύτερη εξειδίκευση από ότι παλαιότερα, με αποτέλεσμα να εξασφαλίζεται καλύτερη εξυπηρέτηση των αλλοδαπών και παροχή ολοκληρωμένων υπηρεσιών και πληροφόρησης. Εξάλλου, παρόλο που η αρμοδιότητα εξυπηρέτησης των αλλοδαπών απομακρύνθηκε από την τοπική αυτοδιοίκηση, οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις έχουν την δυνατότητα να αναθέσουν τις αρμοδιότητες των Υπηρεσιών μίας στάσης σε Δήμους με τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, καθώς και να αξιοποιήσουν τις δομές και την τεχνογνωσία που έχουν αποκτήσει οι Δήμοι (κυρίως οι μεγάλοι δήμοι της χώρας όπως της Αθήνας) από την μακρόχρονη απασχόλησή τους με την εξυπηρέτηση των αλλοδαπών μέσω της διάθεσης κτιρίων (που έτσι κι αλλιώς διατίθενται λόγω των συνενώσεων των Δήμων μέσω του Καλλικράτη) και προσωπικού αντίστοιχα (άρθρο 2, παρ.5).

¹²⁶ Οι 3 ξεχωριστές χρονικές περίοδοι αποδίδονται και χρωματικά στον Πίνακα 4.

παθητικό δέκτη των επιμέρους εθνικών νομοθεσιών στον μετανάστη – ενεργό φορέα δικαιωμάτων που άπτονται της ίσης μεταχείρισης, της αρχής της μη διάκρισης, της ισότιμης πρόσβασης σε βασικά αγαθά και υπηρεσίες και του σεβασμού στον άνθρωπο, ανεξάρτητα από το καθεστώς διαμονής του σε μια χώρα.

Ο Ν.3838/2010 (Τροποποίηση του Κ.Ε.Ι.) και ο Ν.3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης) εκτός του ότι έγιναν χρονικά πολύ κοντά¹²⁷, αλληλοσυμπληρώνονται στο κομμάτι της ένταξης των μεταναστών. Έτσι στο άρθρο 10 παρ.2 «Εκλογικό δικαίωμα», στο άρθρο 12 «Εκλογικοί κατάλογοι» και στο άρθρο 13 παρ.2 «Προσόντα εκλογιμότητας» του Καλλικράτη γίνεται αναφορά στον νέο Κ.Ε.Ι.¹²⁸

Η αναφορά στο θεσμικό πλαίσιο που διέπει την ένταξη των μεταναστών στην Ελλάδα θα ήταν ελλιπής χωρίς αναφορά και στη σχετική κοινοτική νομοθεσία, που ούτως ή άλλως συνιστά αναπόσπαστο κομμάτι του ελληνικού δικαίου. Ο Πίνακας 5 συγκεντρώνει τους βασικότερους Κανονισμούς, καθώς και τις Οδηγίες και τις Αποφάσεις εκείνες που διαμόρφωσαν και εξακολουθούν να διαμορφώνουν ένα σημαντικό κομμάτι της μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας μας. Αυτό που διαφαίνεται είναι ότι, κανένα από τα σχετικά ευρωπαϊκά νομοθετήματα, με εξαίρεση την Απόφαση σύστασης του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης (2007/435/ΕΚ), δεν άπτεται, άμεσα τουλάχιστον, του τομέα της ένταξης των μεταναστών. Κατά κύριο λόγο σχετίζονται με το καθεστώς διαμονής των μεταναστών (Κανονισμός 1030/2002, Οδηγίες 2003/86/ΕΚ, 2003/86/ΕΚ, 2003/109/ΕΚ, 2004/81/ΕΚ), με την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης εν γένει (Οδηγίες 2000/43/ΕΚ και 2000/78/ΕΚ), καθώς και με θέματα κοινωνικής ασφάλισης (Κανονισμός 859/2003), αποδεικνύοντας αυτό που τονίστηκε και στο Κεφάλαιο 3, ότι δηλαδή, η θεματική της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών, παρόλα τα σημαντικά βήματα που έχουν συντελεστεί τα τελευταία χρόνια, παραμένει στη διακριτική ευχέρεια των κ-μ (soft law) και δεν ενσωματώνεται σε ευρωπαϊκά κείμενα δεσμευτικού χαρακτήρα.

¹²⁷ Ψηφίστηκαν και εφαρμόστηκαν με τρεις (3) μόλις μήνες διαφορά.

¹²⁸ Ομοίως η Επιστημονική Έκθεση του Καλλικράτη για το άρθρο 10 παρ.2 «Εκλογικό δικαίωμα» παραπέμπει στην Επιστημονική Έκθεση της τροποποίησης του Κ.Ε.Ι. (βλ.σελ.6-7).

Πίνακας 5: Συγκέντρωση της κοινοτικής νομοθεσίας που άπτεται -άμεσα ή έμμεσα- του τομέα της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΙ	ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΣΤΗΝ ΕΘΝΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ	ΤΙΤΛΟΣ
(ΕΚ) 1030/2002, όπως τροποποιήθηκε με τον (ΕΚ) 380/2008	ΕΕ L 157/2002 ΕΕ L 115/2008 N.3386/2005 (Άρθρο 9) N.4018/2011 (Άρθρο 1)	Καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών.
(ΕΚ) 859/2003	ΕΕ L 124/2003	Επέκταση των διατάξεων του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 και του κανονισμού (ΕΟΚ) 574/72 περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν καλύπτονται ήδη από τις διατάξεις αυτές μόνον λόγω της ιθαγένειάς τους.
ΟΔΗΓΙΕΣ & ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ	ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΣΤΗΝ ΕΘΝΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ	ΤΙΤΛΟΣ
2000/43/ΕΚ 2000/78/ΕΚ	N.3304/2005 ΦΕΚ Α' 16/ 27.1.2005	Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως της φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού.
2003/86/ΕΚ	N.3386/2005 (Άρθρα 53-64) ΠΔ 131/2006 ΦΕΚ Α' 143/ 13.7.2006	Σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης.
2003/109/ΕΚ	N.3386/2005 (Άρθρα 67-69) ΠΔ 150/2006 ΦΕΚ Α' 160/ 31.7.2006	Σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες.
2004/38/ΕΚ	ΠΔ 106/2007 ΦΕΚ Α' 135/ 21.6.2007	Σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογενείας τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών.
2004/81/ΕΚ	N.3386/2005 (Άρθρα 46-52)	Σχετικά με τον τίτλο παραμονής που χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών θύματα εμπορίας ανθρώπων ή συνέργειας στην λαθρομετανάστευση, οι οποίες συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές.
2007/435/ΕΚ	N.3613/2007 ΦΕΚ Α' 263 / 23.11.2007	Απόφαση του Συμβουλίου για τη σύσταση Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών, για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών».

Ιδία επεξεργασία

4.1.2. Η τροποποίηση του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας - Ν.3838/2010

Ο Ν.3838/24.03.2010 «Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις» (ΦΕΚ Α'49/24.3.2010) αποτέλεσε τομή στην τομέα της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών, καθώς:

Α) Καθιέρωσε νέους τρόπους απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας για τους μετανάστες 2^{ης} και 3^{ης} γενιάς (Κεφάλαιο Α' - Άρθρο 1^Α και Άρθρο 1, παρ.2, εδάφιο β' αντίστοιχα) και

Β) Έδωσε για πρώτη φορά στους νομίμως διαμένοντες μετανάστες και ομογενείς το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις εκλογές της Α' βάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (Κεφάλαιο Β' - Άρθρα 14 & 17).

Πιο συγκεκριμένα, ο Ν.3838/2010 εισήγαγε για πρώτη φορά την υιοθέτηση της αρχής του εδάφους (jus soli) στο ελληνικό δίκαιο ιθαγένειας¹²⁹. Έτσι, την ελληνική ιθαγένεια αποκτά πλέον και το τέκνο αλλοδαπού που:

1. Έχει γεννηθεί σε ελληνικό έδαφος και ένας τουλάχιστον από τους γονείς του έχει γεννηθεί επίσης στην Ελλάδα και κατοικεί μόνιμα στη χώρα από τη γέννησή του (στην ουσία η ρύθμιση αυτή αφορά στην 3η γενιά μεταναστών¹³⁰)
2. Έχει γεννηθεί σε ελληνικό έδαφος και οι γονείς του διαμένουν μόνιμα και νόμιμα στη χώρα επί πέντε τουλάχιστον συνεχή έτη και
3. Ο ίδιος, μπορεί να μην έχει γεννηθεί σε ελληνικό έδαφος, έχει όμως ολοκληρώσει επιτυχώς την παρακολούθηση έξι τουλάχιστον τάξεων ελληνικού σχολείου στην Ελλάδα και κατοικεί μόνιμα και νόμιμα στη χώρα.

Η δεύτερη και τρίτη περίπτωση αφορούν στην ουσία στην 2^η γενιά μεταναστών και ενσωματώνονται ως ρυθμίσεις στο Άρθρο 1^Α του εν λόγω νόμου, το οποίο, όμως, αποτέλεσε ιδιαίτερο σημείο έριδος. Τον Αύγουστο του 2010, μόλις λίγους μήνες μετά την ψήφιση του Ν.3838/2010, ένας δικηγόρος των Αθηνών κατέθεσε αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) για μια σειρά από διατάξεις του παραπάνω νόμου που ουσιαστικά αφορούσαν:

¹²⁹ Προς συμπλήρωση του πατροπαράδοτου τρόπου κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας με βάση την αρχή του αίματος (jus sanguinis), σύμφωνα με την οποία: «Το τέκνο Έλληνα ή Ελληνίδας αποκτά από τη γέννησή του την ελληνική ιθαγένεια».

¹³⁰ Διευκρίνιση: Μετανάστες 1^{ης} γενιάς θεωρούνται οι αρχικοί μετανάστες που ήρθαν στην Ελλάδα από χώρα του εξωτερικού, μετανάστες μιάμισης ή 2^{ης} γενιάς θεωρούνται τα παιδιά μεταναστών που ήρθαν σε πολύ μικρή ηλικία στην Ελλάδα ακολουθώντας τους γονείς τους ή που έχουν γεννηθεί στην Ελλάδα, ενώ μετανάστες 3^{ης} γενιάς θεωρούνται τα εγγόνια αυτών που μετανάστευσαν αρχικά στην Ελλάδα.

- στην υιοθέτηση της αρχής του εδάφους για τους μετανάστες δεύτερης γενιάς και την χορήγηση της ελληνικής ιθαγένειας λόγω γέννησης στην Ελλάδα ή φοίτησης σε ελληνικό σχολείο (Άρθρο 1^Α), και
- στη χορήγηση του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι σε συγκεκριμένες κατηγορίες νόμιμων μεταναστών (Άρθρα 14 & 17).

Εναντίον της αίτησης και υπέρ του νόμου κατατέθηκε παρέμβαση από μία Αλβανίδα υπήκοο και από την Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ). Τον Φεβρουάριο του 2011, η προδικαστική απόφαση 350/2011 του Δ' Τμήματος του ΣΤΕ δικαίωσε τον δικηγόρο και με αυτή ως εισήγηση η υπόθεση παραπέμφθηκε στην Ολομέλεια του ΣΤΕ, λόγω του ότι αποτελεί μείζον ζήτημα για την ελληνική πολιτεία¹³¹. Η Ολομέλεια του ΣΤΕ συνεδρίασε τελικά τον Δεκέμβριο του 2011, η επίσημη δημοσίευση της απόφασης της Ολομέλειας του Συμβουλίου Επικρατείας, με την οποία κρίθηκαν, τελικά, αντισυνταγματικά σχεδόν ομόφωνα τα εν λόγω άρθρα, έγινε μόλις τον Φεβρουάριο του 2013^{132 133}.

Ανεξάρτητα πάντως από το τελικό πόρισμα του ΣΤΕ και τις ατομικές απόψεις που μπορεί να έχει ο καθένας επί του θέματος, αυτό που πρέπει να σχολιαστεί είναι ότι, ο Ν.3838/2010 αποτέλεσε μια τολμηρή παρέμβαση πάνω σε ένα ευαίσθητο θέμα, την απονομή ιθαγένειας, το οποίο ανήκει στις κρατικές αυτές αρμοδιότητες, που αποτελούν τον σκληρό πυρήνα της κρατικής δικαιοδοσίας. Οι καινοτομίες που επέφερε ήταν πρωτόγνωρες και αρκετά ανατρεπτικές για την ελληνική κοινωνία.¹³⁴ Σε συνδυασμό με την

¹³¹ Η απόφαση του Δ' Τμήματος του ΣΤΕ επικεντρώθηκε στην έννοια του έθνους, ως ευρύτερης της έννοιας του λαού, και στο γεγονός πως αυτή δεν πρέπει να αποσυντίθεται από την εφαρμογή του δικαίου περί ιθαγένειας. Επίσης, χαρακτηριστική είναι η αναγωγή του δικαίου του αίματος σε συνταγματική αρχή και η άποψη ότι μόνο μια εξατομικευμένη κρίση για τη συνείδηση του αιτούντος την ελληνική ιθαγένεια μπορεί να του εξασφαλίσει μια θέση στον ελληνικό λαό, υποστηρίζοντας ταυτόχρονα ότι το δικαίωμα συμμετοχής στις αυτοδιοικητικές εκλογές περιορίζεται στους Έλληνες πολίτες (Βλ. <http://www.ethemis.gr/ste-3502011-antisintagmatiko-to-dikeoma-psifou-se-allodapous/>). Ωστόσο, στις παραπάνω θέσεις του Δ' Τμήματος του ΣΤΕ υπάρχει και ο αντίλογος, ο οποίος αντικρούει τα επιχειρήματα της συγκεκριμένης εισήγησης (Χριστόπουλος, 2012: 262 – 267). Ο έλεγχος της συνταγματικότητας ή μη των εν λόγω άρθρων είναι μια θεματική που διαφοροποιείται από το περιεχόμενο και τη σκοπιμότητα της παρούσας μελέτης. Συνοπτικά θα λέγαμε, ότι ενώ η μία πλευρά έκανε λόγο για παραβίαση του Συντάγματος, άμεση και έμμεση νόθευση του εκλογικού αποτελέσματος, αθρόες «ελληνοποιήσεις», αλλοίωση της λαϊκής κυριαρχίας και αφελληνισμό, η άλλη πλευρά επιχειρηματολόγούσε υπέρ της πλήρους νομιμότητας των πράξεων, του δημοκρατικού και φιλελεύθερου χαρακτήρα του πολιτεύματος και της ανάγκης για ευρωπαϊκή σύγκλιση.

¹³² Πάντως, στις 15/11/2012 και ενόψει της προσεχούς δημοσίευσης της απόφασης του ΣΤΕ, ανακοινώθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών (με έγγραφο του Αναπληρωτή Υπουργού κ.Αθανασίου, το οποίο αναρτήθηκε και στην ιστοσελίδα του Υπουργείου) η αναστολή της απονομής ιθαγένειας όλων των σχετικών αιτήσεων (νέων και εκκρεμών) που βασίζονται στο εν λόγω άρθρο.

¹³³ Η ανακοίνωση της τελικής απόφασης του ΣΤΕ αναφέρθηκε, όπως είναι φυσικό, και στον Τύπο, χωρίς όμως να γίνονται ιδιαίτερα σχόλια ή παρεμβάσεις (Βλ. <http://www.capital.gr/News.asp?id=1724425>, <http://www.ethnos.gr/article.asp?catid=22768&subid=2&pubid=53086950>, τ.ε. 9/2/2013).

¹³⁴ Πράγματι, αυτό που επιχειρήθηκε με το Ν.3838/2010 στο κομμάτι της χορήγησης της ελληνικής ιθαγένειας ήταν: 1) Αφενός η απεμπλοκή από την αυστηρή προσκόλληση στο δίκαιο του αίματος (jus

ψήφιση του Καλλικράτη και την θεσμοθέτηση των ΣΕΜ τρεις μήνες μετά, φάνηκε ότι εκείνη την περίοδο επιχειρήθηκε μια ολοκληρωμένη παρέμβαση στον τομέα της ένταξης των μεταναστών. Είναι προφανές ότι, η τροποποίηση του κώδικα ελληνικής ιθαγένειας κινήθηκε προς την κατεύθυνση της χρήσης της απονομής ιθαγένειας ως εργαλείο ένταξης¹³⁵. Το MIPEX (Migrant Integration Policy Index)¹³⁶, στο σύστημα βαθμολόγησης που χρησιμοποιεί προκειμένου να μετρήσει την κοινωνική ένταξη σε συγκεκριμένα κράτη που συμμετέχουν στο δίκτυό του, «εκτόξευσε» τη βαθμολογία της Ελλάδας, στο διάστημα 2007-2010, στους τομείς *Πολιτική Συμμετοχή* και *Πρόσβαση στην Ιθαγένεια* από το 25 στο 40 και από το 18 στο 57 αντίστοιχα, γεγονός που είναι προφανώς απόρροια της ψήφισης και εφαρμογής του Ν.3838/2010 (βλ. Διάγραμμα 3).

Το αν βέβαια οι επιμέρους αυτές ρυθμίσεις τελικά συμβαδίζουν με το ευρύτερο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο (πάνω στον τομέα της μετανάστευσης ή μη), το ελληνικό Σύνταγμα, τις πολιτικές γραμμές, αλλά και τη βούληση της ελληνικής κοινωνίας τη δεδομένη χρονική περίοδο είναι κάτι που τελικά κρίθηκε με τη δημοσίευση της τελικής απόφασης του ΣτΕ το Φεβρουάριο του 2013. Συνεπώς αυτό που αναμένεται στο προσεχές διάστημα είναι μια νέα τροποποίηση του Κ.Ε.Ι.¹³⁷.

sanguinis), που είχε προκαλέσει στο παρελθόν αρκετές αντιδράσεις από φορείς της κοινωνίας των πολιτών, από μη κυβερνητικές οργανώσεις, από αρχές που δραστηριοποιούνται στον τομέα της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αλλά και από ακαδημαϊκούς φορείς και 2) Αφετέρου η υιοθέτηση της αρχής του εδάφους (jus soli) ως ένδειξη εναρμόνισης με τις διεθνείς και ευρωπαϊκές εξελίξεις και εισαγωγής μιας «ανοιχτής» αντίληψη για την ιδιότητα του πολίτη, στο όνομα της κοινωνικής και εθνικής συνοχής και στο πλαίσιο της σύγχρονης έννοιας περί κράτους δικαίου και δημοκρατικής και πλουραλιστικής κοινωνίας. Στο κομμάτι της συμμετοχής των αλλοδαπών στις εκλογές για την ανάδειξη της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, επιχειρήθηκε η παρότρυνση και ενίσχυση της πολιτικής συνείδησης και συμμετοχής των αλλοδαπών που διαμένουν επί μακρόν στη χώρα στα κοινά της τοπικής κοινωνίας.

¹³⁵ Πέρα από το άρθρο 1^Α, που στόχο είχε να απονείμει την ελληνική ιθαγένεια στους μετανάστες 2^{ης} γενιάς, ο Ν.3838 τροποποίησε τον Κ.Ε.Ι., εισάγοντας ρυθμίσεις που διευκόλυναν από αρκετές απόψεις την πρόσβαση στην ελληνική ιθαγένεια, όπως για παράδειγμα: μείωση του απαιτούμενου χρόνου διαμονής στην Ελλάδα από 10 σε 7 έτη πριν την κατάθεση της αίτησης, μείωση του παραβόλου από τα 1.500 ευρώ στα 700 ευρώ, καθιέρωση προθεσμιών για όλα τα στάδια της διαδικασίας μετά από την αίτηση πολιτογράφησης, καθιέρωση υποχρέωσης αιτιολόγησης της απόφασης της Διοίκησης επί αίτησης πολιτογράφησης, κ.α.

¹³⁶ Βλ.Κεφ.3.1.

¹³⁷ Για την πληρότητα της εισήγησης παρατίθενται τα ακόλουθα στατιστικά στοιχεία:

- 1) Σε μια περίοδο δυόμισι ετών περίπου, από την θέση σε ισχύ του εν λόγω νόμου τον Μάρτιο του 2010 έως τα τέλη του 2012, εκδόθηκαν 12.369 αποφάσεις κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας λόγω γέννησης στην Ελλάδα ή φοίτησης σε ελληνικό σχολείο, ενώ παρέμειναν σε εκκρεμότητα περίπου 15.597 αιτήσεις. (από το Νοέμβριο του 2012 και ενόψει της δημοσίευσης της απόφασης του ΣτΕ δεν εγκρίθηκαν νέες αποφάσεις), Πηγή: Διεύθυνση Ιθαγένειας, Υπουργείο Εσωτερικών.
- 2) Αντίστοιχα, στους εκλογικούς καταλόγους εγγράφηκαν τελικά 12.583 αλλοδαποί για τη συμμετοχή στα δημοτικές εκλογές του 2010. Αν λάβει κανείς υπόψη, ότι το εκλογικό σώμα ανερχόταν σε 9.809.177 άτομα, προκύπτει, ότι το ποσοστό των εγγεγραμμένων αλλοδαπών ανερχόταν σε 1⁰/₁₀₀ Πηγή: Διεύθυνση Μηχανοργάνωσης & Η.Ε.Σ.-Υπουργείο Εσωτερικών (2010),

Διάγραμμα 3: Βαθμολόγηση Ελλάδας, Τομείς κοινωνικής ένταξης αλλοδαπών, 2007-2010.



Ιδία επεξεργασία - Πηγή: MIPEX, <http://www.mipex.eu>

4.1.3. Το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών (άρθρο 78 του Ν.3852/2010)

Στο πλαίσιο αυτό, λοιπόν, μιας νέας θεσμικής, αλλά και αναμφισβήτητης πραγματικότητας, όπου το μεταναστευτικό ζήτημα συμπλέει με την ανάδειξη και το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αναζητείται ένας νέος θεσμός που θα αναγνωρίσει την παραπάνω κατάσταση, καθώς και το ρόλο που καλείται να διαδραματίσει η τοπική κοινωνία και η τοπική αυτοδιοίκηση, ως πρώτος τόπος υποδοχής και αποδοχής του μετανάστη, για τη διατήρηση και την εμπέδωση της κοινωνικής συνοχής, την ένταξη και την ομαλή συμβίωση γηγενούς και αλλοδαπού πληθυσμού.

Έτσι, με την εφαρμογή της «Νέας Αρχιτεκτονικής της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», θεσμοθετείται για πρώτη φορά στην Ελλάδα το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ), μέσα από το οποίο ανατίθεται στους Δήμους της χώρας και η ενεργός προώθηση της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών

«Δημοτικές και Περιφερειακές Εκλογές 2010. Το εκλογικό σώμα σε αριθμούς», Δ' Αναθεώρηση, Νοέμβριος 2010, Διαθέσιμο στο: http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/book_statistika_dhmotikoneklogon2010.pdf, τ.ε. 10/2/2013]

που διαμένουν στην επικράτειά τους. Τα βασικά σημεία του άρθρου 78 του εν λόγω νόμου Ν. 3852/2010, έτσι όπως προκύπτουν από την ίδια τη διατύπωσή του έχουν ως εξής:

Σύσταση και συμμετοχή στο ΣΕΜ:

1. Τα ΣΕΜ αποτελούνται από 5-11 μέλη, τα οποία ορίζονται από το οικείο δημοτικό συμβούλιο, και τα οποία μπορεί να είναι α) δημοτικοί σύμβουλοι β) εκπρόσωποι φορέων μεταναστών, εφόσον η έδρα τους ή παράρτημά τους βρίσκεται εντός των διοικητικών ορίων του οικείου Δήμου ή εκπρόσωποι που επιλέγονται από την κοινότητα των μεταναστών που κατοικούν μόνιμα στον οικείο Δήμο και γ) εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων, οι οποίοι αναπτύσσουν εντός της διοικητικής περιφέρειας του οικείου Δήμου δράση σχετική με τα προβλήματα των μεταναστών.
2. Οι αλλοδαποί που έχουν εκλεγεί δημοτικοί σύμβουλοι ορίζονται υποχρεωτικά ως μέλη.
3. Η συμμετοχή στα ΣΕΜ είναι τιμητική και άμισθη.

Ρόλος και έργο του ΣΕΜ:

1. Η καταγραφή και η διερεύνηση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες, που κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια του οικείου Δήμου ως προς την ένταξή τους στην τοπική κοινωνία, την επαφή τους με δημόσιες αρχές ή τη δημοτική αρχή.
2. Η υποβολή εισηγήσεων προς το δημοτικό συμβούλιο για την ανάπτυξη τοπικών δράσεων προώθησης της ομαλής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και, εν γένει, την επίλυση των προβλημάτων που αυτοί αντιμετωπίζουν, ιδίως μέσω της οργάνωσης συμβουλευτικών υπηρεσιών από τις δημοτικές υπηρεσίες.
3. Η διοργάνωση σε συνεργασία με τον οικείο Δήμο εκδηλώσεων ευαισθητοποίησης και ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής του τοπικού πληθυσμού.

Προκειμένου να κατανοήσει κανείς τις πτυχές του νέου αυτού θεσμού και να κάνει μια αποτίμηση της μέχρι τώρα λειτουργίας του, αλλά και μια εκτίμηση της μελλοντικής του πορείας, πέραν του θεσμικού πλαισίου, είναι κρίσιμο να εξεταστεί και το πολιτικό, αλλά και το διοικητικό πλαίσιο μέσα στο οποίο κλήθηκε να λειτουργήσει, κάτι το οποίο θα εξεταστεί στις επόμενες δύο ενότητες αντίστοιχα.

4.2. Εθνική Στρατηγική για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών

Μέχρι αρχές του 2013 η χώρα μας επίσημο κείμενο Εθνικής Στρατηγικής για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών δεν είχε¹³⁸. Τον Ιανουάριο του 2012 αναρτήθηκε στο δικτυακό τόπο του Υπουργείου Εσωτερικών ένα προσχέδιο της Εθνικής Στρατηγικής, το οποίο τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση¹³⁹, αλλά ποτέ δεν εγκρίθηκε, ούτε δόθηκε στη δημοσιότητα το τελικό κείμενο. Η αναφορά και ο σχολιασμός κάποιων βασικών σημεία του εν λόγω προσχεδίου παρουσιάζει αρκετό ενδιαφέρον στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης, καθώς αποτυπώνει μια πρώτη ολοκληρωμένη προσπάθεια χάραξης πολιτικής ένταξης μεταναστών στη χώρα μας.

Το κείμενο, λαμβάνοντας υπόψη τις αρχές και τις στρατηγικές προτεραιότητες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, όρισε την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών ως *αμοιβαίως ευεργετική για τους ίδιους τους μετανάστες, τις οικογένειές τους, την κοινωνία υποδοχής, αλλά και τις χώρες προέλευσης*. Έθεσε την ένταξη στη βάση της επίτευξης κοινωνικής συνοχής και δικαιοσύνης στην Ελλάδα και διατύπωσε το θεωρητικό πλαίσιο, τη φιλοσοφία, τους άξονες και τις προτεραιότητες ενός τέτοιου εγχειρήματος¹⁴⁰. Το προσχέδιο του Υπουργείου Εσωτερικών ήταν σαφώς επηρεασμένο από τα ευρωπαϊκά κείμενα, καθώς

¹³⁸ Ως πρόδρομος της Εθνικής Στρατηγικής για την ένταξη των π.τ.χ. μπορούν να θεωρηθούν τα εθνικά Σχέδια Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη (ΕΣΔΕν) και οι Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής, όπου παρουσιάζονται πολιτικές για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Καταρχήν το ΕΣΔΕν 2003-2005 εντάσσει τους Ο.Τ.Α. σε περίοπτη θέση στο συνολικότερο στρατηγικό σχεδιασμό, καθώς αναφέρεται ότι, είναι κρίσιμης σημασίας η κοινωνική υποδομή σε τοπικό επίπεδο, η οποία θα έρχεται σε επαφή με τα άτομα σε αποκλεισμό, θα έχει τη δυνατότητα να αντιμετωπίσει τα προβλήματά τους με εξατομικευμένο τρόπο, να διαγνώσει τη ρίζα του προβλήματος και να κατευθύνει τον ενδιαφερόμενο εκεί που θα υπάρξει το μέγιστο αποτέλεσμα. Επιπλέον στο ΕΣΔΕν 2003-2005 η στρατηγική επιλογή προώθησης της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών εξειδικεύεται στην υποβοήθηση της πρόσβασής τους στην απασχόληση. Στο ΕΣΔΕν 2005-2006 αναδεικνύεται σε ζήτημα κεντρικής σημασίας η κοινωνική ένταξη των ατόμων που ανήκουν στις ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού (όπως είναι οι μετανάστες). Στις Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη 2006-2008 και 2008-2010 ως αυτόνομη προτεραιότητα προβάλλεται το ζήτημα της κοινωνικής ένταξης και της ισότιμης μεταχείρισης των μεταναστών, (βλ. Μαμούρη, 2010:68-70).

¹³⁹ Η σχετική δημόσια διαβούλευση αρχικά προγραμματίστηκε να διαρκέσει από τις 20 Ιανουαρίου 2012 έως τις 29 Φεβρουαρίου 2012 αλλά στη συνέχεια παρατάθηκε έως τις 6 Απριλίου 2012. Η Δ/ση Κοινωνικής Ένταξης/ΥΠ.ΕΣ. έλαβε σχόλια από: α) τα τμήματα Κοινωνικών Υποθέσεων των εδρών των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (πλην Βορείου Αιγαίου), καθώς και τέσσερα Τμήματα Αστικής Κατάστασης & Κοινωνικής Ένταξης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων στις πρωτεύουσες των νομών Αρκαδίας, Καρδίτσας, Δράμας, Λασιθίου β) τέσσερις (4) Δήμους (Δυτικής Μάνης, Ηρακλείου, Αμαρουσίου, Αλιάρτου), γ) το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών του Δήμου Πατρέων, δ) την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, ε) το ΚΕΚ Διάσταση, καθώς και στ) τρεις (3) πολίτες (Πηγή: Δ/ση Κοινωνικής Ένταξης/ΥΠ.ΕΣ.).

¹⁴⁰ Βλ. Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής-Υπουργείο Εσωτερικών (2011), *Εθνική Στρατηγική για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών* (προσχέδιο), σελ.3.

επαναλάμβανε τις βασικές αρχές και τα πορίσματά τους, διατυπώνοντας ρητά ότι, οι κύριοι στόχοι των πολιτικών ένταξης είναι :

α. η μεγιστοποίηση των οικονομικών ωφελειών της μετανάστευσης και

β. η προώθηση της κοινωνικής συνοχής¹⁴¹

Η ένταξη, περαιτέρω, παρουσιάστηκε ως μια διττή διαδικασία ισότιμης πρόσβασης στην παροχή αγαθών και υπηρεσιών, αλλά και στοχευμένων δράσεων από πλευράς πολιτείας, η οποία οφείλει να συμπεριλάβει την ένταξη σε όλες τις τομεακές πολιτικές της¹⁴². Με τον τρόπο αυτό, που περιλαμβάνει τόσο τις επίμονες προσπάθειες των ίδιων των μεταναστών, όσο και τη λειτουργία των μηχανισμών ένταξης του κράτους¹⁴³, επιτυγχάνεται η ισότιμη συμμετοχή τους στην κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας¹⁴⁴. Κατόπιν τούτου, οι δράσεις που περιγράφηκαν στο προσχέδιο του κειμένου για την κοινωνική ένταξη των π.τ.χ., προκειμένου να υλοποιηθούν τόσο σε εθνικό, κεντρικό και περιφερειακό, όσο και σε επίπεδο Δήμων διαρθρώθηκαν σε 10 Άξονες Δράσεις (Α.Δ.), με επιμέρους τομείς πολιτικής (Τ.Π.) και ενδεικτικές δράσεις, όπως παρουσιάζονται στο Παράρτημα 1. Από τον πίνακα στο Παράρτημα 2 προκύπτει ότι, οι Α.Δ. και οι Τ.Π. έχουν άμεση συνάφεια με τις Κοινές Βασικές Αρχές (Κ.Β.Α.) που θέτει το Κοινό Πρόγραμμα για την Ένταξη¹⁴⁵. Με άλλα λόγια, οι δράσεις που προβλέπεται να υλοποιηθούν σύμφωνα με το προσχέδιο της Εθνικής Στρατηγικής για την ένταξη είναι έτσι σχεδιασμένες έτσι ώστε να αποτυπώνουν την ευρωπαϊκή στρατηγική για την ένταξη π.τ.χ.

¹⁴¹ Στο πλαίσιο της πολιτικής διασύνδεσης ανάμεσα στους στόχους της ένταξης και της προώθησης της κοινωνικής συνοχής, αναγνωρίζεται ότι η διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής εξαρτάται από την επιτυχία της ενσωμάτωσης των μεταναστευτικών πληθυσμών, ενώ αντίθετα η ανάπτυξη φαινομένων μη ένταξης και περιθωριοποίησης αποτελεί απειλή για την επίτευξη συνθηκών κοινωνικής συνοχής (βλ.όπ.π.σελ.9). Ομοίως, στη Διακήρυξη της Σαραγόσα, οι Υπουργοί των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποφάσισαν να επικεντρώσουν τις ενέργειες τους και να εξερευνήσουν τις βασικές πτυχές της ένταξης ως μοχλού ανάπτυξης και κοινωνικής συνοχής (European Ministerial Conference on Integration (Zaragoza, 15 & 16 April 2010), Draft Declaration, σελ. 3) ενώ στην Ευρωπαϊκή Στρατηγική «Ευρώπη 2020», δηλώνεται ρητά ο στόχος για την *οικοδόμηση μιας συνεκτικής κοινωνίας* μέσα από την *εξασφάλιση πρόσβασης και ευκαιριών για όλους* (European Commission, Communication from the Commission, Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Com (2010) 2020, σελ. 17).

¹⁴² Πρόκειται για την έννοια του mainstreaming, που έχει ήδη εισαχθεί ως όρος στα σχετικά ευρωπαϊκά κείμενα από το 2004 (βλ.Κεφ.3.1.).

¹⁴³ Εξάλλου, η ένταξη των νομίμων μεταναστών θα πρέπει να βελτιωθεί με την εντατικοποίηση των προσπαθειών που καταβάλλονται από τα κράτη υποδοχής και με την αυξημένη συμβολή των ιδίων των μεταναστών (βλ. Communication from the Commission of the European Community, *A Common Immigration policy for Europe: Principles, Actions, Tools*, COM (2008) 359 Final, σελ.7).

¹⁴⁴ Πρόκειται για την έννοια της «ενεργού ιθαγένειας», όπως αποδίδεται στα ελληνικά ο όρος “Active Citizenship”, ο οποίος εισάχθηκε στη Διακήρυξη της Σαραγόσα (βλ. Κεφ.3.1.)

¹⁴⁵ COM (2005) 389, βλ.Κεφ.3.1.

Όσον αφορά στη δράση των ΣΕΜ, αυτά εμφανίζονται στον Α.Δ.6: ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΑ ΚΟΙΝΑ, στον Τ.Π. 6.2: ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΑ - ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ με ενδεικτικές δράσεις:

- Τη δικτύωση των μελών των ΣΕΜ μέσω ηλεκτρονικής πλατφόρμας.
- Την υποστήριξη της λειτουργίας των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών, τόσο σε τεχνικό επίπεδο, όσο και σε επίπεδο κατάρτισης όλων των εμπλεκομένων στα ΣΕΜ.
- Την ενημέρωση και ευαισθητοποίηση της κοινωνίας υποδοχής μέσω της διοργάνωσης ενημερωτικών εκδηλώσεων στο πλαίσιο των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών¹⁴⁶.

Στο προσχέδιο της Εθνικής Στρατηγικής για την ένταξη των π.τ.χ. έγινε ιδιαίτερη αναφορά στο άρθρο 78 του Καλλικράτη, καθώς, όπως αναφερόταν, *οι πολιτικές ένταξης υλοποιούνται καλύτερα σε επίπεδο τοπικών κοινωνιών και με τα ΣΕΜ αναγνωρίζεται ότι η ένταξη ξεκινά και πολλές φορές ολοκληρώνεται στο επίπεδο των κοινωνιών*¹⁴⁷.

Το πιο σημαντικό που αξίζει να σχολιαστεί είναι ότι, στο εν λόγω προσχέδιο, γινόταν εκτενής αναφορά και μνεία στο Ν.3838/2010 «Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις»¹⁴⁸, καθώς αναγνωρίζονταν οι εξής τρεις πυλώνες ως αυτοί που υποστηρίζουν την ενταξιακή πορεία:

- i. το καθεστώς ασφάλειας της παραμονής των νομίμων αλλοδαπών,
- ii. η συμμετοχή στα κοινά μέσω του δικαιώματος του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι,
- iii. η πολιτογράφηση και η κτήση της ελληνικής ιθαγένειας για τη «δεύτερη γενιά»¹⁴⁹.

Με άλλα λόγια, δύο εκ των τριών πυλώνων, τους οποίους το προσχέδιο της Εθνικής Στρατηγικής θεωρούσε ως μείζονος σημασίας, στην ουσία καθιερώθηκαν με την ψήφιση του Ν.3838/2010 και μάλιστα αφορούν στα επίμαχα άρθρα που απασχόλησαν το ΣτΕ. Είναι συνεπώς προφανές το γιατί το εν λόγω προσχέδιο δεν επικυρώθηκε ποτέ. Η προηγούμενη πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, η οποία δούλεψε το εν λόγω προσχέδιο, έχοντας ήδη στο ενεργητικό της την ψήφιση του Καλλικράτη και την τροποποίηση του Κ.Ε.Ι., υποστήριξε σθεναρά και κινήθηκε προς την κατεύθυνση της φιλοσοφίας της αναγνώρισης

¹⁴⁶ Το κατά πόσο υλοποιήθηκαν οι ενδεικτικές αυτές δράσεις κατά τα πρώτα δύο (2) χρόνια λειτουργίας του θεσμού, θα εξεταστεί σε επόμενη ενότητα (Κεφ.4.4.).

¹⁴⁷ Βλ. Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής- Υπουργείο Εσωτερικών (2011), *Εθνική Στρατηγική για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών*, (προσχέδιο), σελ.12-13.

¹⁴⁸ Βλ. όπ.π. Κεφάλαιο 4: Τα στάδια της ένταξης, σελ.13-20.

¹⁴⁹ Είναι εμφανής η επιρροή από το περιεχόμενο και τις διαπιστώσεις της Διακήρυξης της Σαραγόσα. (βλ. Κεφ.3.1.)

της πολιτικής συμμετοχής των αλλοδαπών και της κτήσης της Ε.Ι. ως εργαλείο ένταξης¹⁵⁰. Μετά την προσφυγή στο ΣτΕ, τον Αύγουστο του 2010, έως τον Φεβρουάριο του 2013 που βγήκε η τελική απόφαση της αναγνώρισης των εν λόγω άρθρων ως αντισυνταγματικών, δεν θα ήταν δυνατό και λογικό να δοθεί στη δημοσιότητα το εν λόγω κείμενο ως η εθνική μας στρατηγική για την ένταξη των π.τ.χ. Πέραν τούτου, η τρέχουσα ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών κινείται προς μια άλλη πολιτική κατεύθυνση, αυτή της αναγνώρισης της Ε.Ι. όχι ως εργαλείο, αλλά ως επιστέγασμα και επιβράβευση της ένταξης του αλλοδαπού στην ελληνική κοινωνία.¹⁵¹

Τέλη Απριλίου του 2013 αναρτήθηκε στο δικτυακό τόπο του Υπουργείου Εσωτερικών η νέα Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη των Πολιτών Τρίτων Χωρών της χώρας μας.¹⁵² Οι Άξονες Δράσεις είναι ίδιοι με το προηγούμενο προσχέδιο και ομοίως τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών συμπεριλαμβάνονται στον Α.Δ.6: ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΑ ΚΟΙΝΑ (βλ. Παράρτημα 1). Αυτή τη φορά, όμως, ο Α.Δ. 6 διαρθρώνεται σε τρεις (3) και όχι τέσσερις (4) Τομείς Πολιτικής:

¹⁵⁰ Συγκεκριμένα αναφέρονται τα εξής: «Η πολιτική συμμετοχή των ομογενών και λοιπών αλλοδαπών πολιτών τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα και μακροχρόνια στη χώρα στις τοπικές εκλογές αποτελεί την πλέον ενεργητική μορφή ένταξης» (Βλ.όπ.π.σελ.15) και «Έτσι, η κτήση της ιθαγένειας είτε λόγω γέννησης σε οικογένεια νομίμων μεταναστών είτε λόγω επιτυχούς παρακολούθησης τουλάχιστον έξι τάξεων σε ελληνικό σχολείο αποτελεί ταυτόχρονα ένα προωθημένο μέσο κοινωνικής ένταξης ακόμη και για τη προηγούμενη γενιά, δηλαδή των γονέων του παιδιού καθώς αποτελεί τρόπο διάδοσης της ένταξης και των μέσων για να την πετύχει κανείς στο περιβάλλον του παιδιού». (Βλ.όπ.π.σελ.18)

¹⁵¹ Στις 17-18 Ιανουαρίου 2013 οργανώθηκε στο Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο Αθηνών από τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Δημοσίου Δικαίου συνέδριο με τίτλο «Ο μετέωρος βηματισμός της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα της κρίσης». Στο συνέδριο πήραν μέρος πολλοί ομιλητές, μέλη της πολιτικής ηγεσίας αρκετών Υπουργείων που χειρίζονται θέματα μετανάστευσης (Υπουργείο Εσωτερικών και Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη), βουλευτές, ακαδημαϊκοί, ερευνητές, στελέχη της δημόσιας διοίκησης, δημοσιογράφοι, μέλη συλλόγων μεταναστών, δικηγόροι, κ.α. Όσον αφορά στο κομμάτι της απόδοσης της Ε.Ι., τα στελέχη της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου Εσωτερικών κινήθηκαν στην φιλοσοφία της απονομής της Ε.Ι. ως επιβράβευση στον ήδη ενταγμένο αλλοδαπό. Όπως τονίστηκε, η πορεία από τη νομιμότητα στην κατοχή της ιθαγένειας δεν θα πρέπει να είναι γραμμική: να οδηγείται δηλαδή ο αλλοδαπός αναγκαστικά εκεί. Για τα λόγο αυτό θα πρέπει να αναβαθμιστεί και να απλοποιηθεί το καθεστώς της άδειας επί μακρόν διαμένοντος, έτσι ώστε να γίνει πιο εφικτή η απόκτησή της στον αλλοδαπό που επιθυμεί να διαμείνει νόμιμα κι μόνιμα στην Ελλάδα. (για το πρόγραμμα του Συνεδρίου, βλ. <http://emn.ypes.gr/media/20669/programme%20eplo%2015012013%20gr%20final.pdf>, τ.ε. 9/2/2013).

¹⁵² Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής- Υπουργείο Εσωτερικών (2013), *Εθνική Στρατηγική για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών, Διαθέσιμο στο: http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/ethnikisratig_30042013.pdf*. Να σημειωθεί ότι το κείμενο που δόθηκε στη δημοσιότητα δεν είχε προηγουμένως τεθεί σε δημόσια διαβούλευση, όπως συνέβη με το προσχέδιο του 2011, οπότε θεωρείται ότι αποτελεί το οριστικό επίσημο κείμενο της χώρας μας πάνω στον τομέα της εν λόγω θεματικής.

1. Συμμετοχή στην τοπική κοινωνία: Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών
2. Σύλλογοι / Οργανώσεις μεταναστών – ΜΚΟ
3. Ιθαγένεια

Προφανώς, αυτός που δεν αναφέρεται πλέον είναι ο *Τ.Π. Δικαίωμα Εκλέγειν/Εκλέγεσθαι*, με την προφανή αιτιολόγηση της σχεδόν βέβαιης επερχόμενης κατάργησης των εν λόγω άρθρων, κατόπιν της κρίσης τους ως αντισυνταγματικά.

Στο σημείο αυτό κρίνεται σημαντικό να σχολιαστούν δύο (2) πολύ βασικά, για το αντικείμενο της παρούσας εργασίας, σημεία της νέας Εθνικής Στρατηγικής:

- Ο Τομέας Πολιτικής που αφορά στα ΣΕΜ εμπλουτίζεται με άλλες δύο (2) ενδεικτικές δράσεις. Πρόκειται για τις εξής: «Αξιολόγηση της λειτουργίας των ΣΕΜ έως τώρα» και «Διαρκής επιμόρφωση των μελών των ΣΕΜ», που έρχονται να προστεθούν στις τρεις (3) ήδη υπάρχουσες (βλ. σελ. 59). Κατόπιν μιας πολύ σύντομης αποτίμησης του νέου θεσμού¹⁵³, η Εθνική Στρατηγική κρίνει ως αναγκαία: α) τη δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης προς το θεσμό και β) τη διατύπωση επιχειρημάτων για την ωφέλεια από την ενεργοποίηση των ΣΕΜ.
- Ο Τομέας Πολιτικής που αφορά στους Συλλόγους Μεταναστών εμπλουτίζεται κατά πολύ με αρκετές επιπλέον ενδεικτικές δράσεις, κάτι που αναμένεται να επηρεάσει θετικά και άμεσα τη λειτουργία των ΣΕΜ, συντελώντας και στην ποιοτική αναβάθμισή τους, καθώς το θέμα της αντιπροσώπευσης των αλλοδαπών αποτελεί βασική συνιστώσα, αλλά και δυστοκία του νέου θεσμού¹⁵⁴.

Όσον αφορά στο κομμάτι της χορήγησης της Ε.Ι., διατυπώνεται ρητά ότι πλέον *επιδιώκεται αλλαγή φιλοσοφίας: Η ιθαγένεια δεν πρέπει να αποδίδεται σε κάποιον με την ελπίδα να ενταχθεί στη χώρα, αλλά να αποδίδεται στον ήδη ενταγμένο, ως επιβράβευση της ένταξής του*, προμηνύοντας μια σύντομη τροποποίηση του Ν.3838/2010 (Κ.Ε.Ι.).

¹⁵³ Η αποτίμηση αυτή εστιάζει κυρίως στη σχετική καθυστέρηση στην ενεργοποίηση του θεσμού σε συνδυασμό με τη συχνότερη υποβάθμιση της λειτουργίας του. Βλ. *Εθνική Στρατηγική για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών (2013)*, σελ. 50-51.

¹⁵⁴ Έτσι όπως προέκυψε και από την έρευνα πεδίου που διενεργήθηκε στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης (βλ. Κεφάλαιο 5).

4.3. Ο ρόλος της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στην ανάδειξη του ΣΕΜ

4.3.1. Ο ρόλος της Διεύθυνσης Κοινωνικής Ένταξης του Υπουργείου Εσωτερικών

Με το Π.Δ. 234/2007 συγκροτήθηκε στη Γενική Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης του Υπουργείου Εσωτερικών η Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης, ως επιτελική αρχή για το *σχεδιασμό της πολιτικής σε θέματα κοινωνικής ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών, ομογενών και λοιπών ευπαθών κοινωνικών ομάδων, προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής της χώρας*¹⁵⁵. Η Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης στην ουσία δρα ως εποπτεύουσα αρχή των Τμημάτων των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων που χειρίζονται θέματα ένταξης μεταναστών¹⁵⁶, τα οποία με τη σειρά τους οφείλουν να λειτουργούν ως ο ενδιάμεσος συνδετικός κρίκος ανάμεσα στους Δήμους και τα ΣΕΜ (Τοπική Αυτοδιοίκηση) και το Υπουργείο Εσωτερικών (Κεντρική Διοίκηση).

Τον Σεπτέμβριο του 2011, εννέα μήνες μετά την εφαρμογή του Καλλικράτη¹⁵⁷, η Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης απευθύνθηκε με σχετικό έγγραφό της στις αρμόδιες Διευθύνσεις Αστικής Κατάστασης και Κοινωνικών Υποθέσεων των ΑΔ προκειμένου να έχει μία πρώτη αποτίμηση του νεοσύστατου θεσμού.¹⁵⁸ Στο έγγραφο αυτό επισημάνθηκε ότι η ίδρυση των ΣΕΜ είναι υποχρεωτική για κάθε Δήμο της χώρας όπου διαμένει νομίμως αλλοδαπός πληθυσμός και ζητήθηκε από τις ΑΔ να καλέσουν τους Δήμους της χωρικής τους αρμοδιότητας να ενεργοποιήσουν άμεσα τον κρίσιμο αυτό θεσμό προαγωγής της κοινωνικής συνοχής. Στο πλαίσιο αυτό, η Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης καλούσε τις ΑΔ να ενημερώσουν σχετικά με το:

- α) ποιοι Δήμοι της χωρικής τους αρμοδιότητας έχουν ήδη προβεί στη σύσταση ΣΕΜ
- β) ποια είναι η σύνθεση των εν λόγω Συμβουλίων και
- γ) σε ποιες ενέργειες έχουν έως τώρα προβεί για την εκπλήρωση του θεσμικού τους ρόλου.

¹⁵⁵ Βλ. Κεφ.4.1.1.

¹⁵⁶ Πρόκειται για τα Τμήματα Κοινωνικής Ένταξης (στην έδρα των ΑΔ) και τα Τμήματα Αστικής Κατάστασης και Κοινωνικών Υποθέσεων (στις πρωτεύουσες των νομών της ΑΔ), βλ.Κεφ.4.1.1.

¹⁵⁷ Υπενθυμίζεται ότι ο Ν.3852/2010 ψηφίστηκε τον Ιούνιο του 2010, η ημερομηνία ισχύς του όμως ορίστηκε για την 1.1.2011.

¹⁵⁸ Υπ'αρ.πρωτ.οικ.:23029/1.9.2011 έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών με θέμα: «Σύσταση Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) στους καλλικράτειους Δήμους».

Η ανταπόκριση των Δήμων στο σχετικό έγγραφο ήταν σχετικά μικρή. Συγκεκριμένα μόλις το 60% των Δήμων (193 από το σύνολο των 325 Δήμων) αποκρίθηκαν (είτε θετικά είτε αρνητικά) σχετικά με τη σύσταση ή μη του ΣΕΜ, όπως φαίνεται και στον Πίνακα 6. Έτσι η Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης του Υπουργείου Εσωτερικών απευθύνθηκε εκ νέου στις αρμόδιες υπηρεσίες των ΑΔ, τον Δεκέμβριο του 2011¹⁵⁹, προκειμένου να μεριμνήσουν άμεσα¹⁶⁰ για την ανταπόκριση όλων των Δήμων της χωρικής τους αρμοδιότητας στην απαιτούμενη πληροφόρηση σχετικά με τα ΣΕΜ (σύσταση-σύνθεση-πραγματοποιηθείσες δράσεις), καθώς και στην παροχή επιπλέον στοιχείων σχετικά με τη δυνατότητα επικοινωνίας με τους Προέδρους των ΣΕΜ (σταθερό και κινητό τηλέφωνο, ηλεκτρονική διεύθυνση, αριθμός τηλεμοιότυπου).

Πίνακας 6: Απόκριση των Δήμων σχετικά με τη σύσταση ή μη του ΣΕΜ έως τέλος του 2011.

ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ (Α.Δ)	ΣΥΝΟΛΟ ΔΗΜΩΝ	ΑΠΟΚΡΙΘΗΚΑΝ (ΘΕΤΙΚΑ Ή ΑΡΝΗΤΙΚΑ) ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗ ΣΥΣΤΑΣΗ ΣΕΜ
ΑΔ Αττικής	66	15
ΑΔ Κρήτης	24	10
ΑΔ Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας & Ιονίων Νήσων	52	51
ΑΔ Αιγαίου	43	23
ΑΔ Μακεδονίας-Θράκης	60	33
ΑΔ Ηπείρου-Δυτικής Μακεδονίας	30	11
ΑΔ Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας	50	50
ΣΥΝΟΛΟ	325	193

Ιδία επεξεργασία – Πηγή: Υπ'αρ.πρωτ.οικ.:30932/1.12.2011 έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών

¹⁵⁹ Υπ'αρ.πρωτ.οικ.:30932/1.12.2011 έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών με θέμα: «Στοιχεία από καλλικράτειους Δήμους για τη Σύσταση Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ)»

¹⁶⁰ Μάλιστα στο συγκεκριμένο έγγραφο δόθηκε προθεσμία έως τις 20.12.2011 στις ΑΔ να απαντήσουν.

Τον Ιανουάριο του 2012 η Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης του Υπουργείου Εσωτερικών απεύθυνε δύο πολύ σημαντικά έγγραφα στις Διευθύνσεις Αστικής Κατάστασης και Κοινωνικών Υποθέσεων των ΑΔ προκειμένου οι ίδιες να ενημερώσουν σχετικά, με το μεν πρώτο¹⁶¹ τα Τμήματα Κοινωνικών Υποθέσεων και τα Τμήματα Αστικής Κατάστασης και Κοινωνικής Ένταξης της χωρικής τους αρμοδιότητας, με το μεν δεύτερο¹⁶² τους Δήμους της χωρικής τους αρμοδιότητας, οι οποίοι με τη σειρά τους θα ενημέρωναν το ΣΕΜ τους.

Στο πρώτο έγγραφο ενημερώνονταν τα νεοσυσταθέντα Τμήματα των ΑΔ για τις καινούριες αρμοδιότητές τους, οι οποίες αναφέρονταν ως εξής:

1. Συλλογή και επεξεργασία στοιχείων - πληροφοριών που αφορούν σε θέματα κοινωνικής ένταξης ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων με ιδιαίτερα γλωσσοπολιτιστικά χαρακτηριστικά (μετανάστες, Ρομά, ομογενείς, μειονοτικοί πληθυσμοί Θράκης κ.α.) χωρικής τους αρμοδιότητας, καταγραφή σχετικών αναγκών και χαρτογράφηση συναφών υφιστάμενων δομών και δράσεων. Τονίζεται η σημαντικότητα του εντοπισμού των αναγκών του εν λόγω πληθυσμού σε δράσεις και υποδομές κοινωνικής ένταξης μέσα από τα ΣΕΜ, καθώς και η καταγραφή και αξιολόγηση των υφιστάμενων δομών και δράσεων που προωθούν την κοινωνική ένταξη των ευάλωτων αυτών πληθυσμιακών ομάδων. Στο πλαίσιο αυτό η Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης ενημέρωνε παράλληλα τις ΑΔ, ότι είχε αναπτύξει σε συνεργασία με τη Διεύθυνση Μηχανοργάνωσης & Ηλεκτρονικής Επεξεργασίας Στοιχείων (Δ.ΜΗ.Ε.Σ.) του Υπ.Εσωτερικών μια ηλεκτρονική βάση δεδομένων την οποία καλούνται να ενημερώνουν τουλάχιστον δύο (2) φορές το χρόνο (Ιούνιο και Δεκέμβριο κάθε έτους) εισάγοντας δεδομένα σχετικά με δράσεις κοινωνικής ένταξης ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων με ιδιαίτερα γλωσσοπολιτιστικά χαρακτηριστικά που υλοποιούνται σε περιοχές της χωρικής τους αρμοδιότητας¹⁶³. Η ενημέρωση αυτή έχει τριπλό στόχο:

α) Το Υπουργείο Εσωτερικών να είναι σε θέση να διαμορφώσει μια ολοκληρωμένη και μετρήσιμη εικόνα των πολιτικών ένταξης ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων.

¹⁶¹ Πρόκειται για το υπ'αρ.πρωτ. Α.Π.οικ.:974/12.1.2012 έγγραφο με θέμα: «Αρμοδιότητες Τμημάτων Κοινωνικών Υποθέσεων και Τμημάτων Αστικής Κατάστασης & Κοινωνικής Ένταξης των Ενιαίων Αποκεντρωμένων Διοικήσεων - Ηλεκτρονική βάση δεδομένων αναφορικά με δράσεις κοινωνικής ένταξης ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων με ιδιαίτερα γλωσσοπολιτιστικά χαρακτηριστικά που υλοποιούνται στην ελληνική επικράτεια».

¹⁶² Πρόκειται για το υπ'αρ.πρωτ. Α.Π.οικ.:1057/12.1.2012 έγγραφο με θέμα: «Έργο των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) – ενδεικτικές παρεμβάσεις».

¹⁶³ Η ηλεκτρονική βάση δεδομένων είναι αναρτημένη στο δικτυακό τόπο του ΥΠ.ΕΣ. (www.ypes.gr) και περιλαμβάνει στοιχεία για την αναθέτουσα αρχή, το φορέα υλοποίησης, την ομάδα - στόχο, τους ωφελούμενους, τα παραδοτέα, τον τόπο υλοποίησης, την πηγή χρηματοδότησης, τον προϋπολογισμό, κ.λπ.

β) Οι αρμόδιες Διευθύνσεις των ΑΔ να έχουν τη δυνατότητα να εξάγουν συγκεντρωτικές αναφορές και αποτελέσματα σε σχέση με τις καταγραφείσες στη βάση δεδομένων δράσεις.

γ) Να υπάρχει συγκέντρωση συγκεκριμένων ποσοτικών και ποιοτικών στοιχείων για την ένταξη των εν λόγω ομάδων στη χώρα μας, η οποία υποβάλλεται στη Γενική Γραμματεία Πληθυσμού & Κοινωνικής Συνοχής του Υπουργείου Εσωτερικών σε τακτά διαστήματα κάθε χρόνο, καθώς αυτό αποτελεί πάγιο αίτημα και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Γενική Δ/νση Δικαιοσύνης, Ελευθερίας & Ασφάλειας, Γενική Δ/νση Απασχόλησης).¹⁶⁴

2. Κατάρτιση Περιφερειακών Σχεδίων Δράσης (Π.Σ.Δ.) για την ένταξη των μεταναστών. Τα Π.Σ.Δ. θα καταρτίζονται ανά Αποκεντρωμένη Διοίκηση, κατόπιν διαβούλευσης με όλους τους εμπλεκόμενους στη διαδικασία της ένταξης τοπικούς φορείς (Δημοτικές Αρχές, Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών, Σύλλογοι/Οργανώσεις ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων, Κοινωνικοί Φορείς κ.λπ.) και θα αποτελούν μέρος της Εθνικής Στρατηγικής για την Κοινωνική Ένταξη Πολιτών Τρίτων Χωρών¹⁶⁵.

3. Εξειδίκευση και υλοποίηση προγραμμάτων κοινωνικής ένταξης μεταναστών. Για την υλοποίηση προγραμμάτων κοινωνικής ένταξης ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων με ιδιαίτερα γλωσσοπολιτιστικά χαρακτηριστικά αναφέρονταν οι εξής πιθανές πηγές χρηματοδότησης σε κοινοτικό επίπεδο:

- Το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς μέσω των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων,
- Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών (Ε.Τ.Ε.),
- Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο,
- άλλα κοινοτικά συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα.

¹⁶⁴ Στο πλαίσιο δημιουργίας της ηλεκτρονικής αυτής βάσης δεδομένων, καλούνταν οι αρμόδιες Διευθύνσεις των ΑΔ να ορίσουν έναν συγκεκριμένο υπάλληλο με αναπληρωτή του, οι οποίοι απασχολούνται στα αρμόδια Τμήματα Κοινωνικών Υποθέσεων, προκειμένου να τους αποδοθεί από την Δ.ΜΗ.Ε.Σ./ΥΠ.ΕΣ η δυνατότητα πρόσβασης στην ηλεκτρονική βάση δεδομένων με συγκεκριμένο όνομα χρήστη και αντίστοιχο κωδικό. Επιπλέον προαναγγέλλονταν ειδική μέριμνα από τη Γ.Γ. Πληθυσμού & Κοινωνικής Συνοχής /ΥΠ.ΕΣ. α) για την αποστολή εγχειριδίου με λεπτομερείς οδηγίες για τη διαδικασία εισαγωγής των απαιτούμενων δεδομένων στην εν λόγω βάση καθώς και για την εξαγωγή των προαναφερθέντων συγκεντρωτικών αναφορών και β) για την πραγματοποίηση παρουσίασης/εκπαίδευσης αναφορικά με τον τρόπο συμπλήρωσης της εν λόγω βάσης και με την εξαγωγή αναφορών από υπαλλήλους των αρμόδιων Δ/νσεων του ΥΠ.ΕΣ. (Δ.ΜΗ.Ε.Σ. & Δ/νση Κοινωνικής Ένταξης).

¹⁶⁵ Με το εν λόγω έγγραφο αναφέρονταν επίσης ότι το προσχέδιο της Εθνικής Στρατηγικής για την Κοινωνική Ένταξη Πολιτών Τρίτων Χωρών βρισκόταν σε διαδικασία Δημόσιας Διαβούλευσης (αναρτημένη στην ιστοσελίδα του ΥΠ.ΕΣ.) και καλούνταν οι αρμόδιες διευθύνσεις των ΑΔ να συμμετάσχουν.

4. Παρακολούθηση όλων των δράσεων ένταξης μεταναστών που υλοποιούνται στη χωρική τους αρμοδιότητα και σύνταξη Έκθεσης/Αναφοράς καλής εκτέλεσης – Δράσεις Δημοσιότητας. Τα Τμήματα Κοινωνικών Υποθέσεων των ΑΔ καλούνται να παρακολουθούν στενά την υλοποίηση όλων των δράσεων που λαμβάνουν χώρα στη χωρική τους αρμοδιότητα - από όποια πηγή και αν χρηματοδοτούνται, αλλά με ιδιαίτερη έμφαση στις δράσεις που χρηματοδοτούνται από το Ε.Τ.Ε. για το οποίο η Δ/ση Κοινωνικής Ένταξης του ΥΠ.ΕΣ. είναι η Υπεύθυνη Αρχή - και να συντάσσουν Έκθεση/Αναφορά καλής εκτέλεσης μετά την υλοποίηση κάθε δράσης, καθώς και να προβαίνουν σε ενέργειες δημοσιοποίησης (μέσα από συνέδρια, ημερίδες, συζητήσεις κ.λπ.) κάθε δράσης ένταξης που υλοποιείται σε τοπικό επίπεδο.

5. Συνεργασία με τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ), παρακολούθηση και υποστήριξη του έργου και προώθηση της δικτύωσής τους. Τα ΣΕΜ αναφέρονται ως μία από τις σημαντικότερες πρωτοβουλίες που συμβάλλουν στην προώθηση της κοινωνικής συνοχής των τοπικών κοινωνιών και προτρέπει η λειτουργική υποστήριξη του έργου τους σε τρία(3) επίπεδα:

α. Παροχή τεχνικής υποστήριξης στα μέλη των ΣΕΜ καθώς και στους δημοτικούς υπαλλήλους που θα κληθούν να υλοποιήσουν τις τοπικές δράσεις ένταξης μεταναστών που θα προταθούν στο πλαίσιο των ΣΕΜ¹⁶⁶.

β. Παροχή κατάρτισης στους υπαλλήλους των Δήμων και των Περιφερειακών Διοικήσεων που εμπλέκονται στο έργο των ΣΕΜ¹⁶⁷.

γ. Επιπλέον, οι ΑΔ θα πρέπει να προβαίνουν στις κατάλληλες ενέργειες που θα οδηγήσουν στη δικτύωση των ΣΕΜ¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Στο πλαίσιο αυτό οι τα αρμόδια Τμήματα των ΑΔ καλούνταν να αξιοποιήσουν τα παραδοτέα της δράσης που υλοποιήθηκε στο πλαίσιο του Ε.Π. 2009 του Ε.Τ.Ε. υπό τον τίτλο «Υποστήριξη της λειτουργίας των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ)», καθώς και της δράσης υπό τον τίτλο «Παροχή τεχνικής υποστήριξης στα μέλη των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) και παροχή κατάρτισης στους εμπλεκόμενους σε αυτά σχετικά με τη λειτουργία των Συμβουλίων αυτών» που υλοποιήθηκε υπό το Ε.Π. 2011 του Ε.Τ.Ε. (οι 2 δράσεις παρουσιάζονται στο Κεφ.4.4.2.).

¹⁶⁷ Προτείνεται στις ΑΔ να καταγράφουν τις ανάγκες και να προτείνουν (στο Ινστιτούτο Επιμόρφωσης του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης) προγράμματα κατάρτισης των υπαλλήλων Δήμων και Περιφερειακών Αυτοδιοικήσεων που εμπλέκονται σε τοπικές δράσεις για την κοινωνική ένταξη μεταναστών.

¹⁶⁸ Σκοπός της δικτύωσης των ΣΕΜ (μέσω καθορισμό σημείων επαφής, τακτικής αλληλογραφίας ανάμεσα στα ΣΕΜ και τις ΑΔ, κ.ο.κ.) είναι η ανταλλαγή καλών πρακτικών και προτάσεων για υλοποίηση τοπικών δράσεων, καθώς και η συνεργασία σε θέματα που αφορούν στη λειτουργία και την οργάνωσή τους. Προς αυτήν την κατεύθυνση προτείνονταν η αξιοποίηση των παραδοτέων δράσης υπό τον τίτλο «Διευκόλυνση της δικτύωσης, της ανταλλαγής καλών πρακτικών κ.λπ. ανάμεσα στα μέλη των ΣΕΜ» που υλοποιήθηκε υπό το Ε.Π. 2011 του Ε.Τ.Ε. και η οποία περιγράφεται στο Κεφ.4.4.1.

6. Καταγραφή συλλόγων/οργανώσεων ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων με ιδιαίτερα γλωσσοπολιτιστικά χαρακτηριστικά και Μ.Κ.Ο. που δραστηριοποιούνται στο πεδίο. Τονίζεται ότι, ο εντοπισμός και καταγραφή των συλλόγων/οργανώσεων ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων και Μ.Κ.Ο. που δραστηριοποιούνται στο πεδίο προωθεί το διάλογο και τη συνεργασία ανάμεσα σε όλους τους εμπλεκόμενους στη διαδικασία της ένταξης φορείς σε τοπικό επίπεδο. Οι ΑΔ καλούνται σε πρώτη φάση να καταρτίσουν ένα άτυπο Μητρώο με τους συλλόγους και τις οργανώσεις ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων και τις ΜΚΟ της χωρικής τους αρμοδιότητας που δραστηριοποιούνται στο πεδίο, κατόπιν αλληλογραφίας που θα πραγματοποιήσουν με τους Δήμους και τις Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις (ΟΤΑ Α' & Β' βαθμού)¹⁶⁹. Η αρμοδιότητα αυτή σχετίζεται άμεσα με τη σύσταση και λειτουργία των ΣΕΜ, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 78 του Καλλικράτη μεταξύ των μελών του προβλέπονται εκπρόσωποι φορέων μεταναστών, καθώς και εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων (συνεπώς και Μ.Κ.Ο.), οι οποίοι αναπτύσσουν δράση σχετική με τα προβλήματα των μεταναστών.

Με το δεύτερο έγγραφο, η Δ/νση Κοινωνικής Ένταξης/ΥΠ.ΕΣ., απευθυνόμενη (μέσω των ΑΔ) στους νέους Καλλικρατικούς Δήμους, αναφερόταν αναλυτικά στην παρουσίαση του έργου, των στόχων, των τομέων παρέμβασης και των ενδεικτικών δράσεων του ΣΕΜ, τονίζοντας τη σημαντικότητα της δικτύωσης¹⁷⁰ και του διαλόγου μεταξύ ΣΕΜ και συλλόγων/οργανώσεων μεταναστών, προκειμένου να επιτευχθεί μέγιστο αποτέλεσμα σε κάθε σχετική πρωτοβουλία ενταξιακής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο. Επιπλέον επισημαίνονταν η δυνατότητα αξιοποίησης κτιρίων των Δήμων που πια δε χρησιμοποιούνται, όπως προέκυψε από τη μετάβαση από τους Καποδιστριακούς στους Καλλικρατικούς Δήμους, και αναφέρονταν ως πιθανές πηγές χρηματοδότησης, εκτός από τα ευρωπαϊκά κονδύλια που είχαν ήδη αναφερθεί στο προγενέστερο έγγραφο, επιπλέον πόροι, όπως ίδιοι πόροι ή/και υφιστάμενες δομές του Δήμου, καθώς και η εθελοντική πρωτοβουλία.

¹⁶⁹ Προς αυτήν την κατεύθυνση οι ΑΔ καλούνταν να αξιοποιήσουν τα παραδοτέα των δράσεων που υλοποιήθηκαν στο πλαίσιο Ετησίων Προγραμμάτων (Ε.Π.) του Ε.Τ.Ε. υπό τον τίτλο «Συγκέντρωση στοιχείων για Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (Μ.Κ.Ο.) και Συλλόγους Μεταναστών που δραστηριοποιούνται στην ελληνική επικράτεια» (Ε.Π. 2007) και «Δημιουργία Βάσης Δεδομένων για τις μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (Μ.Κ.Ο.) και τους Συλλόγους Μεταναστών» (Ε.Π. 2009). Για τα παραδοτέα των εν λόγω δράσεων, βλ. <http://galaxy.hua.gr/~metanastes> & <http://mko.nostos.org.gr> (τ.ε.13.2.2013).

¹⁷⁰ Τόσο μεταξύ τους όσο και με όλους τους εμπλεκόμενους φορείς στον τομέα της ένταξης και ιδιαιτέρως με τις Διευθύνσεις Αστικής Κατάστασης & Κοινωνικών Υποθέσεων των ΑΔ.

Αυτό που αξίζει να σχολιαστεί είναι ότι, οι τομείς παρέμβασης που προτείνονται¹⁷¹ στις ΑΔ ως οι άξονες γύρω από τους οποίους θα πρέπει να κινούνται οι εισηγήσεις του ΣΕΜ στο Δημοτικό Συμβούλιο, καλύπτουν όλο το φάσμα των δραστηριοτήτων των μεταναστών και βρίσκονται σε πλήρη εναρμόνιση με τις Κοινές Βασικές Αρχές που έθεσε το Κοινό Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα για την Ένταξη. Ομοίως οι ενδεικτικές δράσεις και παρεμβάσεις που προτείνονται στα ΣΕΜ είναι συναφή με τις δράσεις που προτείνονται τόσο σε ευρωπαϊκό (μέσω των Κ.Β.Α. για την ένταξη) όσο και σε εθνικό επίπεδο (μέσω του προσχεδίου της Εθνικής Στρατηγικής για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών). Η αντιστοίχιση αυτή αποτυπώνεται στο Παράρτημα 2 και αποδεικνύει στην ουσία το **ρόλο των ΣΕΜ ως θεσμικό εργαλείο για την εφαρμογή της ευρωπαϊκής πολιτικής για την ένταξη σε τοπικό επίπεδο.**

Τέλος, τον Ιούλιο του 2012 με πρωτοβουλία της Προϊσταμένης του Τμήματος Σχεδιασμού της Δ/νσης Κοινωνικής Ένταξης/ΥΠ.ΕΣ.¹⁷², εστάλη στους Προέδρους των έως τότε συσταθέντων ΣΕΜ¹⁷³ προσωπικό email, με το οποίο επιχειρούνταν μία πιο άμεση επικοινωνία και γνωριμία τόσο μεταξύ τους όσο και με στελέχη των ΑΔ, αλλά και του ΥΠ.ΕΣ. Για το λόγο αυτό επισυνάπτονταν στο email κατάλογος με στελέχη των ΑΔ με τα οποία τα μέλη ΣΕΜ θα μπορούσαν να επικοινωνήσουν απευθείας, καθώς και κατάλογος με τα στοιχεία επικοινωνίας των Προέδρων ΣΕΜ, προκειμένου να δοθεί έμφαση στην ανάγκη δικτύωσης όλων των εμπλεκόμενων στο πεδίο φορέων και την μεταξύ τους ανταλλαγή καλών πρακτικών και πληροφόρησης.¹⁷⁴ Παράλληλα προτρέπονταν οι Πρόεδροι των ΣΕΜ

¹⁷¹ Τομείς παρέμβασης:

- εργασία (ασφαλιστικά θέματα, ζητήματα ανανέωσης αδειών διαμονής, ένσημα, καταπολέμηση αδήλωτης εργασίας),
- υγεία (περίθαλψη, εργατικά ατυχήματα),
- στέγαση,
- εκπαίδευση,
- εκμάθηση της γλώσσας (ενισχυτική διδασκαλία, τμήματα ενηλίκων),
- ιατροφαρμακευτικές υπηρεσίες και υπηρεσίες φροντίδας (βρεφονηπιακοί σταθμοί),
- πολιτιστικές δραστηριότητες,
- συμμετοχή στα κοινά.

¹⁷² Η οποία παράλληλα έχει οριστεί και ως το εθνικό μας σημείο επαφής για την ένταξη (βλ. Κεφ.3.1.)

¹⁷³ Όπως αναφέρεται στο σχετικό email, έως τον Ιούλιο του 2012 είχαν συσταθεί 202 ΣΕΜ σε επίπεδο χώρας (στο σύνολο των 325 Δήμων). Ο κατάλογος με τα στοιχεία επικοινωνίας των 202 Προέδρων ΣΕΜ ο οποίος κοινοποιήθηκε σε αυτούς από τη Δ/νση Κοινωνικής Ένταξης/ΥΠ.ΕΣ. είχε προκύψει από αλληλογραφία της Δ/νσης με τα Τμήματα Κοινωνικών Υποθέσεων των εδρών των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, από απευθείας τηλεφωνική επικοινωνία με τους Δήμους, αλλά και από αξιοποίηση του παραδοτέου της δράσης που υλοποιήθηκε υπό το Ε.Π.2010 του με τίτλο «Δημιουργία δικτύου συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο μεταξύ κρατών μελών της Ε.Ε.».

¹⁷⁴ Επισημαίνονταν, δε, ότι ορισμένοι Δήμοι είναι εδώ και αρκετά χρόνια ενεργοί στην υλοποίηση δράσεων και την άσκηση πολιτικών ενίσχυσης της ένταξης μεταναστών και ενδεικτικά αναφέρονταν, ως best practices, στο νομό Αττικής: οι Δήμοι Αθηναίων, Κορυδαλλού, Αμαρουσίου και στο νομό

(και κατά προέκταση όλα τα μέλη του) να επικοινωνούν με Τμήματα Κοινωνικών Υποθέσεων και τα Τμήματα Αστικής Κατάστασης & Κοινωνικής Ένταξης των ΑΔ, που ούτως ή άλλως εκπροσωπούν το ΥΠ.ΕΣ. σε περιφερειακό επίπεδο, προκειμένου:

α) να τηρηθεί η διοικητική ιεραρχία και να ενεργοποιηθούν οι εν λόγω νεοσυσταθείσες υπηρεσίες και

β) να αποσυμφορηθεί η Δ/νση Κοινωνικής Ένταξης/Υπ.ΕΣ.

Τέλος, καθοδηγούνταν οι Πρόεδροι να λάβουν γνώση και να αξιοποιήσουν τα παραδοτέα των δράσεων των Ετησίων Προγραμμάτων του Ε.Τ.Ε.¹⁷⁵ που είτε είχαν υλοποιηθεί έως τότε είτε επρόκειτο να υλοποιηθούν, και βρίσκονται αναρτημένα στο σχετικό δικτυακό τόπο του ΥΠ.ΕΣ.¹⁷⁶

4.3.2. Ο ρόλος της Διεύθυνσης Οικονομικής και Αναπτυξιακής Πολιτικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών

Ενόψει της αναβάθμισης του ευρωπαϊκού και διεθνή ρόλου των Ο.Τ.Α. της χώρας, μέσω του Προγράμματος «Καλλικράτης», και με βασικό γνώμονα την ενίσχυση της επιχειρησιακής τους ικανότητας, των δυνατοτήτων συμμετοχής τους σε ευρωπαϊκά προγράμματα, της εν γένει ευρωπαϊκής και διεθνούς δικτύωσης και της ισότιμης συμμετοχής τους στη χάραξη των στρατηγικών και πολιτικών της ΕΕ, η Διεύθυνση Οικονομικής και Αναπτυξιακής Πολιτικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης/ΥΠ.ΕΣ. έκρινε σκόπιμη την έκδοση ενός μηνιαίου δελτίου, το πρώτο τεύχος του οποίου κυκλοφόρησε τον Ιούλιο

Θεσσαλονίκης: οι Δήμοι Θεσσαλονίκης, Παύλου Μελά, Κορδελιού Εύοσμου, Θέρμης και Νεάπολης-Συκεών.

¹⁷⁵ Πρόκειται για τις εξής δράσεις του Ε.Τ.Ε.:

1. «Ενημερωτική εκστρατεία για την προώθηση της ομαλής ένταξης των μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες» (Ε.Π.2009),
2. «Υποστήριξη της λειτουργίας των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών» (Ε.Π. 2009),
3. «Δημιουργία δικτύου συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο μεταξύ κρατών-μελών της Ε.Ε.» (Ε.Π. 2010)
4. «Παροχή τεχνικής υποστήριξης στα μέλη των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ), παροχή κατάρτισης στους εμπλεκόμενους σε αυτά σχετικά με τη λειτουργία των εν λόγω Συμβουλίων και διευκόλυνση της δικτύωσης και της ανταλλαγής καλών πρακτικών ανάμεσα στα μέλη τους» (Ε.Π. 2011),
5. «Ανάπτυξη δικτύου συνεργασίας μεταξύ εκπροσώπων των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών και άλλων συναφών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε επίπεδο Ε.Ε. και εκπροσώπων οργανώσεων μεταναστών σε ευρωπαϊκό επίπεδο» (Ε.Π. 2011) και
6. «Ανάπτυξη δικτύου συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο (Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών) μεταξύ κ-μ της Ε.Ε.» (Ε.Π. 2012).

Οι δράσεις αυτές να αναλυθούν περαιτέρω στο Κεφ. 4.4.2.

¹⁷⁶ <http://www.ypes.gr>, στο σύνδεσμο ΕΤΕ χαμηλά στην αρχική σελίδα.

του 2010, που θα καλύπτει διεθνή και ευρωπαϊκά θέματα άμεσου ενδιαφέροντος για την τοπική αυτοδιοίκηση.

Το Δελτίο Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεμάτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κυκλοφορεί σε ηλεκτρονική μορφή και έως τον Μάρτιο του 2013 έχουν κυκλοφορήσει συνολικά 33 τεύχη, τα οποία είναι αναρτημένα στην ιστοσελίδα του ΥΠ.ΕΣ.¹⁷⁷ Οι αποδέκτες του Δελτίου είναι οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις του κράτους, η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας (Κ.Ε.Δ.Ε.)¹⁷⁸ και η Ένωση Περιφερειών Ελλάδας (Ε.Ν.Π.Ε.)¹⁷⁹, ενώ παράλληλα κοινοποιείται σε πληθώρα άλλων Οργανισμών, όπως είναι τα Υπουργεία, η Μόνιμη Αντιπροσωπεία της Ελλάδας στις Βρυξέλλες, τα Α.Ε.Ι./Τ.Ε.Ι. της χώρας, η Ομοσπονδία Εθελοντικών Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων Ελλάδος, η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α. ΑΕ)¹⁸⁰, το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης¹⁸¹, Αναπτυξιακές εταιρίες, κ.α.¹⁸²

Τα Δελτία αυτά περιλαμβάνουν, σε γενικές γραμμές, τις κάτωθι θεματικές ενότητες:

- Ευρωπαϊκά και διεθνή προγράμματα χρηματοδότησης: Προθεσμίες, προσκλήσεις υποβολής προτάσεων, αποτελέσματα, ενδεικτικές δράσεις ελληνικών και ευρωπαϊκών Ο.Τ.Α.
- Καινοτόμες πρωτοβουλίες αλλοδαπών και ελληνικών Ο.Τ.Α.
- Ευρωπαϊκοί και Διεθνείς Οργανισμοί: Επικαιρότητα, εκδόσεις, δημοσιεύσεις, διαβουλεύσεις και αποφάσεις άμεσου ενδιαφέροντος για την τοπική αυτοδιοίκηση.
- Ευρωπαϊκά και διεθνή συνέδρια και σεμινάρια κατάρτισης για θέματα άμεσου ενδιαφέροντος για την τοπική αυτοδιοίκηση,

¹⁷⁷ <http://www.ypes.gr>, στο σύνδεσμο *Δελτίο Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεμάτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης* χαμηλά στην αρχική σελίδα. (http://www.ypes.gr/el/Ministry/Actions/DiethEuroThemOTA/deltiodiethnon_kai_europaikon_thematon, τ.ε.14/2/2013).

¹⁷⁸ <http://www.kedke.gr>

¹⁷⁹ <http://www.enpe.gr>

¹⁸⁰ <http://www.eetaa.gr>

¹⁸¹ <http://www.ita.org.gr/>

¹⁸² Το μηνιαίο Δελτίο Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεμάτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εκδίδεται μόνο σε ηλεκτρονική μορφή. Οποιοδήποτε άτομο ή οποιοσδήποτε Οργανισμός επιθυμεί να προστεθεί στη λίστα παραληπτών του Δελτίου, θα πρέπει να απευθυνθεί στην κάτωθι ηλεκτρονικής διεύθυνση: a.karvounis@ypes.gr. Επιπλέον για τον συνεχή εμπλουτισμό του δελτίου με καλές πρακτικές και δράσεις που υλοποιούνται σε εθνικό επίπεδο αλλά και για την καλύτερη δυνατή προβολή αυτών, τονίζεται σε κάθε τεύχος στους παραλήπτες, και ειδικά στις ΑΔ, τους Ο.Τ.Α. και τις Ενώσεις αυτών, να ενημερώνουν την αρμόδια Υπηρεσία του ΥΠ.ΕΣ. σε τακτική βάση και με ηλεκτρονικό τρόπο για οτιδήποτε αφορά στις διεθνείς συνεργασίες, δράσεις, εκδηλώσεις, συνέδριά τους αλλά και βέλτιστες πρακτικές και έργα τους στο πλαίσιο ευρωπαϊκών προγραμμάτων.

Με τον τρόπο αυτό, έχει προκύψει ένα πολύ χρήσιμο εργαλείο για όσους δραστηριοποιούνται στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης μεταναστών σε τοπικό επίπεδο (και συνεπώς και για τα μέλη των ΣΕΜ), καθώς μέσα από τα Δελτία δημιουργείται ένα δίκτυο δρώντων και κάποιος μπορεί:

- να πάρει ιδέες για δράσεις και προγράμματα που αφορούν στην ένταξη μεταναστών,
- να ενημερωθεί για τις πιθανές πηγές χρηματοδότησης και τα τρέχοντα ευρωπαϊκά προγράμματα και τις πρωτοβουλίες,
- να ενημερωθεί για τις βέλτιστες πρακτικές άλλων Δήμων της χώρας ή του εξωτερικού,
- να έρθει σε επαφή με άλλους εμπλεκόμενους στο πεδίο και να ανταλλάξει ιδέες, προτάσεις, συμπεράσματα.

Μια επισκόπηση των μέχρι τώρα εκδοθέντων Δελτίων αποδεικνύει ότι, θέματα που άπτονται της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών, είτε πρόκειται για συνέδρια ή έκδοση κάποιου εγχειρίδιου είτε για επιδοτούμενα προγράμματα, δράσεις ή άλλες πρωτοβουλίες, εντοπίζονται σχεδόν σε όλα τα τεύχη¹⁸³. Αξίζει να αναφερθούν τα παρακάτω:

- Ενδεικτική δράση του (πρώην) Δήμου Συκεών (νυν Δήμος Νεάπολης-Συκεών): «Κερδίζοντας ένα Μετάλλιο για την Ευρώπη» (Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα «Ευρώπη για τους πολίτες, 2007-2013»), με βασική ομάδα-στόχο τους μετανάστες και σκοπό την ενημέρωση-ευαισθητοποίηση του κοινού μέσω της διοργάνωσης τοπικών και διεθνών ποδοσφαιρικών αγώνων στις Συκιές Θεσσαλονίκης, οι οποίοι συντέλεσαν στην ανάπτυξη του σεβασμού και της ανεκτικότητας στην ποικιλομορφία (ο αθλητισμός ως μέσο κοινωνικής ενσωμάτωσης και ένταξης)¹⁸⁴).

- « Η Δημιουργία Υγιών Κοινοτήτων: Η περίπτωση της πόλης του Τουρίνο». Η ιταλική πόλη του Τουρίνο, με τη συμμετοχή του Δήμου Αμαρουσίου, στο πλαίσιο της κοινοτικής πρωτοβουλίας URBACT σύστησε μια τοπική υποστηρικτική ομάδα για την υγειονομική προστασία και την ένταξη των μεταναστών¹⁸⁵.

¹⁸³ Βλ. ενδεικτικά: «Απονομή Χρυσών Αστεριών σε Ευρωπαϊκά Σχέδια για τις Αδελφοποιήσεις Πόλεων και την Ενεργό Ιδιότητα του Πολίτη», (Πρωτοβουλία:) *Σχέδια Οργανώσεων της Κοινωνίας των Πολιτών*, Τεύχος 7^ο / Ιανουάριος 2011, σελ.17, «Πλουραλισμός, ένταξη και ιδιότητα του πολίτη (Πράγα, 11-13 Μαρτίου 2011)» (Συνέδριο), Τεύχος 9^ο / Μάρτιος 2011, σελ.12, «Το Διαπολιτισμικό Σχέδιο της Βαρκελώνης», Τεύχος 16^ο / Οκτώβριος 2011, σελ.24, «Διακρατικό Πρόγραμμα Δικτύωσης Πόλεων URBACT II: 3^η Πρόσκληση υποβολής προτάσεων για τη δημιουργία θεματικών δικτύων», Τεύχος 21^ο / Μάρτιος 2012, σελ.7, «Πόλεις της ένταξης, Άμστερνταμ, 8-9 Μαρτίου 2012» (Συνέδριο), Τεύχος 21^ο / Μάρτιος 2012, σελ.14, «CITYSTAR - Neighbourhood Management Berlin – Βερολίνο», Τεύχος 33^ο / Μάρτιος 2013, σελ.13-14, κ.α. Πηγή: όπ.π. Υποσημείωση 177.

¹⁸⁴ Τεύχος 10^ο / Απρίλιος 2011, σελ.6, όπ.π. Υποσημείωση 177.

¹⁸⁵ Τεύχος 12^ο / Ιούνιος 2011, σελ.23, όπ.π. Υποσημείωση 177.

- Ενδεικτική δράση (πρώην) Δήμου Καλυβίων Θορικού (νυν Δήμου Σαρωνικού): «Ανοιχτοί ορίζοντες στην εκπαίδευση» (Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα «Ευρώπη για τους πολίτες, 2007-2013»). Πρόκειται για ένα καινοτόμο πρόγραμμα εκμάθησης της γλώσσας υποδοχής σε παιδιά μεταναστών μέσα από τη μουσική και το τραγούδι.¹⁸⁶

- «Δίκτυο Δήμων και Περιφερειών για την Ένταξη». Την 1η Δεκεμβρίου 2011, η Επιτροπή CIVEX (Ιθαγένεια, Διακυβέρνηση, Θεσμικές και Εξωτερικές Υποθέσεις) της Επιτροπής των Περιφερειών (ΕτΠ), υιοθέτησε ομόφωνα το σχέδιο γνωμοδότησης του κ. Δημήτρη Καλογερόπουλου¹⁸⁷ αναφορικά με την ένταξη των μεταναστών από τρίτες χώρες στην ΕΕ. Η γνωμοδότηση, θεωρώντας το σεβασμό των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ως βασική αρχή, την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ως κατάλληλη μέθοδο, και την αύξηση των πιστώσεων ως αναγκαίο μέσο, προτείνει τη δημιουργία μίας στρατηγικής εταιρικής σχέσης μεταξύ της ΕτΠ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προκειμένου να διευκολυνθεί η ένταξη των μεταναστών και να προωθηθούν αποτελεσματικές πολιτικές. Η σχέση αυτή θα οικοδομηθεί με τη σύσταση ενός Δικτύου Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών για την Ένταξη που θα χρηματοδοτηθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και προβλέπεται να λειτουργήσει το 2012¹⁸⁸.

- «Θέσπιση πιλοτικού Δικτύου Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών για την ένταξη των μεταναστών». Σε συνέχεια των προηγούμενων προτάσεων της ΕτΠ για την ένταξη των μεταναστών από τρίτες χώρες¹⁸⁹, περιφερειακές και τοπικές αρχές από την Αγγλία, το Βέλγιο, τη Γερμανία, την Ελλάδα (Κ.Ε.Δ.Ε.), την Ισπανία, την Ιταλία, την Ουγγαρία, και τη Φιλανδία συμφώνησαν για τη σύσταση διευρωπαϊκού δικτύου που θα αναλάβει την εφαρμογή δράσεων προσαρμοσμένων στις ανάγκες των τοπικών κοινωνιών. Γί' αυτό το σκοπό, το δίκτυο έχει σχεδιάσει την εκπόνηση μοντέλων που θα διευκολύνουν την υλοποίηση πολιτικών ενσωμάτωσης και θα αποβλέπουν στην καλύτερη αντιμετώπιση των μεταναστευτικών προκλήσεων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποστηρίζει την πρωτοβουλία αυτή, επειδή εκτιμά ότι θα συμβάλλει στην εφαρμογή των κατάλληλων μέτρων για την ένταξη των μεταναστών¹⁹⁰.

- Ενδεικτική δράση Δήμου Αγ.Αναργύρων-Καματερού: Πολυγλωσσία στις Αστικές Κοινότητες («LUCIDE»), (Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα «Δια Βίου Μάθηση, 2007-2013»).

¹⁸⁶ Τεύχος 16^ο / Οκτώβριος 2011, σελ.8, όπ.π. Υποσημείωση 177.

¹⁸⁷ Δημοτικός Σύμβουλος στο Δήμο Αιγάλεω.

¹⁸⁸ Για πληροφορίες, βλ. <http://www.toad.cor.europa.eu/AgendaDocuments.aspx?pmi=ha5jDW%2bOWSGpcirQMWiKnRJusx56%2f3Xz6AGYeqmHsrM%3d>, (τ.ε.15/2/2013), Τεύχος 21^ο /Μάρτιος 2012, σελ.23, Πηγή: όπ.π. Υποσημείωση 177.

¹⁸⁹ βλ. Γνωμοδότηση ΕτΠ «Η Ανανεωμένη Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ένταξη» (2012/C113/04).

¹⁹⁰ Για πληροφορίες, βλ. <http://www.regioeuropa.net/2/91/&for=showpop&tid=1404&modonly=1> (τ.ε. 15/2/2013), Τεύχος 31^ο / Ιανουάριος 2013, σελ.22, Πηγή: όπ.π. Υποσημείωση 177.

Αντικείμενο προς εξέταση του LUCIDE¹⁹¹, για κάθε πόλη που θα συμμετέχει στο δίκτυο, θα αποτελέσουν ο τρόπος εκμάθησης της γλώσσας από τους μετανάστες της περιοχής, η υφιστάμενη, καθώς και η προγραμματισμένη πρακτική που θα ακολουθήσει ο φορέας στο θέμα της γλωσσικής και γενικότερης προσαρμογής των μεταναστών. Σκοπός του έργου είναι η παραγωγική διαχείριση της διαφορετικότητας και η ενδυνάμωση της κοινωνικής συνοχής, μέσω της υιοθέτησης καλύτερων τρόπων επικοινωνίας και αλληλοκατανόησης. Η συμμετοχή του Δήμου Αγ.Αναργύρων-Καματερού στο δίκτυο συνίσταται στη διεξαγωγή έρευνας σε τοπικό επίπεδο με θέμα την υφιστάμενη πολιτική που ακολουθείται στο θέμα εκμάθησης γλώσσας από τους μετανάστες, στην παρακολούθηση σεμιναρίων και συνεδρίων που θα διεξάγονται στις πόλεις-μέλη του δικτύου, στην ενημέρωση της σχετικής ιστοσελίδας του έργου¹⁹² αναφορικά με τις εξελίξεις στον τομέα αυτό και στην διοργάνωση workshop με συμμετέχοντες τους εκπροσώπους των μελών του δικτύου, αλλά και των φορέων της τοπικής κοινωνίας¹⁹³.

Το Υπουργείο Εσωτερικών, ως η επιτελική αρχή για την ολοκληρωμένη αναδόμηση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της χώρας, και κατά συνέπεια ως η εποπτεύουσα αρχή για την υλοποίηση και τη λειτουργία των ΣΕΜ, προέβη σε ολοκληρωμένες ενέργειες για τη διάδοση του νεοσύστατου θεσμού (ενημερωτικά έγγραφα, έκδοση μηνιαίου ηλεκτρονικού περιοδικού, σχεδιασμός και υλοποίηση σχετικών με το πεδίο δράσεων, κ.ο.κ.). Θα μπορούσε κάποιος να παρατηρήσει ότι, υπήρξε μια μικρή καθυστέρηση στο ρόλο που διαδραμάτισε η Δ/νση Κοινωνικής Ένταξης / ΥΠ.ΕΣ., καθώς το πρώτο έγγραφο που στην ουσία καθοδηγούσε τις νεοσυσταθείσες Υπηρεσίες των ΑΔ σχετικά με το ρόλο και την δράση των ΣΕΜ εστάλη μόλις τον Ιανουάριο του 2012, ένα χρόνο μετά την εφαρμογή του νόμου. Όμως, πρέπει να διευκρινιστεί, ότι η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη επέφερε τόσο δραστικές αλλαγές στη διοικητική διάρθρωση της χώρας, που είναι φυσικό τον πρώτο χρόνο από την εφαρμογή του, η προσοχή να πρέπει να εστιαστεί σε βασικά θέματα αναδιοργάνωσης δομών, ανακατανομής του προσωπικού, καθώς και στο ξεκαθάρισμα των παλιών και νέων αρμοδιοτήτων των Υπηρεσιών. Συνεπώς, επί της ουσίας, δεν υπήρχε σημαντική καθυστέρηση από πλευράς Υπουργείου, καθώς δεν θα ήταν και τόσο

¹⁹¹ Πρόκειται για ερευνητικό έργο, που σκοπό έχει τη δικτύωση ξένων πόλεων με θέμα τη σημασία της πολυγλωσσίας στον 21ο αιώνα και περιλαμβάνει τη διοργάνωση σεμιναρίων και workshops, καθώς και την ανάπτυξη κατευθυντήριων γραμμών για τις πόλεις που συμμετέχουν στο δίκτυο στον τομέα της εκπαίδευσης, του δημοσίου τομέα, της οικονομίας, κ.λπ. Συμμετέχουν συνολικά 16 φορείς, κυρίως πανεπιστήμια, ερευνητικά ινστιτούτα και φορείς του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα που ειδικεύονται σε θέματα πολυγλωσσίας. Η διάρκεια του έργου είναι 36 μήνες (από 01-12-2011 έως 30-11-2014).

¹⁹² <http://www.urbanlanguages.eu/>

¹⁹³ Τεύχος 32^ο / Φεβρουάριος 2013, σελ.16, όπ.π. Υποσημείωση 177.

εφικτό ούτε και προαπαιτούμενο να λειτουργήσει ο θεσμός των ΣΕΜ από τον πρώτο κιόλας μήνα.

Αυτό που πρέπει, όμως, να σχολιαστεί, όμως, είναι **το ζήτημα της διάχυσης της πληροφορίας**, από το κεντρικό στο τοπικό επίπεδο, μια διαδικασία που δυστυχώς στη χώρα μας παρουσιάζει σημαντικές δυσλειτουργίες. Με το συνολικό επανασχεδιασμό των επιπέδων διοίκησης της χώρας, βασικός στόχος του Καλλικράτη είναι η διασφάλιση της ισότιμης συμμετοχής των Δήμων, αλλά και των νέων αυτοδιοικούμενων Περιφερειών, ως πραγματικών εταίρων στη χάραξη και στο συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής στο πολυεπίπεδο μοντέλο διακυβέρνησης της ΕΕ¹⁹⁴. Επιπλέον οι νεοσυσταθείσες Υπηρεσίες των ΑΔ που ασχολούνται με θέματα κοινωνικής ένταξης καλούνται να διαδραματίσουν ένα νέο ρόλο, πολύ πιο επιτελικό και εποπτικό, από ότι ενδεχομένως είχαν έως τότε. Αυτό όμως προϋποθέτει ανάληψη μεγαλύτερων ευθυνών, καλή γνώση του αντικειμένου, ενεργό ρόλο, δραστηριοποίηση και πρωτοβουλία από πλευράς τους. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης και κατά την επαφή με τους Δήμους της Περιφέρειας Αττικής για την εκπόνηση της έρευνας πεδίου που θα παρουσιαστεί στο Κεφάλαιο 5, διαπιστώθηκε ότι αρκετοί Πρόεδροι των ΣΕΜ δεν γνωρίζουν ακόμη την ύπαρξη του μηνιαίου ηλεκτρονικού Δελτίου Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεμάτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης¹⁹⁵. Αυτό θέτει υπό αμφισβήτηση, αν γενικά τα έγγραφα του Υπουργείου Εσωτερικών φτάνουν, μέσω των ΑΔ στους Δήμους, πόσο μάλλον στα μέλη των ΣΕΜ. Ο στόχος του οργανωτικού εξορθολογισμού και της προσαρμογής του ελληνικού διοικητικού συστήματος στις ευρωπαϊκές προδιαγραφές μιας σύγχρονης πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, προκειμένου αφενός να αποσυμφορηθεί το κεντρικό κράτος, αφετέρου, δε, να έχουμε μια δημόσια διοίκηση εγγύτερη στον πολίτη¹⁹⁶, προϋποθέτει την απρόσκοπτη λειτουργία του παρακάτω σχήματος όχι μόνο σε θέματα ένταξης μεταναστών, αλλά εν γένει σε κάθε δημόσια πολιτική, που έχει κεντρική, αλλά και τοπική διάσταση.

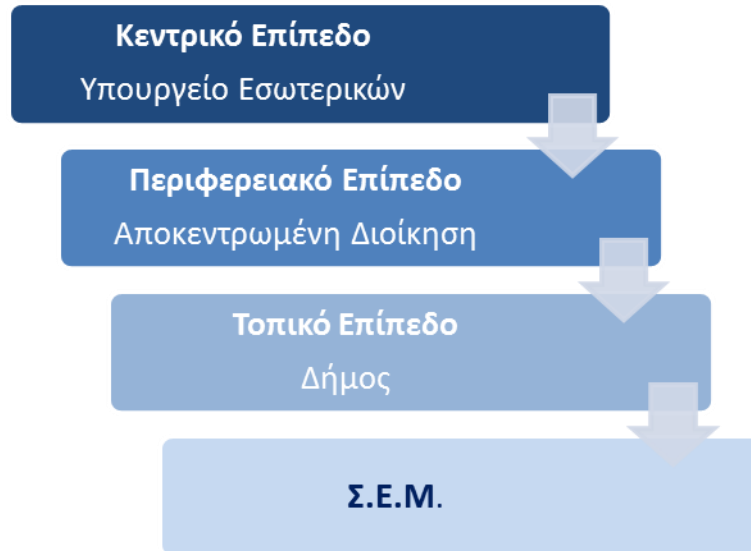
¹⁹⁴ Όπως αυτό, εξάλλου, αποτυπώθηκε στη Λευκή Βίβλο για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, η οποία υιοθετήθηκε από την Ολομέλεια της Επιτροπής των Περιφερειών στις 17 Ιουνίου του 2009.

¹⁹⁵ Το οποίο κυκλοφόρησε ταυτόχρονα με την ψήφιση του Καλλικράτη του Ιούλιου του 2010.

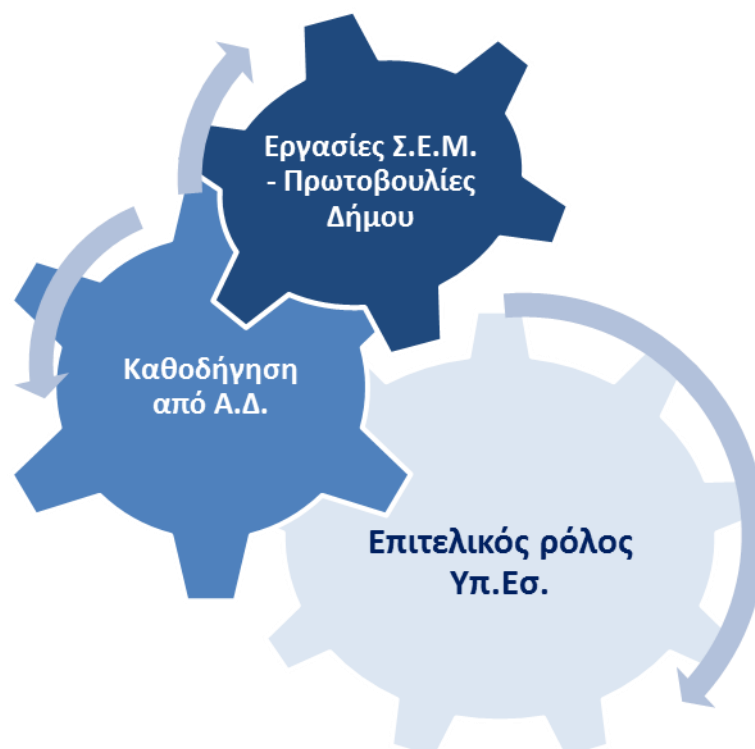
¹⁹⁶ Στόχοι που τονίζονται ιδιαίτερα και στην Αιτιολογική έκθεση του Καλλικράτη (σελ.1, 5-6).

Διάγραμμα 4: Μοντέλο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

Ροή Πληροφόρησης



Ροή εργασιών



4.4. Αποτίμηση του θεσμού των ΣΕΜ

4.4.1. Γενικά στοιχεία

Παρόλο που, όπως διαφάνηκε από τη διατύπωση του άρθρου 78 του Ν.3852/2010 και διευκρινίστηκε περαιτέρω με σχετικό έγγραφο της Διεύθυνσης Κοινωνικής Ένταξης του Υπουργείου Εσωτερικών που ακολούθησε¹⁹⁷, η σύσταση του ΣΕΜ είναι υποχρεωτική σε κάθε Δήμο της χώρας, έως τα τέλη του 2011 μόλις το 42% των δήμων είχε προβεί στη σύστασή του¹⁹⁸. Ένα χρόνο αργότερα, το ποσοστό αυτό είχε ανέλθει μόλις στο 67%. Η κατάσταση για το σύνολο των Δήμων της χώρας περιγράφεται συνοπτικά στον παρακάτω Πίνακα, ενώ στο Παράρτημα 3 έχουν καταγραφεί αναλυτικά οι Δήμοι της χώρας (ανά Αποκεντρωμένη Διοίκηση) που είχαν προβεί στη σύσταση ΣΕΜ έως τα τέλη του 2012.

Πίνακας 7: Η σύσταση των ΣΕΜ έως 31.12.2012

ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ (Α.Δ.)	ΣΥΝΟΛΟ ΔΗΜΩΝ	ΑΡΙΘΜΟΣ Σ.Ε.Μ.	ΠΟΣΟΣΤΟ Σ.Ε.Μ.
Α.Δ. Αττικής	66	33	50%
Α.Δ. Κρήτης	24	16	67%
Α.Δ. Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας & Ιονίων	52	43	83%
Α.Δ. Αιγαίου	43	24	56%
Α.Δ. Μακεδονίας-Θράκης	60	42	70%
Α.Δ. Ηπείρου-Δυτικής Μακεδονίας	30	27	90%
Α.Δ. Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας	50	34	68%
ΣΥΝΟΛΟ ΕΛΛΑΔΑΣ	325	219	67%

Ιδία επεξεργασία – Πηγή: Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης/ΥΠ.ΕΣ.

¹⁹⁷ Υπ'αρ.πρωτ.οικ.:23029/1.9.2011 έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών με θέμα: «Σύσταση Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) στους καλλικράτειους Δήμους», βλ. Κεφ.4.3.1.

¹⁹⁸ Πηγή: Δ/ση Κοινωνικής Ένταξης/ΥΠ.ΕΣ.

Όπως προκύπτει από τον παραπάνω Πίνακα, το μεγαλύτερο ποσοστό σύστασης ΣΕΜ παρατηρείται στην ΑΔ Ηπείρου-Δυτικής Μακεδονίας (27 από τους 30 Δήμους έχουν συστήσει ΣΕΜ), ενώ το μικρότερο στην ΑΔ Αττικής (μόνο οι μισοί Δήμοι, δηλ. 33 από τους 66 έχουν προβεί στη σύσταση ΣΕΜ). Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να γίνουν οι εξής παρατηρήσεις:

1. Θεωρητικά ο ρυθμός σύστασης των ΣΕΜ ήταν μεγαλύτερος κατά τα πρώτα έτη εφαρμογής του Καλλικράτη, διότι εφόσον επρόκειτο για νεοσύστατο θεσμό, υπήρχε μεγαλύτερη καθοδήγηση και παρότρυνση, αλλά και έλεγχος από το Υπουργείο Εσωτερικών. Πράγματι, κατόπιν επικοινωνίας με τη Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης, η οποία ως αρμόδια επιτελική αρχή παρακολουθεί και ελέγχει την εφαρμογή της εν λόγω μεταρρύθμισης, το 1^ο τρίμηνο του 2013 δεν έχει σημειωθεί περαιτέρω κίνηση όσον αφορά στη σύσταση νέων ΣΕΜ.
2. Η θητεία των μελών του ΣΕΜ έχει προταθεί να ακολουθεί τη θητεία των μελών της Οικονομικής Επιτροπής¹⁹⁹, είναι δηλαδή 2,5 έτη²⁰⁰. Αυτό σημαίνει ότι, ήδη από τα μέσα του 2012 είχε αρχίσει να λήγει η θητεία των μελών κάποιων ΣΕΜ²⁰¹ και εντός του 2013 αναμένεται να λήξει η θητεία ακόμη περισσότερων. Αυτό συνεπάγεται ότι, αν δεν υπάρξει αφενός η πολιτική βούληση από πλευράς Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου και αφετέρου η σχετική εποπτεία, παρότρυνση ή και πίεση από πλευράς Υπουργείου, ενδέχεται ο αριθμός των ΣΕΜ ανά τη χώρα στο τέλος του 2013 να είναι μικρότερος από αυτόν του 2012.

4.4.2. Χρηματοδότηση δράσεων που σχετίζονται με τα ΣΕΜ από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Πολιτών Τρίτων Χωρών (Ε.Τ.Ε.)

Ένα ΣΕΜ δεν σχεδιάζει ούτε υλοποιεί δράσεις, συνεπώς δεν μπορεί να είναι ο δικαιούχος σε ένα έργο που αφορά στην ένταξη των μεταναστών. Δεν έχει νομική υπόσταση, συνεπώς η ίδια η φύση και η δομή του δεν επιτρέπει μια τέτοιου είδους λειτουργία, αλλά δεν είναι και αυτός ο θεσμικός του ρόλος. Είναι ένα γνωμοδοτικό όργανο του Δήμου, μέσα από το οποίο θεσμοθετείται ένας χώρος διαλόγου μεταξύ ημεδαπών και

¹⁹⁹ Βλ. Φούσκας Θ. (επιστημονική επιμέλεια) (2011), *Οδηγός-Πλαίσιο Συγκρότησης Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ)*, Εκδόσεις Διονίκος, Μάιος 2011, σελ. 17. Διαθέσιμο στο <http://elearning.sem-ete.gr/> (τ.ε. 26.2.2013)

²⁰⁰ Άρθρο 175 του Ν.3852/2010.

²⁰¹ Όσων δηλαδή συστάθηκαν αρχές του 2011.

αλλοδαπών σε τοπικό επίπεδο, με σκοπό να έρθουν στην επιφάνεια τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες και να αναζητηθούν λύσεις, να προταθούν δράσεις και ενισχυθεί η κοινωνική συνοχή της τοπικής κοινωνίας.

Το πιο σημαντικό είναι ότι η πρόβλεψη της ίδρυσης των ΣΕΜ στην ελληνική κοινωνία με τη μεταρρύθμιση του Καλλικράτη ενεργοποίησε ένα σημαντικό κομμάτι ευρωπαϊκής χρηματοδότησης που στόχο είχε την ενίσχυση της λειτουργίας τους. Με άλλα λόγια, απορροφήθηκαν κονδύλια (ευρωπαϊκά και εθνικά), που στόχο είχαν την προώθηση του νεοσύστατου θεσμού με απώτερο (προφανώς) στόχο τη μελλοντική εδραίωσή του.

Καταρχήν το «Πολυετές Πρόγραμμα του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Πολιτών Τρίτων Χωρών για την περίοδο 2007-2013» που εκπονήθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών σε μια περίοδο προγενέστερη της θεσμοθέτησης του ΣΕΜ έκανε λόγο για *εθνική δραστηριοποίηση* (στον τομέα της ένταξης των μεταναστών) που λαμβάνει χώρα σε κεντρικό και σε περιφερειακό επίπεδο, αλλά και σε συνεργασία με την τοπική αυτοδιοίκηση. Μεταξύ των μέτρων που προτείνονταν σε τοπικό επίπεδο ήταν και η «Στενή συνεργασία με ομάδες/συντάξεις μεταναστών», καθώς και η «Σύσταση Άτυπων Συμβουλίων Κοινωνικής Πολιτικής, με τη συμμετοχή εκπροσώπων των αλλοδαπών»²⁰², προτάσεις που στην ουσία περιγράφουν έναν πρόδρομο των ΣΕΜ, αλλά σε μη θεσμοθετημένο ακόμη επίπεδο.

Επιπλέον το Πολυετές Πρόγραμμα του Ε.Τ.Ε. έθετε συγκεκριμένους επιχειρησιακούς στόχους, συγχρηματοδοτώντας δράσεις βάσει τεσσάρων προτεραιοτήτων²⁰³, όπως αυτές αποτυπώνονται ποσοστιαία στον Πίνακα 8:

²⁰² Βλ. «Πολυετές Πρόγραμμα του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών για την περίοδο 2007-2013», Υπουργείο Εσωτερικών, σελ.16-17.

²⁰³ Πρόκειται για τις εξής:

Προτεραιότητα 1: Υλοποίηση δράσεων που έχουν σχεδιαστεί για την εκπλήρωση των «Κοινών Βασικών Αρχών για την πολιτική κοινωνικής ένταξης των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση».

Προτεραιότητα 2: Ανάπτυξη δεικτών και μεθοδολογιών αξιολόγησης με σκοπό την αποτίμηση της προόδου, την προσαρμογή πολιτικών και μέτρων και τη διευκόλυνση του συντονισμού της συγκριτικής μάθησης.

Προτεραιότητα 3: Ανάπτυξη ικανοτήτων για πολιτικές ένταξης, συντονισμός και ανάπτυξη διαπολιτισμικών δεξιοτήτων των κρατών-μελών σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (εθνικό, περιφερειακό, τοπικό).

Προτεραιότητα 4: Ανταλλαγή εμπειριών, καλών πρακτικών και πληροφόρησης μεταξύ των Κρατών – Μελών αναφορικά με την ένταξη.

Κάθε προτεραιότητα υλοποιείται μέσα από επιμέρους Ειδικές Προτεραιότητες και Ενδεικτικές Δράσεις.

Πίνακας 8: Πολυετές Πρόγραμμα Ε.Τ.Ε. – Σχέδιο Χρηματοδοτικού Πλάνου (Ελλάδα)

Ετήσιο Ποσοστό Κατανομής της Κοινοτικής και Εθνικής Συμμετοχής στις 4 Προτεραιότητες							
Έτος	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Προτεραιότητα 1:	80%	50%	50%	60%	60%	60%	60%
Προτεραιότητα 2:		25%	25%	10%	10%	10%	10%
Προτεραιότητα 3:	20%	20%	20%	20%	10%	10%	10%
Προτεραιότητα 4:		5%	5%	10%	20%	20%	20%
ΣΥΝΟΛΟ	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Πηγή: «Πολυετές Πρόγραμμα του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών για την περίοδο 2007-2013», Υπουργείο Εσωτερικών, σελ.23.

Όπως προκύπτει, αρχικά είχε δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στην Προτεραιότητα 1, που αφορά στην υλοποίηση δράσεων που εκπληρώνουν τις Κοινές Βασικές Αρχές. Κάθε έτος η Προτεραιότητα 1 απορροφά το μεγαλύτερο ποσοστό της χρηματοδότησης και, επιπλέον, αποτελεί προαπαιτούμενο για την εφαρμογή των Προτεραιοτήτων 2, 3 και 4, για το λόγο αυτό συγκέντρωσε τη βασική χρηματοδότηση για το πρώτο έτος, το 2007. Επιπλέον, μελετώντας το Πολυετές Πρόγραμμα του Ε.Τ.Ε. είναι εμφανές ότι, εκτός από την Προτεραιότητα 2 (Ανάπτυξη δεικτών και μεθοδολογιών αξιολόγησης), που στην ουσία είναι υποστηρικτική της Προτεραιότητας 1, όλες οι Προτεραιότητες ενσωματώνουν δράσεις τοπικού χαρακτήρα. Άρα συνάγονται τα εξής βασικά συμπεράσματα:

1. Το Ε.Τ.Ε. αποτελεί το μέσο υλοποίησης των Κοινών Βασικών Αρχών για την ένταξη (δηλαδή οι Κ.Β.Α. έχουν κατ' ουσία διαμορφώσει τις Προτεραιότητες και τις Ενδεικτικές Δράσεις του Ε.Τ.Ε.)
2. Μέσα από τον προγραμματισμό του Ε.Τ.Ε. αναδεικνύεται ακόμη περισσότερο ο ρόλος του τοπικού στοιχείου στη χάραξη πολιτικών ένταξης μεταναστών.

Η κεντρική στρατηγική που έχει σχεδιαστεί και περιγραφεί στο Πολυετές Πρόγραμμα υλοποιείται μέσα από τις σχετικές δράσεις που έχουν προβλεφθεί στα επιμέρους Ετήσια Προγράμματα²⁰⁴. Έως τώρα έχουν εκπονηθεί 6 Ετήσια Προγράμματα (Ε.Π.): το Ε.Π. 2007, το Ε.Π. 2008, το Ε.Π. 2009, το Ε.Π. 2010, το Ε.Π. 2011 και ο Ε.Π. 2012. Το Ε.Π. 2013, το οποίο είναι και το τελευταίο της προγραμματικής περιόδου 2007-2013, έχει υποβληθεί και είναι

²⁰⁴ Το Πολυετές Πρόγραμμα του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών για την περίοδο 2007-2013, καθώς και τα επιμέρους Ετήσια Προγράμματα είναι διαθέσιμα στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών <http://www.ypes.gr>, στο link ΕΤΕ χαμηλά στην αρχική σελίδα (<http://ete.ypes.gr/polietes.html>, τ.ε.25/2/2013).

υπό έγκριση στην Επιτροπή από τον Ιανουάριο του 2013²⁰⁵. Στον Πίνακα 9 έχουν απομονωθεί και παρουσιάζονται συνοπτικά οι δράσεις των Ε.Π. που έχουν ως στόχο την προώθηση και διάδοση των ΣΕΜ.

Οι «δράσεις ΣΕΜ» ενσωματώνονται στις Προτεραιότητες 1 και 4, ακολουθώντας την ίδια λογική με το γενικότερο χρηματοδοτικό πλάνο του Ε.Τ.Ε.: τα πρώτα χρόνια ενισχύεται η Προτεραιότητα 1 (Υλοποίηση δράσεων που εκπληρώνουν τις Κοινές Βασικές Αρχές) και στην πορεία το βάρος μετακυλίζει στην Προτεραιότητα 4 (Ανταλλαγή εμπειριών, καλών πρακτικών και πληροφόρησης). Στο Ε.Π. 2009 ένα ποσοστό 15,18% από το συνολικό προϋπολογισμό των δράσεων πήγε για την ενίσχυση των ΣΕΜ, στο Ε.Π. 2010 το ποσοστό ανήλθε σε 4,69%, στο Ε.Π. 2011 προϋπολογίστηκε οι δράσεις προώθησης των ΣΕΜ να ανέρχονται στο 16,67% των συνολικών δράσεων, ενώ στο Ε.Π. 2012 το ποσοστό μπορεί να ανέλθει μέχρι και 11,57%²⁰⁶. Συνολικά, στο διάστημα 2009-2012, περίπου 2.054.004 ευρώ δαπανήθηκαν για δράσεις ενίσχυσης των ΣΕΜ, ενώ εκκρεμεί ακόμη και το (τελευταίο της προγραμματικής περιόδου 2007-2013) Ε.Π. 2013, όπου αναμένεται και εκεί να περιλαμβάνονται παρεμφερείς δράσεις υποστήριξης του θεσμού²⁰⁷.

²⁰⁵ Η περίοδος υλοποίησης των Ε.Π. ακολουθεί τον κανόνα του $n+2$, δηλαδή οι δράσεις που θα προγραμματιστούν στο τελευταίο Ε.Π. 2013 αναμένεται να υλοποιηθούν έως 30/6/2015. Ένα Ετήσιο Πρόγραμμα ακολουθεί εν γένει το κάτωθι διάγραμμα ροής ενεργειών:

Ετήσιο Πρόγραμμα Ε.Τ.Ε.



Σχεδιασμός/πρόταση δράσεων (**Τμήμα Σχεδιασμού**-Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης/ΥΠ.ΕΣ + Δημόσια Διαβούλευση)



Έγκριση από Ευρωπαϊκή Επιτροπή (μπορεί να παρέμβει σε κάποιους τομείς και να μεσολαβήσουν τροποποιήσεις του αρχικού σχεδίου)



Υιοθέτηση τελικού κειμένου του Ετησίου Προγράμματος



Υλοποίηση δράσεων: προκήρυξη έργων, επιλογή δικαιούχων, παρακολούθηση υλοποίησης, κ.ο.κ.

(**Τμήμα Εφαρμογής**-Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης/ΥΠ.ΕΣ)

²⁰⁶ Ανάλογα με τα έργα που θα προκηρυχθούν.

²⁰⁷ Σε επικοινωνίας με τη Δ/νση Κοινωνικής Ένταξης/ΥΠ.ΕΣ. αναφέρθηκε ότι, η απορροφητικότητα των εν λόγω προγραμμάτων είναι πολύ μεγάλη (φτάνει σχεδόν το 100%), συνεπώς τα ποσά που προϋπολογίστηκαν και παρουσιάζονται στον Πίνακα 9 είναι και κατά μεγάλη προσέγγιση αυτά που πραγματικά θα δαπανηθούν για τις συγκεκριμένες δράσεις.

Πίνακας 9: Σχέδιο Χρηματοοικονομικού Προϋπολογισμού Ε.Τ.Ε. – Δράσεις προώθησης και ενίσχυσης των ΣΕΜ

ΣΧΕΔΙΟ ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ Ε.Τ.Ε.				
ΔΡΑΣΕΙΣ ΠΟΥ ΣΧΕΤΙΖΟΝΤΑΙ ΜΕ ΤΑ ΣΕΜ				
	Συνολική δαπάνη Ε.Π. [α]	Συνολική δαπάνη δράσης [β]	% δράσης στο σύνολο του Ε.Π. [γ] = [β] / [α]	Κατάσταση δράσης
ΕΤΗΣΙΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 2009	3.465.443 €			
Προτεραιότητα 1: Υλοποίηση δράσεων που εφαρμόζουν τις "Κοινές Βασικές Αρχές για την ενταξιακή πολιτική των μεταναστών στην ΕΕ"				
Δράση 1.4.: Υποστήριξη της λειτουργίας των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών. Βασικοί στόχοι: 1) παροχή τεχνικής υποστήριξης στα μέλη ΣΕΜ 2) παροχή κατάρτισης στους εμπλεκόμενους στα ΣΕΜ σχετικά με τη λειτουργία τους, 3) ενσωμάτωση χρήσιμων πρακτικών και εμπειριών από άλλα κ-μ της ΕΕ		226.000 €	6,52%	Ολοκληρώθηκε
Δράση 1.5.: Ενημερωτική εκστρατεία για την προώθηση της ομαλής ένταξης των μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες. Βασικοί στόχοι: 1) Πληροφόρηση τοπικών κοινωνιών και π.τ.χ., 2) μείωση προκαταλήψεων, 3) ενίσχυση θετικής στάσης των τοπικών κοινωνιών απέναντι στους π.τ.χ.		300.000 €	8,66%	Ολοκληρώθηκε
ΣΥΝΟΛΟ ΔΡΑΣΕΩΝ Σ.Ε.Μ. ΣΤΟ Ε.Π.2009		526.000 €	15,18%	
ΕΤΗΣΙΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 2010	3.849.722 €			
Προτεραιότητα 4: Ανταλλαγή εμπειριών, καλών πρακτικών και πληροφοριών για την ένταξη μεταξύ των Κρατών Μελών.				
Δράση 4.1.: Δημιουργία δικτύου συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο μεταξύ κ-μ της ΕΕ. Βασικοί στόχοι: Δημιουργία δικτύου συνεργασίας από εκπροσώπους ΣΕΜ για ανταλλαγή καλών πρακτικών και πληροφόρησης, ανάπτυξη τοπικών δράσεων και προώθηση συνεργασίας.		180.674 €	4,69%	Ολοκληρώθηκε
ΣΥΝΟΛΟ ΔΡΑΣΕΩΝ Σ.Ε.Μ. ΣΤΟ Ε.Π.2010		180.674 €	4,69%	

ΕΤΗΣΙΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 2011	4.319.608 €			
Προτεραιότητα 1: Υλοποίηση δράσεων που εφαρμόζουν τις "Κοινές Βασικές Αρχές για την ενταξιακή πολιτική των μεταναστών στην ΕΕ"				
Δράση 1.2.: Ευαισθητοποίηση κοινωνίας υποδοχής σε θέματα που άπτονται της ένταξης των μεταναστών - ενδυνάμωση των νομίμως διαμενόντων π.τ.χ. ΕΡΓΟ Α': Παροχή τεχνικής υποστήριξης στα μέλη των ΣΕΜ, παροχή κατάρτισης στους εμπλεκόμενους σε αυτά σχετικά με τη λειτουργία των Συμβουλίων αυτών και διευκόλυνση της δικτύωσης, της ανταλλαγής καλών πρακτικών κ.λπ. ανάμεσα στα μέλη των ΣΕΜ		450.000 €	10,42%	Το έργο θα παραδοθεί έως 30/6/2013
Προτεραιότητα 4: Ανταλλαγή εμπειριών, καλών πρακτικών και πληροφοριών για την ένταξη μεταξύ των Κρατών Μελών.				
Δράση 4.1.: Δημιουργία Δικτύων συνεργασίας για θέματα μετανάστευσης και ένταξης. ΕΡΓΟ Β': Ανάπτυξη δικτύου συνεργασίας μεταξύ εκπροσώπων ΣΕΜ και άλλων παρόμοιων οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε επίπεδο ΕΕ και εκπροσώπων οργανώσεων μεταναστών σε ευρωπαϊκό επίπεδο.		270.000 €	6,25%	Το έργο θα παραδοθεί έως 30/6/2013
ΣΥΝΟΛΟ ΔΡΑΣΕΩΝ Σ.Ε.Μ. ΣΤΟ Ε.Π.2011		720.000 €	16,67%	
ΕΤΗΣΙΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 2012	5.422.370 €			
Προτεραιότητα 4: Ανταλλαγή εμπειριών, καλών πρακτικών και πληροφοριών για την ένταξη μεταξύ των Κρατών Μελών.				
Δράση 4.1.: Δημιουργία Δικτύων συνεργασίας για θέματα μετανάστευσης και ένταξης. Βασικοί στόχοι: 1) Ανταλλαγή καλών πρακτικών, εμπειριών και πληροφόρησης, 2) Ανάπτυξη δικτύου συνεργασίας εκπροσώπων ΣΕΜ & άλλων παρόμοιων οργανισμών σε επίπεδο ΕΕ.		627.330 €	11,57%	Αναμένεται η προκήρυξη των έργων
ΣΥΝΟΛΟ ΔΡΑΣΕΩΝ Σ.Ε.Μ. ΣΤΟ Ε.Π.2012		627.330 €	11,57%	
ΣΥΝΟΛΟ ΔΡΑΣΕΩΝ ΣΕΜ (Ε.Π. 2009-2012)		2.054.004 €		

* Η συνολική δαπάνη της δράσης προκύπτει από το άθροισμα της χρηματοδότησης από κοινοτικούς πόρους (75%) και από εθνικούς πόρους (25%). (0% η ιδιωτική συμμετοχή). Για τα Ε.Π. 2012 και 2013 προβλέπεται 95% κοινοτική συμμετοχή – 5% εθνική συμμετοχή, βλ. σελ. 37.

Ιδία επεξεργασία - Πηγές: Ε.Π. Ε.Τ.Ε. 2009, Ε.Π. Ε.Τ.Ε. 2010, Ε.Π. Ε.Τ.Ε. 2011, Ε.Π. Ε.Τ.Ε. 2012, Διαθέσιμα στο <http://ete.ypes.gr/> (τ.ε. 21/2/2013)

Από τις παραπάνω δράσεις, αυτές που είχαν ενταχθεί στο Ε.Τ.Ε. Ε.Π. 2009 και Ε.Τ.Ε. Ε.Π. 2010 έχουν ήδη υλοποιηθεί. Τα παραδοτέα τους εμφανίζονται στον παρακάτω Πίνακα:

Πίνακας 10: Υλοποιηθείσες δράσεις του Ε.Τ.Ε. για την προώθηση και ενίσχυση των ΣΕΜ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΤΑΜΕΙΟ ΕΝΤΑΞΗΣ – ΕΤΗΣΙΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ 2009-2010 (75% χρηματοδότηση από κοινοτικούς πόρους και 25% από εθνικούς)	
Ε.Π. Ε.Τ.Ε. 2009	
ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑ 1: Υλοποίηση δράσεων που εφαρμόζουν τις "Κοινές Βασικές Αρχές για την ενταξιακή πολιτική των μεταναστών στην ΕΕ"	
ΔΡΑΣΗ 1.4 – Υποστήριξη της λειτουργίας των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών.	
<u>ΤΕΛΙΚΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΣ</u>	
▪ Επιστημονική Εταιρεία για την Κοινωνική Συνοχή & Ανάπτυξη (ΕΠΕΚΣΑ) ▪ Εταιρεία Εκπαιδευτικές & Συμβουλευτικές Υπηρεσίες ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΑΕ	
<u>ΠΑΡΑΔΟΤΕΑ</u>	
1. Οδηγός-πλαίσιο συγκρότησης ΣΕΜ 2. Οδηγός καλών πρακτικών – Τα τοπικά ΣΕΜ των Ευρωπαϊκών χωρών 3. Εγχειρίδιο για τη σύσταση και λειτουργία των ΣΕΜ 4. Σχέδιο εσωτερικού κανονισμού λειτουργίας του ΣΕΜ 5. FAQ – Συχνές ερωτήσεις & απαντήσεις	
ΔΡΑΣΗ 1.5 – Ενημερωτική εκστρατεία για την προώθηση της ομαλής ένταξης των μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες	
<u>ΤΕΛΙΚΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΣ</u>	
Συντονιστής: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ)	
Εταίροι: BEE GROUP, Μ.Κ.Ο. PRAKSIS, Μ.Κ.Ο. Κ.Ε.Μ.Ο.Π., Τ.Ε.Ι. ΚΡΗΤΗΣ	
<u>ΠΑΡΑΔΟΤΕΑ</u>	
Αντικείμενο της δράσης ήταν η πραγματοποίηση ενημερωτικής εκστρατείας για την προώθηση της ομαλής ένταξης των μεταναστών σε δέκα (10) πόλεις της Ελλάδας: Αθήνα, Θεσσαλονίκη, Πάτρα, Λάρισα, Ηράκλειο Κρήτης, Γιάννενα, Ξάνθη, Πύργος, Βόλος και Καλαμάτα. Η ενημερωτική εκστρατεία περιλάμβανε: ημερίδες, ομιλίες, παρουσιάσεις, περίπτερα & φυλλάδια ενημέρωσης, διανομή φυλλαδίων, πολιτιστικά δρώμενα & παραστάσεις, παρουσιάσεις, προβολές, φωτογραφικό υλικό, αφίσες, ζωγραφιές παιδιών, κ.α.	

ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑ 4: Ανταλλαγή εμπειριών, καλών πρακτικών και πληροφοριών για την ένταξη μεταξύ των Κρατών Μελών.

Δράση 4.1.: Δημιουργία δικτύου συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο μεταξύ κ-μ της Ε.Ε

ΤΕΛΙΚΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΣ

Επιστημονική Εταιρεία για την Κοινωνική Συνοχή & Ανάπτυξη (ΕΠΕΚΣΑ)

Εταιρεία Εκπαιδευτικές & Συμβουλευτικές Υπηρεσίες ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΑΕ

ΠΑΡΑΔΟΤΕΑ

Στο πλαίσιο της δράσης υλοποιήθηκαν 3 διακρατικά και 13 Περιφερειακά Εργαστήρια,, από τις διαβουλεύσεις των οποίων προέκυψαν:

1. Πρακτικά Εργαστηρίων Διαβούλευσης
2. Τελική Συνθετική Έκθεση Υλοποίησης Δράσης (στα ελληνικά & στα αγγλικά)
3. Πρότυπο Σχέδιο Δράσης για τα ΣΕΜ

Ιδία επεξεργασία – Πηγές: 1) <http://elearning.sem-ete.gr/>, (Ε.Π. Ε.Τ.Ε. 2009 – Δράση 1.4) 2) <http://www2.ekke.gr/~reacgr/sem> (Ε.Π. Ε.Τ.Ε. 2009 - Δράση 1.5) 3) <http://sem-ete.gr> (Ε.Π. Ε.Τ.Ε. 2010 – Δράση 4.1)

Το Ε.Π. 2009 έπαιξε σημαντικό ρόλο στη διάδοση του νεοσύστατου θεσμού. Τα παραδοτέα του ολοκληρώθηκαν το 2011, συνεπώς αποτέλεσαν τον πρώτο «μπούσουλα» για τα μέλη που καλούνταν να αναλάβουν το νέο αυτό ρόλο.

Με τη Δράση 1.4 εκπονήθηκαν οδηγοί και εγχειρίδια για τη σύσταση και λειτουργία των ΣΕΜ, οι οποίοι συμπεριλάμβαναν ό,τι σχετικό υπήρχε γύρω από το αντικείμενο²⁰⁸, από το θεσμικό υπόβαθρο της δημιουργίας τους μέχρι και πρότυπο σχέδιο εσωτερικού κανονισμού λειτουργίας του ΣΕΜ, τον οποίο καλούνταν τα μέλη να θεσπίσουν. Παράλληλα μπήκε σε λειτουργία και Πλατφόρμα Τηλεκατάρτισης/Ασύγχρονης Τηλεκπαίδευσης, στην οποία ο κάθε ενδιαφερόμενος μπορούσε να αναζητήσει ό,τι διαθέσιμο υλικό υπήρχε σχετικά με τα παραδοτέα της Δράσης 1.4.²⁰⁹

Παράλληλα, αντικείμενο της Δράσης 1.5 ήταν η υλοποίηση ενημερωτικής εκστρατείας για την προώθηση της ομαλής ένταξης των μεταναστών στις δέκα (10) πόλεις της Ελλάδας που αναφέρονται στον Πίνακα 10. Σε κάθε πόλη, κεντρικός άξονας της δράσης ήταν το περίπτερο ενημέρωσης σχετικά με τις εκδηλώσεις και το ρόλο των ΣΕΜ, ενώ ταυτόχρονα

²⁰⁸ Ενδεικτικά αναφέρονται: Περιγραφή & Στόχοι ΣΕΜ, Διαδικασίες Συγκρότησης, Σύνθεση & Λειτουργία των ΣΕΜ, Σχέδια Δράσεις & Ενδεικτικές Παρεμβάσεις, Best Practices σε ευρωπαϊκό επίπεδο, Θεσμικό Πλαίσιο (ελληνικό και κοινοτικό), Ιστορία Μεταναστευτικής Πολιτικής, κ.α.

²⁰⁹ Η πλατφόρμα λειτουργεί ακόμη στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://elearning.sem-ete.gr> (τ.ε. 27.2.2013).

διανεμήθηκαν ενημερωτικά φυλλάδια (συνολικά 20.000 σε όλες τις πόλεις), σε πέντε γλώσσες (ελληνικά, αγγλικά, αλβανικά, αραβικά, ρώσικα). Οργανώθηκαν πενθήμερα εκδηλώσεων σε κάθε πόλη, τα οποία περιλάμβαναν μια σειρά εκδηλώσεων²¹⁰, δυστυχώς όμως η αποτίμηση που έγινε από το Υπουργείο Εσωτερικών φανερώνει ελλιπή συμμετοχή και φειδωλή ανταπόκριση ακόμη και από τους άμεσα συσχετιζόμενους με το θεσμό των ΣΕΜ²¹¹.

Στη συνέχεια, υπό το Ε.Π. Ε.Τ.Ε. 2010, υλοποιήθηκε η Δράση 4.1., βασικός στόχος της οποίας ήταν η δημιουργία ενός δικτύου συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο μεταξύ κρατών μελών της ΕΕ με συμμετοχή εκπροσώπων των ΣΕΜ τόσο από την Ελλάδα όσο και από το εξωτερικό. Η διαδικασία δημιουργίας του δικτύου ξεκίνησε μέσω επαφών (ηλεκτρονική αλληλογραφία και τηλεφωνική επικοινωνία) με εκπροσώπους ΣΕΜ λοιπών ευρωπαϊκών πόλεων και ευρωπαϊκών οργανισμών που ασχολούνται με ζητήματα ένταξης μεταναστών. Για τη διαδικασία αυτή της αναζήτησης των πλέον κατάλληλων ευρωπαϊκών φορέων ήταν πολύ σημαντική η αξιοποίηση της εμπειρίας των Δ'ΥΟ (2) αναδόχων εταιρειών (ΕΠΕΚΣΑ και ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΑΕ), οι οποίες είχαν υλοποιήσει και τη δράση 1.4/2009. Σκοπός της Δράσης 4.1./2010, ήταν η παροχή τεχνικής υποστήριξης, συμβουλευτικής και επιμόρφωσης στα μέλη των ΣΕΜ και στο προσωπικό των Δήμων που εμπλέκονται στην οργάνωση και λειτουργία των ΣΕΜ, καθώς και στην ανάδειξη των δυνατοτήτων και αρμοδιοτήτων των Συμβουλίων στη διαδικασία ένταξης των πολιτών τρίτων χωρών.

Μέσα από μία σειρά αλληλοενισχυόμενων δράσεων υλοποιήθηκαν τα κάτωθι:

²¹⁰ Συγκεκριμένα, σε κάθε πόλη πραγματοποιήθηκαν οι κάτωθι εκδηλώσεις:

- Εκδήλωση 1: Ημερίδα σχετικά με το ρόλο και τη συμμετοχή των ΣΕΜ στην κοινωνική ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών, όπου συμμετείχαν εκπρόσωποι των τοπικών αρχών και εκπρόσωποι μεταναστών.
- Εκδήλωση 2: Εκδήλωση με τίτλο «ο πολιτισμός των ανθρώπων». Στην εκδήλωση αυτή συμμετείχαν σύλλογοι και φορείς μεταναστών με μουσικά κι χορευτικά συγκροτήματα, ενώ επίσης υπήρχε πάγκος με παραδοσιακά φαγητά από κοινότητες μεταναστών.
- Εκδήλωση 3: Παραστάσεις – Θέατρα Δρόμου με θέμα: «Μετανάστης, χθες-σήμερα-αύριο»
- Εκδήλωση 4: Παραγωγή-Προβολή ντοκιμαντέρ με θέμα: «Σπάζοντας τα τείχη»
- Εκδήλωση 5: Εκπαιδευτική βιωματική δραστηριότητας με τη συμμετοχή σχολείων των περιοχών (πχ βιωματικά εκπαιδευτικά παιχνίδια για παιδιά, όπως ζωγραφική, κ.α.)

Γενικά, πληροφορίες για όλη τη δράση (οι εισηγήσεις των ημερίδων, φωτογραφίες, βίντεο, κ.λπ.) είναι διαθέσιμες στην ιστοσελίδα του Ε.Κ.Κ.Ε. <http://www2.ekke.gr/~reacgr/sem> (τ.ε. 27.2.2013).

²¹¹ Για παράδειγμα: στην ημερίδα που πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα στις 26/5/2011 (Ξενοδοχείο Τιτάνια) ο αριθμός των συμμετεχόντων που την παρακολούθησαν ήταν πολύ μικρός. Για την ημερίδα στην Ξάνθη, που πραγματοποιήθηκε στις 14/6/2011, δηλώθηκε από υπάλληλο της ΑΔ Μακεδονίας – Θράκης που την παρακολούθησε ότι, δεν υπήρχε μεγάλη προσέλευση κόσμου, ούτε καν μεταναστών, το κοινό απαρτιζόταν αποκλειστικά από μαθητές του προγράμματος «Οδυσσέας» της Γενικής Γραμματείας Δια Βίου Μάθησης. Ομοίως για την ημερίδα στη Λάρισα, η οποία πραγματοποιήθηκε στις 16.7.2011, δηλώθηκε ότι ήταν εμφανής η απουσία στελεχών της Αυτοδιοίκησης (παρόλο που είχαν προσκληθεί) και η πλειοψηφία των συμμετεχόντων ήταν μετανάστες. Οι εισηγήσεις, βέβαια, κρίθηκαν ως περιεκτικές και εμπεριστατωμένες και ο συντονισμός σχολιάστηκε ως άρτιος. (Πηγή: Δ/ση Κοινωνικής Ένταξης/ΥΠ.ΕΣ.)

- Τεχνική υποστήριξη στα μέλη ΣΕΜ και στο προσωπικό των Δήμων της χώρας μέσω της λειτουργίας helpdesk, εκπόνησης Οδηγών και Εγχειριδίων, καθώς και λειτουργίας ηλεκτρονικής πλατφόρμας διαδραστικής επικοινωνίας μεταξύ των μελών του Δικτύου, η οποία βασίστηκε και αξιοποίησε την πλατφόρμα elearning.sem-ete.gr, που αναπτύχθηκε στα πλαίσια της προηγούμενης δράσης 1.4/09 (τηλεκατάρτιση).²¹²
- Τρία (3) διακρατικά εργαστήρια, με συμμετοχή εκπροσώπων των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών που θα συμμετάσχουν στο Δίκτυο, για την ανάλυση επιτυχημένων παραδειγμάτων πολιτικών ένταξης των μεταναστών, την ανταλλαγή απόψεων και εμπειριών τόσο με τους εμπλεκόμενους στη λειτουργία των δομών όσο και τους άμεσα επωφελούμενους και τον κοινό σχεδιασμό πρότυπων τοπικών σχεδίων δράσης.
- Δεκατρία (13) εργαστήρια (workshops) σε όλες τις περιφέρειες της χώρας για την ανάπτυξη Δικτύων Μάθησης που σκοπό έχει την αποτελεσματική μεταφορά της τεχνογνωσίας που θα αναπτυχθεί στο σύνολο των ΣΕΜ της χώρας.

Κατά τη διάρκεια των 16 εργαστηρίων που υλοποιήθηκαν στο πλαίσιο της Δράσης 4.1./2010, και τα οποία παρουσιάζονται συνοπτικά στο Παράρτημα 4 (τόπος, χρόνος διεξαγωγής και συμμετέχοντες), διατυπώθηκαν σημαντικές παρατηρήσεις από τα μέλη ΣΕΜ, συζητήθηκαν τα προβλήματα και οι δυσχέρειες του νεοσύστατου θεσμού, ακούστηκαν οι εμπειρίες των ευρωπαίων εταίρων και τέθηκαν ζητήματα, όπως είναι η χρηματοδότηση των Δήμων, η συμμετοχή σε Δίκτυα, η δυνατότητα συνεργασίας με την ΕτΠ, κ.α.²¹³

Σημαντικό είναι επίσης το γεγονός, ότι στο πλαίσιο της Δράσης σχεδιάστηκε ένα ημι-δομημένο ερωτηματολόγιο με στόχο μια πρώτη προσπάθεια αποτύπωσης και αποτίμησης της λειτουργίας των ΣΕΜ των Δήμων της Ελλάδας. Συμπληρώθηκαν και συλλέχθηκαν 27 ερωτηματολόγια από αντίστοιχο αριθμό εκπροσώπων των Δήμων, που στην ουσία ήταν αυτοί οι οποίοι συμμετείχαν στα εργαστήρια²¹⁴, από τα οποία προέκυψαν σημαντικά πορίσματα σχετικά με τη σύσταση των μελών και τον τρόπο επιλογής τους, την

²¹² Στο δικτυακό τόπο της δράσης 4.1/2010 (<http://sem-ete.gr/index.php/en/>) είναι ο σύνδεσμος ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΣΥΓΧΡΟΝΗΣ ΤΗΛΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ στο κάτω μέρος της αρχικής σελίδας.

²¹³ Βλ. Πρακτικά Εργαστηρίων Διαβούλευσης, Δράση 4.1. – «Δημιουργία Δικτύου Συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο μεταξύ κρατών μελών της ΕΕ», Διαθέσιμο στο <http://sem-ete.gr/index.php/en/2012-06-21-08-53-32/2012-10-10-07-48-29> (τ.ε.28/2/2013).

²¹⁴ Πρόκειται για τους εξής Δήμους: Αγ. Δημήτριος, Αθήνα, Αιγάλεω, Αμαρούσιο, Άργος-Μυκήνες, Βόλος, Γαλάτσι, Διδυμότειχο, Διόνυσος, Δοξάτο, Ευρώτας, Ζωγράφου, Ηράκλειο (Κρήτης), Θεσσαλονίκη, Ιωάννινα, Καστοριά, Καβάλα, Κορδελιό-Εύοσμος, Κορυδαλλός, Μήλος, Νέα Σμύρνη, Πάτρας, Πειραιάς, Ρέθυμνο, Τρίκαλα, Χαϊδάρη, Χαλάνδρι.

αντιπροσωπευτικότητα και την εκπροσώπηση των μεταναστών στο Δήμο, αλλά και στο ΣΕΜ, τη χρηματοδότηση, τις συνεδριάσεις, τις συνεργασίες με άλλους φορείς, τις δράσεις ΣΕΜ, την εκτίμηση γενικότερων ζητημάτων ένταξης, κ.α.²¹⁵

Μέσω του ερωτηματολογίου, αλλά και των παρεμβάσεων των εκπροσώπων των ΣΕΜ στα εργαστήρια που διεξήχθησαν αναδείχτηκαν τα κάτωθι βασικά ζητήματα που αφορούν στην λειτουργία των ΣΕΜ στην Ελλάδα²¹⁶:

- Έλλειψη πόρων- Αυτόνομου προϋπολογισμού
- Διοικητική αδυναμία και γραφειοκρατία
- Πρακτικές αδυναμίες συμμετοχής των μελών των μεταναστευτικών ομάδων
- Αδυναμίες στην αντιπροσωπευτικότητα των μεταναστευτικών κοινοτήτων
- Απροθυμία συγκρότησης και υποστήριξης της λειτουργίας των ΣΕΜ
- Ανάγκη για πολυεπίπεδη δικτύωση

Ως κατακλείδα του ερωτηματολογίου και των εργαστηρίων εκπονήθηκε επίσης Πρότυπο Σχέδιο Δράσης για τα ΣΕΜ σε 4 (+1) βήματα.²¹⁷

Όσον αφορά στο Ε.Π. 2011, και στα δύο (2) έργα που υλοποιούνται κατά την τρέχουσα περίοδο (Δράση 1.2./2011 και Δράση 4.1./2011), δικαιούχοι είναι και πάλι οι εταιρείες Διάσταση ΑΕ και ΕΠΕΚΣΑ²¹⁸, η δε παράδοση των ενταγμένων έργων αναμένεται να γίνει έως τα τέλη Ιουνίου 2013.

Σε συνάντηση στελεχών του Τμήματος Σχεδιασμού και του Τμήματος Εφαρμογής της Διεύθυνσης Κοινωνικής Ένταξης του ΥΠ.ΕΣ., που έλαβε χώρα τον Οκτώβριο του 2012, με σκοπό τη συγκέντρωση παρατηρήσεων και την αποτίμηση των υλοποιημένων έργων υπό το Ε.Τ.Ε. που αφορούν στα Σ.Ε.Μ. έγιναν οι εξής παρατηρήσεις:

1. Χρειάζεται βελτίωση της αμφίδρομης επικοινωνίας των δύο (2) ανωτέρω Τμημάτων, καθώς i) το Τμήμα Εφαρμογής δεν συμμετέχει στον αρχικό σχεδιασμό (εκπόνηση ετήσιου προγράμματος, σχεδιασμός δράσεων, κ.ο.κ.), οπότε δεν είναι εκ των προτέρων γνωστό το κατά πόσο είναι εφικτά και υλοποιήσιμα αυτά που σχεδιάζονται και ii) το Τμήμα Σχεδιασμού δεν παίρνει feedback για την εφαρμογή αυτών που σχεδίασε, οπότε σε πολλές περιπτώσεις δεν γνωρίζει τι προβλήματα

²¹⁵ Βλ. *Τελική Συνθετική Έκθεση Υλοποίησης Δράσης*, Δράση 4.1. – «Δημιουργία Δικτύου Συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο μεταξύ κρατών μελών της ΕΕ», σελ.30-57. Διαθέσιμο στο <http://sem-ete.gr/index.php/en/2012-06-21-08-53-32/2012-10-10-07-48-29> (τ.ε.28/2/2013).

²¹⁶ Βλ. όπ.π. σελ. 58-64.

²¹⁷ Βλ. Πρότυπο Σχέδιο Δράσης για τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών, Δράση 4.1. – «Δημιουργία Δικτύου Συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο μεταξύ κρατών μελών της ΕΕ».. Διαθέσιμο στο <http://sem-ete.gr/index.php/en/2012-06-21-08-53-32/2012-10-10-07-48-29> (τ.ε.28/2/2013).

²¹⁸ Στο 2^ο έργο συνδικαιούχος είναι και η Αναπτυξιακή Εταιρεία Μηχανογράφησης και Επιχειρησιακών μονάδων ΟΤΑ (ΔΑΕΜ ΑΕ) του Δ.Αθηναίων.

προκύπτουν στην πράξη, αν τελικά λειτούργησε η υλοποιηθείσα δράση, καθώς και τι θα πρέπει να αποφευχθεί ή να επιδιωχθεί κατά τον επόμενο σχεδιασμό.

2. Το θέμα ότι, άλλος είναι ο ανάδοχος ενός έργου (π.χ. το Υπουργείο Εσωτερικών) και άλλος ο δικαιούχος του (π.χ. ΚΕΚ Διάσταση) συνεπάγεται ότι, ο ανάδοχος-ΥΠ.ΕΣ (που στην προκειμένη περίπτωση είναι η ίδια η επιτελική αρχή της ένταξης των μεταναστών και συνεπώς του ελέγχου της λειτουργίας των ΣΕΜ), δεν μπορεί να διαχειριστεί, να επεκτείνει και να αξιοποιήσει περαιτέρω το έργο (για παράδειγμα αυτό συνέβη με τη δημιουργία της Ηλεκτρονικής Πλατφόρμας Τηλεκατάρτισης/Ασύγχρονης Τηλεκπαίδευσης – Δράση 1.4/2009, στην οποία το ΥΠ.ΕΣ. δεν είχε δικαίωμα διαχείρισης). Ως εκ τούτου, πολλά από τα έργα, εφόσον παραδοθούν, μετά δεν μπορούν να αξιοποιηθούν περαιτέρω.
3. Το χρονοδιάγραμμα μιας δράσης που σχεδιάζεται στο πλαίσιο του Ε.Τ.Ε., αφήνει πολύ λίγο χρόνο στο δικαιούχο για την υλοποίηση των δράσεων, εις βάρος της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας του έργου σε πολλές περιπτώσεις. Η δράση τελικά, λόγω των πολλών γραφειοκρατικών αγκυλώσεων και της αυστηρής και πολύπλοκης διαδικασίας που ακολουθείται, υλοποιείται σε πολύ στενά χρονικά πλαίσια²¹⁹.
4. Απουσιάζει το κομμάτι της αξιολόγησης της υλοποιηθείσας δράσης.

Το Υπουργείο Εσωτερικών, λαμβάνοντας υπόψη την ανωτέρω εμπειρία και αποτίμηση, οφείλει να κινηθεί στην κατεύθυνση των βελτιώσεων και της υπέρβασης των αγκυλώσεων που δημιουργούνται, προκειμένου οι δράσεις που υλοποιούνται εν γένει, αλλά και σχετικά με τα ΣΕΜ εν προκειμένω, να έχουν τη βέλτιστη δυνατή χρησιμότητα, αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα.

²¹⁹ Είναι μια παρατήρηση που επιβεβαιώθηκε και από το Δ.Αθηναίων, ο οποίος συμμετείχε ως δικαιούχος σε σχετική δράση του Ε.Τ.Ε. (βλ. Κεφ. 5.2.3.)

4.5. Βέλτιστες πρακτικές (Best Practices)

Ο θεσμός των ΣΕΜ είναι μία πολύ πρόσφατη καινοτομία στο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο. Είναι φυσικό να μην μπορεί να γίνει ολοκληρωμένη αποτίμηση αυτή τη στιγμή, καθώς ούτε όλοι οι Δήμοι έχουν προβεί στη σύσταση ΣΕΜ, αλλά και οι περισσότεροι από αυτούς που έχουν συστήσει, είναι σε στάδιο «αυτοπροσδιορισμού», καθώς αναζητούν το ρόλο, τους στόχους και τις δυνατότητές τους μέσα από την καθοδήγηση και τις οδηγίες που δίδεται από αρμόδιες αρχές, όπως το Υπουργείο Εσωτερικών, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης, κ.λπ.²²⁰

Για να αξιολογηθεί πραγματικά ο ρόλος και η αποτελεσματικότητα ενός ΣΕΜ και να διαπιστωθεί αν όντως συνεισφέρει στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών που ζουν στα όρια της χωρικής αρμοδιότητας του εκάστοτε Δήμου, απαιτείται να γίνει έρευνα πεδίου σε κάθε Δήμο της χώρας χωριστά, προκειμένου να αξιολογηθούν όλες οι εκείνοι οι παράμετροι που σχετίζονται με αυτό: από τη δομή και σύστασή του έως τις δράσεις που έχει προτείνει προς υλοποίηση στο αντίστοιχο Δημοτικό Συμβούλιο. Είναι προφανές ότι αυτό είναι μια εργασία που υπερβαίνει τα όρια και τις δυνατότητες της παρούσας μελέτης. Εντούτοις στο Κεφάλαιο 5, όπου παρουσιάζεται η έρευνα πεδίου που έγινε και αφορά στους Δήμους της Περιφέρειας Αττικής, έχει επιλεγεί ο Δ.Αθηναίων ως best practice και αναλύεται περαιτέρω²²¹.

Αυτό που κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί στην παρούσα υποενότητα είναι ότι, υπάρχουν παραδείγματα Δήμων της χώρας, που παρουσίαζαν κινητοποίηση και ενεργό συμμετοχή σε δράσεις ένταξης μεταναστών, ακόμη και πριν τη θεσμοθέτηση των ΣΕΜ το 2010. Ακολούθως αναφέρονται κάποιες καλές πρακτικές, όχι των ΣΕΜ, αλλά των Δήμων που παρουσιάζουν δραστηριοποίηση στον τομέα της ένταξης μεταναστών:

➤ **Δήμος Αθηναίων**

Ο Δήμος Αθηναίων έχει να παρουσιάσει τις κάτωθι καλές πρακτικές²²²:

«Κέντρο Εξυπηρέτησης Αλλοδαπών»: Είναι το πρώτο που λειτούργησε στην Ελλάδα το 2004, υιοθετώντας την αρχή «ένα σημείο-πολλαπλή εξυπηρέτηση», που αρκετά χρόνια

²²⁰ Να επισημανθεί το γεγονός, ότι η ευρωπαϊκή εμπειρία πάνω στο αντικείμενο ξεκινά σε ορισμένες χώρες από τη δεκαετία του '70, όπως προαναφέρθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο.

²²¹ Βλ. Κεφ.5.2.3.

²²² Πηγή: Αλειφέρη Π.,2012, (εισήγηση ΙΝ.ΕΠ.).

αργότερα θα πάρει τη μορφή του one-stop-shop στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.²²³ Το 2008 ιδρύθηκε στο πλαίσιο του Κέντρου Εξυπηρέτησης και το Διαπολιτισμικό Κέντρο.

«Η Μαμά Μαθαίνει Ελληνικά»: Το Διαπολιτισμικό Κέντρο σε συνεργασία με το Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής (Ι.ΜΕ.ΠΟ.) σχεδίασε και υλοποίησε το 2008 ένα πρόγραμμα εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας για τις αλλοδαπές μητέρες των παιδιών που ήταν εγγεγραμμένα στους δημοτικούς παιδικούς σταθμούς, και όσο οι μητέρες παρακολουθούσαν τα μαθήματα γλώσσας, τα παιδιά απασχολούνταν δημιουργικά σε διπλανή αίθουσα. Κατά τα έτη 2008-2010 έχει υπολογιστεί, ότι συνολικά 1.635 μητέρες παρακολούθησαν το πρόγραμμα.

«Συμμετοχή σε Δίκτυα»: Ο Δήμος μέσω του Διαπολιτισμικού Κέντρου συμμετέχει ενεργά ως μέλος στα δύο σημαντικότερα ευρωπαϊκά δίκτυα πόλεων, το EUROCITIES και το CLIP²²⁴.

➤ **Δήμος Κορυδαλλού**

Ο Δήμος Κορυδαλλού έχει παρουσιάσει τις κάτωθι καινοτομίες:

«Δημιουργία Μητρώου Μεταναστών»: Πρόκειται για μια πρωτοβουλία που υλοποιήθηκε το 2007 χάρη στην εθελοντική εργασία υπαλλήλων του Δήμου και τη συνεργασία μεταναστευτικών οργανώσεων της περιοχής²²⁵. Η δημιουργία του ηλεκτρονικού μητρώου ψηφιοποίησε και συστηματοποίησε τα δεδομένα του αρχείου που τηρούνταν σε έντυπη μορφή, λύνοντας έτσι σειρά προβλημάτων. Για πρώτη φορά δόθηκε η ευκαιρία της πλήρους καταγραφής στοιχείων σχετικών με τον αριθμό και τα χαρακτηριστικά του αλλοδαπού πληθυσμού που διαμένει στην περιοχή αρμοδιότητας του

²²³ Βλ. Ν.4018/2011, Κεφ.4.1.1.

²²⁴ Συγκεκριμένα από το 2009 το Διαπολιτισμικό Κέντρο συμμετέχει ενεργά στις ομάδες εργασίας του CLIP και στις θεματικές ενότητες:

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

Στο EUROCITIES ο Δήμος συμμετέχει ενεργά σε ομάδες εργασίας, προγράμματα και εκδηλώσεις ανταλλαγής εμπειριών και γνώσεων. Αξίζει να αναφερθεί πως ο Δήμος Αθηναίων μαζί με άλλες 16 ευρωπαϊκές πόλεις το Φεβρουάριο του 2010 συμμετείχαν στο συνέδριο "Integrating Cities" του Λονδίνου, το οποίο οδήγησε στην υπογραφή της «Χάρτας Ένταξης στις Πόλεις», η οποία σηματοδοτεί μία μορφή αυτοδέσμευση μεγάλων ευρωπαϊκών πόλεων για τη διασφάλιση ίσων ευκαιριών και την κατάργηση των διακρίσεων στη ζωή στις πόλεις.

²²⁵ Θα πρέπει να τονιστεί πως η πρωτοβουλία του υπεύθυνου για θέματα μετανάστευσης του Δήμου Κορυδαλλού, κ. Θωμάκου, βρήκε συμπαράσταση και υλοποιήθηκε χάρη στη συμμετοχή υπαλλήλων του γραφείου Αλλοδαπών και «Τ.Π.Ε. και Στατιστικής» του Δήμου, οι οποίοι εργάζονταν για το έργο αυτό και εκτός του ωραρίου τους σε εθελοντική βάση.

Δήμου, προκειμένου να καταστούν εφικτά α. η εξαγωγή στατιστικών στοιχείων και β. ο σχεδιασμός και η ανάληψη πρωτοβουλιών, καθώς και η αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη υλοποίηση προγραμμάτων και δράσεων για μετανάστες. Το μητρώο εξακολουθεί να επικαιροποιείται σε ετήσια βάση²²⁶.

«Σύσταση δημοτικού συμβουλίου μεταναστών ως άτυπος θεσμός ήδη από το 2009».

Στο πλαίσιο αυτό, συγκαλούνταν γενική συνέλευση μεταναστών βάσει ηλεκτρονικού μητρώου, προϋπήρχε συνεργασία με ΜΚΟ και μεταναστευτικές ομάδες, είχε γίνει ήδη αναδιάρθρωση του Γραφείου Αλλοδαπών και οργανώνονταν δράσεις κοινωνικού περιεχομένου, όπως για παράδειγμα Φεστιβάλ εθνικών κοινοτήτων²²⁷.

➤ **Δήμος Αμαρουσίου**²²⁸

Οι καλές πρακτικές του Δήμου Αμαρουσίου συνοψίζονται στις κάτωθι²²⁹:

«Μαθήματα Γλώσσας από συνταξιούχους εθελοντές»: Η εφαρμογή μιας τέτοιας πρακτικής συμβάλει στην ανάπτυξη της αλληλεγγύης μεταξύ των γενεών και των αλλοεθνών και διευκολύνει την τυχόν οικονομική δυστοκία του φορέα υλοποίησης, καθώς βασίζεται στην εθελοντική συμμετοχή. Ο Δήμος παραχωρεί το χώρο των ΚΑΠΗ και αναγνωρίζοντας την προσφορά των εθελοντών τους βραβεύει σε ειδική εκδήλωση κάθε χρόνο.

«Διαδημοτικό Δίκτυο Υγείας & Κοινωνικής Αλληλεγγύης Ο.Τ.Α»: Η ιδέα σύστασής του ξεκίνησε από το Δήμο Αμαρουσίου το 2005 και σήμερα, με τη συνένωση 3 δικτύων,²³⁰ έχει προκύψει το Εθνικό Διαδημοτικό Δίκτυο Υγιών Πόλεων - Προαγωγής Υγείας²³¹, το οποίο αριθμεί ως μέλη του 140 Καλλικρατικούς Δήμους. Μέσω του δικτύου, το οποίο ως βασικό στόχο έχει την προώθηση ολοκληρωμένων πολιτικών και δράσεων στο πεδίο της Δημόσιας Υγείας, εκπρόσωποι της Τ.Α. από όλη τη χώρα συνδιαμορφώνουν τοπικές πολιτικές υγείας και συμμετέχουν σε ανάλογες πρωτοβουλίες και προγράμματα²³². Θα πρέπει να σημειωθεί

²²⁶ Πηγή: ό.π. Υποσημείωση 222.

²²⁷ Βλ. Σαρρής Ν.(παρουσίαση), «Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών στο πλαίσιο της Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής», ΕΚΚΕ, διαθέσιμο στο <http://www2.ekke.gr/~reacgr/sem> (τ.ε. 28/2/2013)

²²⁸ Πηγή: ό.π. Υποσημείωση 222.

²²⁹ Πηγή: ό.π. Υποσημείωση 222.

²³⁰ Του Διαδημοτικού Δικτύου Υγείας & Κοινωνικής Αλληλεγγύης Ο.Τ.Α. που ιδρύθηκε το 2005, του Εθνικού Δικτύου Δήμων Προαγωγής Υγείας που ιδρύθηκε το 2007 και του Εθνικού Δικτύου Υγιών Πόλεων που ιδρύθηκε το 1994.

²³¹ Πηγή: <http://www.ddy.gr/>

²³² Τα οφέλη που προκύπτουν για κάθε Δήμο μέλος είναι πολλά και ποικίλα. Ενδεικτικά αναφέρονται:

πως οι υπηρεσίες του Δικτύου παρέχονται δωρεάν, στη βάση της «αρχής της ίσης μεταχείρισης και πρόσβασης» γηγενών και αλλοδαπών, χωρίς να εξετάζονται κριτήρια εισοδηματικά, εντοπιότητας κ.ά. Τον Ιούνιο του 2010 το Δίκτυο πιστοποιήθηκε από τον Παγκόσμιο Οργανισμό Υγείας ως ένα Εθνικής εμβέλειας Δίκτυο Πόλεων που ακολουθεί τα πρότυπα του Π.Ο.Υ.

➤ **Δήμος Συκεών-Νεάπολης²³³ (Θεσσαλονίκη)**

«Σχολείο Εκμάθησης Ελληνικής Γλώσσας για Μετανάστες»: λειτουργεί σε συνεργασία του Δήμου Συκεών και της Παιδαγωγικής Σχολής του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης από το 2009. Στα δυο πρώτα χρόνια λειτουργίας του σχολείου φοίτησαν 110 άτομα από 15 διαφορετικές χώρες. Σύμφωνα με το πρόγραμμα αυτό, εκπαιδευτικοί εξειδικευμένοι στη διδασκαλία της ελληνικής γλώσσας παραδίδουν δωρεάν μαθήματα²³⁴, τα οποία διαρκούν έξι (6) μήνες και ολοκληρώνονται σε 120 ώρες, σε μετανάστες του Δήμου, ηλικίας 20-40 ετών.

«Κέντρα Συμβουλευτικών Σταθμών»: Τα κέντρα αυτά είχαν συσταθεί και λειτουργούσαν σε κάθε δημοτική κοινότητα, κατά το πρότυπο του αντίστοιχου σταθμού που ιδρύθηκε το 1986, στο Δήμο Συκεών. Σήμερα (μετά τη συνένωση του Καλλικράτη) λειτουργούν 4 Συμβουλευτικοί Σταθμοί²³⁵, οι οποίοι στελεχώνονται από κοινωνικούς λειτουργούς, συμβούλους απασχόλησης, ψυχολόγους και νομικούς, και έχουν την ευθύνη οργάνωσης δράσεων συμβουλευτικής, ψυχοκοινωνικής στήριξης και νομικής

-
- συμμετέχει αυτοδίκαια, στις εθνικές πρωτοβουλίες για την πρόληψη που αναλαμβάνονται στο πλαίσιο της προαγωγής της σωματικής και ψυχικής υγείας, καθώς και της κοινωνικής μέριμνας,
 - συμμετέχει σε όλα τα υποβαλλόμενα και τα εγκριθέντα εθνικά και ευρωπαϊκά προγράμματα που του αντιστοιχούν και λαμβάνει αναλογικά μερίδιο από τις εγκρινόμενες επιχορηγήσεις,
 - μπορεί να λαμβάνει συμβουλές και τεχνογνωσία μέσα από τις συνεργασίες που έχει αναπτύξει το Διαδημοτικό Δίκτυο με Πανεπιστημιακές σχολές, με την Εθνική Σχολή Δημόσιας Υγείας κλπ.,
 - μπορεί να ζητά στήριξη από το Διαδημοτικό Δίκτυο όσον αφορά στην οργάνωση και τη χορηγία εκδηλώσεων που επιθυμεί να υλοποιήσει,
 - μπορεί να επωφελείται από προγράμματα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας ή άλλα προγράμματα αντιμετώπισης της ανεργίας που εγκρίνονται μέσω του Διαδημοτικού Δικτύου Υγείας.

²³³ Ο πρώην Δήμος Συκεών συνενώθηκε με τους Δήμους Νεάπολης, Αγίου Παύλου και Πεύκων της περιφέρειας Θεσσαλονίκης. Όλες οι καλές πρακτικές που αναφέρονται σχεδιάστηκαν και υλοποιήθηκαν από το Δήμο Συκεών πριν την συνένωση. Πηγή: όπ.π. Υποσημείωση 222.

²³⁴ Τα μαθήματα περιλαμβάνουν εκμάθηση γλώσσας, ιστορίας και θεσμών, ενώ το πρόγραμμα περιλαμβάνει ακόμη επισκέψεις σε αρχαιολογικούς χώρους και μουσεία, ξεναγήσεις στην πόλη, εκδρομές, παρακολούθηση θεατρικών παραστάσεων κ.ά.

²³⁵ Στις Δημοτικές Ενότητες Αγίου Παύλου, Νεάπολης, Πεύκων και Συκεών. Βλ. <http://www.sykies.gr/web/guest/simvstathmos>

πληροφόρησης των πολιτών, προώθησης του εθελοντισμού, υποστήριξης και κοινωνικής ένταξης των ευπαθών ομάδων - μεταξύ αυτών και των μεταναστών - και την ευθύνη υλοποίησης ευρωπαϊκών και εθνικών προγραμμάτων²³⁶.

«Τοπικό Συμβούλιο Μεταναστών»: Ιδρύθηκε στο Δήμο Συκεών με την 323/2006 Απόφαση Δημοτικού Συμβουλίου. Ήταν το πρώτο Συμβούλιο Μεταναστών που λειτούργησε ποτέ στην Ελλάδα και βασίστηκε στις καλές πρακτικές αντίστοιχων Συμβουλίων που λειτουργούσαν σε ευρωπαϊκές πόλεις. Θα πρέπει να τονιστεί πως η ίδρυση και λειτουργία του ήταν πανομοιότυπη με αυτή που ο Καλλικράτης όρισε στο άρθρο 78, τέσσερα χρόνια αργότερα. Ο ίδιος ο Δήμος θεωρεί πως ενδεικτικό της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας του Τοπικού Συμβουλίου ήταν και το γεγονός πως στους εκλογικούς καταλόγους του Δήμου εγγράφησαν οι περισσότεροι μετανάστες του πολεοδομικού συγκροτήματος της Θεσσαλονίκης (207 στο σύνολο).

²³⁶ Συγκεκριμένα οι Συμβουλευτικοί Σταθμοί παρέχουν:

- Βοήθεια στην εύρεση εργασίας
- Ευαισθητοποίηση της κοινότητας και δράσεις καταπολέμησης του κοινωνικού ρατσισμού
- Συμβουλευτική υποστήριξη και παρέμβαση σε κρίσιμες παραστάσεις
- Βοήθεια σε άπορους συμπολίτες
- Ψυχολογική συμβουλευτική
- Νομική πληροφόρηση
- Βοήθεια στην επίλυση κοινωνικο-προνοιακών θεμάτων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΤΑ ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΑΤΤΙΚΗΣ. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΣΕΜ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΑΘΗΝΑΙΩΝ.

5.1. Αρχικές παρατηρήσεις: σκοπός, δομή, δεδομένα & μεθοδολογία

Στόχος της έρευνας πεδίου που διενεργήθηκε, και η οποία παρουσιάζεται στο παρόν κεφάλαιο, είναι να αναδειχτούν οι πραγματικές πτυχές οργάνωσης και λειτουργίας του νεοσύστατου θεσμού των ΣΕΜ. Για το σκοπό αυτό επιλέχθηκαν οι Δήμοι της Περιφέρειας Αττικής, και με τη συνδυαστική χρήση δευτερογενών, αλλά και πρωτογενών πηγών (οι οποίες θα αναφερθούν στη συνέχεια), επιχειρείται μια αναλυτική προσέγγιση, η οποία θα οδηγήσει και στην άντληση κάποιων τελικών συμπερασμάτων.

Η επιλογή της Περιφέρειας Αττικής ως μελετώμενη μονάδα στην έρευνα πεδίου που διεξάχθηκε δεν έγινε τυχαία. Η Περιφέρεια Αττικής συγκεντρώνει, όπως θα ήταν και φυσικό, πληθυσμιακά τον μεγαλύτερο αριθμό αλλοδαπών²³⁷. Σε ποσοστιαία βάση, βέβαια, το ποσοστό των αλλοδαπών στο σύνολο του πληθυσμού της Περιφέρειας Αττικής κυμαίνεται γύρω στον εθνικό μέσο όρο²³⁸. Επιπλέον, υπάρχει αρκετή διακύμανση του ποσοστού των αλλοδαπών ανάμεσα στους Δήμους της, δηλαδή από Δήμο σε Δήμο εντός της Περιφέρειας Αττικής, το ποσοστό του αλλοδαπού πληθυσμού στο σύνολο του πληθυσμού μπορεί να κυμαίνεται από χαμηλό έως αρκετά υψηλό²³⁹. Για τους λόγους αυτούς οι Δήμοι της Περιφέρειας Αττικής θεωρήθηκαν ως ένα καλό **αντιπροσωπευτικό** δείγμα των Δήμων της χώρας.

Η παρούσα έρευνα χωρίζεται σε 3 βασικά μέρη:

1^ο Μέρος:

Στο 1^ο μέρος γίνεται μια πληθυσμιακή ανάλυση των Δήμων της Περιφέρειας Αττικής, όσον αφορά στο συνολικό πληθυσμό, αλλά και στον πληθυσμό των αλλοδαπών, με επιπλέον χρήση στατιστικών μέτρων, ποσοστών και δεικτών, ενώ ταυτόχρονα αναζητούνται τυχόν συσχετίσεις των πληθυσμιακών δεδομένων με τη σύσταση ή μη των ΣΕΜ. Επιπλέον αναζητείται μια δεύτερη τυχόν συσχέτιση ανάμεσα στην πολιτική παράταξη που φέρει την

²³⁷ Βλ. Κεφ. 5.2.1.

²³⁸ Βλ. ό.π.

²³⁹ Βλ. Πίνακας 12, Στήλη [5], Κεφ. 5.2.1.

πλειοψηφία στον εκάστοτε Δήμο και τη σύσταση ή μη των ΣΕΜ. Για τους σκοπούς αυτούς, αφού συγκεντρώθηκαν στοιχεία από δευτερογενείς πηγές, παρουσιάζονται συνδυαστικά με τη βοήθεια πινάκων και διαγραμμάτων.

Όσον αφορά στις πηγές που χρησιμοποιήθηκαν, αναφέρονται τα εξής: Οι συνολικοί πληθυσμοί των Δήμων αντλήθηκαν από την τελευταία απογραφή του 2011 που διενέργησε η Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία, και αφορούν σύνολο ημεδαπών και αλλοδαπών που κατοικούν στη χώρα²⁴⁰. Συνεπώς, είναι ό,τι πιο αξιόπιστο και έγκυρο υπάρχει αυτή τη στιγμή διαθέσιμο από επίσημη ελληνική αρχή σε ό,τι αφορά πληθυσμιακά στοιχεία²⁴¹.

Για την εκτίμηση του πληθυσμού των αλλοδαπών ανά Καλλικρατικό Δήμο χρησιμοποιήθηκε η βάση δεδομένων που διατηρεί η Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής του Υπουργείου Εσωτερικών. Στη βάση αυτή καταχωρούνται οι Άδειες Διαμονής (τελικοί τίτλοι και προσωρινές βεβαιώσεις²⁴²) που χορηγούνται στους πολίτες τρίτων χωρών²⁴³ που διαμένουν νόμιμα και μόνιμα στη χώρα κατ' εφαρμογή των άρθρων 9-10 του Ν.3386/2005²⁴⁴ και είναι κατανεμημένες ανά τύπο άδειας²⁴⁵, καθώς και ανά Δήμο διαμονής και ανά ιθαγένεια του αλλοδαπού κατόχου. Συνεπώς η καταχώρηση αυτή των αδειών αποτελεί ένα πολύ καλό εργαλείο εκτίμησης του αλλοδαπού πληθυσμού ανά Δήμο

²⁴⁰ Συγκεκριμένα, σύμφωνα με Δελτίου Τύπου που εξέδωσε η ΕΛ.ΣΤΑΤ. στις 28/12/2012 ο Μόνιμος Πληθυσμός της Χώρας, όπως αυτός προέκυψε από την Απογραφή Πληθυσμού-Κατοικιών 2011, ανήλθε σε **10.815.197 άτομα**. Ο Μόνιμος Πληθυσμός αφορά στον αριθμό των ατόμων που έχουν τη συνήθη διαμονή τους στην κάθε Περιφέρεια, Περιφερειακή Ενότητα, Δήμο, Δημοτική Ενότητα, Δημοτική ή Τοπική Κοινότητα και οικισμό της Χώρας. Στο Μόνιμο Πληθυσμό περιλαμβάνονται όλα τα άτομα **ανεξαρτήτως ιθαγένειας** (ελληνικής ή άλλης χώρας), τα οποία κατά την Απογραφή Πληθυσμού 2011 δήλωσαν τόπο συνήθους διαμονής τους εντός της Ελληνικής Επικράτειας. Πηγή: Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία ΕΛ.ΣΤΑΤ. (2012), *Ανακοίνωση των αποτελεσμάτων της Απογραφής Πληθυσμού-Κατοικιών 2011 για το Μόνιμο Πληθυσμό της Χώρας*, Δελτίου Τύπου 28/12/2012, Διαθέσιμο στο <http://www.statistics.gr> (τ.ε. 10/1/2013)

²⁴¹ Για θέματα αντιπροσωπευτικότητας δείγματος, καθώς και αξιοπιστίας και εγκυρότητας δεδομένων μιας έρευνας, βλ. Υφαντόπουλος Γ., Νικολαΐδου Κ. (2008), *Η στατιστική στην κοινωνική έρευνα*, Κεφ.1: 28-62. Αθήνα, Εκδόσεις Gutenberg.

²⁴² Οι προσωρινές βεβαιώσεις εκδίδονται και χορηγούνται στους αλλοδαπούς έως τη χορήγηση του οριστικού τίτλου, κυρίως λόγω φόρτου εργασίας και γραφειοκρατικών καθυστερήσεων. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, συνιστούν νόμιμο τίτλο διαμονής και για το λόγο αυτό θεωρείται σκόπιμο να συμπεριληφθούν στην εκτίμηση του αλλοδαπού πληθυσμού της χώρας.

²⁴³ Οι Ευρωπαίοι Πολίτες τακτοποιούνται στην Ελλάδα με ειδικό τύπο άδειας διαμονής που ονομάζεται Βεβαίωση Εγγραφής Πολιτών της ΕΕ και χορηγείται από την Ελληνική Αστυνομία – Υπουργείο Δημόσιας Τάξης & Προστασίας του Πολίτη. Δεδομένου, όμως, ότι οι πολιτικές ένταξης αφορούν σχεδόν κατ' αποκλειστικότητα τους π.τ.χ. (τόσο σε θέματα χρηματοδότησης δράσεων, αλλά όσον αφορά και στο θεωρητικό υπόβαθρο των θεωριών ένταξης των μεταναστών), η παραπάνω κατηγορία μεταναστών δεν λαμβάνεται υπόψη στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης.

²⁴⁴ «Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια».

²⁴⁵ Συγκεκριμένα η βάση δεδομένων χωρίζει τις Άδειες Διαμονής (είτε πρόκειται για οριστικό τίτλο είτε για προσωρινή βεβαίωση) στις ακόλουθες τέσσερις (4) κατηγορίες: Απασχόληση, Οικογενειακή Επανάσταση, Σπουδές & Λοιπά.

και ιθαγένεια (μια επιπλέον πληροφορία που θα χρησιμοποιηθεί για περαιτέρω αναλύσεις).

Από τη βάση δεδομένων του ΥΠ.ΕΣ. προκύπτει ότι στα τέλη του 2011 ήταν σε ισχύ συνολικά 771.323 άδειες διαμονής²⁴⁶ και για τις ανάγκες της παρούσας μελέτης θα θεωρείται αυτός ως ο συνολικός αριθμός των αλλοδαπών π.τ.χ. που ζουν νόμιμα στην Ελλάδα. Στο σημείο αυτό, όμως, κρίνεται απαραίτητο να διευκρινιστεί το γεγονός, ότι ο πραγματικός συνολικός αριθμός των αλλοδαπών στη χώρα είναι λίγο μεγαλύτερος. Η εξήγηση που υπάρχει για αυτή τη διαφοροποίηση στα νούμερα είναι το ότι, η βάση δεδομένων του ΥΠ.ΕΣ δεν περιλαμβάνει τρεις τύπους Αδειών Διαμονής Πολιτών Τρίτων Χωρών, οι οποίες δεν χορηγούνται από τις αρμόδιες Υπηρεσίες Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, αλλά από τις αρμόδιες Υπηρεσίες της Ελληνικής Αστυνομίας και κατά συνέπεια δεν είναι καταχωρημένες στην ανωτέρω βάση δεδομένων. Πρόκειται για τους εξής τύπους Αδειών Διαμονής:

1. Ειδικό Δελτίο Ταυτότητας Ομογενούς, το οποίο χορηγείται στους ομογενείς από Αλβανία²⁴⁷ και από χώρες της πρώην Ε.Σ.Σ.Δ.²⁴⁸ και τα μέλη των οικογενειών τους.
2. Άδειες Παραμονής και Δελτία Ταυτότητας Αλλοδαπού, που χορηγούνται στους ομογενείς από λοιπές χώρες²⁴⁹.
3. Χορηγήσεις καθεστώτος διεθνούς προστασίας, το οποίο περιλαμβάνει άδειες διαμονής για άσυλο, επικουρική προστασία και ανθρωπιστικό καθεστώς²⁵⁰.

Για τα παραπάνω δυστυχώς δεν υπάρχει συγκεντρωτική βάση δεδομένων, η οποία θα επέτρεπε την άντληση στατιστικών στοιχείων, πόσο μάλλον την ταξινόμηση των εν λόγω τύπων αδειών διαμονής ανά Δήμο κατοικίας του αλλοδαπού (κάτι το οποίο χρειάζεται για την παρούσα ανάλυση). Εκτιμήσεις, πάντως, δείχνουν ότι, ο αριθμός των ανωτέρω κυμαίνεται γύρω στις 250.000²⁵¹. Αυτό επιτρέπει να υποθέσει κανείς με αρκετή ασφάλεια

²⁴⁶ 574.224 οριστικοί τίτλοι και 197.099 προσωρινές βεβαιώσεις.

²⁴⁷ Κατ' εφαρμογή της Κ.Υ.Α. 4000/3/10-πβ'/14.11.2012 «Παραμονή και εργασία ομογενών από Αλβανία» - ΦΕΚ Β' 3043/15.11.2012 (τελευταία τροποποίηση).

²⁴⁸ Κατ' εφαρμογή του Άρθρου 1 του Ν.2790/2000 «Αποκατάσταση των παλιννοστούντων ομογενών από την τέως Σοβιετική Ένωση και άλλες διατάξεις» - ΦΕΚ Α' 24 / 16.2.2000, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 76 του Ν.2910/2001 και άρθρο 1 παρ 2 και 3 της υπ' αριθ. 4864/8/8-γ' από 17-07-2000 Κ.Υ.Α.

²⁴⁹ Κατ' εφαρμογή του Άρθρου 17 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» - ΦΕΚ Α' 184 / 4.12.1991.

²⁵⁰ Κατ' εφαρμογή του Π.Δ. 114/2010 «Καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας» - ΦΕΚ Α' 195/22.11.2010.

²⁵¹ Πιο αναλυτικά: Σύμφωνα με επίσημα στοιχεία του 2011 οι ομογενείς από Αλβανία και τα μέλη των οικογενειών τους που είναι κάτοχοι του Ειδικού Δελτίου Ταυτότητας Ομογενούς υπολογίζονται σε 162.587 άτομα. Σε αυτούς προστίθενται 4.312 ομογενείς από χώρες της πρώην Ε.Σ.Δ.Δ. (που είναι

και μικρό ποσοστό σφάλματος, ότι ο συνολικός αριθμός των αλλοδαπών π.τ.χ. που διαμένουν νόμιμα στη χώρα μας κυμαίνεται γύρω στο 1 εκατομμύριο.

Συνεπώς, η βάση καταχώρησης των Αδειών Διαμονής που διατηρεί το ΥΠ.ΕΣ. αποτελεί αυτή τη στιγμή τη μοναδική ολοκληρωμένη βάση δεδομένων, από όπου μπορεί κανείς να αντλήσει ανά πάσα στιγμή συγκεντρωτικά και αναλυτικά στοιχεία σχετικά με τον αριθμό και τη σύσταση του αλλοδαπού πληθυσμού στην Ελλάδα ανά Καλλικρατικό Δήμο και ανά ιθαγένεια αλλοδαπού.

Όσον αφορά στη σύσταση ή μη ΣΕΜ στους Δήμους της Περιφέρειας Αττικής, το σχετικό αρχείο δόθηκε από τη Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης του Υπουργείου Εσωτερικών, που ως επιτελική αρχή παρακολουθεί την υλοποίηση του εν λόγω θεσμού, και έχει ως ημερομηνία αναφοράς την 31/12/2012.

Τέλος τα στοιχεία για την πολιτική παράταξη που υποστηρίζει ή/και από την οποία υποστηρίζεται ο Συνδυασμός που έφερε την πρώτη θέση κατά τις Περιφερειακές/Δημοτικές Εκλογές 2010 (και στον οποίο συνεπώς ανήκει ο Δήμαρχος, καθώς και η πλειοψηφία του Δημοτικού Συμβουλίου) αντλήθηκαν από την ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών²⁵².

2^ο μέρος:

Από το 1^ο μέρος της έρευνας έχει ήδη προκύψει ότι, έως 31.12.2012, στην Περιφέρεια Αττικής, από τους εξήντα-έξι (66) συνολικά Δήμους, οι τριάντα-τρεις (33) (οι μισοί δηλαδή)

και αυτοί κάτοχοι του εν λόγω Δελτίου), καθώς και 8.500 ομογενείς από λοιπές χώρες, κάτοχοι αδειών παραμονής και δελτίου ταυτότητας αλλοδαπού. Συνεπώς, σύνολο ομογενών για το 2011: 175.399 άτομα. [Πηγή: Γερμανός Λ. (2011), «Η ανθρωπογεωγραφία της νέας μετανάστευσης» (άρθρο), *Free Sunday*, 1/10/2011, Διαθέσιμο στο <http://www.citypress.gr/freesunday/?Action=article&article=1986>, τ.ε. 8/3/2013]. Όσον αφορά στον αριθμό των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, ο υπολογισμός τους είναι αρκετά πιο δύσκολος. Τα μόνα διαθέσιμα στοιχεία που υπάρχουν από την Ελληνική Αστυνομία είναι ότι, από το 2005-2012 έγιναν μόλις 2.490 χορηγήσεις. Όμως, ο αντίστοιχος αριθμός αιτήσεων που κατατέθηκαν στο ίδιο χρονικό διάστημα είναι πολύ μεγαλύτερος και φτάνει τα 111.403 αιτήματα (τα στατιστικά στοιχεία Διεθνούς Προστασίας 2005-2012 βρίσκονται αναρτημένα στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης & Προστασίας του Πολίτη στη διεύθυνση: http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=12630&Itemid=73&lang=, τ.ε. 8/3/2013). Από τον τρόπο που τηρούνται τα στατιστικά στοιχεία, όμως, δεν προκύπτει σαφώς από αυτές τις 111.403 αιτήσεις που κατατέθηκαν τα τελευταία 8 χρόνια α. ποιες απορρίφθηκαν και ποιες εγκρίθηκαν, β. ποιες αποτελούν αιτήσεις επανεξέτασης (οπότε σε αυτήν την περίπτωση έχουν διπλομετρηθεί), καθώς και γ. αν όλοι αυτοί οι αλλοδαποί που αιτήθηκαν διεθνή προστασία εξακολουθούν να βρίσκονται στη χώρα. Πάντως σε γενικές γραμμές, από τα διατεθέντα στοιχεία, μπορεί να συμπεράνει κανείς ότι, ο αριθμός των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, που είτε έχουν εφοδιαστεί με το Δελτίο του αναγνωρισμένου πρόσφυγα είτε αναμένουν να εξεταστεί το αίτημά τους και αυτή τη στιγμή διαμένουν νόμιμα στη χώρα με τη λεγόμενη «ροζ κάρτα» (Δελτίο Αλλοδαπού Αιτήσαντος Άσυλο), κυμαίνεται από 50.000-100.000 άτομα.

²⁵² Τα αποτελέσματα των Περιφερειακών/Δημοτικών Εκλογών 2010 που παρουσιάζονται στο Internet παρέχονται από την SingularLogic στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών στη διεύθυνση: [http://ekloges-prev.singularlogic.eu/dn2010/public/index.html#{"page":"main"}](http://ekloges-prev.singularlogic.eu/dn2010/public/index.html#{), τ.ε.18/4/2013.

είχαν προβεί στη σύσταση ΣΕΜ. Αυτοί οι 33 Δήμοι επιλέχθηκαν στη συνέχεια ως ερευνώμενη μονάδα, προκειμένου να διερευνηθεί περαιτέρω η εφαρμογή του άρθρου 78 του Καλλικράτη. Για το λόγο αυτό, συντάχθηκε ερωτηματολόγιο, το οποίο επικεντρώνεται σε 4 βασικές ενότητες²⁵³ (ΣΥΣΤΑΣΗ & ΜΕΛΗ ΣΕΜ, ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΥΤΙΚΟΤΗΤΑ, ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ & ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΘΕΙΣΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ, ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ & ΒΙΩΣΙΜΟΤΗΤΑ) και εστάλη, μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, στις αρχές Ιανουαρίου 2013 στους 33 Προέδρους των συσταθέντων ΣΕΜ. Παρόλο που πριν την αποστολή του ερωτηματολογίου είχε προηγηθεί τηλεφωνική επικοινωνία με τους Προέδρους των ΣΕΜ, η οποία επαναλήφθηκε κατά τη διάρκεια του διμήνου που ακολούθησε, η ανταποκρισιμότητα στο ερωτηματολόγιο δεν ξεπέρασε το 36%²⁵⁴, καθώς έως αρχές Μαρτίου 2013 συγκεντρώθηκαν τελικά δώδεκα (12) απαντήσεις. Κατόπιν επεξεργασίας των απαντηθέντων ερωτηματολογίων, παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της έρευνας, με τη χρήση πινάκων και διαγραμμάτων, προκειμένου να αντληθούν σημαντικά στοιχεία για την περαιτέρω ποσοτική και ποιοτική ανάλυση του θεσμού των ΣΕΜ.

3^ο μέρος

Στο 3^ο μέρος επιλέχθηκε ο Δ. Αθηναίων ως βέλτιστη πρακτική (best practice). Με βάση το ερωτηματολόγιο που απαντήθηκε, αλλά και μέσω διενέργειας προσωπικής συνέντευξης με την Πρόεδρο του ΣΕΜ του Δ. Αθηναίων, κα. Μαρία Κουβέλη, τα υπόλοιπα μέλη του ΣΕΜ, αλλά και αυτοπρόσωπη παρουσία σε συνεδρίασή του, η οποία έλαβε χώρα το Μάιο του 2013, παρουσιάζεται πιο αναλυτικά το ΣΕΜ του Δ. Αθηναίων, γίνονται επιπλέον ποσοτικές και ποιοτικές αναλύσεις και επισημαίνονται κάποιες περαιτέρω πτυχές οργάνωσης και λειτουργίας του υπό εξέταση θεσμού.

Η δομή και τα βασικά στοιχεία της έρευνας πεδίου που διενεργήθηκε παρουσιάζεται συνοπτικά στον Πίνακα 11:

²⁵³ Επιπλέον στις ερωτήσεις υπ'αρ.15 «Πιστεύετε ότι το ζήτημα της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών είναι α. πρωτίστως τοπικό ή β. πρωτίστως εθνικό. Δικαιολογήστε την απάντησή σας» (συνδυασμός κλειστού-ανοιχτού τύπου ερώτησης) και υπ'αρ.20 «Ποιος πιστεύετε ότι πρέπει να είναι ρόλος των ΣΕΜ στο μέλλον προκειμένου να συμβάλλουν πραγματικά στην ένταξη των μεταναστών στην τοπική κοινωνία; Ποιές βελτιώσεις επιβάλλεται να επιτευχθούν στη λειτουργία του θεσμού (σε θεσμικό ή/και λειτουργικό επίπεδο);» (ανοιχτού τύπου ερώτησης), δόθηκε η ευκαιρία στους προέδρους των 12 ΣΕΜ να αναλύσουν περαιτέρω κάποιες πτυχές του νεοσύστατου θεσμού και να διατυπώσουν σημαντικές παρατηρήσεις.

²⁵⁴ Βαθμός ανταπόκρισης (Response Rate) = (Αριθμός Απαντήσεων/Αριθμός Δείγματος) Χ 100= (12/33) Χ 100 = 36%. Η ποιότητα της συλλογής των στατιστικών στοιχείων που προέρχονται από μια δειγματοληπτική έρευνα ορίζεται σε μεγάλο βαθμό από την ανταποκρισιμότητα των ερωτώμενων. Το 36% θεωρείται ένας μέσος βαθμός ανταπόκρισης. Βλ. όπ.π. Υποσημείωση 241.

Πίνακας 11: Στοιχεία έρευνας πεδίου

ΔΟΜΗ	ΥΠΟ ΕΞΕΤΑΣΗ ΜΕΤΑΒΛΗΤΕΣ	ΕΡΓΑΛΕΙΑ	ΠΗΓΕΣ
Μέρος 1°: ΟΙ ΔΗΜΟΙ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	1. Συνολικός Πληθυσμός 2011 2. Πληθυσμός Αλλοδαπών 2011 3. Ίδρυση ΣΕΜ έως 31.12.2012 4. Πολιτικές παρατάξεις στους Δήμους	Επεξεργασία πρωτογενών & δευτερογενών πηγών	1. ΕΛ.ΣΤΑΤ., Απογραφή Πληθυσμού-Κατοικιών 2011, (http://www.statistics.gr) (τ.ε. 10/1/2013) 2. Υπουργείο Εσωτερικών, Γεν.Γραμ.Πληθυσμού & Κοινωνικής Συνοχής (τ.ε. 31/12/2011) 3. Υπουργείο Εσωτερικών, Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης (τ.ε. 28/12/2012) 4. Αποτελέσματα Περιφερειακών/Δημοτικών Εκλογών 2010 http://ekloges-prev.singularlogic.eu/dn2010/public/index.html#{"page":"main"} (τ.ε.18/4/2013)
Μέρος 2° : ΣΥΣΤΑΣΗ ΣΕΜ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΑΤΤΙΚΗΣ	1. Σύσταση και μέλη ΣΕΜ 2. Αντιπροσωπευτικότητα 3. Χρηματοδότηση & πραγματοποιηθείσες δράσεις 4. Αποτίμηση & βιωσιμότητα	Διανομή Ερωτηματολογίου-Επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων	Πρότυπο Ερωτηματολόγιο (Ιδία επεξεργασία – Παράρτημα 4)
Μέρος 3°: Best Practice Δ.Αθηναίων	Όλα τα παραπάνω	Όλα τα παραπάνω Συμπληρωματικά: Διενέργεια προσωπικής συνέντευξης, αυτοπρόσωπη παρουσία σε συνεδρίαση του ΣΕΜ	Όλα τα παραπάνω Συμπληρωματικά: Πρότυπος Οδηγός Ημι-δομημένης Συνέντευξης (Ιδία επεξεργασία – Παράρτημα 5)

Ιδία επεξεργασία

5.2. Παρουσίαση των αποτελεσμάτων της έρευνας πεδίου: επεξεργασία δεδομένων – ανάλυση – σχολιασμός

5.2.1. Μέρος 1^ο: Στατιστική ανάλυση του αλλοδαπού πληθυσμού της Περιφέρειας Αττικής

Ο Πίνακας 12 που ακολουθεί αποτελεί τον βασικό πίνακα δεδομένων της παρούσας υποενότητας. Στον πίνακα αυτό παρουσιάζονται συγκεντρωτικά τα ποσοτικά και ποιοτικά στοιχεία της έρευνας ανά Καλλικρατικό Δήμο που αφορούν στο συνολικό πληθυσμό, τον πληθυσμό των αλλοδαπών, καθώς και τη σύσταση ή μη ΣΕΜ στον αντίστοιχο Δήμο. Η μελέτη του παρακάτω πίνακα επιτρέπει την άντληση σημαντικών πληροφοριών, αλλά και διαπιστώσεων, που παρουσιάζουν αρκετό ενδιαφέρον και αξίζει να σχολιαστούν.

Καταρχήν, να σημειωθεί ότι από τα στοιχεία της έρευνας προκύπτει ότι το ποσοστό των αλλοδαπών στο σύνολο του πληθυσμού το έτος 2011 για το σύνολο της χώρας ανέρχεται σε 7%²⁵⁵. Από τα στοιχεία του Πίνακα 12 διαπιστώνεται ότι, στην Περιφέρεια Αττικής το ποσοστό αυτό ανέρχεται σε 8,66%²⁵⁶, είναι δηλαδή ελαφρά αυξημένο σε σχέση με αυτό που ισχύει σε επίπεδο χώρας, αλλά σε κάθε περίπτωση κυμαίνεται σε παρόμοια επίπεδα, γεγονός που επιβεβαιώνει την αντιπροσωπευτικότητα της Περιφέρειας Αττικής ως επιλογή δείγματος για την εν λόγω έρευνα (αντιπροσωπευτικό μη-στατιστικό δείγμα). Οι Δήμοι με το μεγαλύτερο αριθμό αλλοδαπών (σε απόλυτο νούμερο) είναι οι Δήμοι Αθηναίων, Πειραιώς και Καλλιθέας, ενώ αυτοί με το μικρότερο αριθμό αλλοδαπών (όπως είναι φυσικό λόγω του μικρού τους πληθυσμού εν γένει) είναι οι νησιωτικοί Δήμοι Αγκιστρίου, Ύδρας και Σπετσών. Η εικόνα του ποσοστού των αλλοδαπών στο σύνολο του πληθυσμού είναι αρκετά διαφορετική: οι Δήμοι με το μεγαλύτερο ποσοστό αλλοδαπών είναι οι Δήμοι Κρωπίας (16,95%), Αθηναίων (16,58%) και Κυθήρων (16,51%), ενώ αυτοί με το μικρότερο ποσοστό αλλοδαπών, είναι οι Δήμοι Βριλησίων (2,95%), Πετρουπόλεως (2,98%) και Αγ. Παρασκευής (3,12%). Σε κάθε περίπτωση, πάντως, συμπεραίνεται ότι ο Δήμος Αθηναίων είναι αυτός που τόσο σε απόλυτα όσο και σε σχετικά νούμερα παρουσιάζει τη μεγαλύτερη πληθυσμιακή συγκέντρωση αλλοδαπών.

²⁵⁵ Δεδομένου ότι η απογραφή του 2011 κατέγραψε 10.815.197 άτομα συνολικά στη χώρα (ημεδαποί και αλλοδαποί) και η βάση των Αδειών Διαμονής του Υπ.ΕΣ. περιλάμβανε συνολικά 771.323 άδειες σε ισχύ στο τέλος του 2011. Βλ. όπ.π. Υποσημειώσεις 240 & 246.

²⁵⁶ Συγκεκριμένα, στην Περιφέρεια Αττικής, από το σύνολο των 3.827.624 κατοίκων, οι 331.599 είναι αλλοδαποί.

Πίνακας 12: Συγκεντρωτική Βάση Δεδομένων Πληθυσμού – Σύστασης ΣΕΜ ανά Καλλικρατικό Δήμο, Περιφέρεια Αττικής

	Συνολικός Πληθυσμός 2011 ⁽¹⁾ [1]	Πληθυσμός Αλλοδαπών 2011 ⁽²⁾			% αλλοδαπών στο σύνολο του πληθυσμού [5]=[4]/[1]	Σύσταση ΣΕΜ έως 31.12.2012 ⁽³⁾ [6]
		Άδειες Διαμονής [2]	Προσωρινές Βεβαιώσεις [3]	Σύνολο [4]=[2]+[3]		
Περιφερειακή Ενότητα Κεντρικού Τομέα Αθηνών	1,029,520	95,569	40,454	136,023	13.21%	63%
Δήμος Αθηναίων	664,046	76,775	33,330	110,105	16.58%	NAI
Δήμος Βύρωνος	61,308	3,083	1,003	4,086	6.66%	ΌΧΙ
Δήμος Γαλασίου	59,345	2,992	1,051	4,043	6.81%	NAI
Δήμος Δάφνης-Υμηττού	33,628	2,224	1,099	3,323	9.88%	ΌΧΙ
Δήμος Ζωγράφου	71,026	3,915	1,475	5,390	7.59%	NAI
Δήμος Ηλιουπόλεως	78,153	2,814	889	3,703	4.74%	NAI
Δήμος Καισαριανής	26,458	1,112	520	1,632	6.17%	ΌΧΙ
Δήμος Φιλαδέλφειας-Χαλκηδόνος	35,556	2,654	1,087	3,741	10.52%	NAI
Περιφερειακή Ενότητα Βορείου Τομέα Αθηνών	591,680	21,474	7,381	28,855	4.88%	50%
Δήμος Αμαρουσίου	72,333	2,631	594	3,225	4.46%	NAI
Δήμος Αγίας Παρασκευής	59,704	1,404	461	1,865	3.12%	NAI
Δήμος Βριλησίων	30,741	702	206	908	2.95%	ΌΧΙ
Δήμος Ηρακλείου	49,642	1,908	635	2,543	5.12%	ΌΧΙ
Δήμος Κηφισιάς	70,600	3,827	1,113	4,940	7.00%	ΌΧΙ
Δήμος Λυκόβρυσης-Πεύκης	31,002	819	259	1,078	3.48%	NAI
Δήμος Μεταμορφώσεως	29,891	1,529	643	2,172	7.27%	ΌΧΙ
Δήμος Νέας Ιωνίας	67,134	3,825	1,367	5,192	7.73%	ΌΧΙ
Δήμος Παπάγου-Χολαργού	44,539	1,502	480	1,982	4.45%	NAI
Δήμος Πεντέλης	34,934	1,280	550	1,830	5.24%	NAI
Δήμος Φιλοθέης-Ψυχικού	26,968	2,047	1,073	3,120	11.57%	ΌΧΙ
Δήμος Χαλανδρίου	74,192	2,175	663	2,838	3.83%	NAI
Περιφερειακή Ενότητα Δυτικού Τομέα Αθηνών	489,675	18,230	6,855	25,085	5.12%	43%
Δήμος Περιστερίου	139,981	5,508	2,249	7,757	5.54%	ΌΧΙ

Δήμος Αγίας Βαρβάρας	26,550	826	394	1,220	4.60%	ΌΧΙ
Δήμος Αγίων Αναργύρων-Καματερού	62,529	2,884	958	3,842	6.14%	ΝΑΙ
Δήμος Αιγάλεω	69,946	2,663	1,181	3,844	5.50%	ΝΑΙ
Δήμος Ιλίου	84,793	3,549	1,118	4,667	5.50%	ΌΧΙ
Δήμος Πετρούπολης	58,979	1,280	475	1,755	2.98%	ΌΧΙ
Δήμος Χαϊδαρίου	46,897	1,520	480	2,000	4.26%	ΝΑΙ
Περιφερειακή Ενότητα Νοτίου Τομέα Αθηνών	529,826	27,998	8,887	36,885	6.96%	50%
Δήμος Καλλιθέας	100,641	9,210	2,708	11,918	11.84%	ΌΧΙ
Δήμος Αγίου Δημητρίου	71,294	3,064	1,010	4,074	5.71%	ΝΑΙ
Δήμος Αλίμου	41,720	1,311	637	1,948	4.67%	ΌΧΙ
Δήμος Γλυφάδας	87,305	3,865	1,173	5,038	5.77%	ΌΧΙ
Δήμος Ελληνικού-Αργυρούπολης	51,356	1,948	655	2,603	5.07%	ΝΑΙ
Δήμος Μοσχάτου-Ταύρου	40,413	3,213	786	3,999	9.90%	ΌΧΙ
Δήμος Νέας Σμύρνης	73,076	2,745	1,048	3,793	5.19%	ΝΑΙ
Δήμος Παλαιού Φαλήρου	64,021	2,642	870	3,512	5.49%	ΝΑΙ
Περιφερειακή Ενότητα Ανατολικής Αττικής	502,348	37,191	11,407	48,598	9.67%	46%
Δήμος Αχαρνών	106,943	5,903	1,320	7,223	6.75%	ΝΑΙ
Δήμος Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης	48,399	3,844	969	4,813	9.94%	ΌΧΙ
Δήμος Διονύσου	40,193	2,207	800	3,007	7.48%	ΝΑΙ
Δήμος Κρωπίας	30,307	4,211	925	5,136	16.95%	ΌΧΙ
Δήμος Λαυρεωτικής	25,102	1,470	573	2,043	8.14%	ΌΧΙ
Δήμος Μαραθώνα	33,423	3,586	1,177	4,763	14.25%	ΝΑΙ
Δήμος Μαρκοπούλου Μεσόγειας	20,040	1,782	1,009	2,791	13.93%	ΝΑΙ
Δήμος Παιανίας	26,668	1,806	453	2,259	8.47%	ΝΑΙ
Δήμος Παλλήνης	54,415	2,055	527	2,582	4.75%	ΌΧΙ
Δήμος Ραφίνας-Πικερμίου	20,266	1,305	288	1,593	7.86%	ΌΧΙ
Δήμος Σαρωνικού	29,002	2,260	697	2,957	10.20%	ΌΧΙ
Δήμος Σπάτων-Αρτέμιδος	33,821	3,291	978	4,269	12.62%	ΌΧΙ
Δήμος Ωρωπού	33,769	3,471	1,691	5,162	15.29%	ΝΑΙ

Περιφερειακή Ενότητα Δυτικής Αττικής	160,927	10,725	4,659	15,384	9.56%	60%
Δήμος Ελευσίνας	29,902	2,191	1,006	3,197	10.69%	NAI
Δήμος Ασπροπύργου	30,251	2,985	1,085	4,070	13.45%	NAI
Δήμος Μάνδρας-Ειδυλλίας	17,885	1,287	774	2,061	11.52%	ΌΧΙ
Δήμος Μεγαρέων	36,924	2,814	1,369	4,183	11.33%	NAI
Δήμος Φυλής	45,965	1,448	425	1,873	4.07%	ΌΧΙ
Περιφερειακή Ενότητα Πειραιώς	448,997	24,537	10,031	34,568	7.70%	40%
Δήμος Πειραιώς	163,688	10,299	4,905	15,204	9.29%	NAI
Δήμος Κερατσινίου-Δραπετσώνας	91,045	4,397	1,600	5,997	6.59%	ΌΧΙ
Δήμος Κορυδαλλού	63,445	2,412	871	3,283	5.17%	NAI
Δήμος Νίκαιας-Αγ.Ιωάννη Ρέντη	105,430	6,481	2,387	8,868	8.41%	ΌΧΙ
Δήμος Περάματος	25,389	948	268	1,216	4.79%	ΌΧΙ
Περιφερειακή Ενότητα Νήσων	74,651	4,482	1,719	6,201	8.31%	50%
Δήμος Σαλαμίνος	39,283	1,797	810	2,607	6.64%	ΌΧΙ
Δήμος Ύδρας	1,966	158	54	212	10.78%	NAI
Δήμος Αγκιστρίου	1,142	36	17	53	4.64%	ΌΧΙ
Δήμος Αίγινας	13,056	766	289	1,055	8.08%	NAI
Δήμος Κυθήρων	4,041	490	177	667	16.51%	ΌΧΙ
Δήμος Πόρου	3,993	232	131	363	9.09%	ΌΧΙ
Δήμος Σπετσών	4,027	195	85	280	6.95%	NAI
Δήμος Τροιζηνίας	7,143	808	156	964	13.50%	NAI
ΣΥΝΟΛΟ Α.Δ. ΑΤΤΙΚΗΣ	3,827,624	240,206	91,393	331,599	8.66%	50%

Ιδία επεξεργασία - Πηγές: (1) Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία ΕΛ.ΣΤΑΤ. (2012), *Ανακοίνωση των αποτελεσμάτων της Απογραφής Πληθυσμού-Κατοικιών 2011 για το Μόνιμο Πληθυσμό της Χώρας*, Δελτίου Τύπου 28/12/2012, <http://www.statistics.gr> (τ.ε. 10/1/2013), (2) Υπουργείο Εσωτερικών, Βάση δεδομένων της Γενικής Γραμματείας Πληθυσμού & Κοινωνικής Συνοχής, *Αριθμός Αδειών Διαμονής και Προσωρινών Βεβαιώσεων που ήταν σε ισχύ στις 31.12.2011 ανά Καλλικρατικό Δήμο και ανά ιθαγένεια αλλοδαπού*, (3) Υπουργείο Εσωτερικών, Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης, τ.ε. 28/12/2012

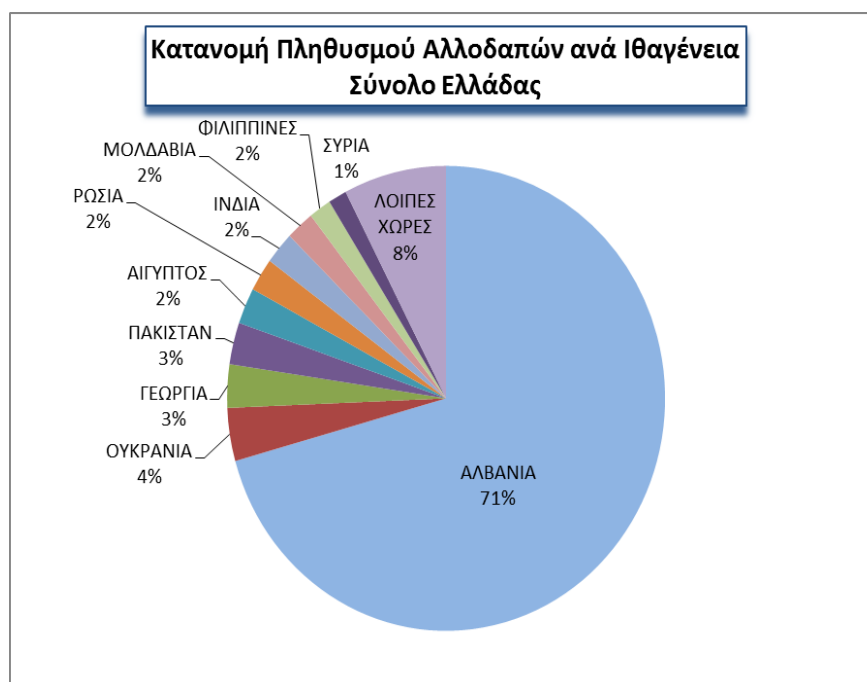
Όσον αφορά στην κατανομή του πληθυσμού των αλλοδαπών στις Περιφερειακές Ενότητες της Περιφέρειας Αττικής, την μεγαλύτερη πληθυσμιακή συγκέντρωση έχει ο Κεντρικός Τομέας Αθηνών (13,21%), ενώ τη μικρότερη ο Βόρειος Τομέας Αθηνών (4,88%). Πάντως, ανάμεσα στις υπόλοιπες Περιφερειακές Ενότητες υπάρχει μια σχετική ομοιομορφία, καθώς, το ποσοστό των αλλοδαπών στο σύνολο του πληθυσμού κυμαίνεται από 5-10%, γεγονός που μας οδηγεί με αρκετή ασφάλεια στο συμπέρασμα ότι, **η κατανομή του αλλοδαπού πληθυσμού εντός της Περιφέρειας Αττικής είναι αρκετά ομοιόμορφη, και δεν υπάρχουν ακραίες υπερ-συγκεντρώσεις ούτε υπο-συγκεντρώσεις αλλοδαπών σε συγκεκριμένες περιοχές**²⁵⁷.

Πέραν της πληθυσμιακής κατανομής των αλλοδαπών στους Δήμους της Περιφέρειας Αττικής έχει ενδιαφέρον να ελεγχθεί και η κατανομή των αλλοδαπών στους Δήμους ανά ιθαγένεια. Ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του ελληνικού μεταναστευτικού τοπίου είναι η κυρίαρχη παρουσία μιας συγκεκριμένης εθνοτικής ομάδας, αυτής των πολιτών Αλβανίας, σε σχέση με το σύνολο του μεταναστευτικού πληθυσμού. Στον ελληνικό μεταναστευτικό χάρτη, οι Αλβανοί αποτελούν την πλειονότητα (πάνω από 70%) των νομίμως διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών. Αυτό το ιδιαίτερο στοιχείο τείνει να διαφοροποιεί την Ελλάδα σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες και τους αντίστοιχους μεταναστευτικούς πληθυσμούς τους²⁵⁸. Οι υπόλοιπες σημαντικές μεταναστευτικές κοινότητες της χώρας προέρχονται κυρίως από την Ανατολική Ευρώπη αλλά και από την Ασία, τη Βόρεια Αφρική και τη Μέση Ανατολή. Η κατανομή των αλλοδαπών στην Ελλάδα ανά χώρα προέλευσης απεικονίζεται στο παρακάτω διάγραμμα.

²⁵⁷ Να υπενθυμιστεί, βέβαια, ότι μιλάμε πάντα για νόμιμους μετανάστες. Το συμπέρασμα που θα κατέληγε κανείς μελετώντας την παράνομη μετανάστευση, θα ήταν προφανώς διαφορετικό.

²⁵⁸ Βλ. Scarnicchia L. (2011), *Population and social conditions*, "Eurostat - Statistics in focus 43/2011", Table 3: Main citizenships of persons granted new residence permits 2009, p.5, Διαθέσιμο στο http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-043/EN/KS-SF-11-043-EN.PDF, τ.ε. 10/3/2013.

Διάγραμμα 5: Κατανομή του πληθυσμού των αλλοδαπών ανά ιθαγένεια (σύνολο χώρας)



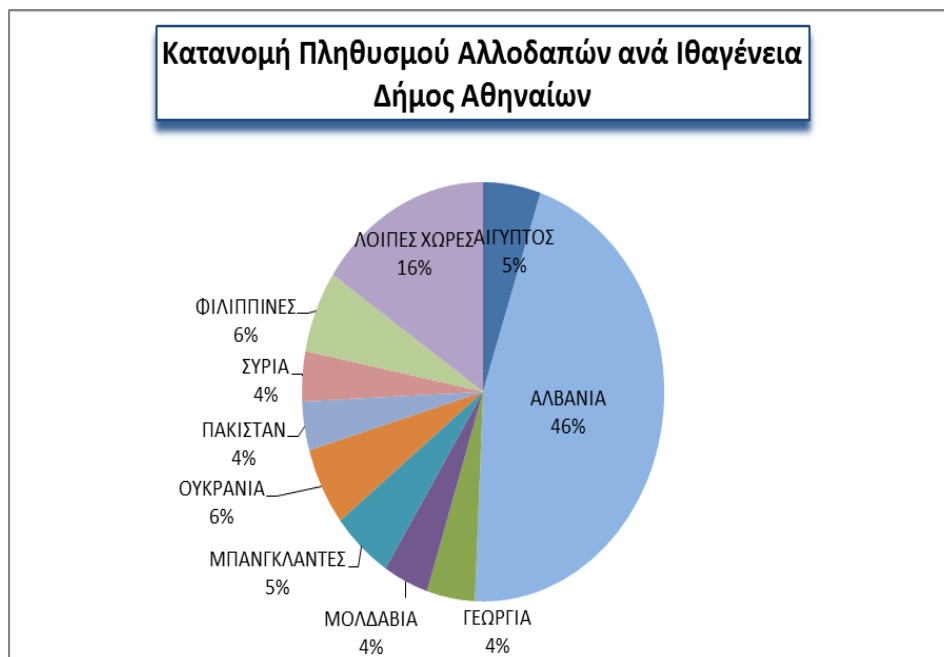
Ιδία επεξεργασία – Πηγή: ΥΠ.ΕΣ. (2011), *Εθνική Στρατηγική για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών (προσχέδιο)*, Πίνακας 3: Άδειες Διαμονής σε ισχύ στις 1/1/2010, σελ. 6

Έχει ενδιαφέρον να ελεγχθεί το κατά πόσο η παραπάνω κατανομή που ισχύει σε επίπεδο χώρας ισχύει και σε επίπεδο Δήμων της Περιφέρειας Αττικής. Για το λόγο αυτό επιλέγονται ενδεικτικά τρεις (3) Δήμοι: ο Δήμος Αθηναίων, ο οποίος παρουσιάζει το μεγαλύτερο αριθμό αλλοδαπών, ο Δήμος Ελευσίνας, ο οποίος παρουσιάζει ένα μέσο αριθμό αλλοδαπών²⁵⁹ και ο Δήμος Αίγινας²⁶⁰, ο οποίος έχει από τους έναν από τους μικρότερους αριθμούς αλλοδαπών. Τα αποτελέσματα παρουσιάζονται με τα Διαγράμματα 6,7 και 8 αντίστοιχα.

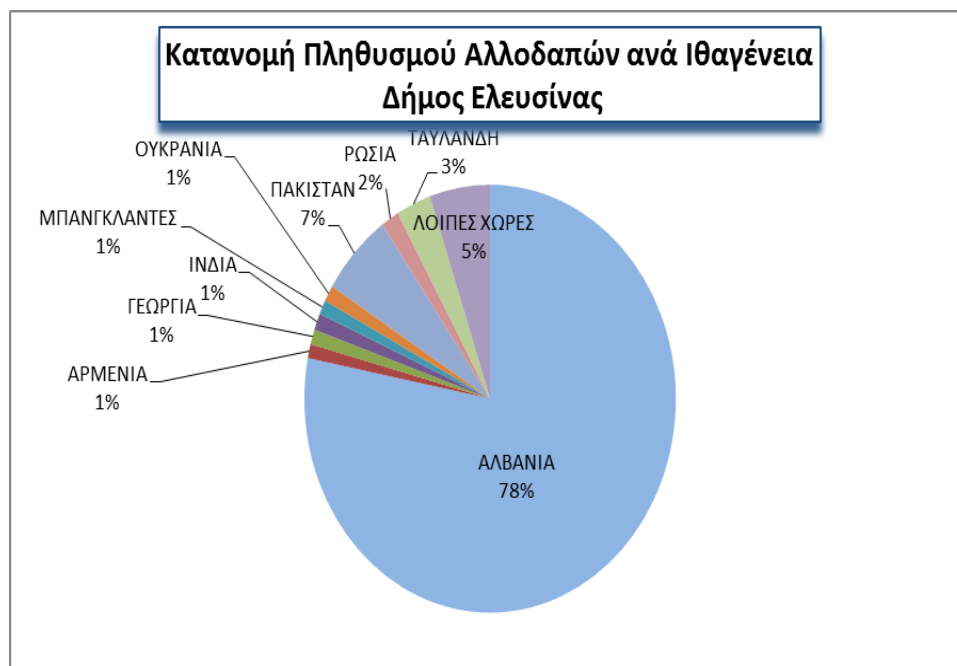
²⁵⁹ Για την εκτίμηση ενός μέσου αριθμού αλλοδαπών αναζητήθηκε η διάμεσος των δεδομένων της στήλης [4] του Πίνακα 2, η οποία είναι 3.159 αλλοδαποί. Ο Δ.Ελευσίνας με 3.197 αλλοδαπούς είναι ο Δήμος που είναι περισσότερο κοντά στο νούμερο αυτό. Ο λόγος που επιλέχθηκε η διάμεσος έναντι του αριθμητικού μέσου για την εκτίμηση μιας μέσης τιμής του αριθμού των αλλοδαπών είναι το πλεονέκτημα της διαμέσου να μην επηρεάζεται από τις ακραίες τιμές του δείγματος. Επειδή στο παρόν δείγμα έχουμε ακραίες τιμές (πχ πληθυσμός αλλοδαπών Δ.Αθηναίων, πληθυσμός αλλοδαπών των νησιών) επιλέγεται η διάμεσος ως το πιο ενδεικτικό στατιστικό μέτρο κεντρικής τάσης. Βλ. σχετικά με την ερμηνεία και τον υπολογισμό των στατιστικών μέτρων κεντρικής τάσης όπ.π. Υποσημείωση 241, Κεφ.9, σελ.248-277).

²⁶⁰ Επίτηδες δεν επιλέχθηκε κάποιος από τους υπόλοιπους νησιωτικούς Δήμους, που έχουν ακόμη μικρότερο αριθμό αλλοδαπών, διότι η κατανομή ανά ιθαγένεια δεν θα ήταν ενδεικτική, καθώς το δείγμα θα ήταν πολύ μικρό. Για το λόγο αυτό επιλέγεται ο αμέσως μικρότερος Δήμος, που έχει όμως τουλάχιστον 1.000 αλλοδαπούς, έτσι ώστε το δείγμα να είναι επαρκές, και αυτός είναι ο Δ.Αίγινας.

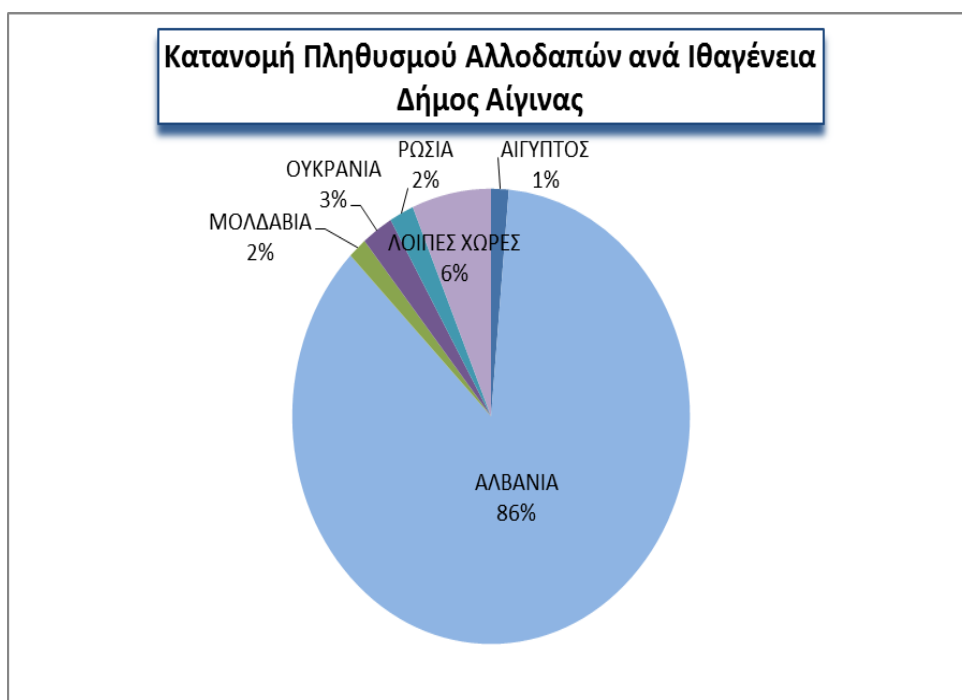
Διάγραμμα 6: Κατανομή πληθυσμού αλλοδαπών ανά ιθαγένεια (Δ.Αθηναίων)



Διάγραμμα 7: Κατανομή πληθυσμού αλλοδαπών ανά ιθαγένεια (Δ.Ελευσίνας)



Διάγραμμα 8: Κατανομή πληθυσμού αλλοδαπών ανά ιθαγένεια (Δ.Αίγινας)



Ιδία επεξεργασία – Πηγή: Βάση Αδειών Διαμονής ΥΠ.ΕΣ. (31.12.2012)

Είναι αξιοσημείωτο ότι και τα τέσσερα (4) Διαγράμματα είναι σχεδόν ίδια, κάτι που μπορεί να οδηγήσει με αρκετή ασφάλεια σε ένα ακόμη συμπέρασμα στην παρούσα μελέτη, το ότι η κατανομή των αλλοδαπών στους Δήμους της Περιφέρειας Αττικής ανά ιθαγένεια χώρας προέλευσης είναι σε γενικές γραμμές ομοιόμορφη, τόσο μεταξύ των Δήμων της, όσο και σε σχέση με το τί ισχύει εν γένει σε εθνικό επίπεδο²⁶¹.

Όσον αφορά στη σύσταση ΣΕΜ, από τον Πίνακα 12 προκύπτει ότι, 33 από τους 66 συνολικά Δήμους της Περιφέρειας Αττικής προβήκανε στη σύστασή του έως και 31.12.2012, ήτοι ένα ποσοστό της τάξεως του 50%. Μελετώντας τη σύσταση ΣΕΜ ανά περιφερειακή ενότητα, προκύπτει ότι αυτή κυμαίνεται γύρω στο 40-60%, με άλλα λόγια δεν υπάρχει Περιφερειακή Ενότητα, όπου όλοι οι Δήμοι να έχουν συστήσει ΣΕΜ, αλλά ούτε και Περιφερειακή Ενότητα, όπου να μην υπάρχει κανένα ΣΕΜ. Στον Κεντρικό Τομέα Αθηνών, δε, όπου έχουμε το μεγαλύτερο ποσοστό αλλοδαπών (13,21% του συνολικού πληθυσμού), η σύσταση ΣΕΜ παρουσιάζει ομοίως το υψηλότερο ποσοστό (63% - δηλαδή 5 από τους 8 συνολικά Δήμους έχουν ΣΕΜ).

²⁶¹ Η ταξινόμηση αυτή των αλλοδαπών ανά χώρα προέλευσης, εκτός από το γενικότερο ενδιαφέρον που παρουσιάζει, σχετίζεται άμεσα με την παρούσα μελέτη, διότι άπτεται του τομέα της αντιπροσωπευτικότητας των μελών ενός ΣΕΜ, κάτι που θα γίνει αντικείμενο ανάλυσης και σχολιασμού στις επόμενες 2 ενότητες.

Αυτό που έχει ενδιαφέρον να ελεγχθεί στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης, είναι το κατά πόσο η σύσταση η μη ενός ΣΕΜ καθορίστηκε ή έστω επηρεάστηκε από το ποσοστό των αλλοδαπών που διαμένουν στα όρια του εκάστοτε Δήμου. Για να γίνει αυτό απομονώθηκαν οι στήλες [5] και [6] του Πίνακα 12, και αφού τοποθετήθηκαν τα ποσοστά των αλλοδαπών κατά αύξουσα σειρά, προέκυψε ο Πίνακας 13.

Ακόμη και με μια πρόχειρη ματιά, είναι προφανές ότι, **δεν φαίνεται να υπάρχει κάποια συσχέτιση ανάμεσα στο ποσοστό αλλοδαπών και τη σύσταση ΣΕΜ στους Δήμους της Περιφέρειας Αττικής**. Δήμοι με υψηλά ποσοστά αλλοδαπών (π.χ. Δήμοι Κρωπίας, Κυθήρων, Σπάτων-Αρτέμιδος, Καλλιθέας, Φιλοθέης-Ψυχικού, Μάνδρας-Ειδυλλίας, κ.ο.κ.) δεν έχουν συστήσει ΣΕΜ, ενώ αντίστροφα Δήμοι με χαμηλά ποσοστά αλλοδαπών (πχ Δήμοι Αμαρουσίου²⁶², Παπάγου-Χολαργού, Χαϊδαρίου, Χαλανδρίου, Λυκόβρυσης-Πεύκης, Αγ.Παρασκευής, κ.ο.κ.) έχουν ΣΕΜ.

²⁶² Ο οποίος μάλιστα εμφανίζει και σημαντική δραστηριοποίηση στον τομέα της ένταξης μεταναστών, βλ. Κεφάλαιο 4.5.

Πίνακας 13: Συσχέτιση ποσοστού αλλοδαπών – σύστασης ΣΕΜ

% αλλοδαπών στο Δήμο	Σύσταση ΣΕΜ	Δήμος
16,95%	ΌΧΙ	Δήμος Κρωπίας
16,58%	ΝΑΙ	Δήμος Αθηναίων
16,51%	ΌΧΙ	Δήμος Κυθήρων
15,29%	ΝΑΙ	Δήμος Ωρωπού
14,25%	ΝΑΙ	Δήμος Μαραθώνος
13,93%	ΝΑΙ	Δήμος Μαρκοπούλου Μεσόγαίας
13,50%	ΝΑΙ	Δήμος Τροιζηνίας
13,45%	ΝΑΙ	Δήμος Ασπροπύργου
12,62%	ΌΧΙ	Δήμος Σπάτων-Αρτέμιδος
11,84%	ΌΧΙ	Δήμος Καλλιθέας
11,57%	ΌΧΙ	Δήμος Φιλοθέης-Ψυχικού
11,52%	ΌΧΙ	Δήμος Μάνδρας-Ειδυλλίας
11,33%	ΝΑΙ	Δήμος Μεγαρέων
10,78%	ΝΑΙ	Δήμος Ύδρας
10,69%	ΝΑΙ	Δήμος Ελευσίνας
10,52%	ΝΑΙ	Δήμος Φιλαδέλφειας-Χαλκηδόνας
10,20%	ΌΧΙ	Δήμος Σαρωνικού
9,94%	ΌΧΙ	Δήμος Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης
9,90%	ΌΧΙ	Δήμος Μοσχάτου-Ταύρου
9,88%	ΌΧΙ	Δήμος Δάφνης-Υμηττού
9,29%	ΝΑΙ	Δήμος Πειραιώς
9,09%	ΌΧΙ	Δήμος Πόρου
8,47%	ΝΑΙ	Δήμος Παιανίας
8,41%	ΌΧΙ	Δήμος Νίκαιας-Αγ.Ιωάννη Ρέντη
8,14%	ΌΧΙ	Δήμος Λαυρεωτικής
8,08%	ΝΑΙ	Δήμος Αίγινας
7,86%	ΌΧΙ	Δήμος Ραφήνας-Πικερμίου
7,73%	ΌΧΙ	Δήμος Νέας Ιωνίας
7,59%	ΝΑΙ	Δήμος Ζωγράφου
7,48%	ΝΑΙ	Δήμος Διονύσου
7,27%	ΌΧΙ	Δήμος Μεταμορφώσεως
7,00%	ΌΧΙ	Δήμος Κηφισιάς
6,95%	ΝΑΙ	Δήμος Σπετσών
6,81%	ΝΑΙ	Δήμος Γαλατσίου
6,75%	ΝΑΙ	Δήμος Αχαρνών
6,66%	ΌΧΙ	Δήμος Βύρωνος
6,64%	ΌΧΙ	Δήμος Σαλαμίνος
6,59%	ΌΧΙ	Δήμος Κερατσινίου-Δραπετσώνας
6,17%	ΌΧΙ	Δήμος Καισαριανής
6,14%	ΝΑΙ	Δήμος Αγίων Αναργύρων-Καματερού

5,77%	ΌΧΙ	Δήμος Γλυφάδας
5,71%	ΝΑΙ	Δήμος Αγίου Δημητρίου
5,54%	ΌΧΙ	Δήμος Περιστερίου
5,50%	ΌΧΙ	Δήμος Ιλίου
5,50%	ΝΑΙ	Δήμος Αιγάλεω
5,49%	ΝΑΙ	Δήμος Παλαιού Φαλήρου
5,24%	ΝΑΙ	Δήμος Πεντέλης
5,19%	ΝΑΙ	Δήμος Νέας Σμύρνης
5,12%	ΌΧΙ	Δήμος Ηρακλείου
5,17%	ΝΑΙ	Δήμος Κορυδαλλού
5,07%	ΝΑΙ	Δήμος Ελληνικού-Αργυρούπολης
4,79%	ΌΧΙ	Δήμος Περάματος
4,75%	ΌΧΙ	Δήμος Παλλήνης
4,74%	ΝΑΙ	Δήμος Ηλιουπόλεως
4,67%	ΌΧΙ	Δήμος Αλίμου
4,64%	ΌΧΙ	Δήμος Αγκιστρίου
4,60%	ΌΧΙ	Δήμος Αγίας Βαρβάρας
4,46%	ΝΑΙ	Δήμος Αμαρουσίου
4,45%	ΝΑΙ	Δήμος Παπάγου-Χολαργού
4,26%	ΝΑΙ	Δήμος Χαϊδαρίου
4,07%	ΌΧΙ	Δήμος Φυλής
3,83%	ΝΑΙ	Δήμος Χαλανδρίου
3,48%	ΝΑΙ	Δήμος Λυκόβρυσης -Πεύκης
3,12%	ΝΑΙ	Δήμος Αγίας Παρασκευής
2,98%	ΌΧΙ	Δήμος Πετρούπολης
2,95%	ΌΧΙ	Δήμος Βριλησίων

Ιδία επεξεργασία – Πηγή: Πίνακας 12

Προκειμένου να αποδοθεί και σχηματικά το παραπάνω συμπέρασμα, εφαρμόστηκε η κάτωθι στατιστική ανάλυση: ομαδοποιήθηκαν οι Δήμοι με βάση το ποσοστό αλλοδαπών που έχουν σε επτά (7) κατηγορίες ποσοστών (οι οποίες διακρίνονται και χρωματικά στον παραπάνω Πίνακα 13²⁶³), και για κάθε κατηγορία μετρήθηκαν οι αριθμοί των Δήμων και οι αριθμοί των ΣΕΜ, προκειμένου να υπολογιστούν οι σχετικές αθροιστικές κατανομές συχνοτήτων. Έτσι προέκυψε ο Πίνακας 14, ο οποίος ερμηνεύεται ως εξής: ποσοστό αλλοδαπών έως 4% εμφανίζουν 5 Δήμοι, εκ των οποίων 3 έχουν συστήσει ΣΕΜ, οπότε σε αυτήν την κατηγορία το ποσοστό σύστασης ΣΕΜ είναι 60%, ποσοστό αλλοδαπών έως 6% εμφανίζουν 26 Δήμοι, εκ των οποίων 14 έχουν συστήσει ΣΕΜ, οπότε σε αυτήν την κατηγορία το ποσοστό σύστασης ΣΕΜ είναι 54%, κ.ο.κ.

²⁶³ Πρόκειται για τις κατηγορίες: 2-4%, 4-6%, 6-8%, 8-10%, 10-12%, 12-14% και 14-17%.

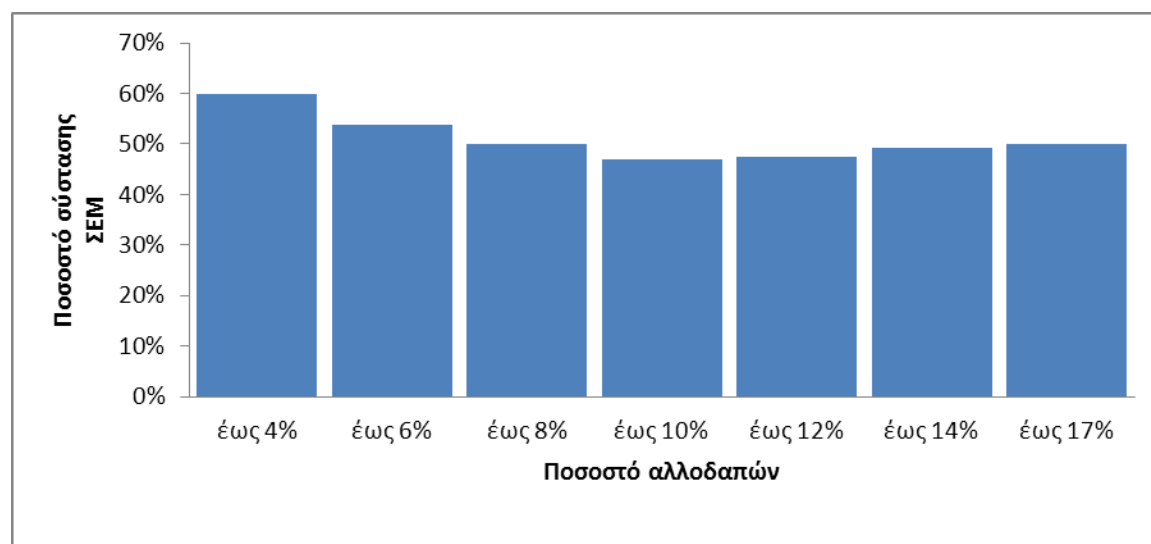
Πίνακας 14: Κατανομή συχνοτήτων

Ποσοστό αλλοδαπών [1]	Αριθμός Δήμων [2]	Αριθμός ΣΕΜ [3]	Ποσοστό σύστασης ΣΕΜ [4]=[3]/[2]
έως 4%	5	3	60%
έως 6%	26	14	54%
έως 8%	40	20	50%
έως 10%	49	23	47%
έως 12%	57	27	47%
έως 14%	61	30	49%
έως 17%	66	33	50%

Ιδία επεξεργασία – Πηγή: Πίνακας 13

Παρατηρείται ότι η στήλη [4] παραμένει σχεδόν σταθερή και μάλιστα κυμαίνεται γύρω στο 50%. Δηλαδή, **ανεξάρτητα από το ποσοστό των αλλοδαπών, το ποσοστό σύστασης ΣΕΜ κυμαίνεται γύρω στο 50%**. Με άλλα λόγια, είτε παίρνουμε ένα δείγμα Δήμων με μικρά ποσοστά αλλοδαπών (π.χ. έως 4%), είτε παίρνουμε ένα δείγμα στο οποίο έχουν συμπεριληφθεί Δήμοι με μεγαλύτερα ποσοστά αλλοδαπών (π.χ. έως 6%, έως 8%, ...έως 17%) **το ποσοστό σύστασης ΣΕΜ παραμένει ίδιο, δηλαδή δεν επηρεάζεται από το ποσοστό των αλλοδαπών στο Δήμο**. Σχηματικά το συμπέρασμα αυτό αποτυπώνεται στο Διάγραμμα 9.

Διάγραμμα 9: Γραφική παράσταση ποσοστού αλλοδαπών – ποσοστού σύστασης ΣΕΜ



Ιδία επεξεργασία – Πηγή: Πίνακας 14

Η προηγηθείσα ανάλυση απέδειξε ότι **στην Περιφέρεια Αττικής δεν φαίνεται να υπάρχει κάποια συσχέτιση ανάμεσα στο ποσοστό αλλοδαπών και τη σύσταση ΣΕΜ στους Δήμους**²⁶⁴. Αν όμως ο αριθμός των αλλοδαπών δεν ήταν ο καθοριστικός παράγοντας που συντέλεσε στη σύσταση ή μη ενός ΣΕΜ σε ένα Δήμο, θα αναρωτηθεί κανείς για το ποιος ήταν τελικά. Θα μπορούσε να είναι η ύπαρξη προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι αλλοδαποί στον συγκεκριμένο Δήμο (αν βέβαια προϋπήρχε ένα σύστημα καταγραφής τους), η βούληση του τοπικού πληθυσμού ή η βούληση των ίδιων των αλλοδαπών του Δήμου. Σε κάθε περίπτωση η διαπίστωση ή μη των ανωτέρω χρήζει νεότερης έρευνας.

Στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης θεωρήθηκε σκόπιμο να εξεταστεί η παράμετρος της πολιτικής βούλησης. Το θέμα της πολιτικής βούλησης είναι ένα στοιχείο που κυριαρχεί στη χάραξη πολιτικών ένταξης μεταναστών, όπως διαπιστώθηκε και στα προηγούμενα κεφάλαια, τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο και έχει ενδιαφέρον να ελεγχθεί το κατά πόσο επαληθεύεται και σε τοπικό επίπεδο.

Προκειμένου να ελεγχθεί το ανωτέρω διαμορφώθηκε ο Πίνακας 15, όπου στην μεσαία στήλη, καταγράφηκε, σύμφωνα με τα στοιχεία που υπάρχουν αναρτημένα στην ιστοσελίδα του ΥΠ.ΕΣ.,²⁶⁵ η πολιτική παράταξη που υποστηρίζει ή/και από την οποία υποστηρίζεται ο Συνδυασμός που έφερε την πρώτη θέση κατά τις Περιφερειακές/Δημοτικές Εκλογές 2010 στον εκάστοτε Δήμο (και στον οποίο συνεπώς ανήκει ο Δήμαρχος, καθώς και η πλειοψηφία του Δημοτικού Συμβουλίου)²⁶⁶.

²⁶⁴ Συνεπώς μια αιτιολογία, σύμφωνα με την οποία ένα ΣΕΜ δεν κρίνεται σκόπιμο να συσταθεί σε κάποιον Δήμο, επειδή δεν υπάρχουν πολλοί αλλοδαποί στα όρια της χωρικής του αρμοδιότητας, θα πρέπει να διατυπώνεται με ιδιαίτερη προσοχή και να αξιολογείται με ακόμα μεγαλύτερη (πρόκειται για επιχείρημα, το οποίο έχει όντως διατυπωθεί από κάποιους Δήμους της χώρας σύμφωνα με τη Δ/ση Κοινωνικής Ένταξης/ΥΠ.ΕΣ.).

²⁶⁵ Βλ. Υποσημείωση 252.

²⁶⁶ Η ομαδοποίηση των παρατάξεων έγινε ως εξής: 1) Ανεξάρτητη: ο Δήμαρχος ήταν ανεξάρτητος υποψήφιος 2) Κεντροδεξιά: ο Δήμαρχος προερχόταν ή υποστηρίζονταν από το κόμμα της ΝΔ 3) Κεντροαριστερά/Αριστερά: ο Δήμαρχος προερχόταν ή υποστηρίζονταν από τα κόμματα ΠΑ.ΣΟ.Κ., ΔΗ.ΜΑΡ., ΣΥΝ/ΣΥ.ΡΙΖ.Α., Οικολόγοι Πράσινοι και τους μεταξύ τους συνασπισμούς. Σε μία περίπτωση Δήμου (Δ.Πετρουπόλεως) ο υποψήφιος προερχόταν και υποστηρίζονταν από το Κ.Κ.Ε. και έχει συμπεριληφθεί σε αυτήν την κατηγορία.

Πίνακας 15: Συσχέτιση πολιτικής παράταξης-σύστασης ΣΕΜ

Δήμος	Πολιτική Παράταξη	Σύσταση ΣΕΜ
Δήμος Αγίας Βαρβάρας	Κεντροαριστερά/Αριστερά	ΌΧΙ
Δήμος Αγίας Παρασκευής	Κεντροδεξιά	ΝΑΙ
Δήμος Αγίου Δημητρίου	Κεντροαριστερά/Αριστερά	ΝΑΙ
Δήμος Αγίων Αναργύρων-Καματερού	Κεντροαριστερά/Αριστερά	ΝΑΙ
Δήμος Αγκιστρίου	Ανεξάρτητη	ΌΧΙ
Δήμος Αθηναίων	Κεντροαριστερά/Αριστερά	ΝΑΙ
Δήμος Αιγάλεω	Κεντροαριστερά/Αριστερά	ΝΑΙ
Δήμος Αίγινας	Ανεξάρτητη	ΝΑΙ
Δήμος Αλίμου	Κεντροαριστερά/Αριστερά	ΌΧΙ
Δήμος Αμαρουσίου	Κεντροδεξιά	ΝΑΙ
Δήμος Ασπροπύργου	Κεντροδεξιά	ΝΑΙ
Δήμος Αχαρνών	Ανεξάρτητη	ΝΑΙ
Δήμος Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης	Ανεξάρτητη	ΌΧΙ
Δήμος Βριλησίων	Κεντροδεξιά	ΌΧΙ
Δήμος Βύρωνος	Ανεξάρτητη	ΌΧΙ
Δήμος Γαλασίου	Ανεξάρτητη	ΝΑΙ
Δήμος Γλυφάδας	Κεντροαριστερά/Αριστερά	ΌΧΙ
Δήμος Δάφνης-Υμηττού	Κεντροδεξιά	ΌΧΙ
Δήμος Διονύσου	Ανεξάρτητη	ΝΑΙ
Δήμος Ελευσίνας	Κεντροαριστερά/Αριστερά	ΝΑΙ
Δήμος Ελληνικού-Αργυρούπολης	Κεντροαριστερά/Αριστερά	ΝΑΙ
Δήμος Ζωγράφου	Κεντροαριστερά/Αριστερά	ΝΑΙ
Δήμος Ηλιουπόλεως	Κεντροαριστερά/Αριστερά	ΝΑΙ
Δήμος Ηρακλείου	Κεντροαριστερά/Αριστερά	ΌΧΙ
Δήμος Ιλίου	Κεντροαριστερά/Αριστερά	ΌΧΙ
Δήμος Καισαριανής	Κεντροαριστερά/Αριστερά	ΌΧΙ
Δήμος Καλλιθέας	Κεντροαριστερά/Αριστερά	ΌΧΙ
Δήμος Κερατσινίου-Δραπετσώνας	Ανεξάρτητη	ΌΧΙ
Δήμος Κηφισιάς	Κεντροδεξιά	ΌΧΙ
Δήμος Κορυδαλλού	Κεντροαριστερά/Αριστερά	ΝΑΙ
Δήμος Κρωπίας	Ανεξάρτητη	ΌΧΙ
Δήμος Κυθήρων	Ανεξάρτητη	ΌΧΙ
Δήμος Λαυρεωτικής	Ανεξάρτητη	ΌΧΙ
Δήμος Λυκόβρυσης -Πεύκης	Κεντροαριστερά/Αριστερά	ΝΑΙ
Δήμος Μάνδρας-Ειδυλλίας	Κεντροδεξιά	ΌΧΙ
Δήμος Μαραθώνος	Ανεξάρτητη	ΝΑΙ
Δήμος Μαρκοπούλου Μεσόγαιας	Ανεξάρτητη	ΝΑΙ
Δήμος Μεγαρέων	Κεντροδεξιά	ΝΑΙ
Δήμος Μεταμορφώσεως	Κεντροαριστερά/Αριστερά	ΌΧΙ
Δήμος Μοσχάτου-Ταύρου	Κεντροαριστερά/Αριστερά	ΌΧΙ
Δήμος Νέας Ιωνίας	Κεντροαριστερά/Αριστερά	ΌΧΙ
Δήμος Νέας Σμύρνης	Ανεξάρτητη	ΝΑΙ

Δήμος Νίκαιας-Αγ.Ιωάννη Ρέντη	Κεντροαριστερά/Αριστερά	ΌΧΙ
Δήμος Παιανίας	Ανεξάρτητη	ΝΑΙ
Δήμος Παλαιού Φαλήρου	Κεντροδεξιά	ΝΑΙ
Δήμος Παλλήνης	Κεντροαριστερά/Αριστερά	ΌΧΙ
Δήμος Παπάγου-Χολαργού	Ανεξάρτητη	ΝΑΙ
Δήμος Πειραιώς	Κεντροδεξιά	ΝΑΙ
Δήμος Πεντέλης	Ανεξάρτητη	ΝΑΙ
Δήμος Περάματος	Ανεξάρτητη	ΌΧΙ
Δήμος Περιστερίου	Ανεξάρτητη	ΌΧΙ
Δήμος Πετρουπόλεως	Κεντροαριστερά/Αριστερά	ΌΧΙ
Δήμος Πόρου	Ανεξάρτητη	ΌΧΙ
Δήμος Ραφήνας-Πικερμίου	Ανεξάρτητη	ΌΧΙ
Δήμος Σαλαμίνας	Ανεξάρτητη	ΌΧΙ
Δήμος Σαρωνικού	Κεντροαριστερά/Αριστερά	ΌΧΙ
Δήμος Σπάτων-Αρτέμιδος	Ανεξάρτητη	ΌΧΙ
Δήμος Σπετσών	Ανεξάρτητη	ΝΑΙ
Δήμος Τροιζηνίας	Ανεξάρτητη	ΝΑΙ
Δήμος Ύδρας	Ανεξάρτητη	ΝΑΙ
Δήμος Φιλαδέλφειας-Χαλκηδόνος	Ανεξάρτητη	ΝΑΙ
Δήμος Φιλοθέης-Ψυχικού	Κεντροδεξιά	ΌΧΙ
Δήμος Φυλής	Κεντροαριστερά/Αριστερά	ΌΧΙ
Δήμος Χαϊδαρίου	Κεντροδεξιά	ΝΑΙ
Δήμος Χαλανδρίου	Κεντροδεξιά	ΝΑΙ
Δήμος Ωρωπού	Ανεξάρτητη	ΝΑΙ

Ιδία επεξεργασία - Πηγές: 1) Πίνακας 12 (ως προς τη σύσταση ΣΕΜ) 2) [http://ekloges-prev.singularlogic.eu/dn2010/public/index.html#{"page":"main"}](http://ekloges-prev.singularlogic.eu/dn2010/public/index.html#{), τ.ε 18/4/2013 (ως προς την πολιτική παράταξη)

Η ομαδοποίηση των παραπάνω στοιχείων στον Πίνακα 16 που ακολουθεί βοηθάει στην καλύτερη απεικόνιση των αποτελεσμάτων, τα οποία παρατίθενται και σχηματικά στο Διάγραμμα 10.

Πίνακας 16: Ομαδοποίηση Δήμων ανά πολιτική παράταξη και σύσταση ΣΕΜ

Πολιτική παράταξη	Δήμοι	Σύσταση ΣΕΜ	Μη σύσταση ΣΕΜ
Ανεξάρτητη	28	15	13
Κεντροαριστερά-αριστερά	25	10	15
Κεντροδεξιά	13	8	5
ΣΥΝΟΛΟ ΔΗΜΩΝ	66	33	33

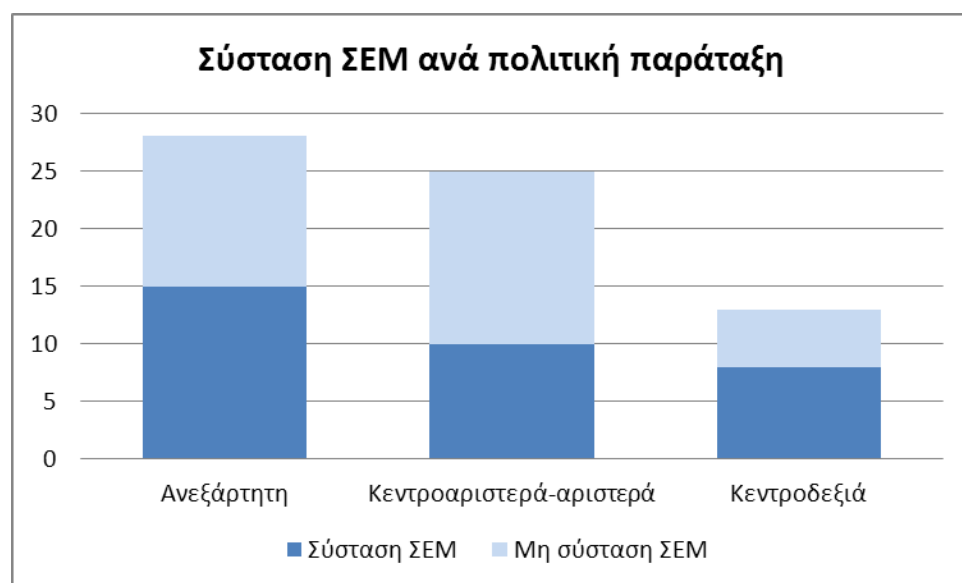
Ιδία επεξεργασία – Πηγή: Πίνακας 15

Όπως προκύπτει, από τους 28 Δήμους όπου ο Δήμαρχος (και συνεπώς και η πλειοψηφία του Δ.Σ.) προέρχεται από ανεξάρτητο συνδυασμό, οι 15 έχουν συστήσει ΣΕΜ (ποσοστό σύστασης ΣΕΜ 53%), μοιάζει δηλαδή να είναι τυχαίο γεγονός και συνεπώς όντως

να μην σχετίζεται με πολιτικές παρατάξεις. Η εικόνα δεν είναι όμως ίδια στις άλλες δύο (2) παρατάξεις: συγκεκριμένα διαφαίνεται μια (ασθενής βέβαια) τάση των Δήμων με κεντροδεξιό χαρακτηρισμό να συστήνουν ΣΕΜ (8 από τους 13 Δήμους έχουν συστήσει ΣΕΜ, ήτοι ένα ποσοστό 60%) και μια (ασθενής και πάλι) τάση των Δήμων με κεντροαριστερό-αριστερό χαρακτηρισμό να μην συστήνουν ΣΕΜ (10 από τους 25 Δήμους έχουν συστήσει ΣΕΜ, ήτοι ένα ποσοστό 40%).

Με τον τρόπο αυτό επιβεβαιώνεται η ύπαρξη μιας κάποιας πολιτικής βούλησης στη σύσταση ή μη των ΣΕΜ, παρόλα αυτά, τα επιμέρους χαρακτηριστικά και οι ιδιαίτερες προεκτάσεις της βούλησης αυτής δεν είναι δυνατόν να προκύψουν από την παρούσα ανάλυση. Εκ πρώτης άποψης, πάντως, το εύρημα αυτό παρουσιάζει αρκετό ενδιαφέρον, καθώς είναι αντίθετο από το αναμενόμενο²⁶⁷ και θα μπορούσε να γίνει αντικείμενο μιας ξεχωριστής μελέτης²⁶⁸.

Διάγραμμα 10: Σύσταση ΣΕΜ ανά πολιτική παράταξη



Πηγή: Πίνακας 16

²⁶⁷ Θα περίμενε δηλαδή κανείς η κεντροαριστερά/αριστερά παράταξη να έχει το προβάδισμα στη σύσταση ΣΕΜ σε σχέση με την κεντροδεξιά παράταξη και όχι το αντίθετο.

²⁶⁸ Συγκεκριμένα, προκειμένου να διαπιστωθεί αν η παραπάνω τάση ισχύει εν γένει θα πρέπει 1) η ανάλυση που έγινε στον Πίνακα 15 (Συσχέτιση πολιτικής παράταξης-σύστασης ΣΕΜ) να γίνει για όλους τους Δήμους της χώρας και 2) εφόσον όντως επιβεβαιωθεί η τάση αυτή (δηλαδή οι Δήμοι με κεντροδεξιό προσανατολισμό να συστήνουν περισσότερα ΣΕΜ), θα πρέπει στη συνέχεια να διερευνηθούν οι ειδικοί παράγοντες που μπορεί να διαμορφώνουν την τάση αυτή (κατευθυντήριες γραμμές από τα κόμματα, μεταναστευτικό πρόγραμμα του εκάστοτε Συνδυασμού, βαθμός υιοθέτησης και αποδοχής των ευρωπαϊκών προτύπων και προτεινόμενων μέτρων, αντίληψη περί ΣΕΜ, προσωπικές ιδεολογίες-τοποθετήσεις Δημάρχων, κ.ο.κ.). Οι απαντήσεις στα προηγούμενα για την άντληση κάποιου σαφούς συμπεράσματος προϋποθέτουν φυσικά εκτενή διερεύνηση, η οποία θα πρέπει να στηρίζεται ως επί το πλείστον σε ιδιαίτερη μελέτη του προφίλ του κάθε Δημάρχου/Δ.Σ., καθώς και σε προσωπικές συνεντεύξεις των εκάστοτε Δημάρχων ή μελών του οικείου Δ.Σ.

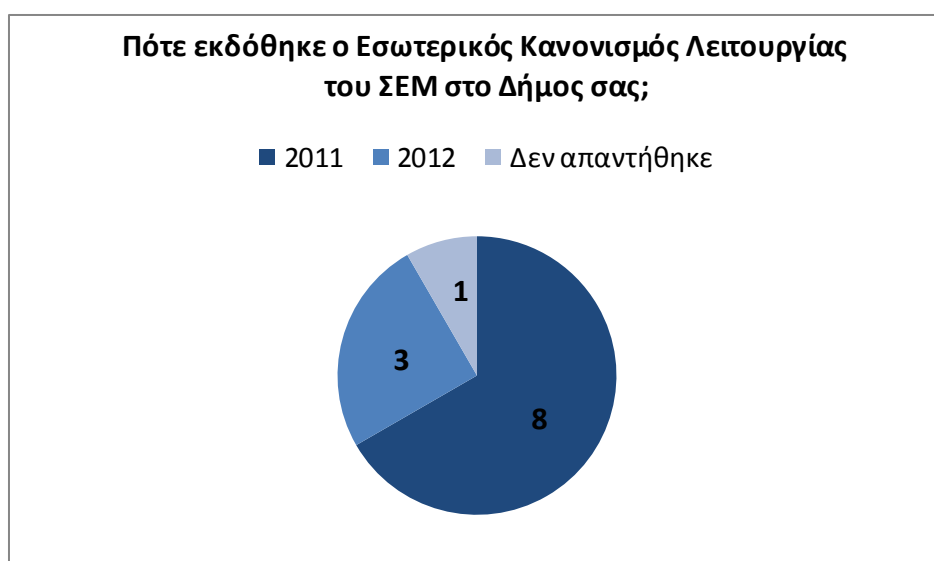
5.2.2. Μέρος 2ο: Επεξεργασία ερωτηματολογίων και παρουσίαση αποτελεσμάτων

Έως τις 31.12.2012 οι μισοί Δήμοι της Περιφέρειας Αττικής, δηλαδή οι 33 από το σύνολο των 66 Δήμων, είχαν συστήσει ΣΕΜ. Σε αυτούς τους 33 Δήμους εστάλει (σε ηλεκτρονική μορφή) το πρότυπο ερωτηματολόγιο που βρίσκεται στο Παράρτημα 5, προκειμένου να συμπληρωθεί από τους Προέδρους του αντίστοιχου ΣΕΜ.²⁶⁹ Επεστράφησαν συμπληρωμένα (ηλεκτρονικά ή μέσω φαξ) 12 ερωτηματολόγια, τα αποτελέσματα των οποίων παρουσιάζονται στη συνέχεια ανά θεματική ενότητα, σύμφωνα με τη δομή του σχετικού ερωτηματολογίου. Η λίστα των ερωτηματολογίων με τα ονόματα των Δήμων και των αντίστοιχων Προέδρων ΣΕΜ που ανταποκρίθηκαν βρίσκεται στο Παράρτημα 7²⁷⁰.

Σύσταση & Μέλη ΣΕΜ

Η πλειοψηφία των Δήμων [8 Δήμοι] προέβηκαν στη σύσταση ΣΕΜ το 2011 (Διάγρ.11).

Διάγραμμα 11: Έκδοση Εσωτερικού Κανονισμού Λειτουργίας ΣΕΜ



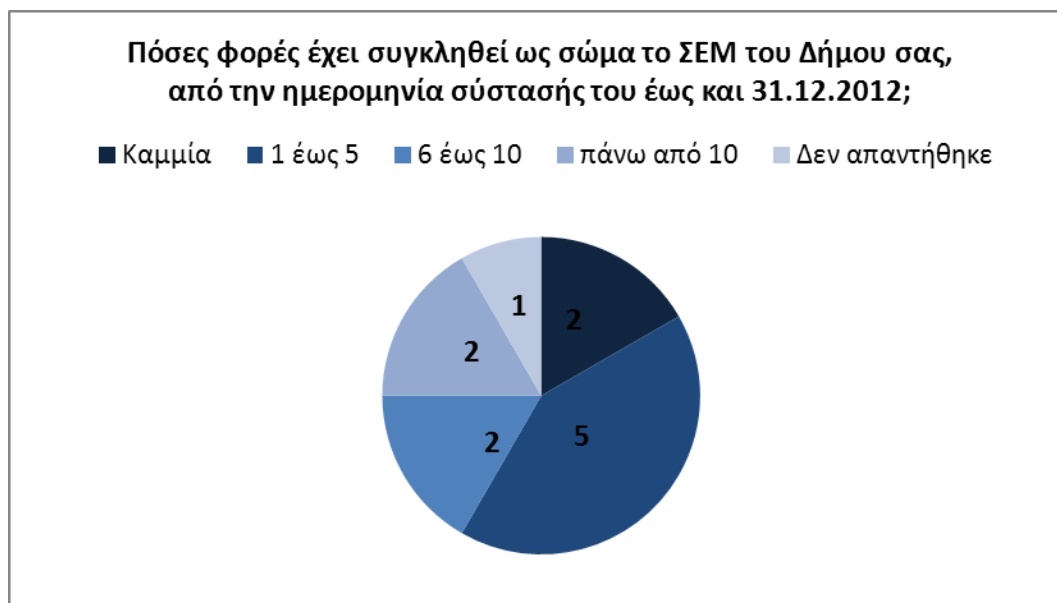
Πηγή: Επεξεργασία Ερωτηματολογίων

²⁶⁹ Σκόπιμα ζητήθηκε από τους Προέδρους ΣΕΜ να συμπληρώσουν το σχετικό ερωτηματολόγιο, α. γιατί θεωρείται ότι έχουν μία σφαιρική άποψη επί του θέματος και β. προκειμένου να υπάρχει συγκρισιμότητα και ομοιομορφία μεταξύ των απαντήσεων, θεωρείται δέον να προέρχονται από άτομα που φέρουν την ίδια ιδιότητα μέσα στο ΣΕΜ.

²⁷⁰ Να αναφερθεί στο σημείο αυτό, ότι από τους υπόλοιπους 21 Δήμους που δεν ανταποκρίθηκαν, σε 5 περιπτώσεις δηλώθηκε ότι το ΣΕΜ βρίσκεται σε διαδικασία ορισμού νέων μελών ή μόλις την είχε ολοκληρώσει, οπότε κάποιοι ερωτώμενοι, είτε ως επερχόμενοι Πρόεδροι είτε ως νέο-ορισμένοι, προτίμησαν να μη συμπληρώσουν το ερωτηματολόγιο.

Ο αριθμός των συνεδριάσεων, βέβαια, που πραγματοποιήθηκαν έως τα τέλη του 2012 παρατηρείται ότι είναι αρκετά μικρός. Με εξαίρεση 4 Δήμους που έχουν κάνει 6 έως 10 ή/και πάνω από 10 συνεδριάσεις, οι περισσότεροι κυμαίνονται στην κατηγορία των 1-5 συνεδριάσεων, ενώ σε 2 Δήμους δεν έχει πραγματοποιηθεί καμία συνεδρίαση.

Διάγραμμα 12: Αριθμός συνεδριάσεων ΣΕΜ έως 31.12.2012



Πηγή: Επεξεργασία Ερωτηματολογίων

Το μεγαλύτερο ενδιαφέρον εστιάζεται στη σύσταση των μελών των ΣΕΜ. Από την επεξεργασία των ερωτηματολογίων προέκυψε ότι οι μισοί Δήμοι [6 Δήμοι] έχουν μόνο τακτικά μέλη, ενώ οι άλλοι μισοί [υπόλοιποι 6 Δήμοι] έχουν τακτικά και αναπληρωματικά μέλη. Οι γυναίκες συμμετέχουν με ένα ποσοστό της τάξης του 35% στο σύνολο των μελών των 12 Δήμων που συμμετείχαν στην έρευνα, ενώ σε κανέναν δεν υπάρχουν αλλοδαποί δημοτικοί σύμβουλοι (που ως εκ τούτου να συμμετέχουν υποχρεωτικά στο ΣΕΜ).

Με σκοπό να ελεγχθεί περαιτέρω η σύσταση των μελών των ΣΕΜ και να αναζητηθούν τυχόν συσχετίσεις μεταξύ του πληθυσμού του Δήμου και των μελών του ΣΕΜ διαμορφώθηκε ο Πίνακας 17. Για κάθε Δήμο καταγράφηκαν ο συνολικός πληθυσμός και το ποσοστό των αλλοδαπών που έχει (σύμφωνα με τον Πίνακα 12, σελ.101-103), καθώς και τα συνολικά και τα αλλοδαπά μέλη ΣΕΜ (σύμφωνα με το ερωτηματολόγιο).

Μελετώντας τον Πίνακα 17 προκύπτουν τα εξής:

α) Όσον αφορά στη σχέση μεταξύ του Συνολικού Πληθυσμού του Δήμου και των Συνολικών Μελών ΣΕΜ (στήλες [1] και [2]). Φαίνεται να υπάρχει κάποια θετική συσχέτιση²⁷¹ ανάμεσα στα δύο νούμερα, καθώς παρατηρείται ότι πολυπληθείς Δήμοι έχουν αρκετά μέλη ΣΕΜ (π.χ. Δ.Αθηναίων, Δ.Χαλανδρίου), ενώ μικρότεροι Δήμοι έχουν λιγότερα μέλη ΣΕΜ (π.χ. Δήμος Ύδρας, Δ.Σπετσών, Δ.Τροιζηνίας). Η θετική αυτή συσχέτιση που διαφαίνεται να υπάρχει δεν είναι όμως απόλυτη, καθώς υπάρχουν και περιπτώσεις Δήμων που δεν ακολουθούν αυτό το μοτίβο. Για παράδειγμα ο Δήμος Αίγινας έχει αρκετά μέλη ΣΕΜ (σε σχέση πάντα με τους υπόλοιπους Δήμους), ενώ πληθυσμιακά δεν είναι τόσο μεγάλος, ενώ Δήμοι όπως ο Δ.Νέας Σμύρνης και ο Δ.Παλαιού Φαλήρου που παρουσιάζουν υψηλή πληθυσμιακή συγκέντρωση, έχουν σχετικά λίγα μέλη στο ΣΕΜ τους.

β) Όσον αφορά στη σχέση μεταξύ Ποσοστού αλλοδαπών στο Δήμο – Ποσοστού αλλοδαπών στο ΣΕΜ (στήλες [4] και [5]). Εδώ δεν διαφαίνεται να υπάρχει κάποια σαφής θετική συσχέτιση ανάμεσα στα δύο νούμερα, δηλαδή όσο αυξάνεται το ποσοστό αλλοδαπών στο Δήμο να αυξάνεται το ποσοστό των αλλοδαπών μελών στο αντίστοιχο ΣΕΜ. Το αντίθετο μάλιστα. Παρατηρείται η ύπαρξη Δήμων με σχετικά χαμηλό ποσοστό αλλοδαπών, οι οποίοι όμως έχουν υψηλό ποσοστό αλλοδαπών στο ΣΕΜ τους (π.χ. Δ. Αμαρουσίου), καθώς και το αντίστροφο. Τα δύο ποσοστά εμφανίζονται, εν γένει, να έχουν μια αρκετά τυχαία κατανομή, μάλιστα υπάρχουν και περιπτώσεις δύο (2) Δήμων (Δ.Ύδρας και Δ.Τροιζηνίας), όπου δεν υπάρχει κανένα αλλοδαπό μέλος στο ΣΕΜ, παρόλο που το ποσοστό αλλοδαπών στο Δήμο είναι αρκετά υψηλό.

²⁷¹ Αν και η ανάλυση στατιστικών όρων δεν συγκαταλέγεται στη θεματική της παρούσας μελέτης, στο σημείο αυτό, κρίνεται σκόπιμο να αναφερθούν κάποιες βασικές πληροφορίες για τους όρους «συσχέτιση» και «συντελεστής συσχέτισης». Προκειμένου να ελεγχθεί η συσχέτιση ανάμεσα σε 2 μεταβλητές X και Y (το πώς δηλαδή μεταβάλλονται οι τιμές της μίας σε σχέση με τις τιμές της άλλης) χρησιμοποιείται ο συντελεστής συσχέτισης κατά Pearson r. Ο συντελεστής αυτός παίρνει τιμές από -1 έως 1. Η θετική συσχέτιση (θετικό πρόσημο του r) υποδηλώνει ανάλογη συμμεταβλητότητα των 2 μεταβλητών (δηλαδή οι υψηλές τιμές της X αντιστοιχούν σε υψηλές τιμές της Y και οι χαμηλές τιμές της X σε χαμηλές τιμές της Y). Αντίθετα η αρνητική συσχέτιση (αρνητικό πρόσημο του r) υποδηλώνει αντιστρόφως ανάλογη συμμεταβλητότητα των 2 μεταβλητών (δηλαδή οι υψηλές τιμές της X αντιστοιχούν σε χαμηλές τιμές της Y και οι χαμηλές τιμές της X σε υψηλές τιμές της Y). Όταν η τιμή του r ισούται ή πλησιάζει στο μηδέν, τότε έχουμε μηδενική ή σχεδόν μηδενική συσχέτιση και επομένως συμπεραίνουμε ότι, οι 2 μεταβλητές X και Y είναι ασυσχέτιστες και δεν μπορούμε να κάνουμε καμία πρόβλεψη. Αντίθετα, όσο πιο κοντά βρίσκεται η τιμή του r στο -1 και στο +1, τόσο πιο ισχυρή χαρακτηρίζεται η συσχέτιση των 2 μεταβλητών (αρνητική ή θετική αντίστοιχα). Όταν, δε, συμπίπτει με τις τιμές -1 ή +1, τότε η συσχέτιση χαρακτηρίζεται ως απόλυτη. Για περισσότερα σχετικά με τη Συσχέτιση Στατιστικών Δεδομένων, βλ. όπ.π. Υποσημείωση 241, Κεφ.13:σελ.323-345.

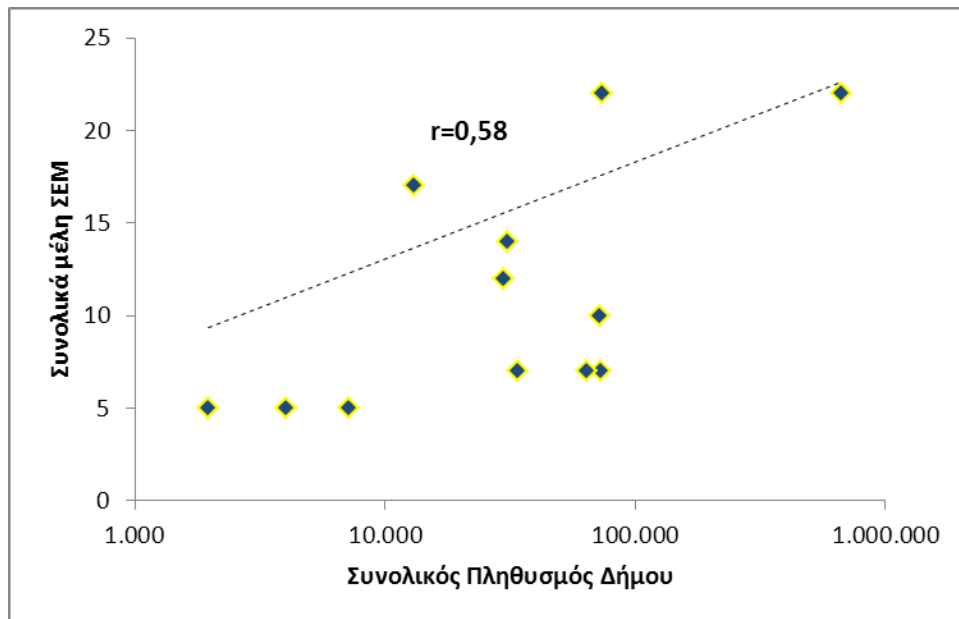
Πίνακας 17: Αναζήτηση συσχετίσεων μεταξύ πληθυσμού Δήμου & μελών ΣΕΜ

Δήμοι	Συνολικός Πληθυσμός [1]	Συνολικά μέλη ΣΕΜ [2]	Αριθμός αλλοδαπών μελών στο ΣΕΜ [3]	Ποσοστό αλλοδαπών στο Δήμο [4]	Ποσοστό αλλοδαπών στο ΣΕΜ [5]=[3]/[2]
Δ.Αθηναίων	664.046	22	12	16,58%	55%
Δ.Αμαρουσίου	72.333	10	6	4,46%	60%
Δ.Λυκόβρυσης-Πεύκης	31.002	14	1	3,48%	7%
Δ.Χαλανδρίου	74.192	22	12	3,83%	55%
Δ.Νέας Σμύρνης	73.076	7	2	5,19%	29%
Δ.Παλαιού Φαλήρου	64.021	7	4	5,49%	57%
Δ.Ωρωπού	33.769	7	2	15,29%	29%
Δ.Ελευσίνας	29.902	12	9	10,69%	75%
Δ.Ύδρας	1.966	5	0	10,78%	0%
Δ.Αίγινας	13.056	17	3	8,08%	18%
Δ.Σπετσών	4.027	5	2	6,95%	40%
Δ.Τροιζηνίας	7.143	5	0	13,50%	0%

Ιδία επεξεργασία – Πηγές:[1]+[4]: Πίνακας 12, [2]+[3]:Επεξεργασία Ερωτηματολογίου

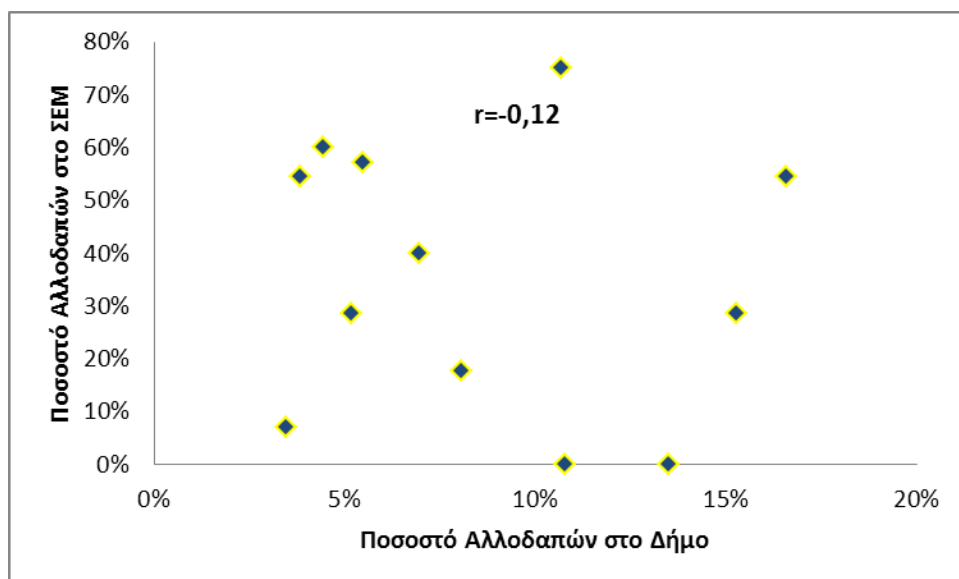
Οι παραπάνω διαπιστώσεις μπορούν να αποτυπωθούν και στατιστικά με τη βοήθεια του στικτογράμματος (scatterplot) και τον υπολογισμό του συντελεστή συσχέτισης r (coefficient of Correlation). Στην 1^η περίπτωση (Διάγραμμα 13), η τιμή του συντελεστή συσχέτισης $r=0,58$ επιβεβαιώνει την ύπαρξη κάποιας θετικής συσχέτισης ανάμεσα στον συνολικό πληθυσμό του Δήμου και τα συνολικά μέλη ΣΕΜ, η οποία όμως δεν είναι απόλυτη (στην περίπτωση που ήταν, ο συντελεστής συσχέτισης θα ήταν 1 και η γραφική απεικόνιση των ζευγών των τιμών θα ήταν η διακεκομμένη ευθεία). Στην 2^η περίπτωση (Διάγραμμα 14), η τιμή του συντελεστή συσχέτισης $r=-0,12$ υποδεικνύει την ύπαρξη μιας πολύ ασθενούς αρνητικής συσχέτισης. Από τον τρόπο που είναι διασκορπισμένα τα ζεύγη των τιμών αποτυπώνεται και διαγραμματικά η έλλειψη συσχέτισης μεταξύ τους.

Διάγραμμα 13: Συσχέτιση ανάμεσα στο συνολικό πληθυσμό του Δήμου και τα συνολικά μέλη ΣΕΜ



Ιδία επεξεργασία – Πηγή: Πίνακας 17, Στήλες [1]+[2]

Διάγραμμα 14: Συσχέτιση ανάμεσα στο ποσοστό των αλλοδαπών στο Δήμο και το ποσοστό των αλλοδαπών στο ΣΕΜ

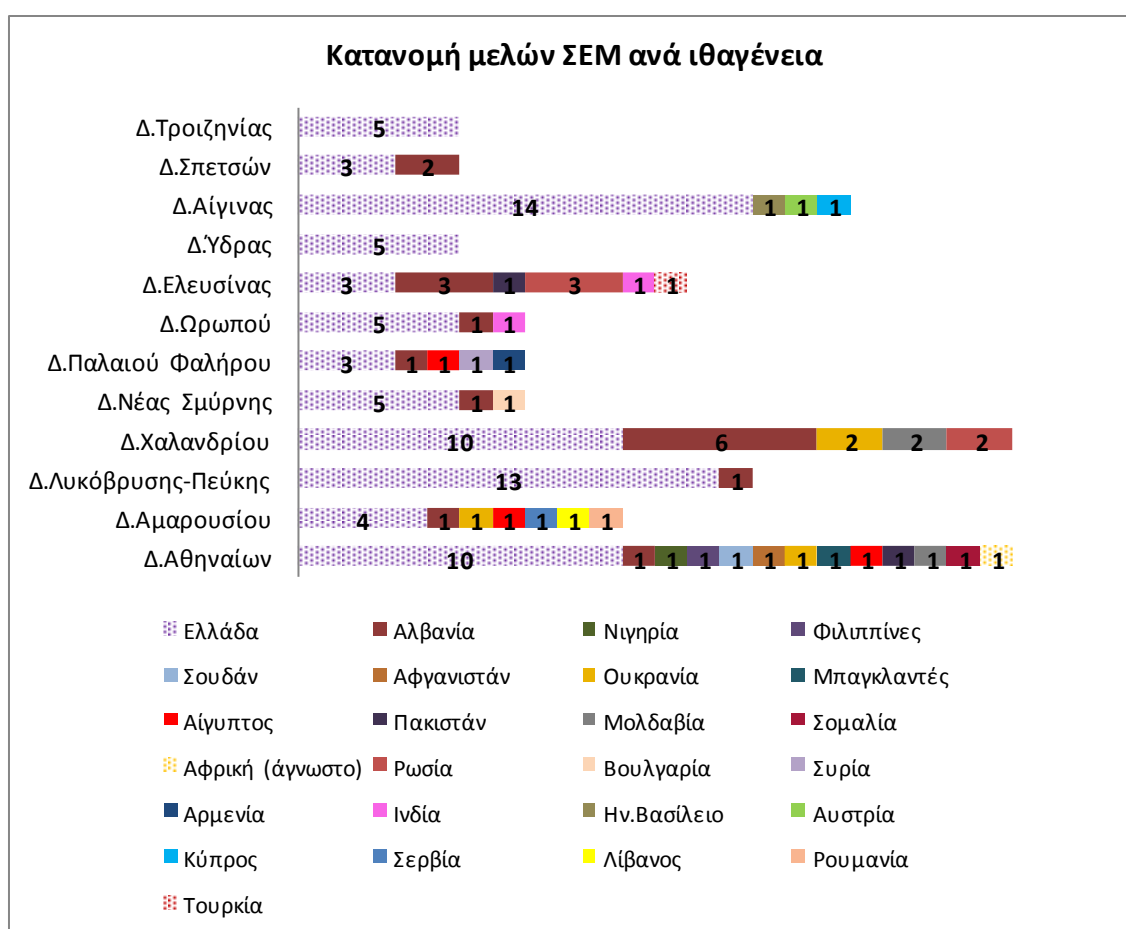


Ιδία επεξεργασία – Πηγή: Πίνακας 17, Στήλες [4]+[5]

Στο Διάγραμμα 15 παρουσιάζεται αναλυτικά η σύσταση των μελών των δώδεκα (12) ΣΕΜ ανά ιθαγένεια. Στα περισσότερα ΣΕΜ η πλειοψηφία των μελών είναι Έλληνες, με εξαίρεση τους Δήμους Ελευσίνας, Παλαιού Φαλήρου, Χαλανδρίου, Αμαρουσίου και Αθηναίων, όπου οι αλλοδαποί στο ΣΕΜ είναι περισσότεροι από τους Έλληνες, ενώ η κύρια

μεταναστευτική ομάδα που συμμετέχει είναι εκείνη των μεταναστών από την Αλβανία, καθώς όλα τα ΣΕΜ έχουν μέλη Αλβανούς πολίτες (εκτός από αυτά του Δ.Υδρας και του Δ.Τροιζηνίας, στα οποία ούτως ή άλλως δεν συμμετέχουν αλλοδαπά μέλη). Όσον αφορά στις χώρες προέλευσης των υπόλοιπων μελών, υπάρχει ποικιλία ανάμεσα στα δώδεκα (12) ΣΕΜ, αυτές που επαναλαμβάνονται, δε, είναι: η Ουκρανία (Δ.Αθηναίων, Δ.Αμαρουσίου και Δ. Χαλανδρίου), η Αίγυπτος (Δ.Αθηναίων, Δ.Αμαρουσίου και Δ. Παλαιού Φαλήρου), το Πακιστάν (Δ.Αθηναίων και Δ.Ελευσίνας), η Ρωσία (Δ.Χαλανδρίου και Δ.Ελευσίνας), η Ινδία (Δ.Ωρωπού και Δ. Ελευσίνας) και η Μολδαβία (Δ.Αθηναίων και Δ.Χαλανδρίου).

Διάγραμμα 15: Κατανομή των μελών ΣΕΜ ανά ιθαγένεια

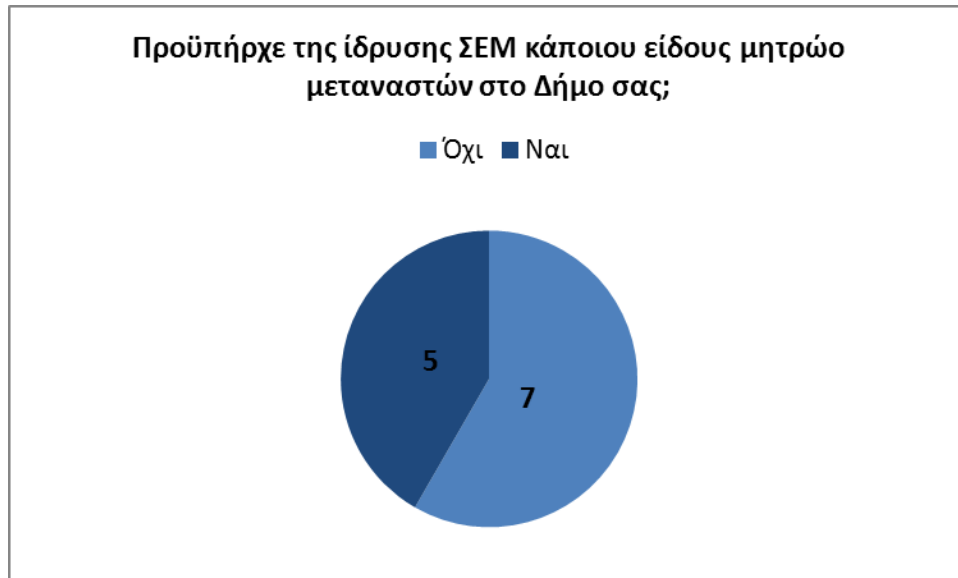


Πηγή: Επεξεργασία Ερωτηματολογίων

Αντιπροσωπευτικότητα

Η πλειοψηφία των Δήμων που συμμετείχαν στην έρευνα [7 από τους 12] δεν είχαν κάποιου είδους μητρώο μεταναστών στη διάθεσή τους όταν κλήθηκαν να συστήσουν ΣΕΜ (Διάγραμμα 16). Από τους πέντε (5) Δήμους που απάντησαν καταφατικά, οι δύο (2) διευκρίνισαν ότι εννοούν το Γραφείο Αλλοδαπών του Δήμου τους.

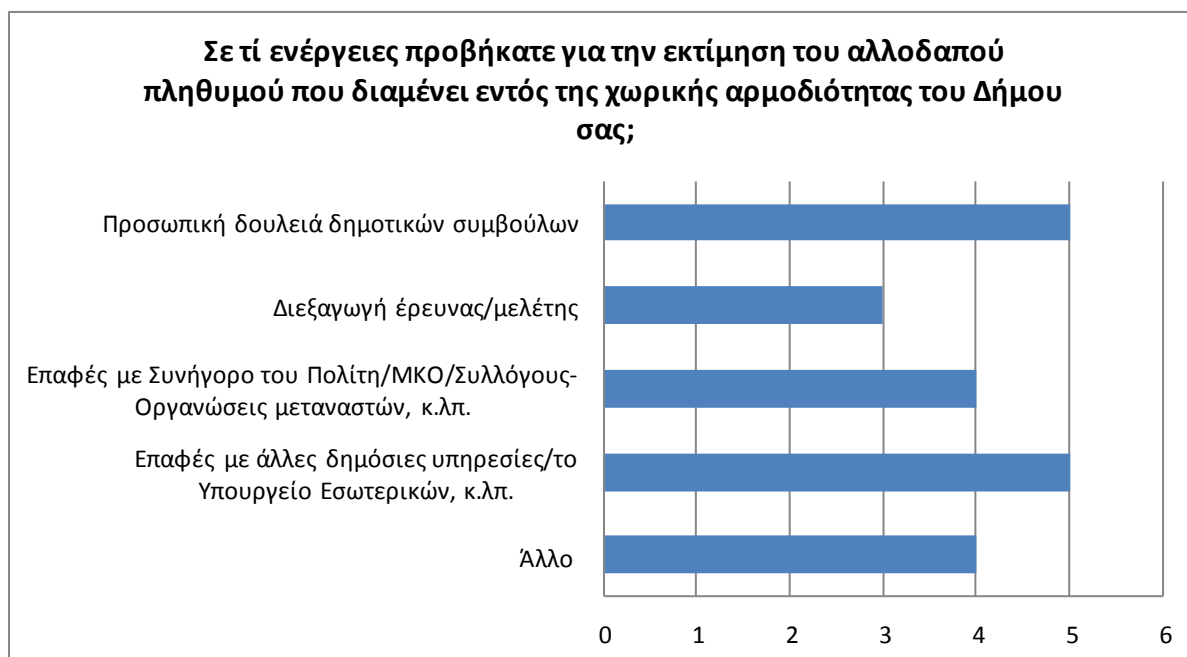
Διάγραμμα 16: Μητρώο μεταναστών στους Δήμους



Πηγή: Επεξεργασία Ερωτηματολογίων

Οι ενέργειες στις οποίες προβήκανε οι Δήμοι προκειμένου εκτιμήσουν ο μέγεθος του αλλοδαπού πληθυσμού που διέμενε στα όρια της χωρικής τους αρμοδιότητας αποτυπώνονται σχηματικά στο Διάγραμμα 17. Στην κατηγορία «Άλλο» [4 Δήμοι] αναφέρθηκε η άντληση πληροφοριών από υπηρεσίες του Δήμου, όπως το Γραφείο Αλλοδαπών και το Δημοτολόγιο.

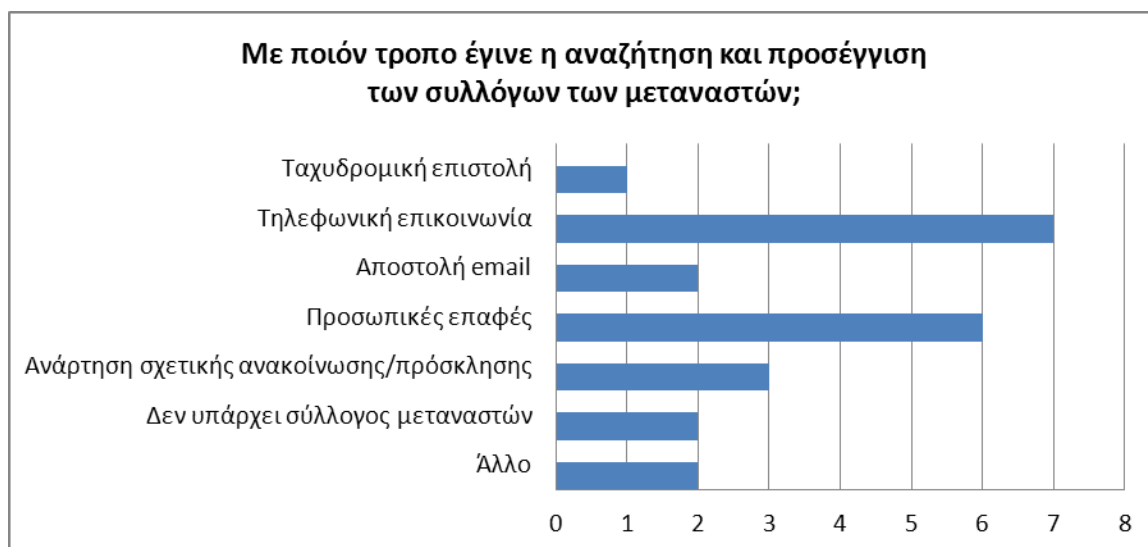
Διάγραμμα 17: Εκτίμηση του αλλοδαπού πληθυσμού στο Δήμο



Πηγή: Επεξεργασία Ερωτηματολογίων

Η αναζήτηση και προσέγγιση των συλλόγων των μεταναστών έγινε κατά κύριο λόγο μέσω τηλεφωνικής επικοινωνίας και προσωπικών επαφών (Διάγραμμα 18). Στην κατηγορία «Άλλο» αναφέρθηκε η «Αναζήτηση στο Διαδίκτυο» και η «Δημόσια Πρόσκληση», ενώ δύο (2) Δήμοι δήλωσαν ότι «δεν υπάρχει σύλλογος μεταναστών» στα όρια της χωρικής τους αρμοδιότητας.

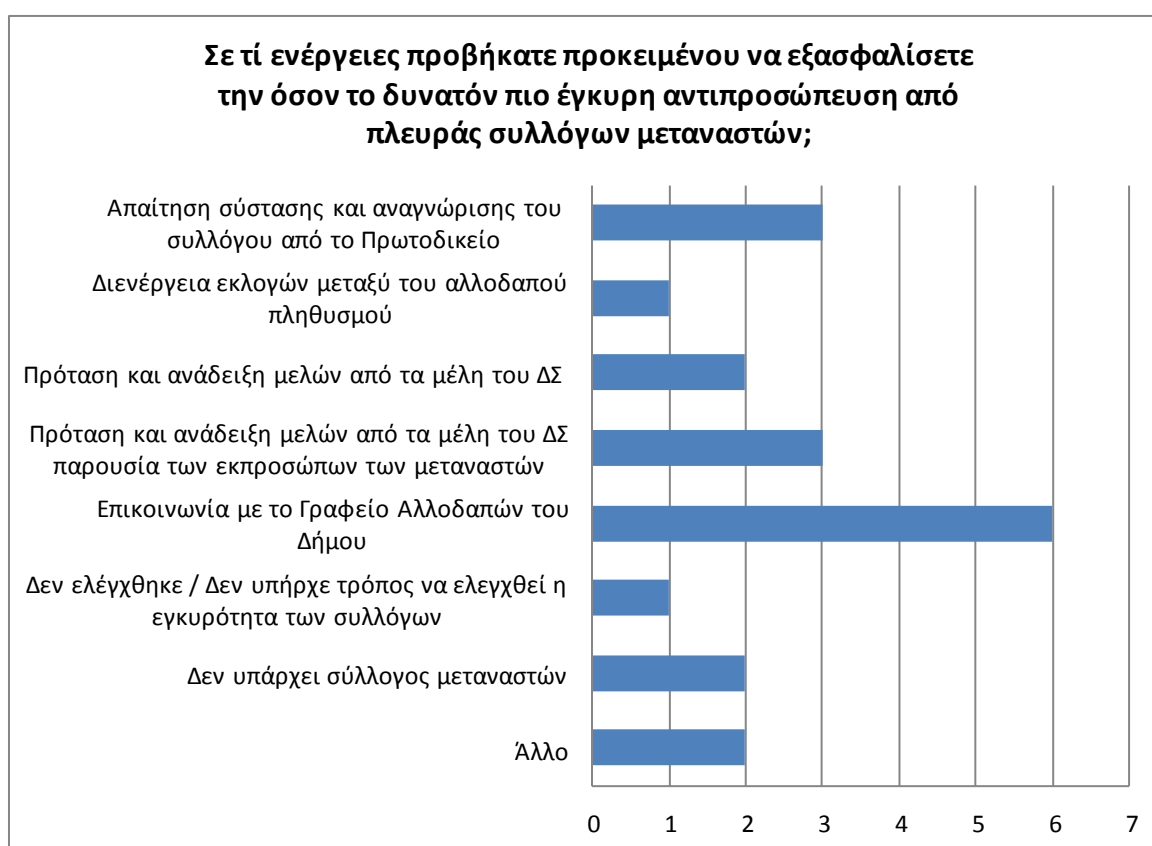
Διάγραμμα 18: Αναζήτηση και προσέγγιση των συλλόγων των μεταναστών



Πηγή: Επεξεργασία Ερωτηματολογίων

Όσον αφορά στις ενέργειες που προέβηκαν οι Δήμοι προκειμένου να εξασφαλίσουν την όσον το δυνατόν πιο έγκυρη αντιπροσώπευση από πλευράς συλλόγων μεταναστών, την πρωτοκαθεδρία [6 Δήμοι] έχει η «Επικοινωνία με το Γραφείο Αλλοδαπών του Δήμου» (Διάγραμμα 19). Στην κατηγορία «Άλλο», στην ουσία αναφέρθηκαν η αναγνώριση του συλλόγου από το Πρωτοδικείο και η διενέργεια εκλογών μεταξύ του αλλοδαπού πληθυσμού, απλά με περισσότερες λεπτομέρειες. Δύο (2) Δήμοι δήλωσαν ότι δεν υπάρχει σύλλογος μεταναστών στα όρια της χωρικής τους αρμοδιότητας, ενώ ένας (1) Δήμος δήλωσε ότι δεν ελέγχθηκε/δεν υπήρχε τρόπος να ελεγχθεί η εγκυρότητα των συλλόγων.

Διάγραμμα 19: Έλεγχος αντιπροσωπευτικότητας των συλλόγων των μεταναστών

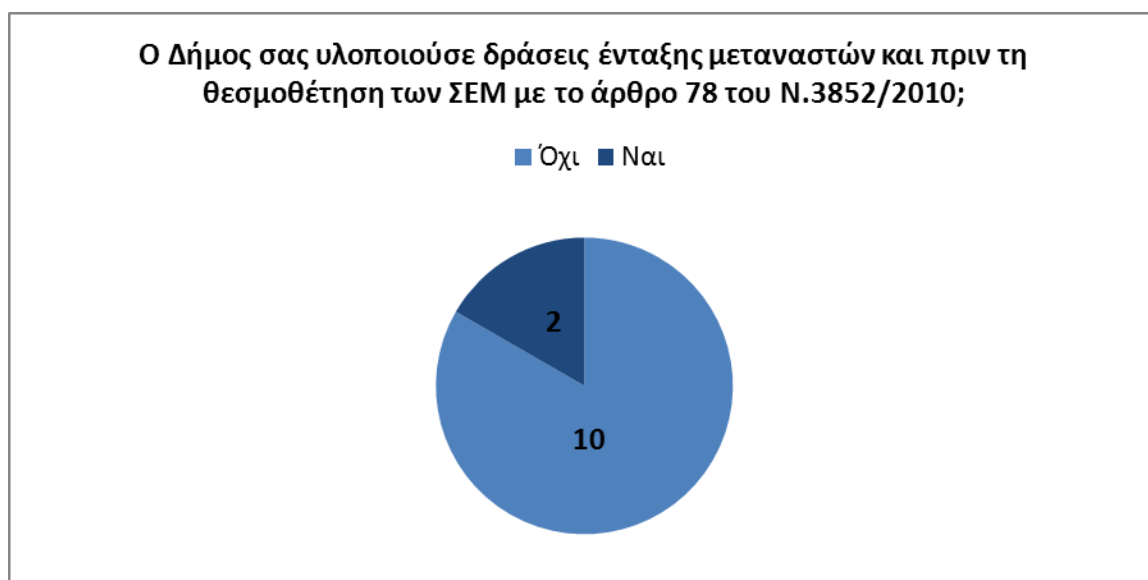


Πηγή: Επεξεργασία Ερωτηματολογίων

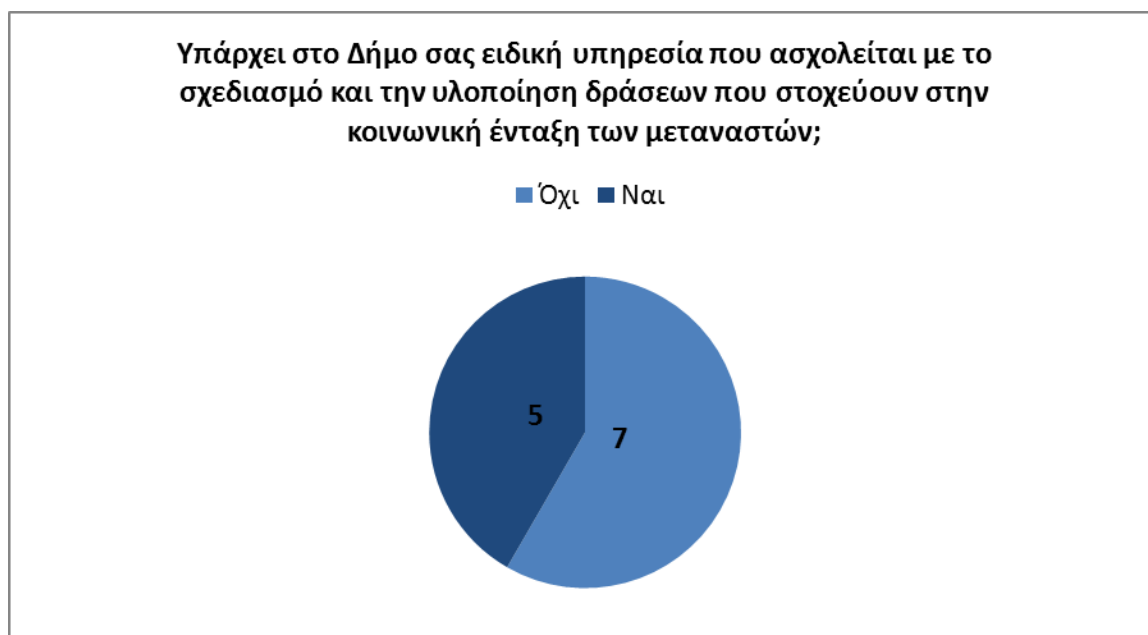
Χρηματοδότηση & Πραγματοποιηθείσες Δράσεις

Στην ερώτηση, αν υλοποιούνταν δράσεις ένταξης μεταναστών και πριν τη θεσμοθέτηση των ΣΕΜ με το άρθρο 78 του Καλλικράτη, μόνο δύο (2) Δήμοι απάντησαν καταφατικά (Διάγραμμα 20), ενώ στην ερώτηση αν υπάρχει στο Δήμο ειδική υπηρεσία που ασχολείται με το σχεδιασμό και την υλοποίηση δράσεων που στοχεύουν στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών, καταμετρήθηκαν πέντε (5) καταφατικές απαντήσεις²⁷² (Διάγραμμα 21).

Διάγραμμα 20: Δράσεις ένταξης μεταναστών πριν τη θεσμοθέτηση των ΣΕΜ



Διάγραμμα 21: Ειδικές υπηρεσίες για δράσεις κοινωνικής ένταξης των μεταναστών

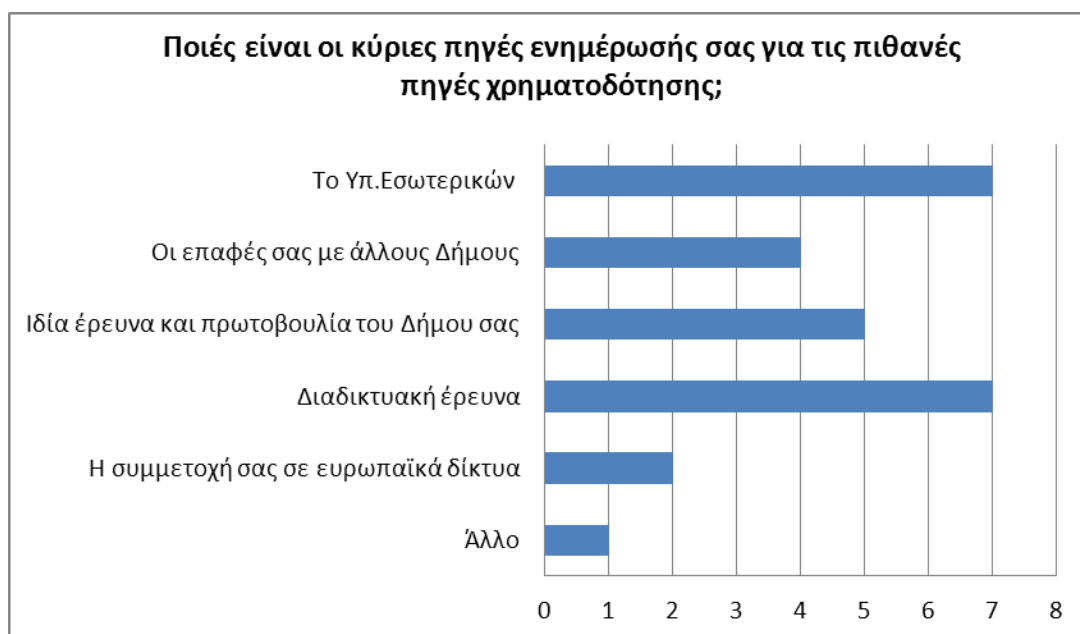


Πηγή: Επεξεργασία Ερωτηματολογίων

²⁷² Μάλιστα στο Δ.Λυκόβρυσης-Πεύκης φέρει τον τίτλο «Γραφείο Ένταξης Μεταναστών».

Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 22, οι κύριες πηγές ενημέρωσης για τις πιθανές πηγές χρηματοδότησης είναι το Υπουργείο Εσωτερικών και η διαδικτυακή έρευνα. Ακολουθούν η ίδια έρευνα και πρωτοβουλία του Δήμου, οι επαφές με άλλους Δήμους και τέλος η συμμετοχή σε ευρωπαϊκά δίκτυα. Ένας (1) Δήμος δήλωσε, (στην κατηγορία «Άλλο»), ότι δεν υφίσταται καμία ενημέρωση σχετικά με πιθανές πηγές χρηματοδότησης.

Διάγραμμα 22: Πηγές ενημέρωσης για πιθανή χρηματοδότηση



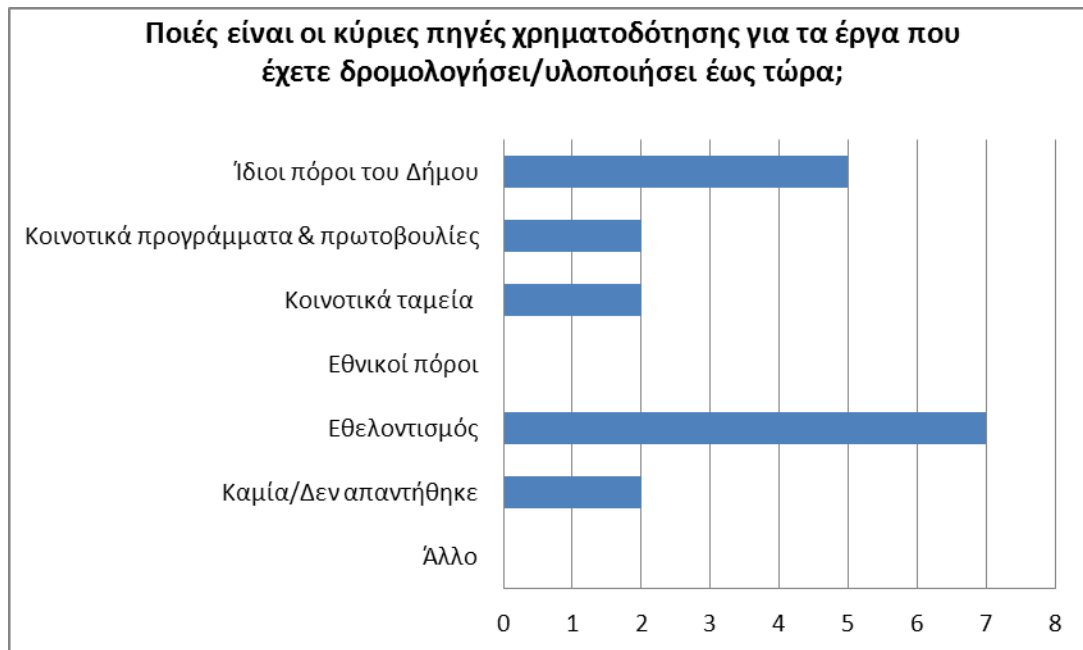
Πηγή: Επεξεργασία Ερωτηματολογίων

Όσον αφορά στις κύριες πηγές χρηματοδότησης, οι περισσότεροι Δήμοι δήλωσαν ότι μέχρι τώρα έχουν βασιστεί στον εθελοντισμό και τους ιδίους πόρους του Δήμου (Διάγραμμα 23). Όπως προκύπτει, τα κοινοτικά προγράμματα και οι πρωτοβουλίες, καθώς και η χρηματοδότηση από τα κοινοτικά ταμεία δεν είναι ιδιαίτερα διαδεδομένα. Η «απόσταση» αυτή που φαίνεται να υπάρχει ανάμεσα στους Δήμους και το ευρωπαϊκό πλαίσιο επιβεβαιώνεται και στο επόμενο Διάγραμμα 24. Μόνο δύο (2) από τους 12 ερωτώμενους Δήμους δήλωσαν ότι συμμετέχουν σε ευρωπαϊκά δίκτυα πόλεων²⁷³.

²⁷³ Η παρούσα ερώτηση δεν αφορά στο δίκτυο συνεργασίας που δημιουργήθηκε στο πλαίσιο της υπό το Ε.Τ.Ε. υλοποιηθείσας δράσης 4.1./2010 «Δημιουργία δικτύου συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο μεταξύ κ-μ της Ε.Ε» (η οποία αναλύθηκε διεξοδικά στο Κεφ.4.4.2.) και στην οποία συμμετείχαν αρκετοί ελληνικοί Δήμοι, κάποιοι εκ των οποίων ανταποκρίθηκαν και στο παρόν ερωτηματολόγιο. Πρόκειται για τους εξής Δήμους:

- Δήμος Αθηναίων (Διακρατικό Εργαστήριο Αθήνας & Περιφερειακό Εργαστήριο Αθήνας)
- Δήμος Χαλανδρίου (Διακρατικό Εργαστήριο Αθήνας, Διακρατικό Εργαστήριο Βαρκελώνης & Περιφερειακό Εργαστήριο Αθήνας)

Διάγραμμα 23: Κύριες πηγές χρηματοδότησης έως σήμερα



Διάγραμμα 24: Συμμετοχή σε ευρωπαϊκά δίκτυα πόλεων

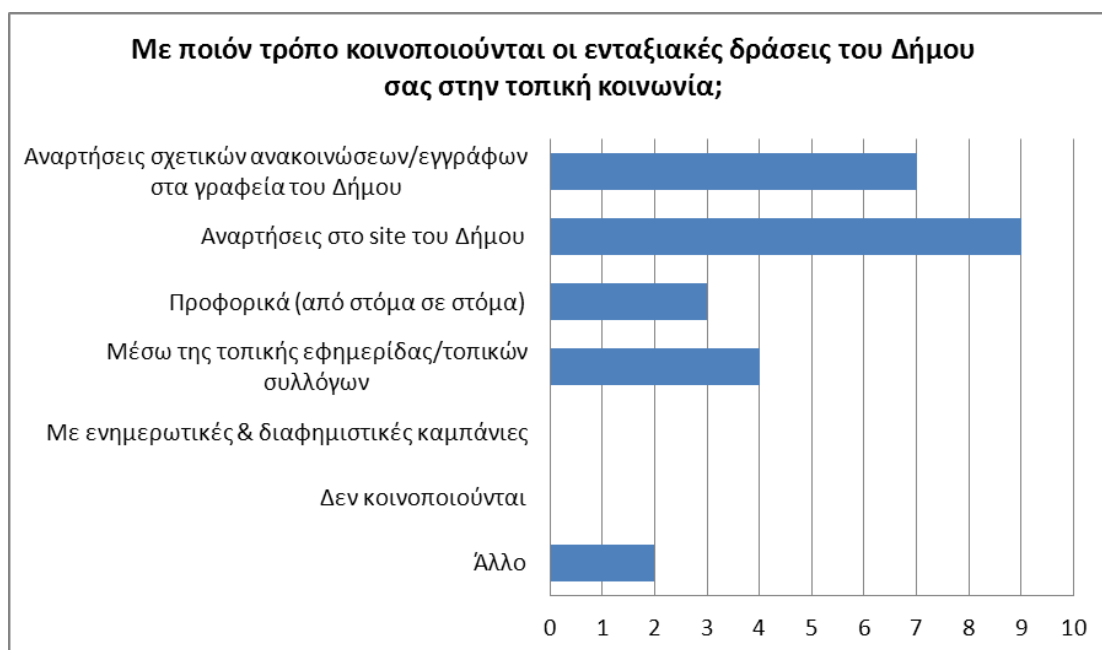


Πηγή: Επεξεργασία Ερωτηματολογίων

-
- Δήμος Νέας Σμύρνης (Διακρατικό Εργαστήριο Βαρκελώνης & Περιφερειακό Εργαστήριο Αθήνας)
 - Δήμος Αμαρουσίου (Διακρατικό Εργαστήριο Βρυξελλών & Περιφερειακό Εργαστήριο Αθήνας)
- (Βλ. Παράρτημα 4)

Η κοινοποίηση των ενταξιακών δράσεων του Δήμου στην τοπική κοινωνία γίνεται κυρίως μέσω του site του Δήμου και ακολουθεί η ανάρτηση των σχετικών ανακοινώσεων / εγγράφων στα γραφεία του Δήμου (Διάγραμμα 25).

Διάγραμμα 25: Κοινοποίηση ενταξιακών δράσεων στην τοπική κοινωνία



Τέλος, στην κατηγορία *Χρηματοδότηση & Πραγματοποιηθείσες Δράσεις*, ζητήθηκε από τους Δήμους να καταγράψουν δράσεις κοινωνικής ένταξης μεταναστών που έχουν υλοποιηθεί από το Δήμο τους μέχρι στιγμής. Μόνο 5 από τους 12 Δήμους ανέφεραν κάποιες σχετικές δράσεις, οι οποίες παρουσιάζονται συγκεντρωτικά στον Πίνακα 18, και από αυτούς, οι 2 Δήμοι (Δ.Παλαιού Φαλήρου και Δ.Ύδρας) δήλωσαν ότι, οι δράσεις αυτές έλαβαν χώρα πριν τη σύσταση του ΣΕΜ. Συνεπώς, **από το παρόν δείγμα των (δώδεκα) 12 Δήμων μόνο οι τρεις (3) εμφανίζουν δράσεις ένταξης μεταναστών, που πραγματοποιήθηκαν μετά τη θεσμοθέτηση των ΣΕΜ** και θα μπορούσε δυνητικά να θεωρηθεί ότι «αναδύθηκαν» μέσα από τη λειτουργία του εν λόγω θεσμού.

Πίνακας 18: Δράσεις κοινωνικής ένταξης μεταναστών στους Δήμους

ΔΗΜΟΣ	ΤΙΤΛΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ/ΔΡΑΣΗΣ	ΧΡΗΜ/ΤΙΚΟ ΜΕΣΟ ^[1]	ΕΤΟΣ
1. Δ.Αθηναίων	ΑΝΑΦΕΡΟΝΤΑΙ ΑΝΑΛΥΤΙΚΑ ΣΤΟ ΚΕΦ.5.2.3 (Πίνακας 20)		
2. Δ.Λυκόβρυσης-Πεύκης	Σχολείο εκμάθησης ελληνικής γλώσσας, ιστορίας, πολιτισμού	-	2011-2012
	Εκδηλώσεις παραδοσιακών εθίμων (τραγουδιών, χορών, εδεσμάτων)	-	2013
3. Δ.Νέας Σμύρνης	Παρουσίαση βιβλίου	-	2012
	Καμπάνια ενημέρωσης για τα ΣΕΜ	-	2012
4. Δ. Παλαιού Φαλήρου	Λαϊκή επιμόρφωση μέσω παραδοσιακών χορών	-	Προ ΣΕΜ
	Πρόγραμμα γυμναστικής	-	Προ ΣΕΜ
	Πρόγραμμα θεατρικής παιδείας	-	Προ ΣΕΜ
5. Δ.Ύδρας	Εργασίες στην Ύδρα	Δ.Ύδρας	2012 (Προ ΣΕΜ)

[1] Η παύλα «-» υποδηλώνει ότι, το χρηματοδοτικό μέσο δεν αναφέρθηκε.

Πηγή: Επεξεργασία Ερωτηματολογίων

Αποτίμηση & Βιωσιμότητα

Η τελευταία κατηγορία ερωτήσεων του ερωτηματολογίου επικεντρώνεται στην αποτίμηση και την προοπτική του θεσμού για το μέλλον. Μπορεί οι απαντήσεις να εμπεριέχουν έναν βαθμό υποκειμενικότητας (στην ουσία καταγράφεται η προσωπική άποψη των Προέδρων των 12 ΣΕΜ), αυτό όμως δεν σημαίνει ότι υπολείπονται σε σημαντικότητα, καθώς είναι ενδεικτικές για την διεξαγωγή κάποιων βασικών συμπερασμάτων.

Το Διάγραμμα 26, καταρχήν, αποκαλύπτει μια πολύ σημαντική πληροφορία: μόλις τρεις (3) από τους ερωτώμενους Προέδρους πιστεύει ότι το ζήτημα της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών είναι πρωτίστως τοπικό. Αντίθετα, **η πλειοψηφία [7 από τους 12] πιστεύει ότι πρόκειται για κυρίως εθνικό ζήτημα**, ενώ δύο (2) Πρόεδροι δήλωσαν ότι είναι και τα δύο.

Διάγραμμα 26: Η κοινωνική ένταξη των μεταναστών ως εθνικό ή τοπικό ζήτημα



Πηγή: Επεξεργασία Ερωτηματολογίων

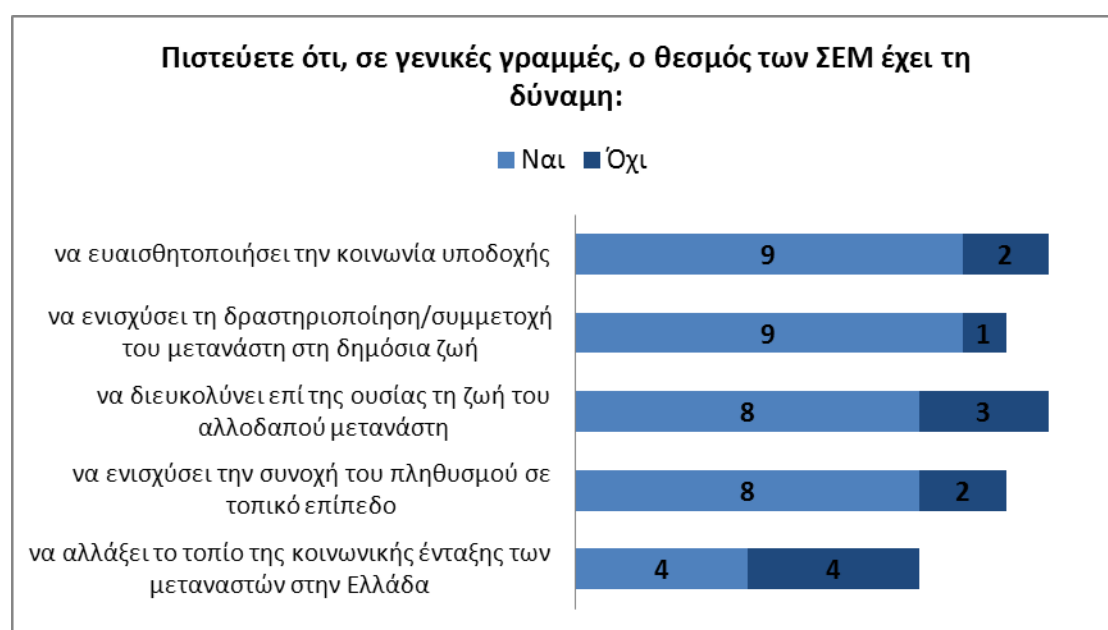
Υπέρ της τοπικής διάστασης του ζητήματος «ένταξη μεταναστών», υποστηρίχτηκε ότι η άμεση επαφή και συμβίωση μεταναστών και γηγενούς πληθυσμού αναδεικνύει τα πραγματικά και ουσιαστικά καθημερινά προβλήματα που προκύπτουν και στα οποία η τοπική κοινωνία καλείται να δώσει λύση. Η ευαισθητοποίηση του πληθυσμού, δε, θεωρείται ότι δρα ευκολότερα και πιο αποτελεσματικά σε τοπικό επίπεδο.

Από την άλλη πλευρά, η κοινωνική ένταξη των μεταναστών, θεωρείται ότι άπτεται του ευρύτερου μεταναστευτικού ζητήματος, η αντιμετώπιση του οποίου ορίζεται και χαράσσεται από την εθνική πολιτική. **Βασικά προβλήματα, όπως η εξεύρεση εργασίας, που πλέον, λόγω της οικονομικής κρίσης, πλήττει όλο και περισσότερους αλλοδαπούς, αλλά και ημεδαπούς, η έξαρση της εγκληματικότητας, η παράνομη μετανάστευση, κ.λπ. υποδαυλίζουν τις όποιες προσπάθειες κοινωνικής ένταξης, αλλά και ευαισθητοποίησης του ευρύτερου πληθυσμού και χρήζουν παρέμβασης πρωτίστως από το κράτος και δευτερευόντως από την τοπική κοινωνία.** Επιπλέον θεωρείται, ότι ένας Δήμος είναι πολύ δύσκολο να είναι αποτελεσματικός σε τέτοιου είδους θέματα, κυρίως λόγω έλλειψης πόρων και επάρκειας σε υποδομές και προσωπικό με τις κατάλληλες γνώσεις.

Στη συνέχεια ζητήθηκε η άποψη των Προέδρων όσων αφορά στις δυνατότητες των ΣΕΜ ως θεσμικό όργανο (Διάγραμμα 27). Οι περισσότερες καταφατικές απαντήσεις [9 στο

σύνολο] καταγράφηκαν στις κατηγορίες που είχαν να κάνουν με τη ευαισθητοποίηση της κοινωνίας υποδοχής και την ενίσχυση της συμμετοχής του μετανάστη στη δημόσια ζωή, όμως σε όλες τις κατηγορίες υπήρξαν και αρνητικές απαντήσεις. Η εικόνα στην τελευταία κατηγορία [«να αλλάξει το τοπίο της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών στην Ελλάδα»] στην ουσία επιβεβαιώνει αυτό που διαφάνηκε και με το προηγούμενο Διάγραμμα 26: η **Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν θεωρεί ότι έχει τη δύναμη να συνδράμει δραστικά και στην ουσία να διαμορφώσει το τοπίο της κοινωνικής ένταξης μεταναστών που έχει η χώρα μας στην παρούσα χρονική περίοδο.**

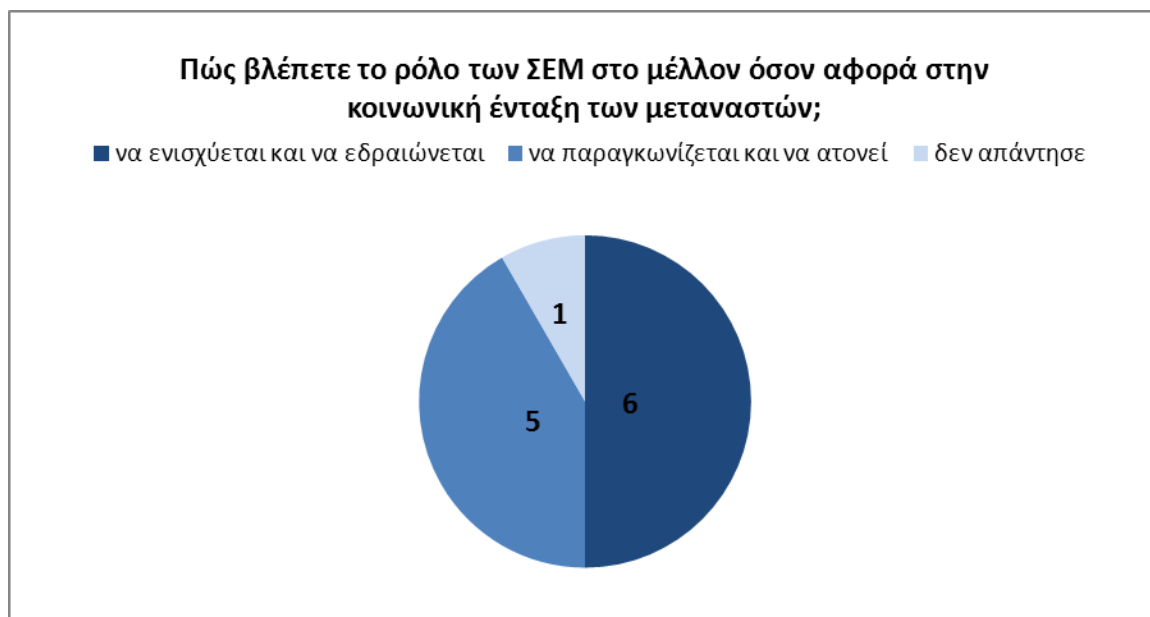
Διάγραμμα 27: Δυνατότητες των ΣΕΜ



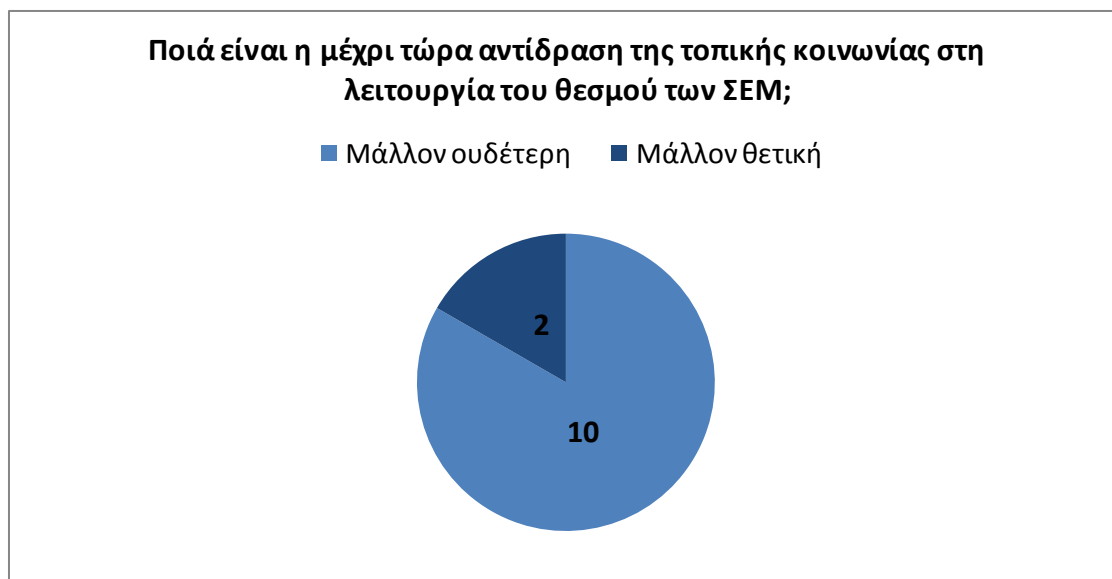
Πηγή: Επεξεργασία Ερωτηματολογίων

Όσον αφορά στο ρόλο των ΣΕΜ στο μέλλον, οι απαντήσεις είναι σχεδόν ισοκατανεμημένες: έξι (6) Πρόεδροι ΣΕΜ διαβλέπουν μια μελλοντική ενίσχυση, ενώ πέντε (5) Πρόεδροι πιστεύουν ότι ο εν λόγω θεσμός πρόκειται να ατονήσει (Διάγραμμα 28). Πάντως όσον αφορά στην έως τώρα αντίδραση της τοπικής κοινωνίας στη λειτουργία του νέου θεσμού, μάλλον θετική ανταπόκριση (συμμετοχή, επικρότηση, αισιοδοξία) καταγράφηκε στην περίπτωση δύο (2) Δήμων, μάλλον ουδέτερη ανταπόκριση (αδιαφορία, άγνοια, αμφιβολία) στην πλειοψηφία των Δήμων [10 Δήμοι], ενώ δεν υπήρχε καμία αρνητική ανταπόκριση (απόρριψη, καχυποψία, προσβολή) εν γένει (Διάγραμμα 29).

Διάγραμμα 28: Ο ρόλος των ΣΕΜ στο μέλλον



Διάγραμμα 29: Αντίδραση της τοπικής κοινωνίας στο ΣΕΜ

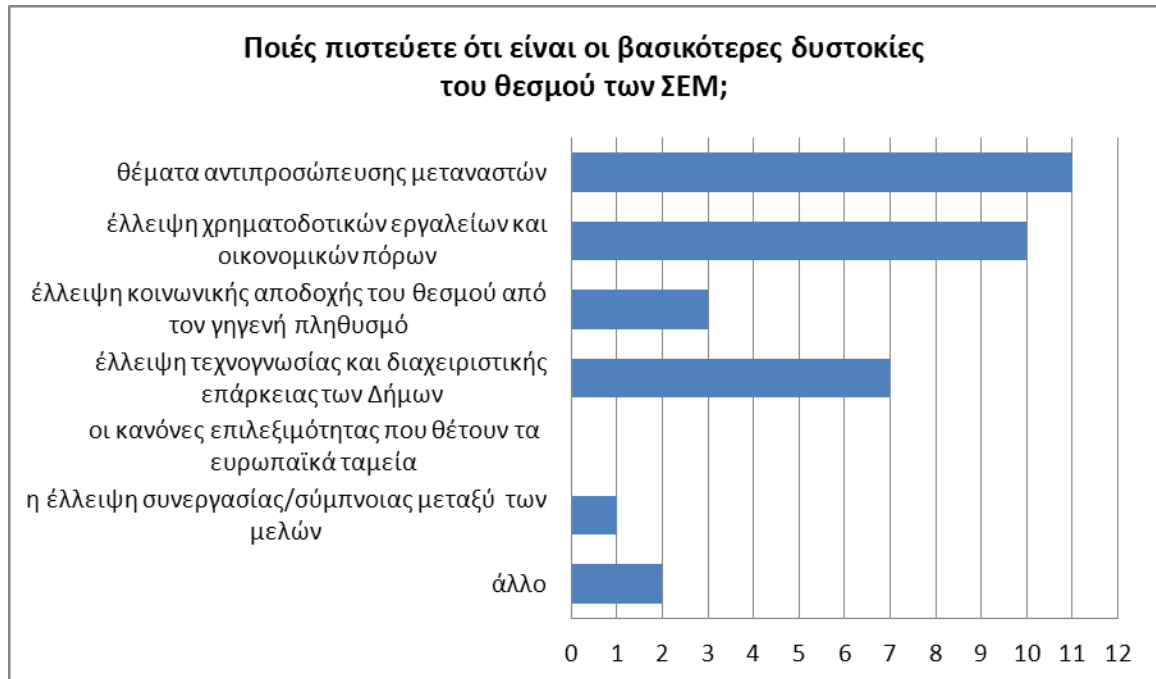


Πηγή: Επεξεργασία Ερωτηματολογίων

Τέλος, στις βασικότερες δυστοκίες των ΣΕΜ (Διάγραμμα 30), σχεδόν όλοι οι Δήμοι ανέφεραν τα θέματα αντιπροσώπευσης των μεταναστών [11 Δήμοι] και την έλλειψη χρηματοδοτικών εργαλείων και οικονομικών πόρων [10 Δήμοι], ενώ πολλοί αναφέρθηκαν και στην έλλειψη τεχνογνωσίας και διαχειριστικής επάρκειας των Δήμων [7 Δήμοι]. Στην κατηγορία «Άλλο», δόθηκαν κάποιες πιο λεπτομερείς απαντήσεις, που στην ουσία, όμως, άπτονται κι αυτές του τομέα της αντιπροσώπευσης των μεταναστών, γεγονός που

επιβεβαιώνει την προβληματική, που σύμφωνα με τους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έχει εντοπιστεί πάνω στο συγκεκριμένο θέμα.

Διάγραμμα 30: Βασικότερες δυστοκίες των ΣΕΜ



Πηγή: Επεξεργασία Ερωτηματολογίων

5.2.3. Μέρος 3ο: Best Practice Δήμου Αθηναίων

Την 1^η Ιανουαρίου 2011, μετά τις εκλογές του Νοεμβρίου του 2010 για την ανάδειξη των αιρετών της Α'βάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ανέλαβε υπηρεσία το νέο Δημοτικό Συμβούλιο (Δ.Σ.) του Δ.Αθηναίων. Ο Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας του ΣΕΜ του Δ.Αθηναίων²⁷⁴ εκδόθηκε τον Απρίλη του 2011, τέσσερις (4) μήνες μετά. Χρειάστηκαν αυτοί οι 4 μήνες προετοιμασίας για την εύρεση των αλλοδαπών μελών, που βασίστηκε κυρίως στην προσωπική δουλειά των δημοτικών συμβούλων (μελέτη, έρευνα) και στις επαφές με δημόσιες, αλλά και άλλες υπηρεσίες, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη²⁷⁵, το Ελληνικό Φόρουμ Μεταναστών²⁷⁶, κ.λπ. Στο Δήμο δεν προϋπήρχε κάποιο οργανωμένο μητρώο μεταναστών και η αναζήτηση και προσέγγιση των συλλόγων των μεταναστών έγινε κυρίως μέσω τηλεφωνικών επικοινωνιών, προσωπικών επαφών και έρευνας στο διαδίκτυο. Για την εξασφάλιση της όσο πιο δυνατόν πιο έγκυρης αντιπροσώπευσης από πλευράς συλλόγων μεταναστών θεωρήθηκε απαραίτητη η προσκομιδή πρακτικού αρχαιρεσιών του Διοικητικού Συμβουλίου του -αναγνωρισμένου από το Πρωτοδικείο- Συλλόγου από το οποίο να προκύπτει η ιδιότητα του Προέδρου του Σωματείου ως εκπρόσωπος της αλλοδαπής κοινότητας στο ΣΕΜ ή ο ορισμός μέλους του Διοικητικού Συμβουλίου ως εκπρόσωπος στο ΣΕΜ. Περαιτέρω, έγινε πρόταση και ανάδειξη των μελών από το οικείο Δ.Σ. του Δ.Αθηναίων, με τρόπο έτσι ώστε να τηρηθούν κάποια βασικά κριτήρια, όπως:

- Γεωγραφικά (θεωρήθηκε απαραίτητο να αναδειχτούν μέλη από τις κύριες μεταναστευτικές κοινότητες της Ευρώπης, της Ασίας και της Αφρικής)
- Φυλετικά (κρίθηκε απαραίτητη η συμμετοχή γυναικών ως μέλη ΣΕΜ)
- Οι θρησκευτικές κοινότητες αποφασίστηκε να μην συμμετέχουν

Η σύσταση του ΣΕΜ του Δ.Αθηναίων διαμορφώθηκε τελικά στα 11 τακτικά και 11 αναπληρωματικά μέλη και περιγράφεται αναλυτικά στον Πίνακα 19, ενώ στο Παράρτημα 8 αναγράφονται τα μέλη πιο αναλυτικά ανά ιδιότητα²⁷⁷.

²⁷⁴ Διαθέσιμος στο <http://et.dialegeia.gov.gr>, ΑΔΑ: 4ΑΓΧΩ6Μ-Μ (τ.ε. 29.3.2013).

²⁷⁵ <http://www.synigoros.gr/>

²⁷⁶ <http://www.migrant.gr/>

²⁷⁷ Ο Δ.Αθηναίων, προκειμένου να ξεπεράσει τη «σκόπελο» των 11 τακτικών και 11 αναπληρωματικών μελών που θέτει ο νόμος, και που σύμφωνα με την Πρόεδρο του ΣΕΜ είναι πολύ λίγα για ένα πολυπληθή και πολύ-πολιτισμικό Δήμο όπως αυτός των Αθηναίων, έχει καθιερώσει και τα λεγόμενα «συνεργαζόμενα μέλη», για την καλύτερη δυνατή αντιπροσώπευση των αλλοδαπών. Αυτά είναι κυρίως αντιπρόσωποι κοινοτήτων μεταναστών και ενώ τυπικά δεν αναφέρονται στον Κανονισμό Λειτουργίας και δεν έχουν δικαίωμα ψήφου, στην ουσία, συμμετέχουν κανονικά στη διαβούλευση, καθώς η παρουσία και η γνώμη τους έχει την ίδια βαρύτητα στο ΣΕΜ με αυτή των υπόλοιπων μελών. Κάποιοι μπορεί να προστεθεί στο ΣΕΜ ως συνεργαζόμενο μέλος, καταθέτοντας

Πίνακας 19: Σύσταση του ΣΕΜ του Δ.Αθηναίων

	Σύσταση Τακτικών Μελών (Σύνολο:11)
Ανά φύλο	7 άντρες 4 γυναίκες (συμπεριλ. της Προέδρου)
Ανά ιδιότητα	3 δημοτικοί σύμβουλοι ²⁷⁸ (συμπεριλ. της Προέδρου) 6 εκπρόσωποι φορέων/κοινότητας μεταναστών 2 εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων
Ανά ιθαγένεια	5 μέλη με ιθαγένεια ελληνική 1 μέλος με ιθαγένεια νιγηριανή 1 μέλος με ιθαγένεια φιλιππινέζικη 1 μέλος με ιθαγένεια Σουδάν/ελληνική 1 μέλος με ιθαγένεια αφγανική 1 μέλος με ιθαγένεια αλβανική 1 μέλος με ιθαγένεια ουκρανική
	Σύσταση Αναπληρωματικών Μελών (Σύνολο: 11)
Ανά φύλο	7 άντρες 4 γυναίκες
Ανά ιδιότητα	3 δημοτικοί σύμβουλοι ²⁷⁹ 6 εκπρόσωποι φορέων/κοινότητας μεταναστών 2 εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων
Ανά ιθαγένεια	5 μέλη με ιθαγένεια ελληνική 1 μέλος με ιθαγένεια Μπανγκλαντές 1 μέλος με ιθαγένεια αιγυπτιακή 1 μέλος με ιθαγένεια πακιστανική 1 μέλος με ιθαγένεια Μολδαβίας 1 μέλος με ιθαγένεια Σομαλίας 1 μέλος με ιθαγένεια Αφρικής (δεν είναι γνωστή επακριβώς)

Πηγή: Ερωτηματολόγιο Δ.Αθηναίων

σχετική αίτηση και αντίγραφο του καταστατικού του αναγνωρισμένου Συλλόγου όπως προβλέπεται και τον οποίο εκπροσωπεί, και αφού προηγουμένως η Πρόεδρος έχει ενημερώσει και έχει πάρει την έγκριση των υπόλοιπων μελών.

²⁷⁸ Εκ των οποίων ουδείς είναι αλλοδαπός.

²⁷⁹ Όπ.π.

Κριτήριο για τη σύσταση των μελών του ΣΕΜ υπήρξε τόσο ο συνολικός πληθυσμός του Δήμου όσο και ο πληθυσμός και η κατανομή του πληθυσμού των αλλοδαπών. Μια σύγκριση του παραπάνω Πίνακα με το Διάγραμμα 6 (σελ.106) που δείχνει την κατανομή του αλλοδαπού πληθυσμού στο Δ.Αθηναίων επιβεβαιώνει ότι, **με την παραπάνω σύσταση, όντως, οι κύριες μεταναστευτικές ομάδες του Δ.Αθηναίων εκπροσωπούνται στο αντίστοιχο ΣΕΜ.**²⁸⁰ Βέβαια, όπως προέκυψε από τη συζήτηση με την Πρόεδρο του ΣΕΜ του Δ.Αθηναίων (κα. Μαρία Κουβέλη), ο έλεγχος που γίνεται στους συλλόγους των μεταναστών είναι μόνο τυπικός, εξετάζεται, δηλαδή, μόνο το αν έχουν νομική υπόσταση. Ουσιαστικός έλεγχος δεν μπορεί να γίνει. Συνεπώς, στοιχεία σημαντικά, όπως ο αριθμός των μελών του συλλόγου, τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του²⁸¹, καθώς και το κατά πόσο το άτομο που εμφανίζεται ως εκπρόσωπος πράγματι εκφράζει τις απόψεις των ομοεθνών του²⁸², είναι αδύνατο να ελεγχθούν. Από την ημερομηνία σύστασής του (Απρίλιος 2011) έως τα τέλη του 2012 το ΣΕΜ του Δ.Αθηναίων πραγματοποίησε 10 συνεδριάσεις²⁸³.

Ο Δ.Αθηναίων είναι ένας από τους Δήμους της χώρας, που όπως είναι και φυσικό λόγω μεγέθους, είχε εμπειρία στην υλοποίηση δράσεων ένταξης μεταναστών και πριν τη θεσμοθέτηση των ΣΕΜ²⁸⁴. Υπάρχει ειδική υπηρεσία που ασχολείται με το σχεδιασμό και την υλοποίηση συναφών δράσεων με τον τίτλο «Γραφείο Αλλοδαπών, Ρομά και Προσφύγων»²⁸⁵, ενώ οι ενταξιακές δράσεις του Δήμου κοινοποιούνται στην τοπική κοινωνία μέσω αναρτήσεων σχετικών ανακοινώσεων και εγγράφων στα γραφεία και στο δικτυακό τόπο του Δήμου, από στόμα σε στόμα, αλλά και μέσω του ΣΕΜ, το οποίο αποτελεί δίαυλο επικοινωνίας μεταξύ του Δήμου και των οργανωμένων κοινοτήτων μεταναστών που συμμετέχουν στις εργασίες τους και οι οποίες μεταδίδουν την πληροφόρηση στα μέλη τους (είτε οργανωμένα είτε όχι).

Όσον αφορά στις πιθανές πηγές χρηματοδότησης, ο Δ.Αθηναίων ενημερώνεται τόσο από το Υπουργείο Εσωτερικών και το Διαδίκτυο, όσο και από ίδια έρευνα και πρωτοβουλία

²⁸⁰ Σημειώνεται, ότι και η κοινότητα των Νιγηριανών είναι αρκετά μεγάλη στο Δ.Αθηναίων. Σύμφωνα με τη Βάση Αδειών Διαμονής του ΥΠ.ΕΣ. στα τέλη του 2011 ήταν σε ισχύ συνολικά 2.770 άδειες νιγηριανών πολιτών (1.178 τελικοί τίτλοι και 1.592 προσωρινές βεβαιώσεις), αριθμός που αντιστοιχεί στο 2,5% των συνολικών αδειών διαμονής του Δ.Αθηναίων. Συνεπώς είναι φυσικό να υπάρχει και κάποιος εκπρόσωπός τους στο ΣΕΜ.

²⁸¹ Υπάρχουν σύλλογοι που είναι πιο συντηρητικοί ή πιο κυβερνητικοί ή πιο φιλελεύθεροι. Υπάρχουν κοινότητες αλλοδαπών που ακόμα και μεταξύ τους παρουσιάζουν σημαντικές διαφοροποιήσεις ή ακόμα και συγκρούσεις, οπότε δύναται να εκπροσωπούνται και από διαφορετικού συλλόγου.

²⁸² Συνήθως οι ίδιοι οι Πρόεδροι ενός Συλλόγου μεταναστών εμφανίζονται ως εκπρόσωποι ή σε άλλη περίπτωση ορίζουν οι ίδιοι κάποιον άλλο από το Σύλλογό τους ως εκπρόσωπο στο ΣΕΜ.

²⁸³ Οι συνεδριάσεις του ΣΕΜ είναι ανοιχτές, όπως και οι συνεδριάσεις του Δ.Σ. του Δ.Αθηναίων, μπορεί δηλαδή να τις παρακολουθήσει ο οποιοσδήποτε (αλλοδαπός ή ημεδαπός) επιθυμεί.

²⁸⁴ Βλ.Κεφ.4.5.

²⁸⁵ Το γραφείο αυτό ανήκει στο Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής και Πολιτικών Ισότητας Φύλων της Διεύθυνσης Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Υγείας του Δ.Αθηναίων.

του Δήμου, καθώς και από επαφές με άλλους Δήμους. Σημαντική πηγή πληροφόρησης για τις δράσεις ένταξης μεταναστών και την πιθανή χρηματοδότηση εν γένει, αποτελεί και η συμμετοχή του Δήμου σε ευρωπαϊκά δίκτυα. Μέχρι το έτος 2010 ο Δ.Αθηναίων συμμετείχε στα Δίκτυα *Eurocities*²⁸⁶ και *Clip*²⁸⁷. Λόγω υψηλού κόστους συμμετοχής και ανανέωσης της εγγραφής συμμετοχής²⁸⁸, καθώς και λόγω της προσπάθειας οικονομικής ανάκαμψης του Δήμου, την παρούσα στιγμή συμμετέχουν μόνο ως παρατηρητές. Ταυτόχρονα, όμως, ο Δήμος συμμετέχει στην υλοποίηση δράσεων των Δικτύων, όπως στο πρόγραμμα “ImpleMentoring Project”²⁸⁹, το οποίο υλοποιείται αυτήν τη στιγμή από το *Eurocities* και στη θεματική της πολιτικής συμμετοχής των μεταναστών σε τοπικό επίπεδο η πόλη της Αθήνας είναι mentor²⁹⁰.

Από το 2011, ο Δ.Αθηναίων έχει υλοποιήσει αρκετές δράσεις κοινωνικής ένταξης μεταναστών, οι οποίες βασίστηκαν κυρίως στις συνεργασίες, τους ιδίους πόρους του Δήμου και τον εθελοντισμό, και οι οποίες παρουσιάζονται συνοπτικά στον Πίνακα 20.

²⁸⁶ <http://www.eurocities.eu/>

²⁸⁷ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clip.htm>

²⁸⁸ Το κόστος συμμετοχής μπορεί να φτάσει τα 15.000 ευρώ ετησίως.

²⁸⁹ Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το Πρόγραμμα ImpleMentoring, βλ. www.integratingcities.eu και <http://www.eurocities.eu/eurocities/news/ImpleMentoring-new-project-on-integration-of-migrants-WSPO-929DBJ>. Λόγος για τα ευρωπαϊκά δίκτυα, που σχετίζονται με προγράμματα ένταξης μεταναστών, έγινε επίσης στο Κεφ. 3.1.

²⁹⁰ Μεταφέρει, δηλαδή, την εμπειρία του σε κάποια άλλη ευρωπαϊκή πόλη, δρα, με άλλα λόγια, ως «διδάσκων».

Πίνακας 20: Δράσεις κοινωνικής ένταξης μεταναστών στο Δ.Αθηναίων

ΤΙΤΛΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ/ΔΡΑΣΗΣ	ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΟ ΜΕΣΟ/ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ	ΕΤΟΣ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ
Διοργάνωση εκδήλωσης σε συνεργασία με τον Οργανισμό Πολιτισμού, Αθλητισμού και Νεολαίας του Δήμου Αθηναίων (Ο.Π.Α.Ν.Δ.Α.) ²⁹¹	Συνεργασία με άλλο φορέα του δήμου-Εθελοντισμός	2011
Πραγματοποίηση εκδήλωσης στις 18-12-2011 για την «Ημέρα του Μετανάστη»	Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Ε.Τ.Ε.	2011
Πραγματοποίηση εκδήλωσης με αντικείμενο τη δημόσια διαβούλευση επί των προτάσεων όσον αφορά στις δράσεις του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης	Υπουργείο Εσωτερικών	2011
Ψήφισμα-Απόφαση του ΣΕΜ του Δήμου Αθηναίων για τη ρατσιστική βία στην πόλη		2011
Υποβολή πρότασης του ΣΕΜ για λήψη Απόφασης-Ψηφίσματος προς το Δημοτικό Συμβούλιο του Δ.Αθηναίων σχετικά με το Ν.3838/2010 «Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις» με αφορμή τη συνεδρίαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας μετά την υπ. αριθ. 350/2011 απόφαση του Δ' Τμήματος του Σ.τ.Ε.		2011
Διοργάνωση έκθεσης και παρουσίαση της ζωγραφικής δουλειάς της ζωγράφου και χαράκτριας, Εύας Μελά, με θέμα τους εργαζομένους και τους μετανάστες, στο πλαίσιο ευαισθητοποίησης και ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής της τοπικής κοινωνίας και καταπολέμησης του ρατσισμού.	Συνεργασία με τον Ο.Π.Α.Ν.Δ.Α.	2012
Συν-διοργάνωση εκδήλωσης με το Κέντρο Πρόληψης των Εξαρτήσεων του Δ.Αθηναίων ²⁹² , στις 26-06-2012, για την παγκόσμια ημέρα κατά των ναρκωτικών (στην οποία συμμετείχαν και αλλοδαποί).	Συνεργασία με το Κέντρο Πρόληψης κατά των Εξαρτήσεων του Δ.Αθηναίων	2012
Διοργάνωση ημερίδας του ΣΕΜ με το Ελληνικό Φόρουμ Μεταναστών ²⁹³ με θέμα «Η δεύτερη γενιά μεταναστών & η ένταξή τους στην τοπική κοινωνία» στις 13 Μαΐου 2012, με σκοπό τόσο την ενημέρωση όσο και την ανταλλαγή απόψεων, προκειμένου να	Συνεργασία με το Ελληνικό Φόρουμ Μεταναστών και με την στήριξη του Ιδρύματος Σταύρος Νιάρχος ²⁹⁴ .	2012

²⁹¹ <http://www.cityofathens.gr/opanda>, (τ.ε. 30/3/2013).

²⁹² <http://www.kentro-prolipsis.gr>, (τ.ε. 30/3/2013)

²⁹³ όπ.π. Υποσημείωση 34.

²⁹⁴ <http://www.snf.org/EL/> (τ.ε. 30.3.2013)

ευαισθητοποιηθεί και κυρίως να κινητοποιηθεί το έμφυχο δυναμικό της 2 ^{ης} γενιάς μεταναστών.		
Ενισχυτικά μαθήματα σε μαθητές Γυμνασίου-Λυκείου (στα οποία συμμετείχαν και αλλοδαποί)	Εθελοντισμός ASANTE ²⁹⁵ και συνεργασία με τον Ο.Π.Α.Ν.Δ.Α.	2013

Πηγή: Ερωτηματολόγιο Δ.Αθηναίων

Ανάμεσα στις παραπάνω δράσεις συγκαταλέγεται και μία δράση, η οποία χρηματοδοτήθηκε από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης (Ε.Τ.Ε.), και η οποία χρήζει περαιτέρω αναφοράς. Πρόκειται για τη Δράση 1.14/2010 «Φεστιβάλ για την Ημέρα του Μετανάστη» (Ε.Τ.Ε. Ε.Π.2010), το οποίο πραγματοποιήθηκε στην πλατεία Κεραμεικού, στην Αθήνα, την Κυριακή 18.12.2011²⁹⁶. Για πρώτη φορά μία δράση του Ε.Τ.Ε. ανατίθεται στο Δήμο Αθηναίων, στην οποία έχει ενεργό συμμετοχή το ΣΕΜ και τα μέλη του²⁹⁷ σε συνεργασία με την Μ.Κ.Ο. PRAKSIS²⁹⁸ και την εταιρεία Bee Group²⁹⁹. Η Πρόεδρος του ΣΕΜ του Δ.Αθηναίων σχολιάζει ότι, **είναι εξαιρετικά δύσκολο για ένα Δήμο να υποβάλλει υποψηφιότητα για**

²⁹⁵ Η Asante είναι μια οργάνωση νέων που ιδρύθηκε το 2008 ως αστική μη κερδοσκοπική εταιρεία με βασικό στόχο την ενδυνάμωση των νέων με μεταναστευτική καταγωγή, στη βάση των αξόνων της εκπαίδευσης/πληροφόρησης και της συνεργασίας/συνηγορίας. Η Asante ωστόσο, δεν αναγνωρίζει τον εαυτό της ως μια αμιγώς μεταναστευτική οργάνωση, αλλά μια οργάνωση νέων στην οποία συμμετέχουν από κοινού μετανάστες, Έλληνες, Αφρο-έλληνες, αλλά και άλλοι νέοι ανεξαρτήτως καταγωγής, με μόνο κριτήριο το δικαίωμα της ενεργούς συμμετοχής στα κοινά. Για να επιτύχει τους στόχους του, η Asante έχει οργανώσει το έργο της στη βάση τριών θεματικών αξόνων: 1) Πολιτιστική Δράση και (ηλεκτρονικό) Περιοδικό "Asante" (www.asante.gr) με επίκεντρο τους αφρικανούς μετανάστες στην Ελλάδα, αλλά και την συμμετοχή των μελών της σε εκθέσεις, σεμινάρια, ημερίδες, συνεδρία και άλλες εκδηλώσεις για την ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των πολιτών σε θέματα πολιτισμού, 2. Ενημέρωση και Συμβουλευτική πάνω σε θέματα του άμεσου ενδιαφέροντος των νέων με μεταναστευτική-και δη αφρικανική- καταγωγή, αλλά και του ευρύτερου κοινού, 3. Επιστημονική Έρευνα και Πολιτική Διαχείριση, με βασικούς στόχους τη διεξαγωγή επιστημονικών ερευνών και την εκπόνηση μελετών σε θεματικές που αφορούν στους νέους μεταναστευτικής καταγωγής και την ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία.

(Πηγή: <http://mko.nostos.org.gr/SiteOpyanwsewn/ASANTE.aspx>, τ.ε. 30.3.2013)

²⁹⁶ Κατά τη διάρκεια του Ημερήσιου Φεστιβάλ, το οποίο πραγματοποιήθηκε κατά την Παγκόσμια Ημέρα του Μετανάστη, δόθηκαν θεατρικές παραστάσεις με αντιρατσιστικό περιεχόμενο, οργανώθηκαν παραδοσιακοί χοροί διαφόρων κοινοτήτων, προβλήθηκαν ντοκιμαντέρ, ενώ για τα παιδιά είχε στηθεί παιδότοπος και βιωματικό εργαστήριο/θεατρικό παιχνίδι. Στην πλατεία στήθηκαν και περίπτερα με φαγητά από διάφορες κουζίνες.

²⁹⁷ Στην πραγματοποίηση του Φεστιβάλ συμμετείχαν επίσης ενεργά οι εξής κοινότητες: ο Συριακός Εκπαιδευτικός Σύλλογος ΑΛΜΑΡΙΦΑ, ο Σύλλογος Νομίμων και Προσφύγων στην Ελλάδα (Αφγανιστάν), η Πακιστανική Κοινότητα Ελλάδας «Η Ενότητα», η Οργάνωση Γυναικών από τη Νιγηρία, ο Πολιτιστικός Σύλλογος Μπανγκλαντές και η Μ.Κ.Ο. Asante.

²⁹⁸ Η PRAKSIS (Προγράμματα Ανάπτυξης, Κοινωνικής Στήριξης και Ιατρικής Συνεργασίας), είναι μία ανεξάρτητη Μη Κυβερνητική Οργάνωση, που έχει σαν κύριο στόχο τη δημιουργία, εφαρμογή και υλοποίηση προγραμμάτων ανθρωπιστικής και ιατρικής δράσης (<http://www.praksis.gr/>, τ.ε. 30.3.2013)

²⁹⁹ Η εταιρεία δραστηριοποιείται στον τομέα των δικτυακών και συμβουλευτικών υπηρεσιών (<http://www.bee.gr>, τ.ε. 30.3.2013)

ανάληψη δράσης στο Ε.Τ.Ε. ως δικαιούχος. Δεν είναι μόνο οι γραφειοκρατικές αγκυλώσεις και η έλλειψη τεχνογνωσίας και ειδικά καταρτισμένου προσωπικού, είναι επιπλέον και το γεγονός ότι οι διαδικασίες ελέγχουν των φακέλων των υποψηφιοτήτων είναι τόσο αργός, που τελικά μένει ελάχιστος χρόνος για την υλοποίηση της δράσης, καθιστώντας την όλη διαδικασία σχεδόν ανέφικτη³⁰⁰. Για το λόγο αυτό, ο Δ.Αθηναίων προσπαθεί να κινείται για την υλοποίηση δράσεων μέσω των Αναπτυξιακών και άλλων εταιρειών του, οι οποίες και πιο ευέλικτες είναι όσον αφορά στο χειρισμό του προσωπικού (προσλήψεις, μισθοδοσία, κ.λπ.), αλλά και πιο έμπειρες στην οργάνωση εκδηλώσεων³⁰¹.

Στο ερωτηματολόγιο που διανεμήθηκε στους Προέδρους των ΣΕΜ των Δήμων της Περιφέρειας Αττικής σχολιάζεται από την Πρόεδρο του ΣΕΜ του Δ.Αθηναίων, κα. Κουβέλη, ότι, **το ζήτημα της ένταξης των μεταναστών έχει τριπλή διάσταση: είναι ζήτημα εθνικό, ζήτημα τοπικό, αλλά και ζήτημα των ίδιων των μεταναστών**, καθώς η ενταξιακή διαδικασία είναι κατά βάση αμφίδρομη. Η πολιτεία, τόσο σε εθνικό/κεντρικό επίπεδο, όσο και σε τοπικό επίπεδο, πρέπει να θέλει να εντάξει και οι μετανάστες πρέπει να θέλουν να ενταχθούν. Αρκεί η έλλειψη βούλησης από τη μία πλευρά για να οδηγηθεί η εν λόγω διαδικασία σε αποτυχία.

Η Πρόεδρος του ΣΕΜ του Δ.Αθηναίων θεωρεί ότι, ο θεσμός των ΣΕΜ έχει τη δύναμη να ενισχύσει τη συμμετοχή του μετανάστη στη δημόσια ζωή και να ευαισθητοποιήσει την κοινωνία υποδοχής, αλλά μάλλον εκεί, τουλάχιστον μέχριώρας, εξαντλούνται οι δυνατότητές του. Η επί της ουσίας διευκόλυνση της ζωής του μετανάστη και το εν γένει τοπίο της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών στην Ελλάδα, είναι ένα θέμα πολύ πιο ευρύ και πολυδιάστατο. Παρόλο που στο Δ.Αθηναίων η μέχρι τώρα αντίδραση της τοπικής κοινωνίας στη λειτουργία του θεσμού υπήρξε από ουδέτερη έως μάλλον θετική και η Πρόεδρος του ΣΕΜ διαβλέπει μια περαιτέρω μελλοντική ενίσχυσή του, εντούτοις θεωρεί ότι δεν είναι εύκολο να εδραιωθεί πραγματικά ο θεσμός σε επίπεδο χώρας.

Η έλλειψη τεχνογνωσίας και διαχειριστικής επάρκειας των Δήμων, αλλά κυρίως θέματα αντιπροσώπευσης μεταναστών, όπως ενδεικτικά αναφέρονται: η μη συμμετοχή του «ανώνυμου μετανάστη» που ζει στην πόλη, ο οποίος δε συμμετέχει στην οργανωμένη κοινότητα των ομοεθνών του, η απουσία καταγραφής και τήρησης ειδικού μητρώου

³⁰⁰ Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι, ο Δ.Αθηναίων είχε υποβάλλει το φάκελο υποψηφιότητας για την υλοποίηση της εν λόγω δράση από τον Ιούλιο του 2011 στο Ε.Τ.Ε. (μέσω πάντα του Υπουργείου Εσωτερικών που δρα ως διαχειριστική αρχή του Ε.Τ.Ε) και η συγκεκριμένη δράση κατακυρώθηκε στο Δήμο αρχές Δεκεμβρίου, αφήνοντας μόλις είκοσι (20) ημέρες διάστημα για την υλοποίησή της.

³⁰¹ Στην προκειμένη περίπτωση, για παράδειγμα, ο Δ.Αθηναίων πραγματοποίησε τη δράση μέσω της τουριστικής εταιρίας του (Εταιρεία Τουριστικής και Οικονομικής Ανάπτυξης του Δήμου Αθηναίων), λόγω της εμπειρία και τεχνογνωσίας που αυτή έχει σε συναφείς εκδηλώσεις.

αλλοδαπών κατοίκων και η μη απευθείας εκλογή των μελών του ΣΕΜ από το σύνολο των αλλοδαπών κατοίκων, αποτελούν τις σημαντικότερες δυστοκίες του νεοσύστατου θεσμού.

Η παρακολούθηση της συνεδρίασης του ΣΕΜ του Δ.Αθηναίων, η οποία έλαβε χώρα στις 14 Μαΐου 2013³⁰², έδωσε την ευκαιρία για αποτύπωση ακόμη περαιτέρω λεπτομερειών που αφορούν στην οργάνωση και λειτουργία του θεσμού στον εν λόγω Δήμο και αποτέλεσε εφαλτήριο για διατύπωση επιπλέον σκέψεων και συμπερασμάτων στο παρόν πόνημα.

Ο Δήμος Αθηναίων εφαρμόζει το νέο θεσμό δίνοντας βαρύτητα τόσο στο τυπικό μέρος της διαδικασίας όσο και στο ουσιαστικό. Όσον αφορά στην τυπική διαδικασία πρόσκλησης των μελών και προετοιμασίας της ατζέντας της συνεδρίασης, ακολουθείται η εξής διαδικασία: η πρόσκληση για τη συνεδρίαση στέλνεται μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου τουλάχιστον 1-2 εβδομάδες πριν την καθορισμένη ημερομηνία μαζί με μια αρχική ατζέντα, η οποία ετοιμάζεται με μέριμνα της διοικητικής υποστήριξης του Γραφείου ΣΕΜ σε συνεργασία με την Πρόεδρο του ΣΕΜ και περιλαμβάνει θέματα που έχουν προκύψει ή εκκρεμούν από προηγούμενες συνεδριάσεις. Τα μέλη καλούνται να προσθέσουν τις παρατηρήσεις τους ή επιπλέον θέματα στην αρχική ατζέντα και να τα αποστείλουν στην Γραμματεία του ΣΕΜ εντός αποκλειστικής προθεσμίας. Περίπου τέσσερις (4) ημέρες πριν την ημερομηνία της συνεδρίασης αποστέλλεται (ηλεκτρονικά) στα μέλη η τελική ατζέντα με τα θέματα της ημερήσιας διάταξης, έτσι όπως έχει διαμορφωθεί από τη συνεισφορά όλων των μελών, η οποία επιπλέον κοινοποιείται στο Δήμαρχο, το Γενικό Γραμματέα και τα μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου. Οι συνεδριάσεις μαγνητοφωνούνται και περίπου ένα (1) μήνα μετά, η εταιρεία με την οποία συνεργάζεται ο Δήμος αποστέλλει τα πρακτικά απομαγνητοφωνημένα, τα οποία πρωτοκολλούνται και αποστέλλονται εν συνεχεία στα μέλη.

Η δομή της συνεδρίασης ήταν η εξής:

Αρχικά έγινε μια γενική εισαγωγή και ενημέρωση από την Πρόεδρο, η οποία αφού έκανε λόγο για κάποια (δυσάρεστα) γεγονότα που απασχόλησαν την επικαιρότητα την τελευταία περίοδο, όπως επιθέσεις εναντίον μεταναστών, εκδηλώσεις ρατσισμού και ρατσιστικής βίας, κ.ο.κ., ενημέρωσε για την Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη των Πολιτών

³⁰² Στην εν λόγω συνεδρίαση ήταν παρόντα συνολικά 16 μέλη από το σύνολο των 28 μελών του ΣΕΜ του Δ.Αθηναίων (τακτικά, αναπληρωματικά και συνεργαζόμενα μέλη). Από αυτά, οι 12 ήταν αλλοδαποί εκπρόσωποι κοινοτήτων, 3 ήταν εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων, ενώ, πλην της Προέδρου, δεν ήταν παρών κανένας δημοτικός σύμβουλος (η μη συμμετοχή δημοτικών συμβούλων στη συγκεκριμένη συνεδρίαση ήταν προφανώς συγκυριακή, καθώς αναφέρθηκε ότι, σε προηγούμενες συνεδριάσεις υπάρχει συμμετοχή και από πλευράς τους).

Τρίτων Χωρών που μόλις πολύ πρόσφατα είχε αναρτηθεί στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών και κάλεσε τα μέλη να την μελετήσουν και να εκφράσουν τις απόψεις τους κατά την επόμενη συνεδρίαση³⁰³. Επιπλέον κάλεσε τα μέλη να ανταποκρίνονται εγκαίρως στο κάλεσμα της Γραμματείας για διαμόρφωση της ατζέντα της συνεδρίασης, τονίζοντας το ότι είναι πολύ σημαντικό αφενός να υπάρχει χρόνος για την κατάλληλη προετοιμασία των συμμετεχόντων και αφετέρου να διαμορφώνεται η ημερήσια διάταξη από τα ίδια τα μέλη. Όρισε την επόμενη συνεδρίαση για δεκαπέντε (15) ημέρες μετά και ζήτησε επιπλέον την έγκριση των μελών για την αποδοχή ενός νέου συνεργαζόμενου μέλους που είχε καταθέσει σχετική αίτηση στο ΣΕΜ του Δ.Αθηναίων, του Ελληνικού Forum Προσφύγων³⁰⁴.

Μετά τις αρχικές – διαδικαστικές περισσότερο – παρατηρήσεις, ακολούθησαν οι τοποθετήσεις των μελών. Κάθε μέλος, αφού έπαιρνε το λόγο, πρότεινε ή ενημέρωνε για κάτι, στη συνέχεια διατυπώνονταν ερωτήσεις, γνώμες και σχόλια από τα υπόλοιπα μέλη και γενικά ξεκίνησε μια διαδικασία διαλόγου και αλληλεπίδρασης. Ενδεικτικά αναφέρονται κάποιες τοποθετήσεις που έλαβαν χώρα από διάφορα μέλη:

- Να γίνει πρόταση του ΣΕΜ για τη ρατσιστική βία, εν όψει και του επικείμενου νομοσχεδίου προς την Ελληνική Βουλή.
- Να συμμετέχουν και αλλοδαποί στην καταγραφή περιστατικών ρατσιστικής βίας του σχετικού υφιστάμενου Δικτύου³⁰⁵.
- Να γίνει ψήφισμα υποστήριξης/εμπιστοσύνης προς το Δήμαρχο, κ. Καμίνη, για τη στάση του κατά ρατσιστικών επεισοδίων εντός του Δ.Αθηναίων.³⁰⁶
- Το ΣΕΜ να συμμετέχει όσο το δυνατόν περισσότερο και σε πολιτικό επίπεδο και οι δράσεις του να μην περιορίζονται στην διοργάνωση πολιτιστικών εκδηλώσεων.

³⁰³ Αρνητικά σχολιάστηκε, βέβαια, το γεγονός ότι το πόνημα αυτό του Υπουργείου Εσωτερικών δόθηκε στη δημοσιότητα, χωρίς να προηγηθεί δημόσια διαβούλευσή του (βλ. Κεφ. 4.2.).

³⁰⁴ Το Ελληνικό Φόρουμ Προσφύγων είναι πολυεθνικό Δίκτυο οργανώσεων προσφύγων. Ιδρυτικά μέλη του είναι: ο Σύλλογος Αφγανών στην Ελλάδα (ΣΑΦ), ο Σύνδεσμος Σουδανών Προσφύγων στην Ελλάδα (ΣΥΣΟΠ), η Κοινότητα Σομαλίας στην Ελλάδα (ΚΣΕ) και το Ελληνικό Φόρουμ Μεταναστών (ΕΦΜ) (<http://refugeegr.blogspot.gr/>).

³⁰⁵ Το Δίκτυο Καταγραφής Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας απαρτίζεται από φορείς οι οποίοι προσφέρουν ιατρικές, κοινωνικές και νομικές υπηρεσίες ή/και έρχονται σε άμεση επαφή με τα θύματα ρατσιστικής βίας. Αποτελεί πρωτοβουλία της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και του Γραφείου της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα (UNHCR) και επιδιώκει την καταπολέμηση της ρατσιστικής βίας. Οι συμμετέχοντες φορείς τηρούν την αρχή της εμπιστευτικότητας. Το περιστατικό καταγράφεται και γνωστοποιείται στο Δίκτυο χωρίς καμία αναφορά σε προσωπικά στοιχεία. Το Δίκτυο καταγραφής των ρατσιστικών περιστατικών διατυπώνει συστάσεις και ευαισθητοποιεί την κοινή γνώμη για την καταπολέμηση του ρατσισμού (http://www.nchr.gr/category.php?category_id=374).

³⁰⁶ Χαρακτηριστικά αναφέρθηκε ότι είναι καθήκον του ΣΕΜ να εκφράσει την αλληλεγγύη του για τη στάση του Δημάρχου υπέρ της Δημοκρατίας και τον παραδειγματικό ρόλο που επέδειξε απέναντι στα κρούσματα του ρατσισμού.

- Μέλος ενημέρωσε για τις πρόσφατες εντός της Κοινότητάς τους, για τα αποτελέσματα, αλλά και τη σημαντικότητά τους³⁰⁷.

Η ΜΚΟ «Ασάντε» πήρε το λόγο στη συνέχεια και ενημέρωσε τα υπόλοιπα μέλη για κάποια χρηματοδοτούμενα έργα του Ε.Τ.Ε.³⁰⁸, τα οποία βρίσκονται σε φάση υλοποίησης και στα οποία η οργάνωση συμμετέχει ως εξωτερικός συνεργάτης και κάλεσε τα μέλη α) να συμμετέχουν στις εν λόγω δράσεις και τα σχετικά δρώμενα και β) να λειτουργήσουν ως δίαυλοι επικοινωνίας, μεταφέροντας τη γνώση αυτή στα μέλη των κοινοτήτων τους, έτσι ώστε να υπάρξει ενημέρωση και ευρεία συμμετοχή αλλοδαπών στα εν λόγω προγράμματα.

Στη συνέχεια πήρε το λόγο ξανά η Πρόεδρος του ΣΕΜ και μίλησε για την πρόσφατη ημερίδα που έγινε στην Ιταλία για την πολιτική συμμετοχή των μεταναστών και το δικαίωμα ψήφου και στην οποία κλήθηκε ως ομιλήτρια³⁰⁹. Η Πρόεδρος μετέδωσε πληροφορίες σχετικά με την εμπειρία που αποκόμισε από την επαφή της με παρόμοιους φορείς που δραστηριοποιούνται στον συγκεκριμένο τομέα, τονίζοντας για άλλη μια φορά την ανάγκη δικτύωσης των ΣΕΜ τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η συνεδρίαση έκλεισε με κάποια γενικά συμπεράσματα και αποφάσεις.

1. Αποφασίστηκε με τη συγκατάθεση των μελών να δρομολογηθεί άμεσα από την Πρόεδρο του ΣΕΜ το ψήφισμα υποστήριξης του Δημάρχου, κ. Καμίνη, για την αντίδρασή του στα περιστατικά βίας που εκδηλώθηκαν στο Δ.Αθηναίων.
2. Τα μέλη συμφώνησαν να δρομολογηθούν κάποιες δράσεις, οι οποίες είχαν προταθεί από μέλη ΣΕΜ σε προηγούμενες συνεδριάσεις, να αναζητηθούν οι κατάλληλοι χώροι του Δήμου για την υλοποίησή τους, να ενημερωθούν οι πιθανοί συμμετέχοντες, κ.ο.κ.³¹⁰. Τα μέλη κλήθηκαν να καταθέσουν ιδέες και προτάσεις για επιπλέον δράσεις, στις οποίες είναι σημαντικό να συμμετέχουν και οι ίδιοι (πχ παραστάσεις με αντιρατσιστικό χαρακτήρα, εκμάθηση ελληνικών, κ.λπ.), προκειμένου να γίνει σχετική πρόταση στον Πολιτιστικό Οργανισμό του Δ.Αθηναίων.

³⁰⁷ Συγκεκριμένα πρόκειται για εκλογές εντός της αφγανικής κοινότητας που εκτός του ότι είχε μεγάλη συμμετοχή για πρώτη φορά συμμετείχαν και γυναίκες, κάτι που θεωρείται πολύ σημαντικό για το status και την εξέλιξη της συγκεκριμένης κοινότητας.

³⁰⁸ Πρόκειται για τις δράσεις Ε.Τ.Ε. 1.2/2011 και Ε.Τ.Ε. 4.1./2011 (οι οποίες αναφέρθηκαν και στο Κεφ. 4.4.2. ως δράσεις υποστήριξης και διάδοσης των ΣΕΜ. Επίσης έγινε λόγος για τη δράση Ε.Τ.Ε. 1.2./2011 «Δράσεις στις γειτονιές», καθώς για το Φόρουμ για την Ισότιμη Ένταξη (σχέδιο δράσης διετούς διάρκειας με στόχο την ένταξη των μεταναστών στην αγορά εργασίας και τη συμμετοχή τους στην οικονομική ζωή της χώρας (<http://www.as-antaios.gr/#>).

³⁰⁹ Η ομιλία αυτή έλαβε χώρα στο πλαίσιο του Προγράμματος “ImpleMentoring Project”, στο οποίο η πόλη της Αθήνας συμμετέχει ως mentor.

³¹⁰ Πρόκειται για Εκδήλωση Μόδας (πρωτοβουλία των Αφρικανών Γυναικών και αγώνας ποδοσφαίρου με μικτές ομάδες σε συνεργασία και συνεννόηση με τη Δημοτική Αστυνομία (πρόκειται για συμβολικό αγώνα δύο (2) φαινομενικά «αντίπαλων» ομάδων).

3. Ανατέθηκε από την Πρόεδρο στα μέλη ως «δουλειά για το σπίτι» η μελέτη της νέας Εθνικής Στρατηγική για την Ένταξη των Πολιτών Τρίτων Χωρών/ΥΠ.ΕΣ., προκειμένου να συζητηθεί κατά την επόμενη συνεδρίαση.

Η αίσθηση που προσκομίζει κανείς από την παρακολούθηση της συνεδρίασης του ΣΕΜ του Δ.Αθηναίων είναι ότι **πραγματικά εφαρμόζει στην πράξη αυτό που θεωρητικά έχει προβλεφθεί για τη λειτουργία του**: πρόκειται για ένα χώρο διάδρασης ημεδαπών και αλλοδαπών, ένα πολυπολιτισμικό φόρουμ συνάντησης και ανταλλαγής απόψεων, που πραγματώνεται σε φιλικό κλίμα συνεργασίας, με κύριο στόχο την ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία.

Πράγματι, οι εκπρόσωποι των μεταναστών μπορεί να διατυπώνουν ιδιαίτερα θέματα που αφορούν στη χώρα προέλευσης και τους ομοεθνείς τους, έτσι ώστε να μαθαίνει η μία κοινότητα για τις δράσεις και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της άλλης, όμως δεν μένουν εκεί. Στόχος είναι η βελτίωση της ζωής των μεταναστών εν γένει και η πραγματική ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία. Σε σχετική ερώτηση, μάλιστα, του Οδηγό Συνέντευξης που χρησιμοποιήθηκε³¹¹, κάποιοι έκαναν λόγο για *βελτίωση της ζωής των ανθρώπων εν γένει* και για *κατοχύρωση βασικών δικαιωμάτων για όλους τους ανθρώπους*. Εξάλλου η ίδια η Πρόεδρος δεν επιθυμεί μέσα από τη λειτουργία του ΣΕΜ να εξυπηρετείται ή να ευνοείται η μία ή η άλλη ομάδα. Για το λόγο αυτό φροντίζει να αποτρέπει τα μέλη από το να εκφράζουν μεμονωμένες απόψεις ή να ζητούν μεμονωμένες δράσεις τέτοιου τύπου.³¹²

Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται σε δράσεις που αφορούν ευαίσθητες πληθυσμιακά ομάδες, όπως είναι οι γυναίκες και τα παιδιά. Παρόλο που επιδιώκονται πολιτιστικές και αθλητικές εκδηλώσεις ως μέσω προαγωγής της επαφής των λαών και της ανάπτυξης δεσμών, η πλειοψηφία των μελών θέτει ως απώτερο στόχο την **άσκηση πραγματικής επιρροής στα πολιτικά δρώμενα όχι μόνο σε τοπικό αλλά και σε εθνικό επίπεδο**. Η ίδια η Πρόεδρος δεν αμελεί να τους υπενθυμίζει ότι, όταν δίνεται βήμα για ουσιαστική πολιτική παρέμβαση από το νόμο, πρέπει αυτό να αξιοποιείται στο έπακρον και να μην περιορίζεται σε πολιτιστικές εκδηλώσεις.

Τα μέλη του ΣΕΜ του Δ.Αθηναίων δίνουν αξία στο νέο θεσμό, καθώς τον αντιλαμβάνονται ως μία δημιουργική διαδικασία αλληλεπίδρασης. Θεωρούν ότι, αυτή τη στιγμή, το μεγαλύτερο μειονέκτημα είναι η έλλειψη ευρύτερης συμμετοχής των

³¹¹ Βλ. Παράρτημα 6.

³¹² Όπως αναφέρθηκε βέβαια από την ίδια την Πρόεδρο, αυτό είναι κάτι που επιτεύχθηκε αργά στην περίοδο των 2 ετών περίπου της λειτουργίας του ΣΕΜ, με κοινή προσπάθεια όλων. Στην αρχή οι αλλοδαποί συμμετέχοντες ήταν αρκετά επιφυλακτικοί και αμυντικοί υπέρ των ιδιαίτερων κοινοτήτων τους, με αποτέλεσμα να μην λείπουν – κατά τις πρώτες συνεδριάσεις – οι μεταξύ τους προστριβές και έντονες αντιπαραθέσεις.

αλλοδαπών, κάτι που πρέπει να αποτελέσει και τη μεγαλύτερη άμεση προτεραιότητά τους. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει κάποιο μέλος, χρειάζεται *σκληρή δουλειά, συνεργασία και τόλμη*, καταρχήν από τους ίδιους τους μετανάστες. Για το μέλλον προσδοκούν αναβάθμιση του ρόλου τους από απλά συμβουλευτικό σε πιο ουσιαστικό, δικτύωση των μελών των ΣΕΜ της χώρας για ανταλλαγή απόψεων και εμπειριών, αλλά και μεγαλύτερη αναγνώριση από την ελληνική πολιτεία και πρόσβαση στη διαμόρφωση των πολιτικών ένταξης της χώρας.

Τα μέλη του ΣΕΜ του Δ.Αθηναίων δείχνει ότι μπορούν και θέλουν να λειτουργήσουν ως ενιαία ομάδα. Παρόλα που αυτά που τους χωρίζουν μπορεί να είναι περισσότερα από αυτά που τους ενώνουν, σε συνδυασμό με τη δυσκολία της ελληνικής γλώσσας, που μπορεί να μην διευκολύνει απόλυτα την έκφραση και την ανταλλαγή απόψεων, κυριαρχεί σύμπνοια και ομοψυχία και ένας κοινός στόχος: η βελτίωση της ανθρώπινης ζωής και η ενσωμάτωση των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία, με τα βασικά δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που αυτό συνεπάγεται.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών, ως συμβουλευτικό σώμα του Δήμου, παρέχει ένα forum συνάντησης και διαλόγου μεταξύ των μελών της τοπικής κοινότητας: των εκλεγμένων αντιπροσώπων, των ημεδαπών, αλλά και των αλλοδαπών κατοίκων. Οι βασικοί στόχοι του μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

1. Διαχείριση και επίλυση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι αλλοδαποί στην τοπική κοινωνία και προώθηση της όσο το δυνατόν καλύτερης ενσωμάτωσης και ένταξής τους σε όλα τα επίπεδα της οικονομικής, κοινωνικής, πολιτιστικής, αλλά και πολιτικής ζωής της χώρας. Ειδικά το κομμάτι της ενθάρρυνσης της πολιτικής συμμετοχής, ως πτυχή της γενικότερης ένταξής τους, έγκειται στην ίδια τη δομή του ΣΕΜ, δεδομένου ότι συμμετέχουν ως μέλη και αλλοδαποί (και μέσω της λειτουργίας του, ουσιαστικά προωθείται η συμμετοχή τους στα κοινά της τοπικής κοινωνίας).
2. Προώθηση της τοπικής δημοκρατίας και ενίσχυση της κοινωνικής σύγκλισης και συνοχής σε τοπικό επίπεδο, μέσω του διαλόγου και της σύμπραξης αλλοδαπών και ημεδαπών για επίλυση προβλημάτων και ανάπτυξη δράσεων.

Το **θεωρητικό υπόβαθρο** της σύστασης και λειτουργίας του ΣΕΜ ως εργαλείο πολιτικής εδράζει στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, την ανάγκη ένταξης των μεταναστών στη χώρα υποδοχής και την ανάδειξη του τοπικού στοιχείου ως εταίρου στην bottom-up διαδικασία άσκησης πολιτικών ένταξης πολιτών τρίτων χωρών, που συμπληρώνει τις ενταξιακές πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και της εθνικής κεντρικής διοίκησης.

Σε **ευρωπαϊκό επίπεδο**, η προώθηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η έλλειψη διακρίσεων και η ισότητα ευκαιριών για όλους θεωρείται ότι αποτελούν βασικά στοιχεία της ένταξης. Η ΕΕ παρέχει ένα ισχυρό πλαίσιο διατάξεων για την ίση μεταχείριση, όμως, όπως διαφάνηκε από την παρούσα μελέτη, ο τομέας της ένταξης των πολιτών τρίτων χωρών παραμένει στη σκιά του soft law, καθώς ό,τι υπάρχει παραμένει σε επίπεδο πολιτικού συντονισμού και όχι δεσμευτικής νομοθεσίας για όλα τα κ-μ. Βέβαια από το 2000 και μετά έχει εκδοθεί σημαντικός αριθμός Κανονισμών και Αποφάσεων που άπτονται, βέβαια, του τομέα της μετανάστευσης εν γένει και όχι της ένταξης³¹³, αρχίζει να διαφαίνεται σαφώς, όμως, μια τάση συνολικής διαχείρισης του μεταναστευτικού ζητήματος

³¹³ Κυρίως όσον αφορά στο καθεστώς διαμονής και αδειοδότησης, βλ. Κεφ.4.1.1., Πίνακας 5.

σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Εξάλλου η σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Πολιτών Τρίτων Χωρών (Ε.Τ.Ε.) το 2007 ανέδειξε ακόμη παραπάνω τη σημαντικότητα καθιέρωσης πολιτικών ένταξης αλλοδαπών σε όλα τα κ-μ. Μέσα από το Ε.Τ.Ε διατίθεται σημαντικό κονδύλι για την ένταξη των –νόμιμων πάντα- μεταναστών και ταυτόχρονα με την ύπαρξη πολλών άλλων συντονιστικών ευρωπαϊκών μηχανισμών παρέχονται κίνητρα, τεχνογνωσία και χρηματοδότηση για το σχεδιασμό και την υλοποίηση δράσεων.

Σε **εθνικό επίπεδο**, από την επισκόπηση του **θεσμικού πλαισίου** που προηγήθηκε, είναι εμφανές το πέρασμα από τη «διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και της παράνομης μετανάστευσης» στην «κοινωνική ένταξη των νόμιμων μεταναστών». Δύο (2) αρκετά πρόσφατα νομοθετήματα, ο Ν.3838/2010 (Τροποποίηση του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας και άλλες ρυθμίσεις) και ο Ν.3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης) εκτός του ότι έγιναν χρονικά πολύ κοντά, αλληλοσυμπληρώνονται στο κομμάτι της ένταξης των μεταναστών. Έτσι με το άρθρο 78 του Ν.3852/2010 θεσμοθετήθηκε το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών σε επίπεδο Δήμου της χώρας, ενώ παράλληλα με το Ν.3838/2010 δόθηκε για πρώτη φορά στην Ελλάδα α) η δυνατότητα κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας για τους μετανάστες (ανήλικους και ενήλικους) μιάμισης ή 2^{ης} γενιάς λόγω γέννησης στην Ελλάδα ή φοίτησης σε ελληνικό σχολείο (άρθρο 1^Α) και β) το δικαίωμα στους νομίμως διαμένοντες μετανάστες και ομογενείς του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις εκλογές της Α΄βάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

Κατά την περίοδο εκείνη³¹⁴, ήταν εμφανής η ύπαρξη ισχυρής **πολιτικής βούληση** για την προάσπιση των δικαιωμάτων των μεταναστών, την απόδοση της ελληνικής ιθαγένειας ως εργαλείο ένταξης και την ενίσχυση της πολιτικής συμμετοχής τους στα κοινά της τοπικής κοινωνίας (μέσω της συμμετοχής στις εκλογές της Α΄βάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά και του ΣΕΜ). Η βούληση αυτή αποτυπώθηκε ξεκάθαρα στο Προσχέδιο της Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη των Πολιτών Τρίτων Χωρών (2011), το οποίο ουδέποτε τελικά εγκρίθηκε. Οι λόγοι, προφανώς πολιτικοί, σχετίζονται α) με την κατάθεση αίτησης ακύρωσης, στα τέλη του 2010 ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, των επίμαχων διατάξεων περί ιθαγένειας και συμμετοχής στις εκλογές της Α΄βάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το οποίο εξέδωσε την τελική απόφαση μόλις το Φεβρουάριο του 2013, με την οποία τις έκρινε ως αντι-συνταγματικές και β) με το αποτέλεσμα των εθνικών εκλογών 2012 (αλλαγή πολιτικής ηγεσίας, άνοδος ποσοστού ακροδεξιών κομμάτων). Έκτοτε επικρατεί μια «αμηχανία» όσον αφορά στον τομέα χάραξης πολιτικών ένταξης των πολιτών τρίτων χωρών, καθώς έως και πολύ πρόσφατα (Απρίλιος 2013) δεν είχε εγκριθεί κάποιο νέο

³¹⁴ Εθνικές Εκλογές 2009 – Κυβέρνηση Γ.Παπανδρέου.

σχέδιο για την Εθνική μας Στρατηγική στον τομέα της ένταξης³¹⁵ ούτε έχει προκύψει νέα τροποποίηση του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας και περαιτέρω διευκρινίσεις όσον αφορά στις επίμαχες διατάξεις του Ν.3838/2010 (απονομής ιθαγένειας και συμμετοχής μεταναστών στις τοπικές εκλογές).

Αυτό ήταν σε γενικές γραμμές το πολιτικό κλίμα μέσα στο οποίο γεννήθηκε ο θεσμός των ΣΕΜ και μέσα στο οποίο κλήθηκε να λειτουργήσει κατά τα δύο (2) πρώτα χρόνια της θεσμοθέτησής του. Με δύο (2) βασικούς πυλώνες της ενταξιακής πορείας να έχουν «καταρρεύσει» (χορήγηση ιθαγένειας στους μετανάστες 2^{ης} γενιάς και δικαίωμα ψήφου), είναι ο μοναδικός θεσμός που προέρχεται από ένα προγενέστερο καθεστώς, σαφώς πιο φιλικά διακείμενο απέναντι στο μετανάστη, ο οποίος μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως ισχυρό εργαλείο ένταξης, αλλά και πολιτικής συμμετοχής των αλλοδαπών στην ελληνική (τοπική) κοινωνία.

Όσον αφορά στο **διοικητικό σκέλος**, το Υπουργείο Εσωτερικών, ως η εποπτεύουσα αρχή για την υλοποίηση και τη λειτουργία των ΣΕΜ, προέβη σε αρκετές ενέργειες για τη διάδοση του νεοσύστατου θεσμού (ενημερωτικά έγγραφα, έκδοση μηνιαίου ηλεκτρονικού περιοδικού, σχεδιασμός και υλοποίηση σχετικών με το πεδίο δράσεων, κ.ο.κ.), εν μέσω μιας δύσκολης –διοικητικά– συγκυρίας, λόγω της δραστηκής αναδιάρθρωσης της χώρας με το Πρόγραμμα Καλλικράτης. Από την ανάλυση που προηγήθηκε, διαφάνηκαν, βέβαια και κάποιες βασικές διοικητικές δυσλειτουργίες. Καταρχήν η διάχυση της πληροφορίας, από το κεντρικό στο τοπικό επίπεδο, αλλά και η ενεργός συμμετοχή όλων των επιπέδων διοίκησης στην ανάδειξη του νέου θεσμού παρουσιάζει κάποιες δυσχέρειες. Ειδικά οι νεοσυσταθείσες αρμόδιες Υπηρεσίες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (Τμήματα Κοινωνικής Ένταξης και Τμήματα Αστικής Κατάστασης και Κοινωνικών Υποθέσεων) φαίνονται μέχρι ώρας να μην έχουν διαδραματίσει τον ενεργό και εποπτικό ρόλο που θα έπρεπε για την προώθηση του θεσμού των ΣΕΜ. Επιπλέον, ο επιτελικός ρόλος του Υπουργείου Εσωτερικών εξαντλείται στην έκδοση κατευθυντήριων γραμμών και διοικητικών εγγράφων, καθώς το feedback και η αξιολόγηση της εφαρμογής του θεσμού παρουσιάζει αρκετές ελλείψεις. Αυτό ισχύει και για την αξιολόγηση των δράσεων που υλοποιήθηκαν για την ενίσχυση των ΣΕΜ στο πλαίσιο της χρηματοδότησης από το Ε.Τ.Ε.

Όσον αφορά στη **σύσταση των ΣΕΜ**, έως τα τέλη του 2012, 219 Δήμοι από το σύνολο των 325 Δήμων της χώρας (ποσοστό 67%) είχαν προβεί στη σύστασή του, ενώ κατά το 1ο τρίμηνο του 2013 δεν υπήρξε περαιτέρω κίνηση για σύσταση νέων ΣΕΜ. Από το 2009, όλα

³¹⁵ Τελικά η νέα Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη των Πολιτών Τρίτων Χωρών δημοσιεύτηκε μόλις στα τέλη Απριλίου του 2013, βλ. Κεφ.4.2.

τα Ετήσια Προγράμματα του Ε.Τ.Ε. έχουν προκηρύξει δράσεις για την ανάδειξη και ενίσχυση του νέου θεσμού, οι οποίες εντάσσονται στην Προτεραιότητα 1: *Υλοποίηση δράσεων που εφαρμόζουν τις "Κοινές Βασικές Αρχές για την ενταξιακή πολιτική των μεταναστών στην ΕΕ"* και στην Προτεραιότητα 4: *Ανταλλαγή εμπειριών, καλών πρακτικών και πληροφοριών για την ένταξη μεταξύ των Κρατών Μελών του Ταμείου*. Έως τώρα, έχουν ήδη υλοποιηθεί οι Δράσεις που είχαν ενταχθεί στο Ε.Π. 2009 και στο Ε.Π.2010, οι Δράσεις του Ε.Π.2011 αναμένεται να ολοκληρωθούν έως τον Ιούνιο του 2013, ενώ για το Ε.Π. 2012 (το οποίο έχει εγκριθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή) δεν έχουν ακόμη προκηρυχτεί τα σχετικά έργα. Το Ε.Π.2013, το οποίο είναι και το τελευταίο της προγραμματικής περιόδου 2007-2013, έχει υποβληθεί από το ΥΠ.ΕΣ. και είναι υπό έγκριση στην Επιτροπή.

Συνεπώς έως τώρα, έχει δαπανηθεί ένα σημαντικό κονδύλι του κοινοτικού και εθνικού προϋπολογισμού για την ενίσχυση και προώθηση του νεοσύστατου θεσμού, το οποίο υπολογίζεται ότι θα φτάσει στα 2 εκ.ευρώ περίπου, συμπεριλαμβανομένου και του Ε.Π.2012, ενώ ακόμη εκκρεμεί άλλο ένα ετήσιο πρόγραμμα (το Ε.Π. 2013) μέχρι το τέλος της προγραμματικής περιόδου.

Η **έρευνα πεδίου** που διενεργήθηκε και παρουσιάστηκε αναλυτικά στο Κεφ.5 είχε ως μελετώμενη μονάδα τους Δήμους της Περιφέρειας Αττικής. Η μελέτη επικεντρώθηκε στη στατιστική ανάλυση των αριθμητικών δεδομένων που συλλέχθηκαν (κυρίως από δευτερογενείς πηγές όπως: στατιστικά στοιχεία της ΕΛ.ΣΤΑΤ., βάσεις δεδομένων του ΥΠ.ΕΣ., κ.ο.κ.) και στην ανάδειξη των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών και πτυχών οργάνωσης και λειτουργίας του νεοσύστατου θεσμού των ΣΕΜ (έτσι όπως προέκυψαν περαιτέρω από πρωτογενείς πηγές, όπως η διανομή και επεξεργασία πρότυπου ερωτηματολογίου, η διενέργεια προσωπικών συνεντεύξεων, κ.ο.κ.).

Τα βασικότερα συμπεράσματα που προέκυψαν από την παραπάνω έρευνα συνοψίζονται ως εξής:

Το ποσοστό των νόμιμων αλλοδαπών π.τ.χ. που διαμένουν μόνιμα στην Ελλάδα ανέρχεται στο 7% του συνολικού πληθυσμού (στοιχεία 2011). Στην Περιφέρεια Αττικής το ποσοστό αυτό ανέρχεται σε 8,66%, είναι δηλαδή ελαφρά αυξημένο σε σχέση με τον εθνικό μέσο όρο. Μελετώντας την πληθυσμιακή σύσταση ανά Περιφερειακή Ενότητα, συμπεραίνεται ότι, η μεγαλύτερη πληθυσμιακή συγκέντρωση των αλλοδαπών εντοπίζεται στον Κεντρικό Τομέα Αθηνών (13,21%) και η μικρότερη στο Βόρειο Τομέα Αθηνών (4,88%). Όσον αφορά στην κατανομή του αλλοδαπού πληθυσμού στους Δήμους της Περιφέρειας Αττικής, αυτή κυμαίνεται από 3-17% (Δήμοι με τα υψηλότερα ποσοστά αλλοδαπών είναι οι

Δήμοι Κρωπίας, Αθηναίων και Κυθήρων, ενώ αυτοί με το μικρότερο ποσοστό αλλοδαπών είναι οι Δήμοι Βριλησίων, Πετρουπόλεως και Αγ. Παρασκευής).

Όσον αφορά στην κατανομή των π.τ.χ. ανά ιθαγένεια στους Δήμους της Περιφέρειας Αττικής αυτή φαίνεται να είναι αρκετά ομοιόμορφη, τόσο μεταξύ των Δήμων, όσο και σε σχέση με το τί ισχύει εν γένει σε εθνικό επίπεδο. Δηλαδή, οι Αλβανοί υπήκοοι φαίνεται να αποτελούν την πλειοψηφία των αλλοδαπών σε όλους τους Δήμους και ακολουθούν εθνικότητες από την Ανατολική Ευρώπη (Ρωσία, Ουκρανία, Μολδαβία, Γεωργία), την Ασία (Πακιστάν, Μπαγκλαντές, Ινδία, Φιλιππίνες), τη Βόρεια Αφρική (Αίγυπτος) και τη Μέση Ανατολή (Συρία).

Όσον αφορά στη σύσταση ΣΕΜ, έως τα τέλη του 2012 (2,5 χρόνια μετά τη θεσμοθέτησή τους με το άρθρο 78 του Ν.3852/2010 – Πρόγραμμα Καλλικράτης) οι μισοί Δήμοι της Περιφέρειας Αττικής είχαν προβεί στη σύστασή του (δηλαδή 33 από τους 66 Δήμους). Η σύσταση ανά Περιφερειακή Ενότητα κυμαίνεται από 40-60% και εμφανίζεται αρκετά ομοιόμορφη, δηλαδή δεν υπάρχει Περιφερειακή Ενότητα, όπου όλοι οι Δήμοι να έχουν συστήσει ΣΕΜ, αλλά ούτε και Περιφερειακή Ενότητα, όπου να μην υπάρχει κανένα ΣΕΜ. Η Περιφερειακή Ενότητα με τα περισσότερα ΣΕΜ, σε σχετικό και απόλυτο νούμερο, είναι ο Κεντρικός Τομέας Αθηνών³¹⁶ (ποσοστό σύστασης 63% - δηλαδή 5 από τους 8 συνολικά Δήμους έχουν ΣΕΜ).

Παρόλο που το Υπουργείο Εσωτερικών έχει επανειλημμένως τονίσει (σε σχετικά έγγραφά του) ότι, η σύσταση ΣΕΜ είναι υποχρεωτική σε όλους του Δήμους της χώρας όπου διαμένει νομίμως αλλοδαπός πληθυσμός, η πράξη δείχνει ότι οι Δήμοι έχουν μεγάλη διακριτική ευχέρεια ως προς τη σύστασή ΣΕΜ. Στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης, επιχειρήθηκε η διερεύνηση τυχόν παραγόντων που ενδεχομένως συντέλεσαν στη σύσταση ή μη του ΣΕΜ σε ένα Δήμο και για το σκοπό αυτό επιλέχθηκαν οι εξής δύο: 1) το ποσοστό αλλοδαπών στο Δήμο και 2) η πολιτική παράταξη στην οποία ανήκει ή από την οποία υποστηρίχτηκε ο Δήμαρχος στον εκάστοτε Δήμο κατά τις Περιφερειακές/Δημοτικές Εκλογές του 2010. Τα συμπεράσματα που προέκυψαν δείχνουν ότι, **δεν φαίνεται να υπάρχει κάποια συσχέτιση ανάμεσα στο ποσοστό αλλοδαπών και τη σύσταση ΣΕΜ στους Δήμους της Περιφέρειας Αττικής**, καθώς, υπάρχουν Δήμοι με υψηλά ποσοστά αλλοδαπών που δεν έχουν συστήσει ΣΕΜ, ενώ αντίστροφα Δήμοι με χαμηλά ποσοστά αλλοδαπών που έχουν ΣΕΜ. Επιπλέον **φαίνεται να υπάρχει κάποια συσχέτιση ανάμεσα στην πολιτική παράταξη (από την οποία προήλθε ο Δήμαρχος/η πλειοψηφία του Δ.Σ.) και τη σύσταση ΣΕΜ**, καθώς προκύπτει μια, ασθενής βέβαια, τάση των Δήμων με κεντροδεξιό χαρακτηρισμό να

³¹⁶ Ο οποίος επιπλέον, όπως προαναφέρθηκε, εμφανίζει και το μεγαλύτερο ποσοστό αλλοδαπών (13,21% του συνολικού πληθυσμού).

συστήνουν ΣΕΜ και των Δήμων με κεντροαριστερό-αριστερό χαρακτηρισμό να μην συστήνουν ΣΕΜ. Με τον τρόπο αυτό επιβεβαιώνεται η ύπαρξη μιας κάποιας πολιτικής βούλησης στη σύσταση ή μη των ΣΕΜ, παρόλα αυτά, τα επιμέρους χαρακτηριστικά και οι ιδιαίτερες προεκτάσεις της βούλησης αυτής δεν είναι δυνατόν να προκύψουν από την παρούσα ανάλυση και χρήζουν νεότερης μελέτης πάνω στο συγκεκριμένο θέμα³¹⁷.

Στη συνέχεια της έρευνας, από το σύνολο των Δήμων της Περιφέρειας Αττικής, απομονώθηκε το δείγμα των τριάντα-τριών (33) Δήμων, οι οποίοι είχαν προβεί στη σύσταση ΣΕΜ έως 31.12.2012 και εστάλη πρότυπο ερωτηματολόγιο στους Προέδρους του αντίστοιχου ΣΕΜ, προκειμένου να διερευνηθούν οι ιδιαίτερες πτυχές οργάνωσης και λειτουργίας του νεοσύστατου θεσμού. Συλλέχθηκαν (δώδεκα) 12 συνολικά απαντημένα ερωτηματολόγια (βαθμός ανταπόκρισης 36%) και κατόπιν επεξεργασίας των πρωτογενών δεδομένων προέκυψαν τα εξής βασικά συμπεράσματα:

Οι περισσότεροι από τους ερωτώμενους Δήμους προβήκανε στη σύσταση ΣΕΜ το 2011, ενώ έως τα τέλη του 2012 τα ΣΕΜ κατά πλειοψηφία είχαν συνεδριάσει 1-5 φορές, ενώ υπήρχε και η περίπτωση δύο (2) Δήμων που έως τότε δεν είχαν κάνει καμία συνεδρίαση. Η πλειοψηφία των Δήμων που συμμετείχαν στην έρευνα δεν είχαν κάποιου είδους μητρώο μεταναστών στη διάθεσή τους, όταν κλήθηκαν να συστήσουν ΣΕΜ και οι κύριες ενέργειες στις οποίες προβήκανε ήταν προσωπική δουλειά των δημοτικών συμβούλων και επαφές με άλλες δημόσιες υπηρεσίες, το ΥΠ.ΕΣ., κ.λπ. Η αναζήτηση και προσέγγιση των συλλόγων των μεταναστών έγινε κατά κύριο λόγο μέσω τηλεφωνικής επικοινωνίας και προσωπικών επαφών, ενώ προκειμένου να εξασφαλιστεί η όσον το δυνατόν πιο έγκυρη αντιπροσώπευση από πλευράς συλλόγων μεταναστών, οι περισσότεροι Δήμοι προβήκανε σε σχετική επικοινωνία με το Γραφείο Αλλοδαπών του Δήμου τους.

Κατόπιν συνδυαστικής ανάλυσης των απαντήσεων που δόθηκαν στο ερωτηματολόγιο σχετικά με τη σύσταση των μελών του ΣΕΜ και των πληθυσμιακών στοιχείων των Δήμων που είχαν αντληθεί από δευτερογενείς πηγές, διαπιστώθηκαν σημαντικά ευρήματα, που αφορούν στην αντιπροσωπευτικότητα των μελών των ΣΕΜ.

Όσον αφορά στον αριθμό των μελών, η στατιστική επεξεργασία των δεδομένων που έγινε, επέδειξε και με μαθηματικό τρόπο αυτό που κατά καιρούς έχει σχολιαστεί για τη σύσταση των ΣΕΜ, ότι, δηλαδή, δεν υπήρχε κάποια πρόβλεψη ή καθοδήγηση από το νόμο για το πλήθος των μελών που πρέπει να έχει. Έτσι, οι Δήμοι χωρίς καθοδήγηση και μην έχοντας, οι περισσότεροι, κάποιο μητρώο μεταναστών στη διάθεσή τους, αποδείχτηκαν ανέτοιμοι στο να δρομολογήσουν και να παρουσιάσουν μία σύσταση ανάλογη του

³¹⁷ Βλ. Υποσημείωση 268.

αλλοδαπού πληθυσμού που διαμένει στα όρια της χωρικής τους αρμοδιότητας. Συνεπώς δεν υπήρξε η απαιτούμενη κλιμάκωση στα μέλη ανάλογα με τον πληθυσμό του Δήμου, πόσο μάλλον ανάλογα με το ποσοστό των αλλοδαπών του Δήμου. Αυτό όμως, και δεδομένου ότι πρόκειται για έναν θεσμό που εδραιώνεται στη βάση της πολιτικής συμμετοχής των αλλοδαπών στην τοπική κοινωνία, παρουσιάζει εξ αρχής, από τη δομή του δηλαδή, ένα σημαντικό ελάττωμα: αυτό της προβληματικής αντιπροσώπευσης.

Όσον αφορά στην ιθαγένεια των μελών, στα περισσότερα ΣΕΜ η πλειοψηφία των μελών είναι Έλληνες, ενώ από τα αλλοδαπά μέλη, η βασική συμμετέχουσα ομάδα είναι Αλβανοί πολίτες, ενώ υπάρχουν και δύο (2) ΣΕΜ, στα οποία δεν υπάρχει κανένα αλλοδαπό μέλος. Προκειμένου να αντληθούν περαιτέρω συμπεράσματα για την αντιπροσωπευτικότητα των μελών με βάση την ιθαγένεια τους, θα πρέπει, βέβαια, να γίνει στατιστική ανάλυση του αλλοδαπού πληθυσμού του κάθε Δήμου, έτσι ώστε να διαπιστωθεί αν όντως οι εθνικότητες που εμφανίζονται στο ΣΕΜ είναι και οι κύριες εθνικότητες του αντίστοιχου Δήμου. Στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης, η ανάλυση αυτή έγινε μόνο για το Δ.Αθηναίων³¹⁸.

Όσον αφορά στη χρηματοδότηση και τις πραγματοποιηθείσες δράσεις των ΣΕΜ, σε πέντε (5) από τους δώδεκα (12) ερωτώμενους Δήμους υπάρχει ειδική υπηρεσία που ασχολείται με το σχεδιασμό και την υλοποίηση δράσεων που στοχεύουν στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Στην ερώτηση, αν υλοποιούνταν δράσεις ένταξης πριν τη θεσμοθέτηση των ΣΕΜ, μόνο δύο (2) Δήμοι απάντησαν καταφατικά, αλλά και μετά τη θεσμοθέτηση των ΣΕΜ, μόνο τρεις (3) Δήμοι δήλωσαν ότι πραγματοποίησαν δράσεις ένταξης μεταναστών. Το στοιχείο αυτό σε συνδυασμό με τις σχετικά αραιές συνεδριάσεις που δηλώθηκαν υποδεικνύει ότι, οι περισσότεροι από τους Δήμους δεν διαθέτουν – τουλάχιστον έως τώρα – ένα ενεργό ΣΕΜ, αλλά και ούτε έχουν ιδιαίτερη εμπειρία στο σχεδιασμό δράσεων ένταξης μεταναστών εν γένει.

Όσον αφορά στις πηγές ενημέρωσης για πιθανή χρηματοδότηση, οι περισσότεροι Δήμοι ανέφεραν το Υπουργείο Εσωτερικών και το διαδίκτυο, ενώ για τις έως τώρα υλοποιηθείσες δράσεις οι περισσότεροι Δήμοι δήλωσαν ότι βασίστηκαν κυρίως στον εθελοντισμό και τους ιδίους πόρους του Δήμου. Οι Δήμοι δείχνουν να μην έχουν «οικειότητα» με τα κοινοτικά προγράμματα και ταμεία, αλλά ούτε και με την ευρωπαϊκή πρακτική και εμπειρία εν γένει, καθώς μόνο δύο (2) από τους δώδεκα (12) ερωτώμενους Δήμους δήλωσαν ότι συμμετέχουν σε ευρωπαϊκά δίκτυα πόλεων. Τέλος, η κοινοποίηση των

³¹⁸ Βλ.Κεφ.5.2.3.

ενταξιακών δράσεων του Δήμου στην τοπική κοινωνία γίνεται κυρίως μέσω του site του Δήμου.

Είναι εξαιρετικά σημαντικό **ότι για τους Προέδρους των ΣΕΜ, το ζήτημα της κοινωνικής ένταξης των αλλοδαπών είναι πρωτίστως εθνικό και δευτερευόντως τοπικό, καθώς δεν πιστεύουν ότι οι ίδιοι οι Δήμοι μπορούν να διαδραματίσουν σπουδαίο ρόλο στο θέμα της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών.** Στο πλαίσιο της συγκεκριμένης θεματικής, δόθηκε η ευκαιρία στους Προέδρους των ΣΕΜ να διατυπωθούν κάποιες επιπλέον σημαντικές παρατηρήσεις.

Καταρχήν, το ζήτημα της παράνομης μετανάστευσης υποδαυλίζει τις όποιες προσπάθειες κοινωνικής ένταξης των νόμιμων μεταναστών και την προάσπιση της κοινωνικής συνοχής της χώρας. Επιπλέον, η μη ελεγχόμενη μεταναστευτική εισροή προς τη χώρα μας, η ανεπάρκεια μηχανισμών ελέγχου και καταγραφής των αλλοδαπών, η ανεργία που λόγω της οικονομικής κρίσης πλήττει όχι μόνο του Έλληνες, αλλά προφανώς ακόμη περισσότερο την ευάλωτη ομάδα των αλλοδαπών κατοίκων της χώρας, είναι θέματα που ζητούν επιτακτική λύση και υπερβαίνουν τις δυνατότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Όλα τα παραπάνω, έχοντας συνδράμει στην οικονομική εξαθλίωση και την κοινωνική απομόνωση των αλλοδαπών, αλλά και την έξαρση της εγκληματικότητας (με συνεπακόλουθη την εκδήλωση ρατσιστικών συναισθημάτων, καχυποψίας και βίας) συνιστούν μείζον ζήτημα, που κατά την άποψη της πλειοψηφίας των Δήμων, είναι πρωτίστως εθνικό.

Επιπλέον, σε πολλές περιπτώσεις το ΣΕΜ, αντί να προάγει την πολιτική συμμετοχή των αλλοδαπών στα κοινά ζητήματα του τόπου της μόνιμης διαμονής τους ή έστω να διευκολύνει την καθημερινότητά τους στην τοπική κοινωνία, κατέληξε να εξυπηρετεί ως διάυλος επικοινωνίας με την κεντρική διοίκηση, εξαιτίας της γραφειοκρατίας και των κενών και ατελειών των μεταναστευτικών νόμων. Έτσι, οι ίδιοι οι αλλοδαποί, έχοντας σημαντικότερα προβλήματα να αντιμετωπίσουν, όπως για παράδειγμα είναι η έκδοση των νομιμοποιητικών τους εγγράφων, απευθύνονται στο ΣΕΜ για θέματα που υπερβαίνουν τις αρμοδιότητες του Δήμου.

Οι Πρόεδροι των ΣΕΜ πιστεύουν στην ευαισθητοποίηση που μπορεί να δημιουργηθεί στην τοπική κοινωνία και την καλύτερη γνώση κάποιων ειδικότερων προβλημάτων των αλλοδαπών που συναντώνται σε τοπικό επίπεδο, θεωρούν, όμως, ότι υπάρχουν κάποια πολύ βασικά ζητήματα, για τα οποία, αν δεν υπάρχει μέριμνα σε εθνικό επίπεδο, το τοπικό επίπεδο υπολείπεται.

Όσον αφορά στη βιωσιμότητα του θεσμού, υπάρχει κάποια ασάφεια και αμφιβολία, καθώς οι απόψεις δίστανται και οι μισοί ερωτώμενοι εμφανίζονται περισσότερο αισιόδοξοι σχετικά με τη μελλοντική λειτουργία του θεσμού και οι άλλοι μισοί περισσότερο απαισιόδοξοι, παρόλο που σε κανέναν Δήμο δεν παρατηρήθηκε αρνητική αντίδραση της τοπικής κοινωνίας.

Τέλος όσον αφορά στις βασικότερες δυστοκίες του θεσμού των ΣΕΜ, επισημάνθηκε ότι **η αντιπροσώπευση των μεταναστών στο ΣΕΜ θεωρείται προβληματική ή/και ελλειμματική**. Το θέμα της «προβληματικής» αντιπροσώπευσης των αλλοδαπών στο ΣΕΜ εντοπίστηκε και αποδείχτηκε και με μαθηματικό τρόπο στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης (όπως αναφέρθηκε νωρίτερα). Και οι ίδιοι οι Δήμοι, όμως, εντοπίζουν στον τομέα αυτό μία από τις βασικότερες δυσλειτουργίες του θεσμού. Ακόμα και στις περιπτώσεις που υπάρχουν οργανωμένοι σύλλογοι μεταναστών, εκφράζεται αμφισβήτηση ως προς τη σύσταση και τη λειτουργία τους, καθώς και για το αν πράγματι οι σύλλογοι αυτοί εκφράζουν στο σύνολο τους ομοεθνείς τους. Κάποιοι, μάλιστα, από τους ερωτώμενους Προέδρους εξέφρασαν την άποψη ότι, οι εκπρόσωποι των αλλοδαπών στο ΣΕΜ θα πρέπει να προκύπτουν από απευθείας εκλογές από το σώμα των αλλοδαπών κατοίκων του Δήμου.

Πέραν της ελλιπούς αντιπροσώπευσης, αναφέρεται ότι υπάρχει επίσης **ανεπάρκεια σε χρηματοδότηση και έλλειψη διαχειριστικής ικανότητας του Δήμου, ενώ επίσης η ενημέρωση και καθοδήγηση που λαμβάνουν κρίνεται ως ανεπαρκής**. Στην τελευταία (ανοιχτού τύπου) ερώτηση του ερωτηματολογίου καταγράφηκαν απόψεις που μπορούν να συνοψιστούν ως εξής: οι Δήμοι ζητούν α. χρηματοδότηση προκειμένου να δοθούν κίνητρα και να μπορέσουν να υλοποιηθούν δράσεις, β. κατανομή συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων στα ΣΕΜ, ώστε να αποκτήσει το Συμβούλιο πιο διακριτό ρόλο στη κοινωνία και γ. πιο οργανωμένη καταγραφή/χαρτογράφηση/ενημέρωση σε εθνικό επίπεδο για όλες τις συνιστώσες του θεσμού, όπως είναι οι σύλλογοι των μεταναστών, οι ανεπάρκειες στην προσπάθεια ομαλής ένταξής τους, κ.ο.κ.

Η έρευνα ολοκληρώθηκε με την μελέτη περίπτωσης του ΣΕΜ του Δ.Αθηναίων, ο οποίος μπορεί να αποτελέσει πρότυπο οργάνωσης και λειτουργίας του νεοσύστατου θεσμού, τόσο όσον αφορά στο τυπικό όσο και στο ουσιαστικό σκέλος της εφαρμογής του άρθρου 78 του Ν.3852/2010.

Το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών είναι ένας θεσμός στον οποίο, όπως διαπιστώθηκε στην προηγούμενη ανάλυση, συγκεντρώνονται ευρωπαϊκές πολιτικές, εθνικές στρατηγικές, τοπικές πρωτοβουλίες, αλλά και προσωπικές επιδιώξεις. Η λειτουργία του ΣΕΜ επηρεάζεται άμεσα και έντονα από την επικαιρότητα και την εκάστοτε πολιτική, οικονομική και

κοινωνική συγκυρία, τόσο όσον αφορά στη διαμόρφωση των θεμάτων της ημερήσιας διάταξης, όσο και το πώς τον αντιλαμβάνονται τα ίδια τα μέλη ως θεσμό και το βαθμό αποδοχής που χαίρει από την τοπική και ευρύτερη κοινωνία.

Αυτό συνεπάγεται ότι οι προτάσεις βελτίωσης του ανωτέρω θεσμού θα πρέπει να επικεντρώνονται σε τρεις (3) τομείς: το ευρωπαϊκό, το εθνικό και το τοπικό επίπεδο.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, είναι απαραίτητη η υιοθέτηση κοινών πολιτικών και μέτρων αντιμετώπισης της παράνομης μετανάστευσης, η οποία καταρχήν υποδαυλίζει τις όποιες προσπάθειες γίνονται στον τομέα αποδοχής και ένταξης των νόμιμων μεταναστών. Ειδικότερα όσον αφορά στις πολιτικές ένταξης μεταναστών, η πληθώρα των ευρωπαϊκών κειμένων, διακηρύξεων, ανακοινώσεων, κ.ο.κ. είναι μεν σημαντική – σε επίπεδο πολιτικού συντονισμού – αλλά όσο δεν υπάρχουν επίσημα κείμενα δεσμευτικής ισχύος για όλα τα κράτη μέλη, η ένταξη των μεταναστών εξακολουθεί να εναπόκειται σε επιμέρους εθνικές διευθετήσεις.

Σε εθνικό επίπεδο, η Ελλάδα οφείλει να ξεπεράσει την «αμηχανία» που παρουσιάζει τα τελευταία χρόνια στον τομέα της ένταξης των μεταναστών³¹⁹ και να επιδείξει μια ισχυρή και ξεκάθαρη πολιτική βούληση με σαφείς στόχους και μέτρα υλοποίησης. Είναι πολύ σημαντικό να αναχαιτιστεί η επίμονη αναπαραγωγή της αρνητικής πλευράς της μετανάστευσης, μέσα από την οποία οι μετανάστες «δαιμονοποιούνται»³²⁰ και ως αποτέλεσμα, αφενός διαιωνίζεται η προβληματική της ένταξής τους στην ελληνική κοινωνία, αφετέρου, δε, παραγκωνίζονται συνεχώς οι νόμιμοι μετανάστες. Στο κομμάτι αυτό, σημαντικό ρόλο μπορούν να διαδραματίσουν και τα ΜΜΕ, καθώς μια θετική αναπαράσταση των μεταναστών σε αυτά μπορεί να συνδράμει στην ευαισθητοποίηση της κοινωνίας, στην αλλαγή των στερεοτύπων, ακόμη και στην αναχαίτιση της ρατσιστικής έξαρσης.

Πέραν του πολιτικού συντονισμού, βέβαια, υπάρχει και το διοικητικό σκέλος που είναι εξίσου σημαντικό για την ομαλή λειτουργία και τη διάδοση των ΣΕΜ. Καταρχήν πρέπει να λειτουργήσει ουσιαστικά η ιεραρχική δομή: Υπουργείο Εσωτερικών (επιτελική αρχή) – Αποκεντρωμένη Διοίκηση (ενδιάμεση αρχή) – Δήμος (ΣΕΜ), προκειμένου να υπάρχει απρόσκοπτη και άμεση διάχυση της πληροφόρησης και άσκηση ιεραρχικού ελέγχου του μεν Υπουργείου προς την ΑΔ, της δε ΑΔ προς το Δήμο. Ειδικά οι αρμόδιες νεοσύστατες

³¹⁹ Η οποία ως επί το πλείστον πηγάζει από την πολιτική αστάθεια των τελευταίων ετών (συνεχείς αλλαγές κυβερνήσεων από το 2009, άνοδος του ποσοστού των ακροδεξιών κομμάτων και είσοδός τους στην Ελληνική Βουλή) σε συνδυασμό με τη δύσκολη οικονομική συγκυρία και την κοινωνική αναταραχή που αυτή έχει επιφέρει.

³²⁰ Λόγω της επικράτησης αρνητικών στερεοτύπων, ο μετανάστης θεωρείται υπαίτιος για πληθώρα προβλημάτων που αντιμετωπίζει η ελληνική κοινωνία, όπως είναι η οικονομική κρίση, η ανεργία, η εγκληματικότητα, η υποβάθμιση αστικών και άλλων περιοχών, κ.ο.κ.

Υπηρεσίες των ΑΔ (Τμήματα Κοινωνικής Ένταξης και Τμήματα Αστικής Κατάστασης και Κοινωνικών Υποθέσεων) οφείλουν να διαδραματίσουν έναν πιο ενεργό και σαφή ρόλο στη χάραξη και παρακολούθηση των πολιτικών ένταξης. Ενέργειες που έως τώρα έχει αναλάβει το Υπουργείο Εσωτερικών (επικοινωνία με τον εκάστοτε Δήμο της χώρας, τήρηση μητρώου σύστασης ΣΕΜ, παρακολούθηση της εφαρμογής του θεσμού από τον κάθε Δήμο της χώρας, κ.ο.κ.) θα πρέπει να διεκπεραιώνονται από τις ΑΔ, προκειμένου το Υπουργείο να μπορέσει να ασχοληθεί με θέματα συνολικού συντονισμού, αποτίμησης και αξιολόγησης του θεσμού, εξασφάλισης της συνέχειας και βιωσιμότητας των υλοποιηθέντων δράσεων, κ.ο.κ.

Στο νέο τοπίο της διοικητικής διάρθρωσης της χώρας που στόχο έχει την πολυεπίπεδη και εγγύτερη στον πολίτη δημοκρατική διακυβέρνηση, το **τοπικό επίπεδο** δεν υπολείπεται σε ανάληψη ευθυνών και ιδίων πρωτοβουλιών. Οι Δήμοι της χώρας οφείλουν να κάνουν μια προσπάθεια σύστασης (όπου δεν υπάρχει) ή επανασύστασης (όπου δεν λειτουργεί ή παρουσιάζει ελλιπή αντιπροσώπευση) των ΣΕΜ. Το ότι η εμφάνιση του θεσμού στο νομικό και διοικητικό τοπίο της χώρας συνέπεσε με τη μεγάλη μεταρρύθμιση του Καλλικράτη δυσχέρανε προφανώς την εφαρμογή του άρθρου 78, εν μέσω των πολλών μεταβολών και αναδιαρθρώσεων. Αυτό όμως δεν συνεπάγεται ότι ο θεσμός πρέπει εφεξής να παραμείνει αδρανής. Σχεδόν δυόμισα χρόνια μετά την εφαρμογή του Καλλικράτη, έχει σημειωθεί σημαντική εξέλιξη στην θεματική των ΣΕΜ (χρηματοδοτούμενα προγράμματα του Ε.Τ.Ε, δίκτυα συνεργασίας, best practices αρκετών ελληνικών Δήμων, κ.ο.κ.), και συνεπώς οι Δήμοι έχουν την καθοδήγηση και την απαραίτητη βοήθεια για τη σύσταση και οργάνωση ενός ΣΕΜ στα όρια της χωρικής τους αρμοδιότητας. Από εκεί και πέρα έγκειται στην δραστηριοποίηση των εκάστοτε μελών, και ιδιαίτερα των αλλοδαπών, αλλά και του Προέδρου, που φέρει τον κεντρικό και συντονιστικό ρόλο, να αξιοποιήσουν στο έπακρον τις δυνατότητες που προσφέρονται.

Όσον αφορά στην υλοποίηση του θεσμού, έτσι όπως προκύπτει από τη διατύπωση του ίδιου του άρθρου 78, κρίνεται σκόπιμο να σχολιαστεί το ότι, η δημιουργία τριακοσίων είκοσι πέντε (325) ΣΕΜ για μια χώρα σαν την Ελλάδα (σε μέγεθος και σε πληθυσμό) είναι ενδεχομένως υπερβολική. Εξάλλου, όπως διαπιστώθηκε στην παρούσα εργασία, τελικά στην πράξη, μετά από δύο (2) χρόνια λειτουργίας του θεσμού συστάθηκαν διακόσια δέκα εννέα (219) ΣΕΜ και αν κρίνει κανείς από το δείγμα των Δήμων της Περιφέρειας Αττικής, στην πράξη λειτουργούν παρά ελάχιστα. Προτείνεται, λοιπόν, μια μείωση του αριθμού των ΣΕΜ, η οποία, εκτός του ότι θα ήταν πιο ρεαλιστική, θα επέτρεπε επίσης καλύτερο και ευκολότερο έλεγχο, εποπτεία και συντονισμό από τις προϊστάμενες υπηρεσίες, πιο ελεγχόμενη δομή και λειτουργία, πιο στοχευμένη ενίσχυση και πιθανή χρηματοδότηση,

σαφέστερη καθοδήγηση, ευκολότερη διάχυση της πληροφόρησης και της μεταξύ τους δικτύωσης και κυρίως καλύτερη αντιπροσώπευση από πλευράς μεταναστών³²¹. Στην πράξη αυτή η «σύμπτυξη» του αριθμού των ΣΕΜ θα μπορούσε να γίνει από το Υπουργείο Εσωτερικών σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες των ΑΔ, αφού λαμβάνονταν υπόψη γεωγραφικά και πληθυσμιακά κριτήρια, η πληθυσμιακή σύσταση και η κατανομή του αλλοδαπού πληθυσμού στις Περιφέρειες της χώρας³²², οι ιδιαιτερότητες που μπορεί να αντιμετωπίζει κάθε Περιφέρεια στον τομέα της μετανάστευσης, οι κοινότητες των μεταναστών που υπάρχουν στα χωρικά όρια κάθε Περιφέρειας³²³ και φυσικά η έως τώρα εμπειρία και δραστηριοποίηση κάποιων Δήμων στη σύσταση και λειτουργία ενός ΣΕΜ.

Εξυπακούεται, βέβαια, ότι για τα ΣΕΜ που αποφασίζονταν να συμμετέχουν σε αυτού του είδους τις «συμπράξεις», η σύσταση θα είναι πραγματικά υποχρεωτική και θα συνοδεύεται –τουλάχιστον κατά τον πρώτο καιρό– με αυστηρή καθοδήγηση από το ΥΠ.ΕΣ., όπως είναι η θέσπιση υποχρεωτικών δράσεων (π.χ. εβδομάδα ανάδειξης μελών του ΣΕΜ), η διαφήμιση (π.χ. στα ΜΜΕ), η διάδοση του θεσμού (π.χ. μέσω τοιχοκολλήσεων), κ.α. Κατά τον τρόπο αυτό, θα μπορούσαν να συσταθούν πέντε έως δέκα (5-10) ΣΕΜ ανά Περιφέρεια της χώρας (αναλόγως των κριτηρίων που θα ληφθούν τελικά υπόψη), με κάποιον από τους συμμετέχοντες Δήμους ανά Περιφέρεια να φέρει και το συντονιστικό ρόλο. Με τον τρόπο αυτό ασκείται καλύτερος έλεγχος και ο ρόλος των ΣΕΜ γίνεται πιο ουσιαστικός, χωρίς βέβαια να αλλοιώνεται το στοιχείο της τοπικότητας του εν λόγω θεσμού.

Παρόλο που η ανάγκη θεσμοθέτησης των ΣΕΜ προβλήθηκε στην ΕΕ, και ακολούθως και στην Ελλάδα, ως μια διαδικασία bottom-up, η παρούσα μελέτη του ευρωπαϊκού υπόβαθρου, της εθνικής νομοθεσίας και της διοικητικής πρακτικής του θεσμού, φανερώνει μία αρκετή διαφορετική εικόνα, όπου η ΕΕ ασκεί πίεση στα κ-μ (έστω και μέχρι ώρας σε επίπεδο πολιτικού συντονισμού) να εφαρμόσει κάποιες πρακτικές και με τη σειρά τους τα κ-μ ασκούν την ίδια πίεση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, και συγκεκριμένα στους Δήμους προκειμένου να ενεργοποιήσουν το νέο θεσμό. Πράγματι, το τοπικό επίπεδο, μέσω των ΣΕΜ, μπορεί και επιβάλλεται πλέον να συμβάλλει σημαντικά στη χάραξη πολιτικών ένταξης των πολιτών τρίτων χωρών, καθώς οι συνέπειες της μετανάστευσης, θετικές και αρνητικές,

³²¹ Αυτό ερμηνεύεται ως εξής: είναι φυσικό κάποιο Δήμοι που είναι πολλοί μικροί ή έχουν μικρό ποσοστό αλλοδαπών, να μην έχουν οργανωμένες μεταναστευτικές κοινότητες, αλλά ούτε και κοινωνικές οργανώσεις που να δραστηριοποιούνται στον τομέα της μετανάστευσης. Μια ευρύτερη σύνθεση από μέλη διαφορετικών Δήμων θα επέτρεπε καλύτερη αντιπροσώπευση, αλλά και καλύτερη οργάνωση.

³²² Με μια στατιστική ανάλυση παρόμοια με αυτή που έγινε στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, βλ. Κεφ.5.2.1.

³²³ Σε αυτό θα βοηθούσε πολύ η αξιοποίηση του παραδοτέου της υπό το Ε.Τ.Ε. Δράσης 1.1/09: “Δημιουργία βάσης δεδομένων για τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (Μ.Κ.Ο.) και τους Συλλόγους Μεταναστών”, βλ. <http://mko.nostos.org.gr/>.

βιώνονται πρώτα και κατά κύριο λόγο σε τοπικό επίπεδο. **Πρέπει όμως να είναι δεδομένη η πολιτική δέσμευση σε εθνικό επίπεδο**, καθώς αν δεν υπάρχει μέριμνα για βασικά θέματα που απασχολούν τους αλλοδαπούς σε κεντρικό επίπεδο (όπως είναι η ασφάλεια της διαμονής τους, η πρόσβασή τους στην αγορά εργασίας, στο ασφαλιστικό σύστημα, καθώς και στο σύστημα υγείας, εκπαίδευσης, κ.λπ), το τοπικό υπολείπεται. Αυτό αποκαλύπτει και η ίδια η έρευνα που διενεργήθηκε στους Δήμους της Περιφέρειας Αττικής, καθώς οι περισσότεροι Πρόεδροι των ΣΕΜ, ως φορείς τοπικής εξουσίας, τοποθετούνται ακριβώς με αυτόν τον τρόπο στη συγκεκριμένη θεματική. Ειδικά για μια χώρα, όπως η Ελλάδα, όπου αφενός το ζήτημα της μετανάστευσης έχει αναδειχτεί σε φλέγον θέμα της τελευταίας δεκαετίας, αφετέρου δε, η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν έχει φτάσει σε τέτοιο σημείο «απεξάρτησης» από το κεντρικό κράτος έτσι ώστε να σχεδιάζει και να υλοποιεί αυτόνομα εθνικές πολιτικές, πρέπει να υπάρχει σαφής και αυστηρή καθοδήγηση καταρχήν από «πάνω προς τα κάτω». Αλλιώς πρόκειται για μια οιονεί πολιτική ένταξης μεταναστών και μια μετακύλιση ευθυνών από το κεντρικό στο τοπικό επίπεδο, που τελικά δεν θα καταφέρει να έχει το επιθυμητό αποτέλεσμα.

Η παρούσα εργασία κρίνεται σκόπιμο να κλείσει και με μια επιπλέον παρατήρηση: Η τρέχουσα οικονομική κρίση που πλήττει τη χώρα τα τελευταία χρόνια δεν πρέπει να υπονομεύει ούτε να προβάλλεται συνεχώς σαν δικαιολογία για τη μη εφαρμογή ενός θεσμού που απώτερο στόχο έχει την επίτευξη κοινωνικής ισότητας και συνοχής. Η βέλτιστη πρακτική του Δ.Αθηναίων, εξάλλου, αποκαλύπτει ότι στόχος και ρόλος ενός ΣΕΜ δεν είναι αναγκαστικά η πραγματοποίηση μεγάλων και πολυέξοδων δράσεων, αλλά η διοργάνωση μικρών εκδηλώσεων που βασίζονται στη σύμπραξη γηγενούς και αλλοδαπού πληθυσμού και μπορούν να υλοποιηθούν μέσω του εθελοντισμού, συμπράξεων του Δήμου με άλλους Δήμους ή (δημόσιους και ιδιωτικούς) φορείς, καθώς και με χρήση των εγκαταστάσεων του ίδιου του Δήμου. Πέραν της οργάνωσης πολιτιστικών, αθλητικών και άλλων εκδηλώσεων, το σημαντικότερο είναι ότι το ΣΕΜ αποτελεί ένα πεδίο θεσμικής συναναστροφής αλλοδαπών και ημεδαπών, το οποίο μπορεί να ενταχθεί στη λειτουργία του Δήμου και του Δημοτικού Συμβουλίου (μέσω υποβολής προτάσεων προς το ΔΣ, ψηφισμάτων εμπιστοσύνης προς το Δήμαρχο, κ.α.), με απώτερο στόχο να αποτελέσει έναν μόνιμο και θεσμοθετημένο «συνομιλητή» με την τοπική αλλά και την κεντρική εξουσία, για πληθώρα θεμάτων που απασχολούν την ελληνική κοινωνία. Και αυτό είναι κάτι που δεν κοστίζει, απαιτεί, όμως, την απαραίτητη διάθεση, δέσμευση και δραστηριοποίηση από πλευράς όλων των δρώντων, Ελλήνων και αλλοδαπών.

Αντί Επιλόγου

Το ΣΕΜ ως θεσμός καθυστέρησε να εμφανιστεί στην Ελλάδα και όταν πλέον δόθηκε, δόθηκε με αρκετή φειδώ, καθώς το άρθρο 78 του Καλλικράτη ήταν περισσότερο διακηρυκτικό παρά ουσιαστικό. Δεν παύει όμως να είναι ένα μέτρο θετικής διάκρισης υπέρ των μεταναστών, που λόγω της συμμετοχής των αιρετών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έχει και μια αρκετά ισχυρή νομιμοποιητική βάση λήψης αποφάσεων. Επιπλέον, αυτήν τη στιγμή, μετά τη δημοσίευση της απόφασης του ΣτΕ για τον Ν.3838/2010, σύμφωνα με την οποία κρίθηκε ως αντισυνταγματική η απόδοση της ελληνικής ιθαγένειας στους μετανάστες 2^{ης} γενιάς, καθώς και η συμμετοχή των μεταναστών στις Εκλογές της Α'βάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το ΣΕΜ είναι ο μοναδικός εναπομείναν θεσμός, ο οποίος στοχεύει τόσο στην προώθηση της ένταξης των μεταναστών όσο και στην ενίσχυση της συμμετοχής τους στην τοπική δημόσια ζωή.

Για έναν πρωτοεμφανιζόμενο θεσμό, που άπτεται του ευαίσθητου –πολιτικά– τομέα της ένταξης των μεταναστών και επιπλέον καλείται να λειτουργήσει σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι αρχικές δομικές και λειτουργικές αδυναμίες είναι φυσικές και αναμενόμενες. Η πρόσφατη δήλωση του Επιτρόπου για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα του Συμβουλίου της Ευρώπης, κ. Nils Muiznieks, ότι το ΣΕΜ του Δ.Αθηναίων είναι υποδειγματικό³²⁴, φανερώνει ότι παρόλο το αρχικό στάδιο του θεσμού και την δύσκολη πολιτική και οικονομική συγκυρία, υπάρχει έδαφος στη χώρα μας, πάνω στο οποίο ένα ΣΕΜ μπορεί να αναπτυχθεί, να ευδοκιμήσει και συνεπώς να καθιερωθεί.

Εν κατακλείδι τονίζεται ότι, ένας θεσμός που εδράζει στις αρχές της δημοκρατίας και της ισότιμης μεταχείρισης και συμμετοχής, αποτελεί πεδίο διαλόγου, επίλυσης προβλημάτων και ανάπτυξης δράσεων και δεσμών, και πάνω από όλα στοχεύει στην κοινωνική σύγκλιση και συνοχή γηγενούς και αλλοδαπού πληθυσμού, δεν μπορεί παρά να αποβεί ως μια θετική εξέλιξη για το σύνολο της ελληνικής κοινωνίας.

Ετεροαναφορά (citation) της παρούσας εργασίας στο:

✚ Fouskas T. (2013), *'Representation and participation of immigrants in public life: Immigrant consultative bodies at local level in Greece'*, in (Edited) «*Contemporary Immigration in Greece: A Sourcebook*», London / Athens: Esperia/European Public Law Organization (forthcoming - October 2013).

³²⁴ Η συνάντηση του δημάρχου Αθηναίων, κ. Γιώργου Καμίνη με τον Επίτροπο για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα του Συμβουλίου της Ευρώπης, κ. Nils Muiznieks, παρουσία εκπροσώπων κοινοτήτων που συμμετέχουν στο ΣΕΜ του Δήμου Αθηναίων έλαβε χώρα τον Ιανουάριο του 2013. Κατά τη συνάντηση δόθηκε η ευκαιρία να συζητηθούν θέματα γύρω από την αντιμετώπιση των φαινομένων ρατσιστικής βίας και τα δικαιώματα των μεταναστών.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1

ΑΞΟΝΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ & ΤΟΜΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΣΧΕΔΙΟΥ ΤΗΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΝΤΑΞΗ ΠΟΛΙΤΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ (2011)

1. ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ-ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ

- 1.1 ΥΠΟΔΟΧΗ - ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ ΜΑΘΗΜΑΤΑ
- 1.2 ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ
- 1.3 ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ
- 1.4 ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ
- 1.5 ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΕ ΔΙΚΤΥΑ

2. ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ – ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΓΛΩΣΣΑ

3. ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ/ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ

- 3.1 ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΣΤΗΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ
- 3.2 ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ
- 3.3 ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ

4. ΥΓΕΙΑ

5. ΣΤΕΓΑΣΗ ΚΑΙ ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΖΩΗΣ

6. ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΑ ΚΟΙΝΑ

- 6.1. ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΕΚΛΕΓΕΙΝ ΚΑΙ ΕΚΛΕΓΕΣΘΑΙ
- 6.2. ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΑ - ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ
- 6.3. ΣΥΛΛΟΓΟΙ / ΟΡΓΑΝΩΣΕΙΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ - ΜΚΟ
- 6.4. ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ

7. ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΙΣΗΣ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

- 7.1 ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΔΙΑΚΡΙΣΕΩΝ
- 7.2 ΕΥΑΙΣΘΗΤΟΠΟΙΗΣΗ ΚΟΙΝΗΣ ΓΝΩΜΗΣ - ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΦΑΙΝΟΜΕΝΩΝ ΡΑΤΣΙΣΜΟΥ

8. ΔΙΑΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΟΤΗΤΑ

- 8.1 ΔΙΑΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΟΣ ΔΙΑΛΟΓΟΣ
- 8.2 ΔΙΑΘΡΗΣΚΕΥΤΙΚΟΣ ΔΙΑΛΟΓΟΣ
- 8.3α ΚΑΛΛΙΤΕΧΝΙΚΕΣ – ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ
- 8.3β ΑΘΛΗΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ

9. ΣΤΟΧΕΥΜΕΝΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΟΜΑΔΕΣ

- 9.1 ΓΥΝΑΙΚΕΣ
- 9.2 ΠΑΙΔΙΑ - ΝΕΟΙ- ΔΕΥΤΕΡΗ ΓΕΝΙΑ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ
- 9.3 ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
- 9.4 ΑΤΟΜΑ ΜΕ ΑΝΑΠΗΡΙΑ

10. ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2

ΚΟΙΝΕΣ ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ (Κ.Β.Α) COM (2005) 389 [1]	ΑΝΤΙΣΤΟΙΧΙΑ ΜΕ ΤΟΥΣ ΑΞΟΝΕΣ ΔΡΑΣΗΣ (Α.Δ.) ΚΑΙ ΤΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (Τ.Π.) ΤΗΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΤΑΞΗ [2]	ΑΝΤΙΣΤΟΙΧΙΑ ΜΕ ΤΙΣ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ ΣΕΜ [3]
1^Η Κ.Β.Α.: Η ένταξη είναι μία δυναμική, αμφίδρομη διαδικασία αμοιβαίου συμβιβασμού μεταξύ όλων των μεταναστών και υπηκόων των κρατών μελών.	Α.Δ. 8: ΔΙΑΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΟΤΗΤΑ Τ.Π. 8.1. Διαπολιτισμικός διάλογος	- Διαρκής διάλογος & αλληλεπίδραση μεταξύ ημεδαπών & αλλοδαπών κατοίκων. - Οργάνωση διαπολιτισμικών & αθλητικών εκδηλώσεων, εκθέσεων, φεστιβάλ με συμμετοχή ημεδαπών & αλλοδαπών.
2^Η Κ.Β.Α.: Η ένταξη προϋποθέτει την τήρηση των θεμελιωδών αξιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.	Α.Δ. 1: ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ-ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ Τ.Π. 1.1.Υποδοχή – Εισαγωγικά μαθήματα	- Οργάνωση σε επίπεδο Δήμου γραφείου παροχής υπηρεσιών υποδοχής, διαπολιτισμικής μεσολάβησης, νομικής και διοικητικής αρωγής & μεσολάβησης. - Παραγωγή & διανομή έντυπου ενημερωτικού υλικού για όλες τις δράσεις προώθησης της ένταξης που πραγματοποιούνται.
3^Η Κ.Β.Α.: Η απασχόληση αποτελεί βασικό στοιχείο της διαδικασίας ένταξης, ουσιαστικής σημασίας για τη συμμετοχή και τις συνεισφορές των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής καθώς και την προβολή των συνεισφορών αυτών.	Α.Δ.3: ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ/ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ Τ.Π.3.1.Προώθηση στην απασχόληση	
4^Η Κ.Β.Α.: Βασικές γνώσεις της γλώσσας, της ιστορίας και των θεσμών της κοινωνίας υποδοχής είναι απαραίτητες για την ένταξη, σημαντική προϋπόθεση της επιτυχίας της ένταξής τους είναι το να επιτραπεί στους μετανάστες να αποκτήσουν τις βασικές αυτές γνώσεις.	Α.Δ. 2: ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ – ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΓΛΩΣΣΑ	- Διοργάνωση προγραμμάτων εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας
5^Η Κ.Β.Α.: Οι προσπάθειες στον τομέα της εκπαίδευσης είναι βασικής σημασίας για την προετοιμασία των μεταναστών και ιδίως των παιδιών τους, να επιτύχουν και να είναι ενεργότερα μέλη της κοινωνίας	Α.Δ. 2: ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ – ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΓΛΩΣΣΑ	- Διοργάνωση προγραμμάτων εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας
6^Η Κ.Β.Α.: Η πρόσβαση των μεταναστών στους θεσμούς και στα δημόσια και ιδιωτικά αγαθά και υπηρεσίες, ίσοις όροις με τους εθνικούς υπηκόους και χωρίς καμία διάκριση, αποτελεί βασική προϋπόθεση για μία καλύτερη ένταξη,	Α.Δ. 1: ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ-ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ Τ.Π.1.3. Πρόσβαση στις κοινωνικές υπηρεσίες	- Παραγωγή & διανομή έντυπου ενημερωτικού υλικού για όλες τις δράσεις προώθησης της ένταξης που πραγματοποιούνται.

	Α.Δ. 7: ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΙΣΗΣ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗΣ Τ.Π. 7.1. Καταπολέμηση διακρίσεων	
7^Η Κ.Β.Α.: Ένας μηχανισμός συχνής συνεργασίας μεταξύ των μεταναστών και των υπηκόων των κρατών μελών είναι βασικής σημασίας για την ένταξη. Κοινοί χώροι συζήτησης, διαπολιτισμικός διάλογος, εκπαίδευση για μία καλύτερη γνώση των μεταναστών και των πολιτισμών τους, καθώς και βελτίωση των συνθηκών ζωής σε αστικό περιβάλλον ενισχύουν την επικοινωνία μεταξύ των μεταναστών και των πολιτών των κρατών μελών.	Α.Δ.4: ΥΓΕΙΑ Α.Δ.5: ΣΤΕΓΑΣΗ ΚΑΙ ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΖΩΗΣ Α.Δ. 7: ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΙΣΗΣ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗΣ Τ.Π. 7.2. Ευαισθητοποίηση κοινής γνώμης – Αντιμετώπιση φαινόμενων ρατσισμού Α.Δ. 6: ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΑ ΚΟΙΝΑ Τ.Π. 6.2. Συμμετοχή στην τοπική κοινωνία – Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών	Το Σ.Ε.Μ. είναι ακριβώς αυτός ο μηχανισμός συχνής συνεργασίας μεταξύ ημεδαπών & αλλοδαπών.
8^Η Κ.Β.Α.: Η άσκηση των διαφόρων πολιτισμικών και θρησκευτικών πρακτικών την οποία εγγυάται ο χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων πρέπει να προστατευτεί, με την επιφύλαξη ότι δεν θα παραβιάζει άλλα απαραβίαστα ευρωπαϊκά δικαιώματα ή δεν θα αντίκειται στην εθνική νομοθεσία.	Α.Δ. 8: ΔΙΑΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΟΤΗΤΑ Τ.Π. 8.1. Διαθρησκευτικός διάλογος	- Οργάνωση διαπολιτισμικών & αθλητικών εκδηλώσεων, εκθέσεων, φεστιβάλ με συμμετοχή ημεδαπών & αλλοδαπών.
9^Η Κ.Β.Α.: Η συμμετοχή των μεταναστών στη δημοκρατική διαδικασία και στη δημιουργία πολιτικών και μέτρων ένταξης, ιδίως σε τοπικό, ευνοεί την ένταξή τους.	Α.Δ. 6: ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΑ ΚΟΙΝΑ	- Διάλογος του Σ.Ε.Μ. με τις οργανωμένες μεταναστευτικές κοινότητες & ενθάρρυνση της συμμετοχής τους στο δημόσιο διάλογο.
10^Η Κ.Β.Α.: Η ενσωμάτωση των πολιτικών και μέτρων ένταξης σε όλες τις σχετικές πολιτικές και σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης και των δημοσίων υπηρεσιών αποτελεί βασικό στοιχείο για τη λήψη πολιτικών αποφάσεων και την εφαρμογή τους.	Α.Δ. 6: ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΑ ΚΟΙΝΑ Τ.Π. 6.2. Συμμετοχή στην τοπική κοινωνία – Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών	- Διάλογος του Σ.Ε.Μ. με τις οργανωμένες μεταναστευτικές κοινότητες & ενθάρρυνση της συμμετοχής τους στο δημόσιο διάλογο.
11^Η Κ.Β.Α.: Η ανάπτυξη σαφών στόχων, δεικτών και μηχανισμών αξιολόγησης που είναι απαραίτητη για την προσαρμογή των πολιτικών, την καταμέτρηση της προόδου στον τομέα της ένταξης και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας στην ανταλλαγή πληροφοριών.	Α.Δ. 10: ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ	

Ιδία επεξεργασία – Πηγές: [1] Ευρωπαϊκό Κοινό πλαίσιο για την ένταξη, COM (2005) 389, [2] (προσχέδιο) Εθνική Στρατηγική για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών (2011), [3] Υπ'αρ.πρωτ.Α.Π.οικ.: 1057/12.1.2012 έγγραφο της Δ/νσης Κοινωνικής Ένταξης/ΥΠ.ΕΣ.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3

ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ (ΑΔ)	ΔΗΜΟΙ ΠΟΥ ΕΧΟΥΝ ΣΥΣΤΗΣΕΙ ΣΕΜ (ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΕΩΣ 31/12/2012)
ΑΔ Αττικής	Αθηναίων, Π.Φαλήρου, Παιανίας, Λυκόβρυσης-Πεύκης, Ασπρόπυργου, Ωρωπού, Μαραθώνα, Μεγάρων, Αγ.Δημητρίου, Παπάγου-Χολαργού, Σπετσών, Πειραιά, Ν.Φιλαδέλφειας-Χαλκηδόνας, Αχαρνών, Διονύσου, Ηλιούπολης, Αγ.Παρασκευής, Ν.Σμύρνης, Αιγάλεω, Πεντέλης, Χαϊδαρίου, Χαλανδρίου, Πεντέλης, Αγ.Αναργύρων-Καματερού, Γαλατσίου, Μαρκοπούλου-Μεσογαίας, Ελληνικού-Αργυρούπολης, Ζωγράφου, Αμαρουσίου, Ελευσίνας, Τροιζηνίας, Αίγινας, Ύδρας.
ΑΔ Κρήτης	Αγ.Βασιλείου, Αμαρίου, Ανωγείων, Αρχανών-Ασταρουσίων, Βιάννου, Γόρτυνας, Ιεράπετρας, Μαλεβιζίου, Μίνωα-Πεδιάδας, Μυλοπόταμου, Σητείας, Σφακιών, Χερσονήσου, Αγ.Νικολάου, Ηρακλείου, Ρεθύμνης.
ΑΔ Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας & Ιονίων Νήσων	Μεσολογγίου, Θερμού, Κορινθίων, Ν. Κυνουρίας, Ελαφονήσου, Σπάρτης, Δυτ.Μάνης, Πύλου-Νέστορος, Καλαμάτας, Πηνειού, Ήλιδας, Πύργου, Ανδρίτσαινας-Κρεσενών, Πατρέων, Δυτ.Αχαΐας, Καλαβρύτων, Ζακύνθου, Λευκάδας, Μεγανησίου, Κέρκυρας, Παξών, Ναυπακτίας, Ξηρόμερου, Ξυλοκάστρου-Ευρωστίνης, Λουτρακίου-Αγ.Θεοδώρων, Νεμέας, Μεσσήνης, Κεφαλληνίας, Ακτίου-Βόνιτσας, Ιθάκης, Ανατ.Μάνης, Ερυμάνθου, Ανδραβίδας-Κυλλήνης, Αγρινίου, Ερμιονίδος, Επιδαύρου, Άργους-Μυκηνών, Β.Κυνουρίας, Ευρώτα, Μονεμβασιάς, Οιχαλίας, Τριφυλίας, Αιγιαλείας.
ΑΔ Αιγαίου	Σάμου, Ψαρών, Λήμνου, Ρόδου, Κω, Καρπάθου, Χάλκης, Αγαθονησίου, Μεγίστης, Νίσυρου, Τήλου, Αστυπάλαιας, Λέρου, Κύθνου, Τήνου, Μήλου, Σύρου-Ερμούπολης, Σίφνου, Πάρου, Ιητών, Νάξου, Αμοργού, Κάσου, Κίμωλου.
ΑΔ Μακεδονίας-Θράκης	Αμπελοκήπων-Μενεμένης, Βόλβης, Ωραιοκάστρου, Χαλκηδόνας, Δέλτα, Θέρμης, Θεσσαλονίκης, Καλαμαριάς, Παύλου Μελά, Νεάπολης Συκεών, Κιλκίς, Παιονίας, Βέροιας, Νάουσας, Ηράκλειας, Σερρών, Σιντικής, Έδεσσας, Πέλλας,

	Αλμωπίας, Πύδνας-Κολίνδρου, Σιθωνίας Χαλκιδικής, Κασσάνδρας Χαλκιδικής, Αριστοτέλη Χαλκιδικής, Αλεξανδρούπολης, Μαρωνίας Σάπων, Παγγαίου, Δοξάτου, Ιάσμου, Αρριάνων, Σουφλίου, Διδυμότειχου, Δίον-Ολύμπου, Νέστου, Αβδήρων, Ξάνθης, Αλεξάνδρειας, Τοπείρου, Δράμας, Καβάλας, Προσοτσάνης, Κορδελιού Ευόσμου.
ΑΔ Ηπείρου-Δυτικής Μακεδονίας	Καστοριάς, Ζίτσας, Ιωαννιτών, Δωδώνης, Σερβίων Βελβεντού, Κονίτσης, Γρεβενών, Δεσκάτης, Νεστορίου, Βοίου, Αμυνταίου, Κεντρικών Τζουμέρκων, Νικολάου Σκουφά, Σουλίου, Φιλιατών, Ηγουμενίτσας, Αρταίων, Ορέστιδος, Βορείων Τζουμέρκων, Ζήρου, Πωγωνίου, Ζαγορίου, Μετσόβου, Εορδαίας, Φλώρινας, Πρεσπών, Γεωργίου Καραϊσκάκη.
ΑΔ Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας	Αλμυρού, Βόλου, Δομοκού, Ιστιαίας Αιδηψού, Καλαμπάκας, Καρπενησίου, Καρύστου, Μαντουδίου Λίμνης Αγ. Άννας, Αλιαρτου, Θηβαίων, Μακρακώμης, Πύλης, Τυνάβου, Λαμιέων, Μώλου Αγ. Κωνσταντίνου, Τρικκαίων, Φαρσάλων, Χαλκιδέων, Αγράφων, Αργιθέας, Διρφύων-Μεσσαπίων, Καρδίτσας, Κιλελέρ, Κύμης Αλιβερίου, Λαρισαίων, Λίμνης Πλαστήρα, Μουζακίου, Παλαμά, Σκύρου, Σοφάδων, Στυλίδας, Αμφίκλειας-Ελάτειας, Λοκρών, Αγιάς.
ΣΥΝΟΛΟ	219 από τους 325 Δήμους της χώρας

Ιδία επεξεργασία – Πηγή: Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης/ΥΠ.ΕΣ.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 4

Δράση 4.1/2010: «Δημιουργία δικτύου συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο μεταξύ κ-μ της Ε.Ε» – Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Υψηλών Τρίτων Χωρών

ΔΙΑΚΡΑΤΙΚΑ ΕΡΓΑΣΤΗΡΙΑ		
ΤΟΠΟΣ	ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ	ΣΥΜΜΕΤΕΧΟΝΤΕΣ ^[1]
1. Αθήνα	25/5/2012	21 άτομα – Εκπρόσωποι από Δήμο Βαρκελώνης, Eurocities, Τάμπερε & από 12 ελληνικούς Δήμους (Ελληνικού-Αργυρούπολης, Κορυδαλλού, Χαλανδρίου, Αιγάλεω, Πατρέων, Ζωγράφου, Αθηναίων, Πεντέλης, Μεγάρων, Περάμου-Μεγαρέων, Αγ.Παρασκευής και Αγ. Δημητρίου)
2. Βαρκελώνη	8/6/2012	20 άτομα - Εκπρόσωποι από Δήμο Βαρκελώνης & από 14 ελληνικούς Δήμους (Διδυμότειχου, Γαλατσίου, Πατρέων, Πειραιά, Ευρώτα, Χαλανδρίου, Κορυδαλλού, Ζωγράφου, Τρικάλων, Βόλου, Ν.Σμύρνης, Θεσσαλονίκης, Μήλου και Άργους
3. Βρυξέλλες	28/6/2012	18 άτομα - Εκπρόσωποι από EUROCITIES, Επιτροπή των Περιφερειών και από 16 ελληνικούς Δήμους (Αιγάλεω, Ρεθύμνης, Πατρέων, Βόλου, Δοξάτου Δράμας, Μήλου, Αμαρουσίου, Καβάλας, Ηρακλείου (Κρήτης), Κορδελιού Εύοσμου (Θεσσαλονίκης), Τρικάλων, Κορυδαλλού, Ζωγράφου, Ιωαννιτών, Χαϊδαρίου, Αγ. Δημητρίου)
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ ΕΡΓΑΣΤΗΡΙΑ		
ΤΟΠΟΣ	ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ	ΣΥΜΜΕΤΕΧΟΝΤΕΣ ^[2]
Κέρκυρα	7/6/2012	3 άτομα
Ιωάννινα	8/6/2012	7 άτομα
Θεσσαλονίκη	9/6/2012	9 άτομα
Πάτρα	11/6/2012	12 άτομα
Ναύπλιο	12/6/2012	14 άτομα
Αθήνα	13/6/2012	21 άτομα
Ρέθυμνο	14/6/2012	14 άτομα
Κοζάνη	19/6/2012	4 άτομα
Ρόδος	19/6/2012	6 άτομα
Τρίκαλα	20/6/2012	15 άτομα
Χαλκίδα	21/6/2012	6 άτομα
Καβάλα	22/6/2012	22 άτομα
Χίος	22/6/2012	5 άτομα

[1] Στα διακρατικά εργαστήρια συμμετείχαν εκπρόσωποι ΣΕΜ της Ελλάδας και άλλων Χωρών της ΕΕ ή εκπρόσωποι Φορέων σχετικών με το αντικείμενο. [2] Οι δυνητικά συμμετέχοντες στα εργαστήρια σε κάθε Δήμο ήταν: Πρόεδροι και/ή μέλη Σ.Ε.Μ., Δημοτικοί Σύμβουλοι/Αιρετοί που ενδιαφέρονται και ασχολούνται με θέματα μεταναστών, Διοικητικοί υπάλληλοι που χειρίζονται θέματα μεταναστών, Μετανάστες - εκπρόσωποι μεταναστευτικών κοινοτήτων/συλλόγων..

Ιδία επεξεργασία – Πηγή: Πρακτικά Εργαστηρίων Διαβούλευσης, Δράση 4.1. – «Δημιουργία Δικτύου Συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο μεταξύ κρατών μελών της ΕΕ», Διαθέσιμο στο <http://sem-ete.gr/index.php/en/2012-06-21-08-53-32/2012-10-10-07-48-29> (τ.ε.28/2/2013)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 5

Ερωτηματολόγιο για τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (Σ.Ε.Μ.)

στο πλαίσιο της Μεταπτυχιακής Εργασίας:

«Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών στους νέους Καλλικρατικούς Δήμους και ο ρόλος τους στη χάραξη πολιτικών ένταξης των πολιτών τρίτων χωρών.
Μελέτη περίπτωσης: Περιφέρεια Αττικής»

Προς τους/τις Προέδρους των Σ.Ε.Μ.
των Δήμων της Περιφέρειας Αττικής



Εισαγωγικό Σημείωμα

Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (Σ.Ε.Μ.), τα οποία θεσμοθετήθηκαν για πρώτη φορά στην Ελλάδα με το άρθρο 78 του Ν.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης –Πρόγραμμα Καλλικράτης» αποτελούν ένα θεσμό με αρκετά μακρά εμπειρία και παράδοση σε άλλες ευρωπαϊκές πόλεις. Πρόκειται, σαφώς, για μια νέα πρόκληση για τη χώρα μας, και ειδικότερα για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, η οποία τίθεται πλέον στο προσκήνιο της άσκησης και εφαρμογής της εθνικής μας πολιτικής για την ένταξη των μεταναστών.

Βασικός στόχος της παρούσας μελέτης είναι να γίνει μια αποτίμηση της μέχρι τώρα λειτουργίας του νεοσύστατου θεσμού. Ως μεθοδολογικό εργαλείο της έρευνας αυτής, το παρόν ερωτηματολόγιο απευθύνεται στους Δήμους της Περιφέρειας Αττικής που έχουν προβεί στη σύσταση ΣΕΜ έως 31.12.2012, ένας εκ των οποίων είναι και ο Δήμος σας. Η ανταπόκρισή σας στο παρόν ερωτηματολόγιο είναι καίρια για την ανάδειξη των πραγματικών πτυχών του νεοσύστατου θεσμού και συνιστά ευκαιρία να αποτυπωθούν τα δυνατά και αδύνατα σημεία, η μέχρι τώρα πορεία, καθώς και οι προοπτικές του για τα μέλλον.

Το ερωτηματολόγιο αποτελείται από 20 ερωτήσεις, χωρισμένες σε 4 ενότητες, η πλειοψηφία των οποίων είναι «κλειστού τύπου» και πολλαπλών επιλογών. Ο χρόνος συμπλήρωσης που απαιτείται υπολογίζεται να μην υπερβαίνει τα 15 λεπτά, τα συλλεγμένα στοιχεία, δε, θα χρησιμοποιηθούν αποκλειστικά και μόνο για τους επιστημονικούς σκοπούς της παρούσας μελέτης.

Η συμβολή σας στην επιτυχία της εργασίας είναι πολύ σημαντική, για το λόγο αυτό σας ευχαριστώ θερμά και εκ των προτέρων για τη συνεργασία σας.

Έρικα Πραδάν

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Κράτος και Δημόσια Πολιτική»

Πανεπιστήμιο Αθηνών

ΔΗΜΟΣ	
ΟΝΟΜΑΤΕΠΩΝΥΜΟ	
ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ (ΤΗΛ/ EMAIL/ FAX)	

ΣΥΣΤΑΣΗ & ΜΕΛΗ ΣΕΜ

1. Πότε εκδόθηκε ο Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας του ΣΕΜ στο Δήμο σας;

.....

2. Πόσες φορές έχει συγκληθεί ως σώμα το ΣΕΜ του Δήμου σας, από την ημερομηνία σύστασής του έως και τις 31.12.2012;

.....

3. Παρακαλώ συμπληρώστε τα παρακάτω στοιχεία, που αφορούν στα μέλη ΣΕΜ του Δήμου σας:

Συνολικά μέλη: Τακτικά: Αναπληρωματικά (εφόσον υπάρχουν):

α) Σύσταση τακτικών μελών

Ανά φύλο:άντρες

.....γυναίκες

Ανά ιδιότητα: δημοτικοί σύμβουλοι (εκ των οποίων, οι είναι αλλοδαποί)

..... εκπρόσωποι φορέων/κοινότητας μεταναστών

..... εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων

Ανά ιθαγένεια: μέλος/η με ιθαγένεια ελληνική

..... μέλος/η με ιθαγένεια

..... μέλος/η με ιθαγένεια

..... μέλος/η με ιθαγένεια

..... μέλος/η με ιθαγένεια

..... μέλος/η με ιθαγένεια

..... μέλος/η με ιθαγένεια

α) Σύσταση αναπληρωματικών μελών (εφόσον υπάρχουν)

Ανά φύλο:άντρες

.....γυναίκες

Ανά ιδιότητα: δημοτικοί σύμβουλοι (εκ των οποίων, οι είναι αλλοδαποί)

..... εκπρόσωποι φορέων/κοινότητας μεταναστών

..... εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων

Ανά ιθαγένεια: μέλος/η με ιθαγένεια ελληνική

..... μέλος/η με ιθαγένεια

..... μέλος/η με ιθαγένεια

..... μέλος/η με ιθαγένεια

..... μέλος/η με ιθαγένεια

..... μέλος/η με ιθαγένεια

..... μέλος/η με ιθαγένεια

ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΥΤΙΚΟΤΗΤΑ

4. Προϋπήρχε της ίδρυσης ΣΕΜ κάποιου είδους μητρώο μεταναστών στο Δήμο σας;

☐

Όχι

☐

Ναι

5. Σε τί ενέργειες προβήκατε για την εκτίμηση του αλλοδαπού πληθυσμού που διαμένει εντός των ορίων της χωρικής αρμοδιότητας του Δήμου σας; (επιλέξτε τις 2 βασικότερες)

☐

Προσωπική δουλειά δημοτικών συμβούλων

☐

Διεξαγωγή έρευνας/μελέτης

☐

Επαφές με Συνήγορο του Πολίτη/ΜΚΟ/Συλλόγους-Οργανώσεις μεταναστών, κ.λπ.

☐

Επαφές με άλλες δημόσιες υπηρεσίες/το Υπουργείο Εσωτερικών, κ.λπ.

☐

Άλλο

6. Με ποιόν τρόπο έγινε η αναζήτηση και προσέγγιση των συλλόγων των μεταναστών; (επιλέξτε τους 2 βασικότερους)

☐

Ταχυδρομική επιστολή

☐

Τηλεφωνική επικοινωνία

☐

Αποστολή email

☐

Προσωπικές επαφές

☐

Ανάρτηση σχετικής ανακοίνωσης/πρόσκλησης στο Δήμο

☐

Άλλο.....

7. Σε τί ενέργειες προβήκατε προκειμένου να εξασφαλίσετε την όσον το δυνατόν πιο έγκυρη αντιπροσώπευση από πλευράς συλλόγων μεταναστών;

☐

Απαίτηση σύστασης και αναγνώρισης του συλλόγου από το Πρωτοδικείο

☐

Διενέργεια εκλογών μεταξύ του αλλοδαπού πληθυσμού

☐

Πρόταση και ανάδειξη μελών από τα μέλη του ΔΣ

☐

Πρόταση και ανάδειξη μελών από τα μέλη του ΔΣ παρουσία των εκπροσώπων των μεταναστών

☐

Επικοινωνία με το Γραφείο Αλλοδαπών του Δήμου

☐

Δεν ελέγχθηκε / Δεν υπήρχε τρόπος να ελεγχθεί η εγκυρότητα των συλλόγων

☐

Άλλο.....

ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ & ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΘΕΙΣΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ

8. Ο Δήμος σας υλοποιούσε δράσεις ένταξης μεταναστών και πριν τη θεσμοθέτηση των ΣΕΜ με το άρθρο 78 του Ν.3852/2010;

☐ Όχι ☐ Ναι

9. Υπάρχει στο Δήμο σας ειδική υπηρεσία που ασχολείται με το σχεδιασμό και την υλοποίηση δράσεων που στοχεύουν στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών; Αν, ναι, ποια;

☐ Όχι ☐ Ναι

.....

10. Ποια είναι οι κύριες πηγές ενημέρωσής σας για τις πιθανές πηγές χρηματοδότησης; (επιλέξτε έως 2)

- ☐ Το Υπ.Εσωτερικών (πχ επικοινωνία με τη Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης, παρακολούθηση του Δελτίου Διεθνών και Ευρωπαϊκών θεμάτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κ.ο.κ.)
- ☐ Οι επαφές σας με άλλους Δήμους
- ☐ Ιδία έρευνα και πρωτοβουλία του Δήμου σας
- ☐ Διαδικτυακή έρευνα (πχ site Ευρωπαϊκής Ένωσης/Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης/άλλων χρηματοδοτικών εργαλείων, κ.ο.κ.)
- ☐ Η συμμετοχή σας σε ευρωπαϊκά δίκτυα
- ☐ Άλλο.....

11. Ποιές είναι οι κύριες πηγές χρηματοδότησης για τα έργα που έχετε δρομολογήσει/ υλοποιήσει έως τώρα; (επιλέξτε τις 2 βασικότερες)

- ☐ Ίδιοι πόροι του Δήμου
- ☐ Κοινοτικά προγράμματα & πρωτοβουλίες
- ☐ Κοινοτικά ταμεία (πχ Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης, Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων, κ.α.)
- ☐ Εθνικοί πόροι
- ☐ Εθελοντισμός
- ☐ Άλλο.....

12. Συμμετέχετε σε ευρωπαϊκά δίκτυα πόλεων; Αν ναι, αναφέρετε σε ποια.

☐ Όχι ☐ Ναι

Αναφέρατε:.....
.....
.....

13. Με ποιόν τρόπο κοινοποιούνται οι ενταξιακές δράσεις του Δήμου σας στην τοπική κοινωνία;
(επιλέξτε τους 2 βασικότερους τρόπους)

- ☐ Αναρτήσεις σχετικών ανακοινώσεων/εγγράφων στα γραφεία του Δήμου
- ☐ Αναρτήσεις στο site του Δήμου
- ☐ Προφορικά (από στόμα σε στόμα)
- ☐ Μέσω της τοπικής εφημερίδας/τοπικών συλλόγων
- ☐ Με ενημερωτικές & διαφημιστικές καμπάνιες
- ☐ Δεν κοινοποιούνται
- ☐ Άλλο

14. Αναφέρετε δράσεις κοινωνικής ένταξης μεταναστών που έχει υλοποιήσει ο Δήμος σας μέχρι στιγμής. Στην τελευταία στήλη αναφέρατε, αν η συγκεκριμένη δράση έλαβε χώρα πριν (ΠΣ) ή μετά (ΜΣ) τη σύσταση του ΣΕΜ στο Δήμο σας.

ΤΙΤΛΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ/ΔΡΑΣΗΣ	ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΟ ΜΕΣΟ	ΕΤΟΣ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ	ΠΣ/ΜΣ

ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ & ΒΙΩΣΙΜΟΤΗΤΑ

15. Πιστεύετε ότι το ζήτημα της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών είναι:

- ☐ Πρωτίστως τοπικό
☐ Πρωτίστως εθνικό
 Δικαιολογήστε την απάντησή σας

.....

16. Πιστεύετε ότι, σε γενικές γραμμές, ο θεσμός των ΣΕΜ έχει τη δύναμη:

Ναι	Όχι	
☐	☐	να αλλάξει το τοπίο της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών στην Ελλάδα
☐	☐	να ενισχύσει την συνοχή του πληθυσμού σε τοπικό επίπεδο
☐	☐	να διευκολύνει επί της ουσίας τη ζωή του αλλοδαπού μετανάστη
☐	☐	να ενισχύσει τη δραστηριοποίηση/συμμετοχή του μετανάστη στη δημόσια ζωή
☐	☐	να ευαισθητοποιήσει την κοινωνία υποδοχής

17. Πώς βλέπετε το ρόλο των ΣΕΜ στο μέλλον όσον αφορά στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών;

- ☐ να ενισχύεται και να εδραιώνεται
☐ να παραγκωνίζεται και να ατονεί

18. Ποιά είναι η μέχρι τώρα αντίδραση της τοπικής κοινωνίας στη λειτουργία του θεσμού των ΣΕΜ;

- ☐ Μάλλον αρνητική (απόρριψη, καχυποψία, προσβολή)
☐ Μάλλον ουδέτερη (αδιαφορία, άγνοια, αμφιβολία)
☐ Μάλλον θετική (συμμετοχή, επικρότηση, αισιοδοξία)

19. Ποιες πιστεύετε ότι είναι οι βασικότερες δυστοκίες του θεσμού των ΣΕΜ (επιλέξτε έως 3)

- ☐ θέματα αντιπροσώπευσης μεταναστών
☐ έλλειψη χρηματοδοτικών εργαλείων και οικονομικών πόρων
☐ έλλειψη κοινωνικής αποδοχής του θεσμού από τον γηγενή πληθυσμό
☐ έλλειψη τεχνογνωσίας και διαχειριστικής επάρκειας των Δήμων
☐ οι κανόνες επιλεξιμότητας που θέτουν τα ευρωπαϊκά ταμεία
☐ η έλλειψη συνεργασίας/σύμπνοιας μεταξύ των μελών
☐ άλλο.....

20. Ποιος πιστεύετε ότι πρέπει να είναι ρόλος των ΣΕΜ στο μέλλον προκειμένου να συμβάλλουν πραγματικά στην ένταξη των μεταναστών στην τοπική κοινωνία; Ποιές βελτιώσεις επιβάλλεται να επιτευχθούν στη λειτουργία του θεσμού (σε θεσμικό ή/και λειτουργικό επίπεδο);

.....

Σας ευχαριστώ πολύ για το χρόνο σας

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 6

ΟΔΗΓΟΣ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗΣ

[α. με την Πρόεδρο του ΣΕΜ του Δ.Αθηναίων (10.12.2012 & 14.5.2013)]

ΔΟΜΗ ΣΕΜ

1. 5-11 μέλη από το οικείο δημοτικό συμβούλιο. Πόσα μέλη έχει το ΔΣ; Υπάρχει αντιστοιχία ανάμεσα στα μέλη του ΔΣ και τα μέλη του ΣΕΜ; Πώς ορίζονται; (εθελοντικά, εκλογές,...)
2. Εκπρόσωποι φορέων μεταναστών ή από την κοινότητα των μεταναστών. Πρέπει να είναι επίσημοι/αναγνωρισμένοι; Πώς ελέγχεται αυτό; Πώς προκύπτει η επιλογή τους; Αν δεν υπάρχουν; Θεωρούνται πρωτοβάθμιοι σύλλογοι; Πώς κρίνετε την αντιπροσωπευτικότητά τους (υπάρχουν δευτεροβάθμιοι σύλλογοι μεταναστών;)
3. Υποχρεωτικά μέλη οι αλλοδαποί δημοτικοί σύμβουλοι. Υπάρχουν Ευρωπαίοι πολίτες ως μέλη;
4. Στο Δ.Αθηναίων πώς έγινε η διαδικασία επιλογής των μελών; Είχε προηγηθεί καταγραφή και χαρτογράφηση των μεταναστευτικών κοινοτήτων και συλλόγων;

ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

1. ...που κατοικούν μόνιμα στη χώρα. Η νομιμότητα ελέγχεται;
2. Μετανάστες, όχι π.τ.χ. Στην πράξη εξαιρούνται οι πολίτες ΕΕ ή εξαρτάται από το χρηματοδοτικό όργανο; (πχ το ΕΤΕ αναφέρεται σε π.τ.χ.)
3. Συμμετέχουν πραγματικά οι αλλοδαποί/τους ενδιαφέρει; Μήπως συμμετέχουν αλλοδαποί ορισμένης κατηγορίας; (πχ σχετικά υψηλού βιοτικού επιπέδου ή ανάλογα τη χώρα καταγωγής, κτλ)

ΣΕΜ Δ.ΑΘΗΝΑΙΩΝ

1. Πότε συστάθηκε; Πόσο καιρό λειτουργεί; Πόσο συχνά συνεδριάζει; Πόσα μέλη έχει; Πώς συγκροτείται η ατζέντα των συναστίσεων;
2. Εκπροσώπηση των μεταναστευτικών κοινοτήτων του Δήμου.
3. Πόροι/Χρηματοδοτικά όργανα. Πόροι από το Δήμο – ευρωπαϊκά προγράμματα – δράσεις ΕΤΕ – άλλο. Πώς ενημερώνεστε; Πόσο εύκολο είναι να συμμετέχετε;
4. Δράσεις του ΣΕΜ έως σήμερα.
5. Ποια ήταν η εμπειρία από τη συμμετοχή στο Διακρατικό Εργαστήρι Αθήνας, Δράση 4.1/2010 του ΕΤΕ «Δίκτυα συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο μεταξύ κ-μ της ΕΕ. Συμμετείχατε και στα περιφερειακά εργαστήρια;
6. Συνεργασία με άλλους φορείς.
7. Καλές πρακτικές του Δ.Αθηναίων

ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΣΕΜ

1. Τι σημαίνει για εσάς η συμμετοχή στο ΣΕΜ; Γιατί συμμετέχετε; Τι προσδοκείτε;
2. Λειτουργεί στην πράξη ο θεσμός; Τι προσφέρει; Πώς κρίνετε την μέχρι τώρα λειτουργία του θεσμού;
3. Προβλήματα/Δυσλειτουργίες (δομή – θεσμική κατοχύρωση - χρηματοδότηση – συμμετοχή – αποδοχή τοπικής κοινωνίας)
4. Πώς εντάσσεται ο θεσμός στη λειτουργία του Δήμου; Πώς βοηθάει επί της ουσίας το Δήμαρχο και το ΔΣ;
5. Πώς επηρεάζεται από την τοπική κοινωνία; Τα θέματα είναι μόνο τοπικού ενδιαφέροντος;

[β. με τα υπόλοιπα μέλη του ΣΕΜ του Δ.Αθηναίων (συνεδρίαση 14.5.2013)]

Μεταπτυχιακή Εργασία: «Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών και ο ρόλος τους στη χάραξη πολιτικών ένταξης των πολιτών τρίτων χωρών»



ΔΗΜΟΣ ΑΘΗΝΑΙΩΝ – ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗ ΣΕΜ 14/5/2013	
ΟΝΟΜΑΤΕΠΩΝΥΜΟ	
ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ (ΤΗΛ/ EMAIL/ FAX)	

1. Ποιες είναι οι προσδοκίες σας από τη συμμετοχή σας στο νεοσύστατο θεσμό των ΣΕΜ;

.....

.....

.....

.....

.....

2. Πιστεύετε ότι η λειτουργία του θεσμού συμβάλλει στην ένταξη των μεταναστών στην τοπική κοινωνία;
Αν ναι, με ποιο τρόπο; Αν όχι, για ποιους λόγους;

.....

.....

.....

.....

.....

3. Ποιοι στόχοι πρέπει να τεθούν στο μέλλον για τη βέλτιστη δυνατή λειτουργία του ΣΕΜ;

.....

.....

.....

.....

.....

Ευχαριστώ πολύ.

Έρικα Πραδάν

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Κράτος και Δημόσια Πολιτική»

Πανεπιστήμιο Αθηνών

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 7

Λίστα Απαντηθέντων Ερωτηματολογίων (Περιφέρεια Αττικής)

α/α	Δήμος (Φορέας)	Πρόεδρος ΣΕΜ (Πληροφορητής)
1.	Δήμος Αθηναίων	Μαρία Κουβέλη
2.	Δήμος Αμαρουσίου	Αθανάσιος Βλαχοπιώτης
3.	Δήμος Λυκόβρυσης-Πεύκης	Παναγιώτης Πανταζής
4.	Δήμος Χαλανδρίου	Αφροδίτη Χατζηγεωργίου
5.	Δήμος Νέας Σμύρνης	Γιώργος Κρικρής
6.	Δήμος Παλαιού Φαλήρου	Ολυμπία Αναστασοπούλου
7.	Δήμος Ωρωπού	Δημήτρης Βλάχος
8.	Δήμος Ελευσίνας	Μαρία Αντωνάρα
9.	Δήμος Ύδρας	Αναστάσιος Σωτηρόπουλος
10.	Δήμος Αίγινας	Ηλίας Μπέσης
11.	Δήμος Σπετσών	Ευάγγελος Μπούφης
12.	Δήμος Τροιζηνίας	Ευάγγελος Καράμπαμπας (συμπλ. από Γιάννα Χριστοδούλου)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 8

ΣΥΣΤΑΣΗ ΜΕΛΩΝ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΑΘΗΝΑΙΩΝ	
ΤΑΚΤΙΚΑ ΜΕΛΗ	
ΔΗΜΟΤΙΚΟΙ ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ	3
ΕΚΠΡΟΣΩΠΟΙ ΦΟΡΕΩΝ/ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ	6
- Συντονιστής του «Ελληνικού Φόρουμ Μεταναστών» - Σουδανική Κοινότητα	
- Πρόεδρος της «Ομοσπονδίας Αλβανικών Συλλόγων στην Ελλάδα»	
- Πρόεδρος της Ένωσης Φιλιππινέζων Μεταναστών Ελλάδος, «Κασάπι»	
- Πρόεδρος του Συλλόγου Αφγανών Νομίμων Μεταναστών & Προσφύγων στην Ελλάδα	
- Πρόεδρος της Κοινότητας των Ουκρανών στην Ελλάδα, «Η γη του Πελαργού»	
- Πρόεδρος της «Οργάνωσης Γυναικών από τη Νιγηρία»	
ΕΚΠΡΟΣΩΠΟΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΦΟΡΕΩΝ	2
- Πρόεδρος της Ελληνικής Ένωσης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, ΜΚΟ	
- Πρόεδρος της «Ασάντε», ΜΚΟ	
ΣΥΝΟΛΟ	11
ΑΝΑΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΑ ΜΕΛΗ	
ΔΗΜΟΤΙΚΟΙ ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ	3
ΕΚΠΡΟΣΩΠΟΙ ΦΟΡΕΩΝ/ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ	6
- Πρόεδρος της Ένωσης Αιγυπτίων Εργαζομένων στην Ελλάδα	
- Πρόεδρος του Ελληνοπακιστανικού Συλλόγου	
- Πρόεδρος του «Πολιτιστικού Συλλόγου Μπαγκλαντές»	
- Μέλος του Δ.Σ. του «Ελληνομολδαβικού Επιμορφωτικού Συνδέσμου Φιλίας των Μολδαβών και φιλομολδαβών της Αθήνας»	
- Πρόεδρος των «Ενωμένων Γυναικών της Αφρικής»	
- Πρόεδρος την «Ένωσης Σομαλών Ελλάδος»	
ΕΚΠΡΟΣΩΠΟΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΦΟΡΕΩΝ	2
- Πρόεδρος της «PRAKSIS», ΜΚΟ	
- Μέλος με ειδικότητα στα θέματα μετανάστευσης της Ελληνικής Ένωσης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, ΜΚΟ	
ΣΥΝΟΛΟ	11

Ιδία επεξεργασία – Πηγή: Δημοτικό Συμβούλιο Αθηναίων (2011), Απόσπασμα της πράξης με αριθμό 325 που αφορά έγκριση Α) για τη συγκρότηση τα Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών του άρθρου 78 του Ν.3852/2010 και Β) του Κανονισμού Λειτουργίας του, ΑΔΑ: 4ΑΓΧΩ6Μ-Μ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ



A. ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αμίτσης Γ. (1993), «Το θεσμικό πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής σε σχέση με τις λιγότερο ευπαθείς ομάδες-Η κάλυψη των ηλικιωμένων και των ατόμων με ειδικές ανάγκες», στο Χτούρης Σ. (επιμ.), *Θεσμοί και Ρυθμίσεις της Κοινωνικής Πολιτικής*, Αθήνα, Εκδόσεις Πράξις.

Αφουξενίδης Α., κ.α. (2012), *Ένταξη των μεταναστών : Αντιλήψεις, Πολιτικές, Πρακτικές*, Αθήνα, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών. Διαθέσιμο στο: http://www2.ekke.gr/open_books/EntaxiMetanaston.pdf, τ.ε.25/4/2013.

Γερμανός Λ. (2011), «Η ανθρωπογεωγραφία της νέας μετανάστευσης» (άρθρο), *Free Sunday*, 1/10/2011, Διαθέσιμο στο <http://www.citypress.gr/freesunday/?Action=article&article=1986>, τ.ε. 8/3/2013]

Δαγτόγλου Π. (1991), *Συνταγματικό δίκαιο. Ατομικά δικαιώματα Α΄*, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδόσεις Σάκκουλας.

Δαγτόγλου Π. (2005), *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, Τόμος Α΄.

Δημητρόπουλος Α. (2005), *Συνταγματικά Δικαιώματα*, Γενικό μέρος.

Ζωγραφάκης Στ., Κόντης Α., Μητράκος Θ. (2008), *Οι επιδράσεις της απασχόλησης των μεταναστών στην Ελληνική Οικονομία, Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες, Πολιτικές, Προοπτικές*, Τόμος Α, σελ. 52-69, Αθήνα, Εκδόσεις ΙΜΕΠΟ.

Καϊδατζής Α. (2008), «Κοινωνικά δικαιώματα, ιδιότητα του πολίτη και μετανάστες», στο Καβουνίδη Τζ. κ.α. (επιμ.), *Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες – Πολιτικές – Προοπτικές*, Τόμος Β΄, Αθήνα, Εκδόσεις ΙΜΕΠΟ.

Καλαμπάκου Ε. (2008), «Η αρχή της μη διάκρισης ως βασική αρχή κοινωνικής ένταξης των μεταναστών», στο Καβουνίδη Τζ. κ.α. (επιμ.), *Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες – Πολιτικές – Προοπτικές*, Τόμος Β΄, Αθήνα, Εκδόσεις ΙΜΕΠΟ.

Κόντης Α. (επιμ.) (2009), *Ζητήματα κοινωνικής ένταξης μεταναστών*, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήσης.

Κόντης Α., 2001, «Οικονομική ενσωμάτωση μεταναστών στη χώρα υποδοχής», στο Αμίτσης Γ. – Λαζαρίδη Γ. (επιμ.), *Νομικές και κοινωνικοπολιτικές διαστάσεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα*, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήσης.

Λιναρδής Α. (2011), *Η περίπτωση της διαδικτυακής έρευνας του ΕΚΚΕ για τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών*, στο Αφουξενίδης Α, κ.α., «Ένταξη των Μεταναστών: Αντιλήψεις, Πολιτικές, Πρακτικές», Αθήνα, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών. Διαθέσιμο στο: http://www2.ekke.gr/open_books/EntaxiMetanaston.pdf, τ.ε.25/4/2013.

Μακρυδημήτρης Α. (2008), *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, Επιμέλεια Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα, Γ΄ έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλας.

Μαμούρη Ε. (2011), *Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Κοινωνική Ένταξη Μεταναστών – Καλές Πρακτικές στην Ευρωπαϊκή Ένωση και Διδάγματα για την Ελλάδα*, Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Μεταναστευτικής Πολιτικής, Δ΄ Εκπαιδευτική Σειρά (τελική εργασία)

Μάνεσης Α. (1986), «Οι κύριες συνιστώσες του συστήματος θεμελιωδών δικαιωμάτων του Συντάγματος του 1975», στο *Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη*, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδόσεις Σάκκουλας.

Μανιτάκης Α. (1994), *Κράτος Δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας Ι*, Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλας.

Παπακωνσταντίνου Α. (2008), «Η συνταγματική αρχή του 'κοσμοπολιτισμού' των θεμελιωδών δικαιωμάτων», στο Καβουνίδη Τζ. κ.α. (επιμ.) (2008), *Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες – Πολιτικές – Προοπτικές*, Τόμος Β', Αθήνα, Εκδόσεις ΙΜΕΠΟ.

Παραράς Π. (1991), «Οι φορείς των κοινωνικών παροχών», *Το Σύνταγμα*.

Πετράκου Η., Κόντης Α., Οικονόμου Μ. & Π. Ζαμπέλης (2006), *Αναλυτική μελέτη για τις επιπτώσεις του μεταναστευτικού φαινομένου στην κοινωνική ασφάλιση*, Ε.Μ.ΜΕ.ΔΙΑ, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών.

Ράικος Α. (2002), *Συνταγματικό Δίκαιο, Θεμελιώδη Δικαιώματα*.

Ρούκουνας Ε. (1995), *Διεθνής Προστασίας των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων*, Αθήνα.

Σαμπατάκου Ε. (2010), *Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Νομοθετική, Θεσμική, Επιχειρησιακή Εξέλιξη. Δρώντες, Δομές και Διάδραση*, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση.

Σαρρής Ν. (2008), *Θεσμικό πλαίσιο της μετανάστευσης σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο*, Κείμενο εργασίας 2008/18, Αθήνα, Εκδόσεις ΕΚΚΕ.

Σαρρής Ν. (2012), *Η συμβολή των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών στην προοπτική ένταξης μεταναστών στην Ελλάδα*, στο Αφουξενίδης Α. ,κ.α., «Ένταξη των μεταναστών : αντιλήψεις, πολιτικές, πρακτικές», Αθήνα, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών. Διαθέσιμο στο: http://www2.ekke.gr/open_books/EntaxiMetanaston.pdf, τ.ε.25/4/2013.

Στασινοπούλου Ο. (1999), *Ζητήματα Σύγχρονης Κοινωνικής Πολιτικής*, Αθήνα, Εκδόσεις Gutenberg

Σωτηρέλης Γ.Χ. - Ξηρός Θ.Γ. (επιμ.) (2010), *Από τη Νομαρχιακή στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση*, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση.

Τζέμος Β. (2008), «Ανθρώπινα δικαιώματα, δικαιώματα ημεδαπών και δικαιώματα αλλοδαπών», στο Καβουνίδη Τζ. κ.α. (επιμ.), *Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες – Πολιτικές – Προοπτικές*, Τόμος Β', Αθήνα, Εκδόσεις ΙΜΕΠΟ.

Τριανταφυλλίδου Α. – Ρουμπίνη Γ. (2010), «Ένταξη των μεταναστών στη δημόσια και πολιτική ζωή της Ελλάδας», στο Τριανταφυλλίδου Α. – Μαρούκης Θ. (επιμ.), *Η μετανάστευση στην Ελλάδα του 21^{ου} αιώνα*, Αθήνα, Εκδόσεις Κριτική.

Τσουκαλάς Κ. (1991), *Είδωλα πολιτισμού. Ελευθερία, ισότητα και αδελφότητα στη σύγχρονη πολιτεία*, Αθήνα, Εκδόσεις Θεμέλιο.

Υφαντόπουλος Γ., Νικολαΐδου Κ. (2008), *Η στατιστική στην κοινωνική έρευνα*, Αθήνα, Εκδόσεις Gutenberg.

Φούσκας Θ. (2012α) “Κοινότητες” Μεταναστών και Εργασιακή Αντιπροσώπευση: Οι Επιπτώσεις της Χαμηλού Κύρους Εργασίας Πέντε Μεταναστευτικών Ομάδων στη Συμμετοχή στους Εργασιακούς Συλλόγους τους, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση.

Φούσκας, Θ. (2011α) Οδηγός-Πλαίσιο Συγκρότησης Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ), Αθήνα, Εκδόσεις Διόνικος/ΕΤΕ/ΥΠΕΣ/ΕΕ/ΕΠΕΚΣΑ/ΔΙΑΣΤΑΣΗ, Διαθέσιμο στο http://elearning.sem-ete.gr/pluginfile.php/57/block_html/content/odigos_plaisio.pdf (τ.ε. 26.2.2013)

Φούσκας, Θ. (2011β) Οδηγός Καλών Πρακτικών: Τα Τοπικά Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών των Ευρωπαϊκών Χωρών, Αθήνα, Εκδόσεις ΕΤΕ/ΥΠΕΣ/ΕΕ/ΕΠΕΚΣΑ/ΔΙΑΣΤΑΣΗ, Διαθέσιμο στο http://elearning.sem-ete.gr/pluginfile.php/57/block_html/content/odigos_praktikwn.pdf, (τ.ε. 26.2.2013).

Φούσκας, Θ. (2012γ) «Αποτελέσματα από την πρώτη ερευνά αποτίμησης της λειτουργίας των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) στην Ελλάδα» στο ΕΠΕΚΣΑ/ΔΙΑΣΤΑΣΗ (2012) Τελική Συνθετική Έκθεση Υλοποίησης Δράσης 4.1/10: «Δημιουργία δικτύου συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο μεταξύ κρατών μελών της ΕΕ», Αθήνα, Εκδόσεις ΕΤΕ/ΥΠΕΣ/ΕΕ/ΕΠΕΚΣΑ/ΔΙΑΣΤΑΣΗ, σσ. 30-57, Διαθέσιμο στο <http://sem-ete.gr/index.php/en/2012-06-21-08-53-32/2012-10-10-07-48-29>, τ.ε. 28/2/2013

Χριστόπουλος Δ. (2012), Ποιος είναι Έλληνας πολίτης; Το καθεστώς ιθαγένειας από την ίδρυση του ελληνικού κράτους ως τις αρχές του 21^{ου} αιώνα, σελ.262-267, Αθήνα, Εκδόσεις Βιβλιόραμα.

Χρυσόγονος Κ. (2006), Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 3^η έκδοση, Αθήνα, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.

Χρυσόγονος Κ. (2006), Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα.

B. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Baubock R. (2006), *Migration and citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*, IMISCOE Reports, Amsterdam, Amsterdam University Press.

Carens J.H. (1989), “Membership and Morality: Admission to Citizenship in Liberal Democratic States”, in Brubaker W.R., *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, University Press of America.

Cholezas I. & Tsakoglou P. (2009), *The economic impact of Immigration in Greece: Taking Stock of the Existing Evidence*, *Southeast & Black Sea Studies*, vol. 9: 1&2, σελ.77-104.

Fouskas, T. (2012β) ‘Low-status work and decollectivization: The case of Bangladeshis in Athens’, *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, 10(1):54-73.

Fouskas, T. (2013) ‘Representation and participation of immigrants in public life: Immigrant consultative bodies at local level in Greece’, in (Edited) *Contemporary Immigration in Greece: A Sourcebook*, London/Athens: Esperia/European Public Law Organization (forthcoming - October 2013).

Froy F. (2006), «Από την Μετανάστευση στην Ενσωμάτωση: Σύγκριση Τοπικών Πρακτικών», στο *Από την Μετανάστευση στην Ενσωμάτωση-Τοπικές Λύσεις σε μια Παγκόσμια Πρόκληση*, ΟΟΣΑ.

Gropas R – Triandafyllidou A. (2007), “Greece”, στο Triandafyllidou A - Gropas R (επιμ.), *European Immigration: A Sourcebook*, Aldershot, Ashgate.

Hammar T. (1986), “Citizenship: Membership of a Nation and of a State”, *International Migration*, Vol.xxiv, No 4

Hammer T. (1989), “State, Nation and Dual Citizenship”, in Brubaker R.(ed), *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*, University Press of America, London

Henkin L. (1990), *The Age of Rights*, New York, Columbia University Press.

Jacobson D. (1996), *Rights Across Borders: Immigration and the decline of Citizenship*, Johns Hopkins University Press.

Martiniello M. (2006), “Political participation, mobilization and representation of immigrants and their offspring in Europe”, in Baubock R. (editor), *Migration and citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*, IMISCOE Reports, Amsterdam, Amsterdam University Press.

Niesen J. (2009), *Developing and using European integration indicators*, in Migrant Policy Group, «Strategic Thinking on Equality and Mobility», Διαθέσιμο στο: http://www.migpolgroup.com/public/docs/168.DevelopingandusingEuropeanintegrationindicators_15.12.09.pdf, τ.ε. 15/4/2013

Rubio-Marin R. (2000), *Immigration as a democratic challenge: citizenship and inclusion in Germany and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press.

Sassen S. (2003), *Χωρίς έλεγχο; Η εθνική κυριαρχία, η μετανάστευση και η ιδιότητα του πολίτη την εποχή της παγκοσμιοποίησης*, Αθήνα.

Scarnicchia L. (2011), *Population and social conditions*, “Eurostat - Statistics in focus 43/2011”, Table 3: Main citizenships of persons granted new residence permits 2009, p.5, Διαθέσιμο στο http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-043/EN/KS-SF-11-043-EN.PDF, τ.ε. 10/3/2013.

Shapiro M. (1993), “The Globalization of Law”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*.

Vasileva K. (2009), *Statistics in Focus 94/2009*, “Population and Social Conditions”, Eurostat, Διαθέσιμο στο <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, τ.ε. 14.5.2013

Vasileva K. (2010), *Statistics in Focus 45/2010*, “Population and Social Conditions”, Eurostat, Διαθέσιμο στο <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, τ.ε. 14.5.2013

Vasileva K. (2011), *Statistics in Focus 34/2011*, “Population and Social Conditions”, Eurostat, Διαθέσιμο στο <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, τ.ε. 14.5.2013

Vasileva K. (2012), *Statistics in Focus 31/2012*, “Population and Social Conditions”, Eurostat, Διαθέσιμο στο <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, τ.ε. 14.5.2013

Γ. ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ (ΕΛΛΗΝΙΚΗ & ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ)

Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης».

Απόφαση 2007/435/ΕΚ του Συμβουλίου της 25ης Ιουνίου 2007 για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών, για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών».

Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωση (2012/C 326/01).

Επιστημονική Έκθεση επί του νομοσχεδίου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», Βουλή των Ελλήνων, Α' Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών, Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμων, Αθήνα, 2010.

Επιστημονική Έκθεση επί του νομοσχεδίου «Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις», Βουλή των Ελλήνων, Β' Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών, Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμων, Αθήνα, 2010.

Κ.Υ.Α. 25057/2008, ΦΕΚ Α' 2363/20.11.2008, «Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης για την ομαλή προσαρμογή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην ελληνική επικράτεια: Πρόγραμμα 'Εστία'».

Κ.Υ.Α. 4000/3/10-πβ'/14.11.2012 «Παραμονή και εργασία ομογενών από Αλβανία» - ΦΕΚ Β' 3043/15.11.2012

Κ.Υ.Α. 6268/2008, ΦΕΚ Α' 887/14.5.2008, «Καθορισμός ειδικών θεμάτων σχετικά με την οργάνωση και λειτουργία της υπεύθυνης Αρχής του Συστήματος Διαχείρισης των οικονομικών ενισχύσεων μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρος του Γενικού Προγράμματος 'Αλληλεγγύη και Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών'».

Κανονισμός (ΕΚ) 859/2003 του Συμβουλίου της 14ης Μαΐου 2003 για την επέκταση των διατάξεων του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 και του κανονισμού (ΕΟΚ) 574/72 στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν καλύπτονται ήδη από τις διατάξεις αυτές μόνον λόγω της ιθαγένειάς τους.

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1030/2002 του Συμβουλίου της 13^{ης} Ιουνίου 2002 για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών.

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 380/2008 του Συμβουλίου, της 18ης Απριλίου 2008, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1030/2002 για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών.

Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» - ΦΕΚ Α' 184 / 4.12.1991.

Ν. 1850/1989, ΦΕΚ Α' 114/10.5.1989, Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας.

Ν. 1975/1991, ΦΕΚ Α' 184/4.12.1991, «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις».

N.2790/2000 «Αποκατάσταση των παλιννοστούντων ομογενών από την τέως Σοβιετική Ένωση και άλλες διατάξεις» - ΦΕΚ Α' 24 / 16.2.2000

N.2910/2001, ΦΕΚ Α' 91/2.5.2001, «Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις».

N.3284/2004, ΦΕΚ Α' 217/10.11.2004, «Περί κυρώσεως του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας».

N.3304/2005, ΦΕΚ Α' 16/27.1.2005, «Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως της φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού».

N.3386/2005, ΦΕΚ Α' 212/23.8.2005, «ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ. Για την είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια».

N.3463/2006, ΦΕΚ Α' 114/8.6.2006, «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων».

N.3536/2007, ΦΕΚ Α' 42/23.2.2007, «Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής, και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης».

N.3613/2007, ΦΕΚ Α' 263/23.11.2007, «Ρυθμίσεις θεμάτων Ανεξάρτητων Αρχών, Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών» (τροποποιήθηκε με τον Ν.3649/2008).

N.3649/2008, ΦΕΚ Α' 39/3.3.2008, «Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών και άλλες διατάξεις».

N.3838/2010, ΦΕΚ Α' 49/24.3.2010, «Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις».

N.3852/2010, ΦΕΚ Α' 87/7.6.2010, «Νέα αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης».

N.4018/2011, ΦΕΚ Α' 215/30.9.2011, «Αναδιοργάνωση του συστήματος αδειοδότησης για τη διαμονή αλλοδαπών στη χώρα υπό όρους αυξημένης ασφάλειας, ρυθμίσεις θεμάτων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών».

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

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

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

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

Οδηγία 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004 σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογενείας τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών.

Οδηγία 2004/81/ΕΚ του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 2004 σχετικά με τον τίτλο παραμονής που χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών θύματα εμπορίας ανθρώπων ή συνέργειας στη λαθρομετανάστευση, οι οποίοι συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές.

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

Π.Δ. 114/2010 «Καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας» - ΦΕΚ Α' 195/22.11.2010

ΠΔ 106/2007, ΦΕΚ Α' 135/21.6.2007, «Ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στην ελληνική επικράτεια των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους».

ΠΔ 131/2006, ΦΕΚ Α' 143/13.7.2006, «Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης.

ΠΔ 135, 136, 138, 139, 141, 142, 143 – ΦΕΚ Α' 228, 229, 231, 232, 234, 235, 236/27.12.2010 (Οργανισμοί των 7 Αποκεντρωμένων Διοικήσεων).

ΠΔ 150/2006, ΦΕΚ Α' 160/31.7.2006, «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2003/109/ΕΚ της 25ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες.

ΠΔ 234/2007, ΦΕΚ Α' 272/5.12.2007, «Σύσταση Γενικής Διεύθυνσης Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης στο Υπουργείο Εσωτερικών».

ΠΔ 358/1997, ΦΕΚ Α' 240/28.11.1997, «Προϋποθέσεις και διαδικασία, για τη νόμιμη παραμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα, που δεν είναι υπήκοοι των Κρατών-Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

ΠΔ 359/1997, ΦΕΚ Α' 240/28.11.1997, «Χορήγηση της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας σε αλλοδαπούς».

Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2012/C 326/02).

Δ. ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΙΣ ΠΗΓΕΣ

1^η Ετήσια έκθεση για τη μετανάστευση και την ένταξη, COM(2004) 508.

2^η Ετήσια έκθεση για τη μετανάστευση και την ένταξη, SEC(2006) 892.

3^η Ετήσια έκθεση για τη μετανάστευση και την ένταξη, COM(2007) 512.

Communication from the Commission of the European Community, “A Common Immigration policy for Europe: Principles, Actions, Tools”, COM(2008) 359 Final [« Μία Κοινή Μεταναστευτική Πολιτική για την Ευρώπη: Αρχές, Ενέργειες, Μέσα»].

Council of the European Union, “Common Framework for Integration: Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union”, COM(2005) 389 [« Κοινό Πρόγραμμα για την Ένταξη: Πλαίσιο σχετικά με την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση»].

European Commission, Communication from the Commission, “Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, Com(2010) 2020 [Ευρωπαϊκή Στρατηγική «Ευρώπη 2010»].

European Ministerial Conference on Integration (Zaragoza, 15 & 16 April 2010), Draft Declaration.

European Ministerial Conference on Integration, Zaragoza 15 and 16 APRIL 2010, Draft Declaration.

The Lisbon seminar on Social Inclusion and Active Citizenship indicators (2012), *Discussion Paper: Social Inclusion & Active Citizenship indicators for migrant integration*, Prepared by the Migration Policy Group (M.P.G.).

Αλειφέρη Π. (2012), *Πολιτικές και εργαλεία κοινωνικής ένταξης σε ευρωπαϊκό, εθνικό και τοπικό επίπεδο*, Εισήγηση στο επιμορφωτικό πρόγραμμα «Ο ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης στην προώθηση της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών», Ινστιτούτο Επιμόρφωσης – Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης, 12-16 Νοεμβρίου 2012, Αθήνα.

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

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Το πρόγραμμα της Χάγης: Δέκα προτεραιότητες για την επόμενη πενταετία. Η εταιρική σχέση για την ανανέωση της Ευρώπης στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης*, COM(2005) 184 τελικό.

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή οικονομική και κοινωνική επιτροπή και την επιτροπή των περιφερειών, *Μετανάστευση, ένταξη και απασχόληση*, COM(2003) 336 τελικό.

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

Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *2^η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ένταξη των Υπηκόων Τρίτων Χωρών*, COM(2011) 455 τελικό.

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

Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής- Υπουργείο Εσωτερικών (2013), *Εθνική Στρατηγική για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών*, Διαθέσιμο στο: http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/ethnikisratig_30042013.pdf

Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής-Υπουργείο Εσωτερικών (2011), *Εθνική Στρατηγική για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών*, (προσχέδιο).

Γνωμοδότηση Επιτροπής των Περιφερειών (2009/C 211/01).

Δημοτικό Συμβούλιο Αθηναίων (2011), *Απόσπασμα της πράξης με αριθμό 325 που αφορά έγκριση Α) για τη συγκρότηση τα Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών του άρθρου 78 του Ν.3852/2010 και Β) του Κανονισμού Λειτουργίας του*, ΑΔΑ: 4ΑΓΧΩ6Μ-Μ.

Διακήρυξη του Vichy για την ένταξη στα κ-μ της ΕΕ.

Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία ΕΛ.ΣΤΑΤ. (2012), *Ανακοίνωση των αποτελεσμάτων της Απογραφής Πληθυσμού-Κατοικιών 2011 για το Μόνιμο Πληθυσμό της Χώρας*, Δελτίου Τύπου 28/12/2012, Διαθέσιμο στο <http://www.statistics.gr> (τ.ε. 10/1/2013).

Ετήσια Προγράμματα Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών 2009, 2010, 2011, 2012.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, 15 ΚΑΙ 16 Οκτωβρίου 1999, Συμπεράσματα της Προεδρίας.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, *Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης – Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες*, 2010/C 115/01.

Λευκή Βίβλος για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση.

Πολυετές Πρόγραμμα του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών για την περίοδο 2007-2013

Πρακτικά Εργαστηρίων Διαβούλευσης, Δράση 4.1. – «Δημιουργία Δικτύου Συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο μεταξύ κρατών μελών της ΕΕ», Διαθέσιμο στο <http://sem-ete.gr/index.php/en/2012-06-21-08-53-32/2012-10-10-07-48-29> (τ.ε. 28/2/2013).

Πρότυπο Σχέδιο Δράσης για τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών, Δράση 4.1. – «Δημιουργία Δικτύου Συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο μεταξύ κρατών μελών της ΕΕ».. Διαθέσιμο στο <http://sem-ete.gr/index.php/en/2012-06-21-08-53-32/2012-10-10-07-48-29> (τ.ε.28/2/2013).

Σαρρής Ν.(παρουσίαση), «Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών στο πλαίσιο της Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής», ΕΚΚΕ, διαθέσιμο στο <http://www2.ekke.gr/~reacgr/sem> (τ.ε. 28/2/2013)

Στρατηγική της Ευρώπης για το 2020, *Ευρώπη 2020: Στρατηγική της ΕΕ για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη*, COM(2010)2020.

Σύμβαση αρ. 144/1992 του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη συμμετοχή των αλλοδαπών στον δημόσιο βίο σε τοπικό επίπεδο (Council of Europe Convention nr.144/1992 "Participation of foreigners in public life at local level").

Σχέδιο Εσωτερικού Κανονισμού Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών, Μάιος 2011, Διαθέσιμο στο http://elearning.sem-ete.gr/pluginfile.php/57/block_html/content/kanonismos_1.4.pdf (τ.ε. 26.2.2013).

Τελική Συνθετική Έκθεση Υλοποίησης Δράσης, Δράση 4.1. – «Δημιουργία Δικτύου Συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο μεταξύ κρατών μελών της ΕΕ», σελ.30-57. Διαθέσιμο στο <http://sem-ete.gr/index.php/en/2012-06-21-08-53-32/2012-10-10-07-48-29>, (τ.ε.28/2/2013).

Υπ'αρ.πρωτ. Α.Π.οικ.:1057/12.1.2012 έγγραφο με θέμα: «Έργο των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (Σ.Ε.Μ.) – ενδεικτικές παρεμβάσεις».

Υπ'αρ.πρωτ. Α.Π.οικ.:974/12.1.2012 έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών με θέμα: «Αρμοδιότητες Τμημάτων Κοινωνικών Υποθέσεων και Τμημάτων Αστικής Κατάστασης & Κοινωνικής Ένταξης των Ενιαίων Αποκεντρωμένων Διοικήσεων - Ηλεκτρονική βάση δεδομένων αναφορικά με δράσεις κοινωνικής ένταξης ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων με ιδιαίτερα γλωσσοπολιτιστικά χαρακτηριστικά που υλοποιούνται στην ελληνική επικράτεια».

Υπ'αρ.πρωτ.οικ.:23029/1.9.2011 έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών με θέμα: «Σύσταση Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) στους καλλικράτειους Δήμους».

Υπουργείο Εσωτερικών, Βάση δεδομένων της Γενικής Γραμματείας Πληθυσμού & Κοινωνικής Συνοχής, *Αριθμός Αδειών Διαμονής και Προσωρινών Βεβαιώσεων που ήταν σε ισχύ στις 31.12.2011 ανά Καλλικρατικό Δήμο και ανά ιθαγένεια αλλοδαπού.*

Δ. ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

- http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/complet_el.pdf, τ.ε. 9/4/2013
- [http://ekloges-prev.singularlogic.eu/dn2010/public/index.html#{"page":"main"}",](http://ekloges-prev.singularlogic.eu/dn2010/public/index.html#{) τ.ε.18/4/2013.
- [http://emn.ypes.gr/media/20669/ programme%20eplo%2015012013%20gr%20final.pdf](http://emn.ypes.gr/media/20669/programme%20eplo%2015012013%20gr%20final.pdf), τ.ε. 9/2/2013
- <http://ete.ypes.gr/polietes.html>, τ.ε.25/2/2013
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0184:FIN:EL:PDF>, τ.ε. 9/4/2013
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:EL:PDF>, τ.ε. 9/4/2013
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EL:PDF>, τ.ε. 10.4.2013
- http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14502_en.htm, τ.ε. 14/4/2013
- <http://galaxy.hua.gr/~metanastes>, τ.ε.13.2.2013
- <http://mko.nostos.org.gr>, τ.ε.13.2.2013
- <http://mko.nostos.org.gr/SiteΟργανώσεων/ASANTE.aspx>, τ.ε. 30.3.2013
- http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=12630&Itemid=73&lang=, τ.ε. 8/3/2013
- <http://www.capital.gr/News.asp?id=1724425>, τ.ε. 9/2/2013
- <http://www.ethemis.gr/ste-3502011-antisintagmatiko-to-dikeoma-psifou-se-allodapous/>, τ.ε.10/2/2013
- <http://www.ethnos.gr/article.asp?catid=22768&subid=2&pubid=53086950>, τ.ε. 9/2/2013
- <http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clip.htm>, τ.ε. 16/4/2013

- http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm, τ.ε. 10/4/2013
- [http://www.gspa.gr/\(1615906898317253\)/documents/%CF%84%CE%B5%CF%8D%CF%87%CE%BF%CF%82_446.pdf](http://www.gspa.gr/(1615906898317253)/documents/%CF%84%CE%B5%CF%8D%CF%87%CE%BF%CF%82_446.pdf), τ.ε. 30/1/2013
- http://www.migpolgroup.com/projects_detail.php?id=62, τ.ε. 15/4/2013
- <http://www.regioeuropa.net/2/91/&for=showpop&tid=1404&modonly=1>, τ.ε. 15/2/2013
- <http://www.toad.cor.europa.eu/AgendaDocuments.aspx?pmi=ha5jDW%2bOWSGpcirQMWiKnRJusx56%2f3Xz6AGYeqmHsrM%3d>, τ.ε.15/2/2013
- http://www.ypes.gr/el/Generalsecretariat_PopulationSC/general_directorate_migratation/diefthinsi_metanasteftikis_politikhs/NOMOI/, τ.ε. 27/1/2013
- http://www.ypes.gr/el/Ministry/Actions/DiethEuroThemOTA/deltio_diethnon_kai_europaikon_thematon/, τ.ε.14/2/2013
- http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/book_statistika_dhmotikoneklogon2010.pdf, τ.ε. 10/2/2013
- http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/%CE%A4AMPERE_1999_EL.pdf, τ.ε. 9/4/2013

Ε. ΕΠΙΣΗΜΟΙ ΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

- ✚ <http://www.as-antaios.gr/#>, Ελληνικό Φόρουμ για την Ισότιμη ένταξη
- ✚ <http://ec.europa.eu/ewsi>, Ευρωπαϊκή Ιστοσελίδα για την Ένταξη
- ✚ <http://elearning.sem-ete.gr/>, Ετήσιο Πρόγραμμα Ε.Τ.Ε. 2009 – Δράση 1.4
- ✚ <http://emn.intrasoft-intl.com>, European Migration Network
- ✚ <http://emn.ypes.gr/>, Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης
- ✚ <http://eur-lex.europa.eu/el/treaties/index.htm>, Οι συνθήκες της ΕΕ
- ✚ http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_el.htm, Συνθήκη της Λισαβόνας
- ✚ <http://refugeegr.blogspot.gr/>, Ελληνικό Φόρουμ Προσφύγων
- ✚ <http://sem-ete.gr>, Ετήσιο Πρόγραμμα Ε.Τ.Ε. 2010 – Δράση 4.1
- ✚ <http://sem-ete.gr/index.php/en/>, Σύστημα Ασύγχρονης Τηλεκπαίδευσης
- ✚ <http://www.asante.gr>, ΜΚΟ «Ασάντε»
- ✚ <http://www.bee.gr>, Εταιρεία Bee Group
- ✚ <http://www.cityofathens.gr/opanda>, Οργανισμός Πολιτισμού, Αθλητισμού και Νεολαίας του Δήμου Αθηναίων
- ✚ <http://www.ddy.gr/>, Διαδημοτικό Δίκτυο Υγείας & Κοινωνικής Αλληλεγγύης Ο.Τ.Α
- ✚ <http://www.eetaa.gr>, Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης
- ✚ <http://www.enpe.gr>, Ένωση Περιφερειών Ελλάδος
- ✚ <http://www.ethemis.gr>, Ιστοσελίδα της Επιστημονικής Ένωσης Δικηγόρων
- ✚ <http://www.eurocities.eu>, Δίκτυο Eurocities
- ✚ <http://www.eurocities.eu/eurocities/news/ImpleMentoring-new-project-on-integration-of-migrants-WSPO-929DBJ>, ImpleMentoring Project
- ✚ <http://www.gspa.gr>, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης Και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
- ✚ <http://www.ita.org.gr/>, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- ✚ <http://www.kedke.gr>, Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος
- ✚ <http://www.kentro-prolipsis.gr>, Κέντρο Πρόληψης των Εξαρτήσεων του Δ.Αθηναίων
- ✚ <http://www.migpolgroup.org/>, Migration Policy Group
- ✚ <http://www.migrant.gr/>, Ελληνικό Φόρουμ Μεταναστών
- ✚ <http://www.mipex.eu>, Migrant Integration Policy Index
- ✚ <http://www.mopocp.gov.gr>, Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη
- ✚ http://www.nchr.gr/category.php?category_id=374, Δίκτυο Καταγραφής Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας
- ✚ <http://www.polydromo.gr>, Ομάδα για τη διγλωσσία και τον πολυπολιτισμό στην

εκπαίδευση και την κοινωνία

 <http://www.praksis.gr/>, ΜΚΟ “Praksis”

 <http://www.snf.org/EL/>, Ίδρυμα Σταύρος Νιάρχος

 <http://www.sykies.gr/web/guest/simvstathmos>, Συμβουλευτικός σταθμός Δήμου
Νεάπολης – Συκεών

 <http://www.synigoros.gr/>, Συνήγορος του Πολίτη

 <http://www.urbanlanguages.eu>, Δίκτυο LUCIDE - Languages in Urban Communities -
Integration and Diversity for Europe

 <http://www.ypes.gr>, Υπουργείο Εσωτερικών

 <http://www2.ekke.gr/~reacgr/sem>, Ετήσιο Πρόγραμμα Ε.Τ.Ε. 2009 - Δράση 1.5

 www.integratingcities.eu, Πρόγραμμα Integrating Cities

ΣΤ. ΕΠΙΜΟΡΦΩΤΙΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ – ΣΥΝΕΔΡΙΑ – ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΕΙΣ

- «Ο ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης στην προώθηση της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών» (επιμορφωτικό πρόγραμμα), Ινστιτούτο Επιμόρφωσης – Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης, 12-16 Νοεμβρίου 2012, Αθήνα
- «Ο μετέωρος βηματισμός της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα της κρίσης» (Συνέδριο), Ευρωπαϊκός Οργανισμός Δημοσίου Δικαίου, 17-18 Ιανουαρίου 2013, Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο Αθηνών
- Συνεδρίαση ΣΕΜ Δήμου Αθηναίων, 14/5/2013, Δημαρχιακό Μέγαρο