

Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη

Εξαμηνιαία Επιστημονική
Επιθεώρηση,
Φθινόπωρο 2013, τόμος 8ος, τεύχος 2

Social Cohesion and Development

16

Biannual Scientific
Review,
Autumn 2013, volume 8, issue 2

ΘΕΜΑ *Τα Συμβούλια Ένταξης
Μεταναστών (ΣΕΜ) στην Ελλάδα*
FOCUS *Migrant Integration Councils
in Greece*

ΑΡΘΡΑ Articles

Θεόδωρος Μπράκος, Η συμβολή των μεταναστών στην ελληνική οικονομία: Μετα-ανάλυση των εμπειρικών ευρημάτων

Μάρκος Παπακωνσταντής, Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών στο πλαίσιο της πολιτικής ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών

Theodoros Fouskas, Representing the unrepresented? Operation and representativeness of Migrant Integration Councils in Greece

Μαρίνα Αγγελάκη, Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών: Διστακτικός βηματισμός ή ένα (ακόμα) μετέωρο άλμα;

Χριστόφορος Σκαμνάκης & Περικλής Πολυζωίδης, Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ): Η ατελής λειτουργία ενός σημαντικού θεσμού για την αυτοδιοίκηση

Νάσια Ιωάννου, Ο ρόλος των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών στη συνύπαρξη ετερόθρησκων πληθυσμών σε τοπικό επίπεδο: Το παράδειγμα του Ισλάμ στην Ελλάδα

**Κοινωνική Συνοχή
και Ανάπτυξη**

**Social Cohesion and
Development**

ΘΕΜΑ *Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) στην Ελλάδα*
Focus *Migrant Integration Councils in Greece*

Της Σύνταξης | Editorial

- ΑΡΘΡΑ**
Articles
- Θεόδωρος Μητράκος**, Η συμβολή των μεταναστών στην ελληνική οικονομία: Μετα-ανάλυση των εμπειρικών ευρημάτων **87-106**
- Μάρκος Παπακωνσταντής**, Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών στο πλαίσιο της πολιτικής ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών **107-126**
- Theodoros Fouskas**, Representing the unrepresented? Operation and representativeness of Migrant Integration Councils in Greece **127-150**
- Μαρίνα Αγγελάκη**, Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών: Διστακτικός βηματισμός ή ένα (ακόμα) μετέωρο άλμα; **151-164**
- Χριστόφορος Σκαμνάκης & Περικλής Πολυζωίδης**, Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ): Η ατελής λειτουργία ενός σημαντικού θεσμού για την αυτοδιοίκηση **165-176**
- Νάσια Ιωάννου**, Ο ρόλος των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών στη συνύπαρξη ετερόθρησκων πληθυσμών σε τοπικό επίπεδο: Το παράδειγμα του Ισλάμ στην Ελλάδα **177-185**

Η διαμόρφωση μιας μακροπρόθεσμης μεταναστευτικής πολιτικής αποτελεί σημαντική πρόκληση για την ελληνική πολιτεία. Ζητήματα που αφορούν επιμέρους πτυχές του μεταναστευτικού, όπως –μεταξύ άλλων- η ιθαγένεια, η πολιτική συμμετοχή και η κοινωνική ένταξη, συνιστούν κρίσιμα θέματα της πολιτικής ατζέντας, ενώ ταυτόχρονα αποτελούν αντικείμενο της επιστημονικής έρευνας. Το παρόν ειδικό αφιέρωμα της επιστημονικής επιθεώρησης εξετάζει δυο από τις πτυχές αυτές: την πολιτική συμμετοχή των μεταναστών, όπως αυτή πραγματώνεται μέσω του θεσμού των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) και την ένταξη των μεταναστών στην (ελληνική) αγορά εργασίας. Τα ΣΕΜ συνιστούν προσπάθεια ενίσχυσης της πολιτικής συμμετοχής των μεταναστών και αναγνώρισης της σημασίας του τοπικού επιπέδου στη διαδικασία ένταξης. Η ένταξη στην αγορά εργασίας αποτελεί από την πλευρά της (ίσως) τον κυριότερο παράγοντα ένταξης των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής και ως εκ τούτου έχει αποτελέσει αντικείμενο εκτεταμένης έρευνας. Στο παρόν αφιέρωμα εξετάζεται επίσης η δυναμική συμβολή των ΣΕΜ στη διεξαγωγή διαθρησκευτικού διαλόγου.

Η συντριπτική πλειοψηφία των άρθρων είναι προϊόν έρευνών που διεξήχθησαν στο πλαίσιο υλοποίησης δράσεων που χρηματοδοτήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών (ετήσια προγράμματα 2010 και 2011). Ο Θ. Μητράκος εξετάζει την ένταξη των μεταναστών στην ελληνική αγορά εργασίας και τη συμβολή τους στην ελληνική οικονομία, συνδυάζοντας τα αποτελέσματα της διαθέσιμης εμπειρικής βιβλιογραφίας μέσω της τεχνικής της μετά-ανάλυσης. Ο συγγραφέας, αναγνωρίζοντας ότι το διαθέσιμο δείγμα των μελετών είναι περιορισμένο λόγω της ετερογένειας στις επιμέρους προσεγγίσεις, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η συμβολή των μεταναστών στην οικονομική ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας, τους μισθούς και την απασχόληση είναι θετική.

Ο Μ. Παπακωνσταντής διερευνά το ρόλο των ΣΕΜ στο πλαίσιο της σταδιακής εξέλιξης και διαμόρφωσης της πολιτικής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών, όπως αυτή αποτυπώνεται μέσα από τους σχετικούς νόμους και την πρόσφατη Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη Πολιτών Τρίτων Χωρών. Ο συγγραφέας υποστηρίζει ότι η συμμετοχή των μεταναστών σε τοπικό επίπεδο δίκως την εισαγωγή νέων διοικητικών εργαλείων και μεθόδων διοίκησης, την ενίσχυση του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών, των κοινωνικών οργανώσεων και του εθελοντισμού, καθώς και τις απαραίτητες τομές στο αυτοδιοικητικό σύστημα διακυβέρνησης ήταν καταδικασμένη να παραμείνει στα χαρτιά.

Ακολουθούν τρία άρθρα των Th. Fouskas, M. Αγγελάκη και Χ. Σκαμνάκη και Π. Πολυζωΐδη τα οποία επικεντρώνονται στην αξιολόγηση της λειτουργίας των ΣΕΜ, εξετάζοντας επιμέρους πτυχές του θεσμού. Το άρθρο του Th. Fouskas συνιστά την χρονικά πρώτη προσπάθεια αξιολόγησης της λειτουργίας των ΣΕΜ, εστιάζοντας σε ζητήματα συμμετοχικότητας και εκπροσώπησης των μεταναστών και των μεταναστευτικών κοινοτήτων στα ΣΕΜ. Τα ερευνητικά αποτελέσματα αποδεικνύουν την ύπαρξη σημαντικών δυσκολιών και αδυναμιών αναφορικά με την εκπροσώπηση των μεταναστευτικών κοινοτήτων και των μεταναστών στα ΣΕΜ, αναδεικνύοντας ταυτόχρονα την ανάγκη θέσπισης κοινών κριτηρίων για την εκπροσώπηση των επιμέρους ομάδων.

Η Μ. Αγγελάκη –ένα χρόνο μόλις μετά την πρώτη έρευνα- επικεντρώνεται σε θέματα που αφορούν το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των ΣΕΜ, την πολιτική στήριξη, την ορατότητα του θεσμού, τη δικτύωση. Τα αποτελέσματα αποδεικνύουν τις αδυναμίες του θεσμικού πλαισίου, την απουσία ουσιαστικής στήριξης και ορατότητας του θεσμού. Η δικτύωση συνιστά ίσως το μοναδικό πεδίο στο οποίο οι προοπτικές διαγράφονται περισσότερο θετικές. Ωστόσο, όπως επισημαίνει η συγγραφέας, η απουσία άμεσης και ουσιαστικής στήριξης του θεσμού στο σημερινό ραγδαία μεταβαλλόμενο περιβάλλον ελλοχεύει τον κίνδυνο περιθωριοποίησης και απαξίωσης του θεσμού.

Το επίκεντρο της έρευνας των Χ. Σκαμνάκης και Π. Πολυζωΐδης αφορά τον τρόπο με τον οποίο τα κατά τόπους Συμβούλια –ως φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης- συμβάλουν στην άρση των διαχωρισμών στο τοπικό επίπεδο και στην προώθηση της κοινωνικής συνοχής υποστηρίζοντας την

τοπική ανάπτυξη. Όπως αναδεικνύεται από τη μελέτη, το περιορισμένο φάσμα των ουσιαστικών παρεμβάσεων των ΟΤΑ -ως απότοκο του καθοριζόμενου από το κέντρο ρόλου της- διατηρείται και παραμένει εμπόδιο στην εν γένει ανάπτυξη τοπικών πρωτοβουλιών οι οποίες εκπορεύονται από αυτόνομες πολιτικές των αυτοδιοικητικών θεσμών. Ο νέος θεσμός καθώς δεν κατορθώνει να υπερβεί τις δυσκολίες και τις αδυναμίες των παρεμβάσεων των φορέων της αυτοδιοίκησης, παραμένει εγκλωβισμένος στους αντίστοιχους περιορισμούς και ως εκ τούτου η λειτουργία του ατελής.

Τέλος, η Ν. Ιωάννου εξετάζει τη συμβολή των ΣΕΜ στη συνύπαρξη ετερόθρησκων πληθυσμών σε τοπικό επίπεδο. Ειδικότερα η συγγραφέας αρχικά προβαίνει στον εντοπισμό των βασικών προβλημάτων συνύπαρξης μεταξύ χριστιανών και μουσουλμάνων μεταναστών στην Ελλάδα (ανέγερση λατρευτικών χώρων, δημιουργία κοιμητηρίων ή παραχώρηση ειδικού χώρου στα χριστιανικά νεκροταφεία, αναγνώριση θρησκευτικών λειτουργιών, σχολική εκπαίδευση) και εν συνεχεία επιχειρεί την ανίχνευση του τρόπου συμβολής των ΣΕΜ στην αρμονική συνύπαρξη των ετερόθρησκων πληθυσμών. Τα ΣΕΜ γίνονται αντιληπτά ως βήμα διεξαγωγής διαθρησκευτικού διαλόγου και αναγνώρισης της θρησκευτικής διαφορετικότητας ως ικανής και αναγκαίας συνθήκης για την ομαλή ένταξη των μεταναστών στη χώρα.

Στο βαθμό που η διαμόρφωση μιας μακροπρόθεσμης και συνεκτικής μεταναστευτικής πολιτικής παραμένει σημαντική πρόκληση, οι μελέτες που περιλαμβάνονται στην παρούσα έκδοση επιδιώκουν να συμβάλουν στο σχετικό διάλογο μέσω της ανάδειξης δυο ζητημάτων: την ανάγκη αναγνώρισης από τη μεταναστευτική πολιτική της θετικής συμβολής της μετανάστευσης στην ελληνική οικονομία και την επιτακτική ανάγκη στήριξης του θεσμού των ΣΕΜ. Το ραγδαία μεταβαλλόμενο περιβάλλον καθιστά σαφές ότι η οποιαδήποτε προσπάθεια ενίσχυσης της ενταξιακής διαδικασίας μέσω των ΣΕΜ δεν θα αποτελέσει παρά ένα ακόμα μετέωρο βήμα εφόσον δεν συνοδεύεται από την απαιτούμενη ουσιαστική πολιτική στήριξη του θεσμού και βελτίωση-ενίσχυση του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου λειτουργίας του.

Ειδική επιμέλεια τεύχους
Μαρίνα Αγγελάκη

The Greek state is still faced with the challenge of elaborating a long-term migration policy. Issues related to the acquisition of citizenship, political participation and social inclusion are still part of the political agenda, while they also attract the interest of the scientific community. The present special issue examines two of these aspects: the operation of Migrant Integration Councils (MICs) as a tool for strengthening political participation and acknowledging the importance of the local level in the integration process and migrant participation in the (Greek) labour market. The issue also examines the potential contribution of MICs in interfaith dialogue.

The majority of the articles are the product of research carried out in the framework of actions funded by the European Fund for the Integration of Third Country Nationals (2010 and 2011 Annual Programmes). Th. Mitrakos examines the contribution of migrants in the Greek economy and labour market, synthesizing the findings of the empirical literature available by means of meta-analyses. The author argues that, while the sample of studies available to generate comparable effect sizes remains severely limited by the heterogeneity in the different approaches, the contribution of immigrants in terms of economic growth, wages and employment is clearly positive, although rather relatively small.

M. Papakonstantis examines the role of MICs in the gradual elaboration of a national policy regarding the social integration of migrants. Following an analysis of the related legislation and the recent National Strategy for the social inclusion of third country nationals, the author

states that migrant participation at local level, if not accompanied by the introduction of new administrative tools and methods, the strengthening of civil society and volunteerism, or the adoption of necessary actions by local governments is destined to fail.

Th. Fouskas, M. Angelaki, Ch. Skamnakis and P. Polyzoidis focus on the evaluation of MICs with each article examining the operation of the institution against a different set of criteria. Th. Fouskas conducts the first evaluation focusing on the participation and representativeness of migrants and migrant communities at MICs. Research findings show the severe problems of representation and participation of immigrants in MICs and point to the need to establish common criteria for the representation of individual groups.

M. Angelaki focuses on issues of institutional structure, political support, visibility and networking opportunities. Results point at the deficits of the current legislative framework, while suggesting an absence of political support combined with a lack of in-depth knowledge or understanding regarding the operation of MICs. Networking is the only aspect where prospects seem rather positive. However, the lack of support in the current context could lead to the marginalisation of MICs.

Ch. Skamnakis and P. Polyzoidis analyse the contribution of MICs in eliminating discriminations at the local level and promoting social cohesion, thus supporting local development. Results indicate that the limited spectrum of interventions at local government level –resulting from the fact that their role is defined at central level- constitutes an obstacle to the development of local initiatives deriving from autonomous policies on the part of local governments. The new institution does not succeed in overcoming these barriers, thus not being able to realize its full potential.

Finally N. Ioannou examines the potential contribution of MICs in the coexistence of different religious groups at local level. In particular, the author presents the basic problems encountered by Christians and Muslim migrants in Greece (construction of places of worship and cemeteries, allocation of special burial place within Christian cemeteries, recognition of ministers, religious education) and proceeds by analysing the potential contribution of MICs in the harmonious coexistence of different religious groups. MICs are seen as providing a forum for interfaith dialogue and for acknowledging religious diversity as a necessary and sufficient condition for the inclusion of migrants.

As the formulation of a long-term and cohesive migration policy is still an important challenge, the articles of the present issue contribute to the debate by highlighting the importance of two issues; the need of an integration policy that acknowledges the positive contribution of migrants in the Greek economy and the urgent need to support MICs. In the current context, failure to provide the necessary political support and strengthen the legislative framework related to their operation will result in another hesitant leap in the social integration of migrants.

Special Issue Editor
Marina Angelaki

Η συμβολή των μεταναστών στην ελληνική οικονομία: Μετά-ανάλυση των εμπειρικών ευρημάτων*

Θεόδωρος Μιτράκος, Τράπεζα της Ελλάδος

The contribution of migrants to the Greek economy: A meta-analysis of empirical findings*

Theo Mitrakos, Bank of Greece

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η μελέτη συνθέτει τα συμπεράσματα της διαθέσιμης εμπειρικής βιβλιογραφίας μέσω της τεχνικής της μετά-ανάλυσης των επιπτώσεων της μετανάστευσης στην ελληνική οικονομία, προκειμένου να διαπιστωθεί εάν αυτά καταλήγουν σε παρόμοιες διαπιστώσεις και κατά πόσον οι διαφορές στα αποτελέσματα μεταξύ των μελετών μπορεί να ερμηνευθούν. Για το σκοπό αυτό η μελέτη κωδικοποιεί εκ νέου τη συνεισφορά των μεταναστών στην ελληνική οικονομία και στην αγορά εργασίας που προκύπτει από τις διαθέσιμες μελέτες, και εκτιμά εναλλακτικά υποδείγματα τύπου probit και order probit προκειμένου να διερευνηθεί η τυχόν σχέση μεταξύ αυτής της παρατηρούμενης επίπτωσης με τα βασικά χαρακτηριστικά των μελετών, όπως είναι η μεθοδολογία, η περίοδος της έρευνας, ο σχεδιασμός της, το έτος δημοσίευσης, κ.ά. Παρόλο που το δείγμα των διαθέσιμων μελετών για τη δημιουργία συγκρίσιμων μεγεθών επίδρασης παραμένει αυστηρά περιορισμένο από την ετερογένεια όσον αφορά τις επιμέρους προσεγγίσεις, η μελέτη δείχνει ότι η συμβολή των μεταναστών στην οικονομική ανάπτυξη, τους μισθούς και την απασχόληση είναι σαφώς θετική αν και σχετικά μικρή.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Μετανάστευση, Αγορά εργασίας, Συγκριτική έρευνα, Μετά-ανάλυση

ABSTRACT

This study synthesizes the findings of the empirical literature available by means of meta-analyses of the impact of immigration on the Greek economy in order to detect whether consensus conclusions are emerging and whether differences in results across studies can be explained. For this purpose, the study recodes the contribution of migrants to the Greek economy and the labour market resulting from the available studies as benefiting or harming the Greek economy and native born, and estimates alternative probit and order probit models to assess the relationship between this observed impact and key study characteristics such as methodology, period of investigation, survey design, publication year etc. Even if the sample of studies available to generate comparable effect sizes remains severely limited by the heterogeneity in different approaches, the study shows that the contribution of immigrants in terms of economic growth, wages and employment is clearly positive, although rather relatively small.

KEY WORDS: Immigration, Labour market, Comparative research, Meta-analysis

Επικοινωνία: Θεόδωρος Μιτράκος, Ελευθερίου Βενιζέλου 21, Αθήνα 102 50,

Contact: Theo Mitrakos, 21 Eleftheriou Venizelou str., Athens 102 50

E-mail: tmitrakos@bankofgreece.gr

1. Εισαγωγή

Η ένταξη του μετανάστη στην αγορά εργασίας της χώρας υποδοχής είναι ίσως ο κυριότερος παράγοντας κοινωνικής ένταξης καθώς η ίδια η εργασία αποτελεί το απαραίτητο διαβατήριο για όλες σχεδόν τις μορφές κοινωνικής συμμετοχής. Η κοινωνική ένταξη και συμμετοχή των μεταναστών στην αγορά εργασίας, με τη σειρά της μεγιστοποιεί την θετική τους συμβολή στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας υποδοχής. Η ένταξη αυτή είναι συνάρτηση πολλών παραγόντων και κυρίως της μεταναστευτικής πολιτικής που ακολουθεί η χώρα στην οποία εγκαθίσταται ο μετανάστης, αλλά και των ατομικών χαρακτηριστικών του (εκπαίδευση, εξειδίκευση, οικογενειακή κατάσταση, ηλικία, φύλο, γνώση της γλώσσας στη χώρα υποδοχής), του τρόπου εισόδου του στη χώρα (νόμιμη ή μη μετανάστευση) κ.ά. Σημαντικό ρόλο παίζουν επίσης οι συνθήκες που μεγάλωσε και κοινωνικοποιήθηκε ο μετανάστης στη χώρα αποστολής και τελικά η προσωπικότητά του αλλά και οι συνθήκες που επικρατούν στην αγορά εργασίας στη χώρα υποδοχής και οι μεταναστευτικές στρατηγικές που αυτή έχει υιοθετήσει (Levitas, 2004, Κασιμάτη, 2009).

Στο άρθρο αυτό εξετάζεται το ζήτημα της ένταξης των μεταναστών στην ελληνική αγορά εργασίας και της συμβολής τους στην ελληνική οικονομία. Ειδικότερα, με την τεχνική της μετα-ανάλυσης συνδυάζονται τα αποτελέσματα των διαθέσιμων ανεξάρτητων ερευνών με σκοπό τη διατύπωση ενός ή περισσότερων συνολικών συμπερασμάτων ως προς τα ζητήματα αυτά. Με τον τρόπο αυτό γίνεται ο έλεγχος συγκεκριμένων υποθέσεων εργασίας που έχουν σχέση, κυρίως, τόσο με την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας μιας πολιτικής όσο και με την εκτίμηση της ύπαρξης σημαντικής επίδρασης επιμέρους παραγόντων στην ένταξη των μεταναστών στην απασχόληση και τη συμβολή τους στην οικονομική ανάπτυξη του τόπου υποδοχής. Με άλλα λόγια, στη μελέτη αυτή η μεθοδολογία της μετα-ανάλυσης χρησιμοποιείται για το συνδυασμό, σύνοψη και σύνθεση των ερευνητικών μελετών που έχουν γίνει στο παρελθόν για την διερεύνηση των οικονομικών επιπτώσεων της μετανάστευσης στην ελληνική οικονομία, ώστε να οδηγηθούμε σε συνολικότερα συμπεράσματα για το ζήτημα αυτό, συνθέτοντας προηγούμενα ερευνητικά ευρήματα.

2. Μεθοδολογία: η τεχνική της μετα-ανάλυσης

Η μετα-ανάλυση (*meta-analysis*) αποτελεί μια περιοχή της στατιστικής επιστημονικής προσέγγισης που για την ανάπτυξή της χρησιμοποιεί το πλαίσιο και τη λογική των ελέγχων υποθέσεων. Η προσέγγιση αυτή εμφανίσθηκε αρχικά ως μεθοδολογία σε έρευνες που αναφέρονταν στις περιοχές της Ψυχολογίας και της Εκπαιδευτικής Στατιστικής. Σήμερα, χρησιμοποιείται σε διάφορα προβλήματα των κοινωνικών επιστημών, στο χώρο της Οικονομίας και των Επιχειρήσεων, ενώ έχει γίνει δημοφιλής μέθοδος σε μελέτες που αναφέρονται σε ιατρικές δοκιμές (π.χ. ελεγχόμενες κλινικές δοκιμές και φαρμακευτικά πειράματα) και μελέτες σε υπηρεσίες προσφοράς υγείας (Larry and Olkin, 1985, Morton Hunt, 1997). Παρέχει έναν επιστημονικό τρόπο σύνθεσης των εμπειρικών μελετών για να διερευνήσει εάν τα ευρήματα της βιβλιογραφίας συναινούν σε ένα γενικότερο συμπέρασμα και κατά πόσον οι διαφορές στα αποτελέσματα μεταξύ των μελετών μπορούν να εξηγηθούν (Cooper and Hedges, 1994). Πρόκειται για μία τεχνική που σχετικά πρόσφατα και μάλλον αποσπασματικά έχει αξιοποιηθεί και για την διερεύνηση της ένταξης των μεταναστών στην αγορά εργασίας.

Κάθε ερευνητής για να εξετάσει κάποια θεωρητική υπόθεση, είναι απαραίτητο, ως στοιχείο της προκαταρκτικής εργασίας του, να μελετήσει τη βιβλιογραφία και τις έρευνες που έχουν γίνει στο παρελθόν για το ίδιο θέμα, όπως επίσης και τα συμπεράσματά τους. Κατά τη θεωρία της μετα-ανάλυσης, τα συμπεράσματα από πολλαπλές μελέτες πάνω στο ίδιο θέμα θα πρέπει να θεωρούνται ως ένα σύνθετο σύνολο δεδομένων που απαιτεί την ίδια μορφή λεπτομερούς στατιστικής ανάλυσης, όπως θα απαιτούσε οποιαδήποτε μελέτη που αναφέρεται σε ένα μεγάλο πλήθος παρατηρήσεων. Όμως, τα συμπεράσματα από τις μελέτες δεν έχουν πάντα κάποια τυποποιημένη επιστημονική μορφή, αλλά διέπονταν συχνά από τη μεροληψία της ερμηνείας του κάθε συγκεκριμένου ερευνητή. Μια μετα-ανάλυση που γίνεται με σωστά οργανωμένο τρόπο ξεπερνά τις αδυναμίες αυτές. Είναι βέβαιο ότι υπάρχει πραγματική ανάγκη για την χρησιμοποίηση επιστημονικών μεθόδων που να συνθέτουν και να ολοκληρώνουν τα αποτελέσματα από προηγούμενες έρευνες. Αυτό γιατί σπάνια ένα πείραμα ή μια μελέτη που γίνεται μια μόνο φορά θα δώσει επαρκείς και οριστικές απαντήσεις στα προβλήματα τα οποία μελετά.

Στην συνέχεια της ενότητας αυτής παρουσιάζονται συνοπτικά τα αποτελέσματα της μετα-ανάλυσης ορισμένων πρόσφατων μελετών. Η παρούσα μελέτη είναι πιθανότατα η πρώτη που εφαρμόζει την τεχνική αυτή στα ελληνικά δεδομένα και τα ευρήματα σε σχέση με τις επιπτώσεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα.

Οι Longhi, Nijkamp and Poot (2008) εξετάζουν τις επιπτώσεις των μεταναστών στην εγχώρια αγορά εργασίας και ειδικότερα στους μισθούς, την απασχόληση, την ανεργία και τη συμμετοχή στο εργατικό δυναμικό. Συγκρίνουν τα αποτελέσματα 45 μελετών που δημοσιεύθηκαν στην περίοδο 1982-2007 για ένα σύνολο 1.572 διαφορετικών επιδράσεων οι οποίες κατηγοριοποιούνται σε αυτές που έχουν θετική συνεισφορά στην αγορά εργασίας, αρνητική συνεισφορά ή δεν την επηρεάζουν. Οι συγγραφείς αξιοποιούν ένα μοντέλο *order probit* για να εκτιμήσουν τη σχέση μεταξύ της παρατηρούμενης επίδρασης και τα βασικά χαρακτηριστικά των επιμέρους μελετών, όπως είναι η ομάδα της χώρας, η μεθοδολογία της μελέτης, η περίοδος της έρευνας και η κατηγορία των μεταναστών.

Με βάση το συμπέρασμα της μετα-ανάλυσης των Longhi, Nijkamp and Poot η επίδραση της μετανάστευσης στην αγορά εργασίας για το γηγενή πληθυσμό είναι ποσοτικά πολύ μικρή και οι εκτιμώμενοι συντελεστές είναι στις περισσότερες περιπτώσεις μη στατιστικά σημαντικοί. Αυτό ενισχύει τα ευρήματα που προέκυψαν στη βιβλιογραφία σχετικά με την επίδραση της μετανάστευσης στην αγορά εργασίας σε μακροοικονομικό επίπεδο. Από τη σκοπιά της πολιτικής, ωστόσο, αυτό το γενικό συμπέρασμα πρέπει να συμπληρωθεί με τις πιο εκλεπτυσμένες διερευνήσεις που αφορούν τα αποτελέσματα σε συγκεκριμένες αγορές εργασίας, για συγκεκριμένους εργαζόμενους και σε συγκεκριμένες χρονικές περιόδους.

Ιδιαίτερης σημασίας είναι η διερεύνηση κατά πόσο οι εργαζόμενοι μετανάστες λειτουργούν υποκατάστατα ή συμπληρωματικά έναντι στους γηγενείς εργαζόμενους σε συγκεκριμένες αγορές εργασίας. Η μελέτη των συγγραφέων επιβεβαίωσε ότι, όταν οι μετανάστες λειτουργούν ως τέλεια υποκατάστατα έναντι των γηγενών και των παλαιότερων μεταναστών, οι οικονομετρικές εκτιμήσεις των επιπτώσεων στην αγορά εργασίας συχνά οδηγούν σε αρνητική επίδραση, αλλά στατιστικά μη σημαντικούς συντελεστές. Επιπλέον, ένα ισχυρό αποτέλεσμα της μετα-ανάλυσης των συγγραφέων είναι η στατιστικά σημαντική αρνητική επίδραση των νεοεισερχομένων μεταναστών στους μισθούς των προηγούμενων μεταναστών, γεγονός που υποδηλώνει ότι σε πολλές περιπτώσεις η ελαστικότητα υποκατάστασης μεταξύ των νέων μεταναστευτικών αφίξεων και των παλαιότερων μεταναστών είναι σχετικά υψηλή. Μέσω της ανάλυσης παλινδρόμησης και την εκτίμηση υποδειγμάτων *probit* προέκυψε επίσης ότι η επίδραση μπορεί να είναι μεγαλύτερη για τη συμμετοχή του εργατικού δυ-

ναμικού και την απασχόληση από ό,τι για τους μισθούς. Ένα ακόμα ισχυρό συμπέρασμα είναι ότι η επίπτωση σε εθνικό επίπεδο ή για μεγάλες γεωγραφικές περιοχές είναι πολύ μεγαλύτερη από ό,τι στις τοπικές αγορές εργασίας.

Σε προηγούμενες εργασίες τους οι Longhi et al. (2005a, 2005b), χρησιμοποίησαν μετα-ανάλυση για να συνοψίσουν παλαιότερες μελέτες των επιπτώσεων της μετανάστευσης στην αγορά εργασίας. Στην πρώτη μελέτη τους διαπίστωσαν ότι η αύξηση κατά μία ποσοστιαία μονάδα του μεριδίου των μεταναστών στον πληθυσμό θα μειώσει τους μισθούς του γηγενή πληθυσμού κατά περίπου 0,1% (Longhi et al., 2005a). Όταν οι μετανάστες είναι περίπου το ένα δέκατο του πληθυσμού, αυτό μεταφράζεται σε μια πολύ μικρή ελαστικότητα, ήτοι σε 0,01% μείωση του μέσου μισθού για μια αύξηση κατά 1% του αριθμού των μεταναστών. Στην επόμενη μελέτη τους Longhi et al. (2005b) καταλήγουν σε παρόμοιο συμπέρασμα, καθώς κατά μέσο όρο αύξηση του πληθυσμού των μεταναστών κατά 1% θα αφήσει σχεδόν ανεπηρέαστο τον γηγενή πληθυσμό, καθώς η απασχόλησή τους θα μειωθεί μόλις κατά 0,02%.

Η μελέτη των Card, Kluge and Weber (2010) παρουσιάζει μια μετα-ανάλυση των πρόσφατων αξιολογήσεων των ενεργών πολιτικών απασχόλησης (ΕΠΑ). Οι συγγραφείς έχουν ταξινομήσει 199 επιπτώσεις προγραμμάτων από 97 μελέτες που διεξήχθησαν μεταξύ 1995 και 2007. Τα προγράμματα βοήθειας για την αναζήτηση εργασίας έχουν σχετικά ευνοϊκές επιπτώσεις στην απασχόληση, ενώ τα προγράμματα απασχόλησης στο δημόσιο τομέα είναι λιγότερο αποτελεσματικά. Τα προγράμματα κατάρτισης συνδέονται με θετικές μεσοπρόθεσμες επιπτώσεις, αν και βραχυχρόνια εμφανίζονται συχνά αναποτελεσματικά. Από τους ελέγχους ευαισθησίας που κάνουν οι συγγραφείς προκύπτει ότι η μεταβλητή που χρησιμοποιείται για την εκτίμηση των επιπτώσεων του προγράμματος έχει μεγάλη σημασία στην ανάλυση. Ωστόσο, ούτε το χαρακτηριστικό της δημοσίευσης της μελέτης ούτε η χρήση ενός τυχαίοποιημένου υποδείγματος σχεδίασης της ανάλυσης είχαν σχέση με την κατεύθυνση ή το μέγεθος της επίδρασης του κάθε προγράμματος.

Τα εμπειρικά αποτελέσματα από ένα δείγμα 172 μελετών που εξέτασε η Puerto (2007) δείχνουν ότι η επιτυχία ενός προγράμματος για την απασχόληση των νέων δεν εξαρτάται τόσο από το είδος της παρέμβασης, όσο από τη στόχευση του προγράμματος προς νέους που βρίσκονται σε μειονεκτική θέση (μετανάστες, λιγότερο εκπαιδευμένους κ.ά.), το επίπεδο ανάπτυξης της χώρας, καθώς και την ευελιξία της αγοράς εργασίας. Η ανάλυση ευαισθησίας της συγγραφέα δείχνει ότι τα αποτελέσματα αυτά είναι σταθερά κάτω από διαφορετικές προδιαγραφές, ιδίως όταν το μέγεθος του δείγματος περιορίζεται σε μελέτες που αξιολογούν τις καθαρές επιπτώσεις των επιμέρους προγραμμάτων (βλ. επίσης Betcherman et al. 2007).¹

3. Πλαίσιο μετα-ανάλυσης για τη διερεύνηση της ένταξης των μεταναστών στην ελληνική αγορά εργασίας

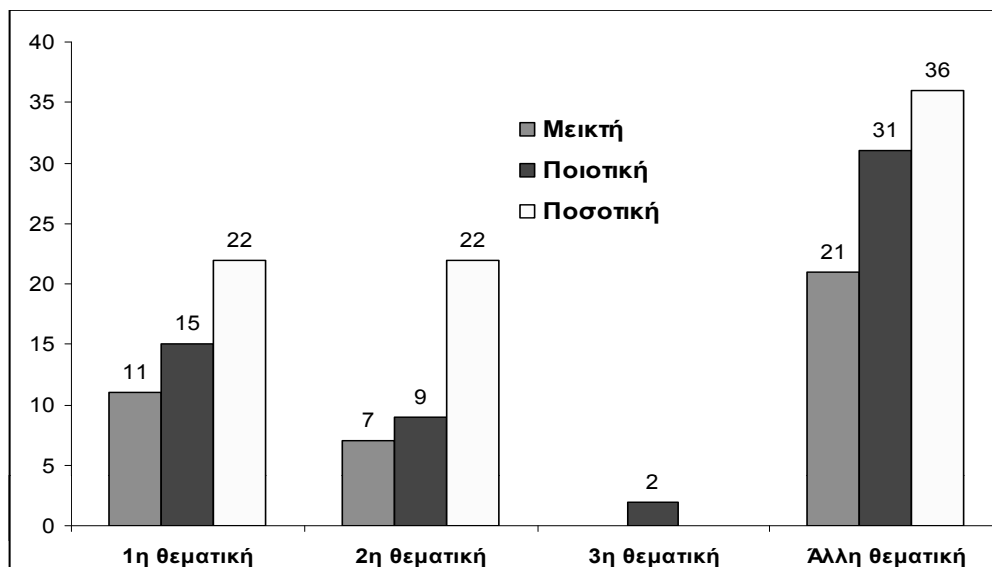
Κατά τη διάρκεια των τελευταίων δύο δεκαετιών έχουν υπάρξει πολλές εμπειρικές μελέτες για τις οικονομικές επιπτώσεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα. Αρκετές από τις μελέτες αυτές έχουν δώσει έμφαση στην αγορά εργασίας. Ωστόσο, δεν είναι εύκολο να γίνουν αξιόπιστες συγκρίσεις μεταξύ αυτών των μελετών, λόγω των μεγάλων διαφορών στα δεδομένα, την μεθοδολογία και το σχεδιασμό της κάθε μελέτης. Στα πλαίσια της μελέτης έχει γίνει συστηματική προσπάθεια καταγραφής των διαθέσιμων μελετών. Πράγματι, καταγράφηκε ένας σημαντικός αριθμός μελετών με μία ποικιλία χαρακτηριστικών, τα οποία παρουσιάζονται αναλυτικά στην επόμενη υποενότητα.²

3.1 Χαρακτηριστικά διαθέσιμων μελετών για την ένταξη των μεταναστών στην αγορά εργασίας

Από την αξιολόγηση των διαθέσιμων ερευνών προέκυψαν τα παρακάτω χαρακτηριστικά στοιχεία.

- Ένας πολύ σημαντικός αριθμός μελετών (96) από το σύνολο των καταγεγραμμένων (205 μελέτες) έχει ως 1^η θεματική (51) ή 2^η θεματική (43) ή 3^η θεματική (2) την «Αγορά Εργασίας - Απασχόληση - Εισόδημα».
- Ως προς τον τύπο των 96 μελετών με αντικείμενο τη θεματική «Αγορά Εργασίας - Απασχόληση - Εισόδημα», οι περισσότερες από αυτές (33) αποτελούν κεφάλαια σε συλλογικούς τόμους ενώ ένα επίσης μεγάλο μέρος αυτών (30) έχουν δημοσιευθεί ως άρθρα σε επιστημονικά περιοδικά.
- Τα 2/3 περίπου των μελετών (62) για την αγορά εργασίας έχουν δημοσιευθεί στην Ελληνική γλώσσα ενώ 30 επιπλέον δημοσιεύθηκαν στα Αγγλικά. Ο τόπος έκδοσης για τις 60 μελέτες της αγοράς εργασίας από τις 76 για τις οποίες έχει καταγραφεί το χαρακτηριστικό αυτό έχουν ως τόπο δημοσίευσης την Αθήνα.
- Το έτος έκδοσης για την μεγάλη πλειοψηφία των μελετών (66 μελέτες) με αντικείμενο τη θεματική «Αγορά Εργασίας - Απασχόληση - Εισόδημα» (96 μελέτες συνολικά), εκδόθηκαν την περίοδο 2006-2012. Προκύπτει σχετικά νεώτερο έτος δημοσίευσης των μελετών της συγκεκριμένης θεματικής έναντι των άλλων θεματικών.
- Από το σύνολο των 88 μελετών της θεματικής «Αγορά Εργασίας - Απασχόληση - Εισόδημα» για τις οποίες έχει καταγραφεί η μέθοδος και τεχνική έρευνας, οι 42 είναι ποσοτικές, έναντι 27 ποιοτικών και 19 μεικτών. Το ποσοτικό χαρακτηριστικό είναι σχετικά πιο συχνό στην συγκεκριμένη θεματική έναντι των άλλων (βλ. Διάγραμμα 1).
- Ένας ιδιαίτερα σημαντικός αριθμός μελετών της θεματικής «Αγορά Εργασίας - Απασχόληση - Εισόδημα» (για 65 τουλάχιστον έχει καταγραφεί αυτό) έχει προχωρήσει σε πρωτογενή συλλογή δεδομένων. Επιπλέον, 38 μελέτες έχουν προχωρήσει σε δευτερογενή επεξεργασία δεδομένων, από τις 61 για τις οποίες έχει συμπληρωθεί το χαρακτηριστικό αυτό.
- Τέλος, είναι σημαντικό να επισημανθεί η μεγάλη ποικιλία των στατιστικών τεχνικών που έχουν αξιοποιηθεί από τις διαθέσιμες μελέτες με αντικείμενο τη μετανάστευση και τη θεματική «Αγορά Εργασίας - Απασχόληση - Εισόδημα». Οι τεχνικές αυτές εκτείνονται από την απλή περιγραφική ανάλυση και τις σχετικές συχνότητες, έως την προχωρημένη οικονομετρική ανάλυση και την εκτίμηση εξειδικευμένων υποδειγμάτων (Probit, Logit, ANOVA, GLS, Cluster analysis, CGE models κ.ά.).

Διάγραμμα 1. Κατανομή μελετών στη θεματική «Αγορά Εργασίας - Απασχόληση - Εισόδημα» με βάση την μέθοδο και την τεχνική έρευνας



4. Συστηματική επισκόπηση διαθέσιμων μελετών σε σχέση με τη μετανάστευση και τη συμβολή της στην ελληνική οικονομία και την αγορά εργασίας

Όπως ήδη τονίσθηκε δεν είναι εύκολο να γίνουν αξιόπιστες συγκρίσεις μεταξύ των διαθέσιμων μελετών για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών σε σχέση με την απασχόληση και την αγορά εργασίας, και τη συμβολή τους στην ελληνική οικονομία. Τούτο προκύπτει κυρίως από την προηγούμενη διαπίστωση, με βάση την ανάλυση της προηγούμενης ενότητας, των μεγάλων διαφορών στα δεδομένα, το σχεδιασμό αλλά και την τεχνική ανάλυσης της κάθε μελέτης. Στην ενότητα αυτή παρουσιάζονται με συστηματικό τρόπο τα ερευνητικά ερωτήματα που τίθενται προς διερεύνηση από τις διαθέσιμες μελέτες.

4.1 Τα ερευνητικά ερωτήματα των διαθέσιμων μελετών

Από την ανάλυση των προς διερεύνηση ερευνητικών ερωτημάτων που τίθενται από τις διαθέσιμες μελέτες στην Ελλάδα για τη θεματική «Αγορά Εργασίας - Απασχόληση - Εισόδημα», προκύπτει ότι τα πιο συνήθη και σημαντικά από αυτά είναι τα εξής:

- Τα χαρακτηριστικά της απασχόλησης των μεταναστών στην Ελλάδα.
- Οι επιπτώσεις της παρουσίας των μεταναστών στην ελληνική αγορά εργασίας (απασχόληση, ανεργία, μισθούς κ.ά.).
- Υποκαθιστούν οι μετανάστες υπάρχουσες θέσεις εργασίας των γηγενών;
- Μισθολογικές διαφορές μεταξύ Ελλήνων και μεταναστών εργαζομένων.
- Η κατοχή τίτλου διαμονής επηρεάζει το καθεστώς απασχόλησης και την ανεύρεση εργασίας;

- Οι παράγοντες που καθορίζουν την ένταξη των μεταναστών στην αγορά εργασίας και την συνακόλουθη κοινωνική ένταξη.
- Πέρα από την αγορά εργασίας ορισμένα ακόμα ενδιαφέροντα ερωτήματα σχετίζονται συχνά με:
- Τη συμβολή των μεταναστών στα μακροοικονομικά μεγέθη της ελληνικής οικονομίας (ΑΕΠ, κατανάλωση κ.λπ.).
- Το ρόλο και τον τρόπο συμμετοχής των μεταναστών στην αγροτική οικονομία και την ελληνική ύπαιθρο.
- Τη συμβολή των μεταναστών στους δημογραφικούς δείκτες.
- Τις συνθήκες εργασίας, κοινωνικής ασφάλισης και πρόσβασης των μεταναστών σε υπηρεσίες.
- Τη συμβολή των μεταναστών στους κοινωνικούς δείκτες (ανισότητα, φτώχεια κ.λπ.). Δημιουργούν νέες πηγές φτώχειας και αποκλεισμού;

4.2 Τα πορίσματα των διαθέσιμων μελετών

Από την συστηματική επισκόπηση και ανάλυση των πορισμάτων που προκύπτουν από τις διαθέσιμες μελέτες για τη μετανάστευση στην Ελλάδα με έμφαση στη θεματική «Αγορά Εργασίας - Απασχόληση - Εισόδημα», προκύπτουν ορισμένα ενδιαφέροντα συμπεράσματα. Ειδικότερα:

Πρώτον, σημαντικός αριθμός μελετών (περίπου 15) καταδεικνύουν τον ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο και τη θετική συμβολή των μεταναστών στη γεωργική και την ευρύτερη οικονομική ανάπτυξη της ελληνικής υπαίθρου. Η απασχόληση των μεταναστών ήταν επωφελής για τη γεωργία, την κτηνοτροφία και τις κατασκευές, ενώ η άφιξή τους διαδραμάτισε καίριο ρόλο στην αναδιάρθρωση και επέκταση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων και των εργασιακών σχέσεων στις αγροτικές περιοχές. Οι μετανάστες έχουν προσφέρει ένα εξαιρετικά ευέλικτο και φθινό εργατικό δυναμικό στην ελληνική ύπαιθρο, χωρίς να έχουν αντικαταστήσει γηγενείς, ενώ ταυτόχρονα έχουν βελτιώσει την οργάνωση και τη διαχείριση των γεωργικών επιχειρήσεων απαλλάσσοντας τα μέλη των οικογενειακών επιχειρήσεων από τις χειρωνακτικές εργασίες. Δεν αποτελούν απλά και μόνο εργατικό δυναμικό στις αγροτικές περιοχές, αλλά ασκούν σημαντική και πολύπλευρη επίδραση στην οικονομία και την κοινωνία των περιοχών αυτών.

Δεύτερον, ανάλογος αριθμός μελετών (περίπου 14), καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι μετανάστες δεν έχουν υποκαταστήσει γηγενείς εργαζόμενους και λειτουργούν συμπληρωματικά του εγχώριου εργατικού δυναμικού. Στη χώρα μας, οι μετανάστες και κυρίως οι γυναίκες απασχολούνται σε χαμηλά αμειβόμενες ανειδίκευτες εργασίες, καλύπτοντας θέσεις που συνήθως οι Έλληνες απορρίπτουν. Έτσι η παρουσία τους δεν προκάλεσε ανεργία στο γηγενή πληθυσμό καθώς οι εργοδότες προσλαμβάνουν μετανάστες γιατί δεν βρίσκουν Έλληνες σε αυτά τα επαγγέλματα. Επισημαίνεται ότι ακόμα και με τη σταδιακή αποχώρηση των μεταναστών, προκύπτει ότι οι θέσεις εργασίας που εγκαταλείπονται δεν καλύπτονται πάντα από γηγενείς. Κάποιο είδος ανταγωνιστικότητας μεταξύ μεταναστών προκύπτει μόνο για ανειδίκευτες θέσεις εργασίας (πχ στον κλάδο των προσωπικών υπηρεσιών). Με άλλα λόγια η επίδραση της μεταναστευτικής απασχόλησης στην οικονομία φαίνεται γενικά θετική, αν και μερικές εγχώριες ομάδες χαμηλά ειδικευμένων εργατών ενδεχομένως ζημιώνονται από αυτή.

Τρίτον, όπως προκύπτει από την ανάλυση των μελετών οι μετανάστες συνέβαλαν θετικά στη δημογραφία των αγροτικών κυρίως περιοχών (7 μελέτες). Έχουν βελτιώσει σημαντικά τους δημογραφικούς δείκτες της χώρας και κυρίως της υπαίθρου. Πχ μεγάλη σημασία για τη δημογραφία των αγροτικών περιοχών έχει η παρουσία των παιδιών των μεταναστών σε όλους τους τύπους της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

Τέταρτον, σημαντικός αριθμός μελετών (10 και πλέον) διαπιστώνουν ότι έχουμε επιτάχυνση της ανάπτυξης από την παρουσία των μεταναστών στη χώρα μας. Περισσότερες θέσεις εργασίας δημιουργούνται από ότι χάνονται με την παρουσία των μεταναστών, καθώς αυτοί περιορίζουν τις ελλείψεις δεξιοτήτων στην αγορά εργασίας, καλύπτουν χαμηλά αμειβόμενες θέσεις εργασίας, στηρίζουν τομείς που διαφορετικά δεν θα άντεχαν στις ανταγωνιστικές πιέσεις, αυξάνουν το εύρος και την ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών (πχ οι υπηρεσίες φροντίδας από μετανάστριες έρχονται να καλύψουν διευρυνόμενες ανάγκες υποστήριξης από την πλευρά των νοικοκυριών). Τα ειδικά χαρακτηριστικά της ελληνικής κοινωνίας και της οικονομίας της (κυριαρχείται από μικρές επιχειρήσεις που λειτουργούν εν μέρει εξ ολοκλήρου στον ανεπίσημο τομέα), έχουν καθορίσει σε σημαντικό βαθμό τη θετική συνεισφορά των μεταναστών στην ελληνική οικονομία. Η συμμετοχή των μεταναστών στην οικονομική δραστηριότητα και στο ΑΕΠ εκτιμήθηκε μεταξύ 2,3% και 2,8%, ενώ η μείωση της ζήτησης, εξαιτίας της μη κατανάλωσης από πλευράς των μεταναστών (π.χ. λόγω ενδεχόμενης αποχώρησής τους) μειώνει το ΑΕΠ από 1,3% έως 1,6% (ανάλογα με την ακαμψία στην αγορά εργασίας). Επισημαίνεται πάντως ότι λίγες μελέτες (2-3) επεσήμαναν ως αρνητικά της μετανάστευσης ότι αυτή παρέχει άλλοθι για την αδράνεια, καθώς το παρεχόμενο χαμηλό κόστος εργασίας θα μπορούσε να χρησιμεύσει ως δικαιολογία για να μην επέλθει εκσυγχρονισμός, ενώ επιπλέον η παρουσία των μεταναστών ενισχύει την παραοικονομία στη χώρα μας.

Πέμπτον, όπως προκύπτει από τη συστηματική επισκόπηση των μελετών, περίπου 15 από αυτές κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι οι Έλληνες αμείβονται καλύτερα για την ίδια εργασία έναντι των μεταναστών (εκτιμώμενη διαφορά ήταν περισσότερο από 40%). Υπάρχει μια εμφανής διαφορά μεταξύ της απασχόλησης των μεταναστών με τις πραγματικές δυνατότητές τους, με βάση το ανθρώπινο κεφάλαιο που διαθέτουν. Οι Έλληνες εργαζόμενοι απολαμβάνουν υψηλότερες αμοιβές από αυτές των μεταναστών και οι παρατηρούμενες μισθολογικές διαφορές, στο μεγαλύτερο τμήμα τους δεν μπορούν να εξηγηθούν ή να δικαιολογηθούν από τις διαφορές στα βασικά γνωρίσματα των δύο ομάδων εργαζομένων. Με άλλα λόγια παρουσιάζεται αναποτελεσματική κατανομή του εργατικού δυναμικού και απώλεια παραγωγής, λόγω τοποθέτησης των μεταναστών σε θέσεις εργασίας που απαιτούν κατώτερα προσόντα από αυτά που έχουν. Πχ. το ιδιαίτερα μικρό ποσοστό της απασχόλησης των μεταναστών σε επιστημονικά και τεχνολογικά επαγγέλματα έρχεται σε αντίθεση με το μεγάλο ποσοστό των μεταναστών που εμφανίζουν αξιολογικά εκπαιδευτικά προσόντα. Πάντως, οι αποκλίσεις στους μισθούς μεταξύ ημεδαπών και μεταναστών στην Ελλάδα είναι ευρύτερες από ό,τι σε άλλες χώρες της ΕΕ. Η άγνοια της γλώσσας και οι άσχημες συνθήκες που αντιμετώπισαν κατά την πρώτη περίοδο παραμονής τους στην Ελλάδα, δεν επέτρεπαν στους μετανάστες να διαπραγματευτούν τους όρους εργασίας τους.

Έκτο, ένας σημαντικός αριθμός μελετών (περίπου 13) δεν κατέγραψε αλλαγή της θέσης των μεταναστών στην αγορά εργασίας μετά τη νομιμοποίηση, αν και σημειώθηκαν κάποιες αλλαγές στη ζωή τους. Η νομιμοποίηση των μεταναστών έχει περιορισμένες θετικές επιπτώσεις στην αγορά εργασίας και στη σχέση τους με την παραοικονομία. Ωστόσο, έδωσε σε πολλούς μετανάστες την ευκαιρία να επιστρέψουν σπίτι τους για πρώτη φορά ύστερα από πολλά χρόνια απουσίας και να ανοίξουν τραπεζικούς λογαριασμούς σε ελληνικές τράπεζες, μειώνοντας έτσι την αποστολή χρημάτων μέσω παράνομων καναλιών. Ορισμένες όμως μελέτες κατέδειξαν ότι η νομιμοποίηση της παρουσίας των μεταναστών αποτελεί βασική προϋπόθεση για την εξασφάλιση καλύτερων όρων απασχόλησης από τους εργοδότες, αλλά και για την κοινωνική τους ένταξη. Πάντως, το κριτήριο του τίτλου διαμονής ή μη τίτλου δεν φαίνεται να επηρεάζει το καθεστώς απασχόλησης καθώς οι μετανάστες εργάζονται, είτε είναι νομιμοποιημένοι είτε όχι, σε δουλειές που δεν είναι δηλωμένες και που χαρακτηρίζονται από το καθεστώς της μερικής απασχόλησης.

Έβδομο, σε σχέση με την τρέχουσα ύφεση ορισμένες μελέτες έχουν καταδείξει ότι οι μετανάστες εξαιτίας κυρίως της χαμηλής τους ειδίκευσης είναι πιο ευάλωτοι στην οικονομική ύφεση (3 μελέτες). Παρ' όλα αυτά η πλειοψηφία των μεταναστών έχουν δείξει μεγαλύτερη ευελιξία, κινητικότητα και προθυμία να προσαρμοστούν. Για το λόγο αυτό εξάλλου τα περισσότερα από τα προγράμματα επιδότησης της επιστροφής στη χώρα τους έχουν αποτύχει. Τα νοικοκυριά με χαμηλή ειδίκευση πλήττονται πολύ περισσότερο από την ύφεση, έναντι των νοικοκυριών με υψηλότερη ειδίκευση και αρχηγό με υψηλότερα εκπαιδευτικά προσόντα, ενώ όταν η αγορά εργασίας είναι περισσότερο ευέλικτη φαίνεται ότι οι επιπτώσεις της ύφεσης «κατανέμονται» δικαιότερα. Έτσι, καταγράφονται αρνητικές επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στις αμοιβές και στις προοπτικές της απασχόλησης των οικονομικών μεταναστών στη χώρα μας. Η οικονομική κρίση φαίνεται ότι συχνά είχε αποτέλεσμα τον εκπεσμό από τη νομιμότητα μεταναστών, οι οποίοι αδυνατούν να συγκεντρώσουν τον απαραίτητο αριθμό ενσήμων για την ανανέωση της άδειας, με συνέπεια να συνάπτουν πλέον μόνο αδήλωτες σχέσεις εργασίας.

Όγδοο, η εργασία των μεταναστών δεν συνοδεύεται από την αντίστοιχη ασφαλιστική κάλυψη (13 μελέτες). Η ανασφάλιστη εργασία φαίνεται ευάλωτη σε σοβαρά ατυχήματα. Για παράδειγμα, από τα άτομα που δήλωσαν ότι έπαθαν σοβαρό ατύχημα κατά τη διάρκεια της εργασίας τους, σχεδόν οι μισοί ήταν ανασφάλιστοι και οι υπόλοιποι ήταν ασφαλισμένοι στο ΙΚΑ και φαίνεται να πληρώνουν με δυσκολίες τις εργασιακές εισφορές τους. Οι περισσότερες εργαζόμενες μετανάστριες γυναίκες είναι ανασφάλιστες, και υποστηρίζουν ότι επειδή δεν έχουν ασφάλιση έχουν καθημερινή σταθερή εργασία, σε αντίθεση με τους άνδρες που διεκδικούν τα ένσημά τους και δεν έχουν εργασία σε μόνιμη βάση. Ασκούν το δικαίωμά τους στην εργασία, στο πλαίσιο ενός επαγγέλματος που χαρακτηρίζεται από άτυπη «μαύρη» εργασία με δυσμενείς συνθήκες εργασίας, χαμηλά ποσοστά κοινωνικής ασφάλισης και περιορισμένες προοπτικές οικονομικής και κοινωνικής προόδου. Είναι χαρακτηριστικό ότι αν και στην αρχή της απασχόλησής τους οι γυναίκες είναι συχνά πρόθυμες για την κοινωνική ασφάλισή τους, με το πέρασμα του χρόνου, γίνονται όλο και λιγότερο ενδιαφερόμενες. Το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας δεν είναι επιτυχές στη λειτουργία του ως αποτελεσματικός μηχανισμός κοινωνικής ένταξης, ενώ η ανασφάλιστη εργασία παραμένει ένα εξαιρετικά εκτεταμένο φαινόμενο στην Ελλάδα της τρέχουσας κρίσης.

Ένατο, τρεις τουλάχιστον μελέτες εξετάζουν την απόφαση των μεταναστών για αποστολή εμβασμάτων στη χώρα τους. Η απόφαση αυτή επηρεάζεται έντονα από την οικογενειακή κατάσταση του μετανάστη, και συγκεκριμένα το συνολικό αριθμό των παιδιών, τον αριθμό των παιδιών στην Ελλάδα, την παρουσία του συζύγου στην Ελλάδα, και την παρουσία του ενός γονέα. Το μέγεθος των εμβασμάτων φαίνεται να επηρεάζεται από το ύψος του εισοδήματος και τον συνολικό αριθμό των παιδιών στην οικογένεια αλλά και τον αριθμό των παιδιών στην Ελλάδα. Επιπλέον, όσοι κατέχουν σταθερές θέσεις εργασίας αποστέλλουν λιγότερα χρήματα από αυτούς που απασχολούνται σε ασταθείς και προσωρινές θέσεις εργασίας. Επισημαίνεται ότι αρχικά τουλάχιστον το σύνολο σχεδόν των εμβασμάτων κινείται μέσω ανεπίσημων (εξω-τραπεζικών) καναλιών, γεγονός που σταδιακά αλλάζει και τα επίσημα κανάλια τείνουν να χρησιμοποιούνται περισσότερο χωρίς όμως να ξεπερνούν το 50% της συνολικής κίνησης. Οι Αλβανοί μετανάστες έχουν υψηλή ροπή προς αποταμίευση (περί τα 5.390 ευρώ το χρόνο κατά μέσο όρο ανά νοικοκυριό), ενώ το 55% των μεταναστών υπολογίζεται ότι στέλνει εμβάσματα στη χώρα προέλευσης.

Δέκατο, όπως προκύπτει από την συστηματική ανάλυση (6 περίπου) μελετών, οι μετανάστες στην Ελλάδα έχουν αναπτύξει σημαντική επιχειρηματική δραστηριότητα είτε ως εργοδότες είτε ως αυτοαπασχολούμενοι. Ολοένα και περισσότερες οικογένειες μεταναστών μετατρέπουν σε επιχείρηση το απλό επάγγελμά τους (παροχή φροντίδας, καθαριότητας κ.ά.). Η επιλογή των μεταναστών να

αναλάβουν επαγγελματική δραστηριότητα ως επιχειρηματίες- εργοδότες ευνοείται από τη γνώση της ελληνικής γλώσσας, από την απόκτηση γνώσεων στη δουλειά, από το αν ήταν ήδη επιχειρηματίες-εργοδότες ή αυτοαπασχολούμενοι στη χώρα τους και από το αν εργάζονται σε κλάδους που έχουν σχέση με το εμπόριο (χονδρικό ή λιανικό) και τις επισκευές. Ως προς την επιλογή αυτό-απασχόλησης έναντι μισθωτής εργασίας, αρνητική επίδραση έχει η ηλικία, ενώ θετική επίδραση έχουν οι δεξιότητες οι αποκτηθείσες στην προηγούμενη εργασία, η αυτοαπασχόληση στη χώρα προέλευσης και η συνολική διάρκεια της μετανάστευσης. Οι επιχειρήσεις στις οποίες συμμετέχουν αλλοδαποί υπήκοοι ως ιδιοκτήτες ή συνιδιοκτήτες, δραστηριοποιούνται κυρίως στο λιανικό εμπόριο, το χονδρικό εμπόριο και στον τομέα των κατασκευών. Υπάρχουν διαφορές στο προφίλ τόσο των επιχειρήσεων όσο και των επιχειρηματιών μεταξύ ελλήνων και μεταναστών, όπως η μεγαλύτερη ηλικία των ελλήνων ιδιοκτητών και των επιχειρήσεών τους σε σύγκριση με τους μετανάστες επιχειρηματίες, το υψηλότερο εκπαιδευτικό προφίλ των μεταναστών σε αντίθεση με την μεγαλύτερη συνάφεια των προσόντων στην επιχειρηματική δραστηριότητα στην περίπτωση των Ελλήνων. Ταυτόχρονα εντοπίζονται μια σειρά από κοινά σημεία, όπως ο οικογενειακός χαρακτήρας της πλειοψηφίας των επιχειρήσεων και η σημασία της άτυπης οικογενειακής εργασίας και υποστήριξης, καθώς και η κυρίως τοπικής εμβέλειας δραστηριότητα των επιχειρήσεων. Η επιχειρηματικότητα των μεταναστών μπορεί πάντως να θεωρηθεί ως μια μορφή οικονομικής αφομοίωσης.

Ενδέκατο, η επίδρασή της μετανάστευσης στα ασφαλιστικά ταμεία και τις συντάξεις θεωρείται μάλλον θετική, καθώς οι μετανάστες έχουν ενταχθεί πρόσφατα στην κοινωνική ασφάλιση και υπάγονται στο νέο συνταξιοδοτικό καθεστώς. Πάντως, το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας δεν είναι επιτυχές στη λειτουργία του ως αποτελεσματικός μηχανισμός κοινωνικής ένταξης των μεταναστών.

Δωδέκατο, στην Ελλάδα σε αντίθεση με τις περισσότερες άλλες χώρες της ΕΕ-15, τα ποσοστά απασχόλησης των μεταναστών είναι υψηλότερα από ό,τι εκείνα των ημεδαπών και τα ποσοστά ανεργίας χαμηλότερα. Ωστόσο στην περίοδο της τρέχουσας οικονομικής κρίσης που πλήττει τη χώρα η μεγάλη αύξηση των ποσοστών ανεργίας είναι εντονότερη στην περίπτωση των μεταναστών παρά των γηγενών. Πάντως τα υψηλά ποσοστά απασχόλησης των μεταναστών σε συνδυασμό με την παρατηρούμενη αύξηση των ποσοστών των αυτοαπασχολούμενων και των μισθωτών αποτελεί ένδειξη κοινωνικοοικονομικής ένταξης και ενδεχομένως εξασφάλισης καλύτερων συνθηκών στην αγορά εργασίας. Πράγματι, η αφομοίωση των μεταναστών και ομοίως η ολοκλήρωση της ενσωμάτωσης συνδέονται θετικά με τα ποσοστά απασχόλησης, ενώ η περιθωριοποίηση σχετίζεται με μεγάλες απώλειες για την απασχόληση. Εκτιμάται ότι αν οι μετανάστες είχαν ενσωματωθεί πλήρως, η απασχόληση τους θα είχε αυξηθεί κατά 16,9%, ενώ από την άλλη πλευρά, ένας πλήρης διαχωρισμός θα οδηγούσε σε μειωμένο ποσοστό απασχόλησης (11,9%).

Σε σχέση με την συμβολή των μεταναστών στους κοινωνικούς δείκτες της ανισότητας και της φτώχειας από τις διαθέσιμες μελέτες (περίπου 4) προκύπτουν τα εξής. Η οικονομική ανισότητα είναι σημαντικά υψηλότερη στα ελληνικά νοικοκυριά σε σχέση με τα νοικοκυριά των οικονομικών μεταναστών, ενώ αντίθετα οι συνθήκες διαμονής και διαβίωσης των μεταναστών είναι χειρότερες. Επιπλέον, όλοι οι δείκτες φτώχειας καταγράφουν μεγαλύτερη επιβάρυνση στον πληθυσμό των μεταναστών, αν και οι παράγοντες που επηρεάζουν την πιθανότητα να είναι κάποιος φτωχός είναι μάλλον κοινός και για τους δύο πληθυσμούς (μετανάστες και γηγενείς). Πάντως, οι μετανάστες διαβιούν σε συνθήκες χειρότερες σε σχέση με τα γηγενή νοικοκυριά, αν και επιλέγουν οι ίδιοι τον τόπο διαμονής τους με κύριο κριτήριο την εύρεση απασχόλησης και πιθανόν για το λόγο αυτό να δείχνουν σχετικά πιο ικανοποιημένοι από την κατοικία και την περιοχή διαμονής τους.

Τέλος, σε σχέση με τα δημογραφικά και γεωγραφικά χαρακτηριστικά των μεταναστών, από την ανάλυση των διαθέσιμων μελετών προκύπτουν ορισμένα ακόμα συμπεράσματα. Ειδικότερα,

η Ελλάδα είναι η μοναδική χώρα στην ΕΕ της οποίας ο μισός και πλέον μεταναστευτικός πληθυσμός προέρχεται από μία και μόνο χώρα (Αλβανία). Η συντριπτική πλειοψηφία των μεταναστών προέρχεται από την Ευρώπη (περίπου 80%) και συγκεκριμένα σε ποσοστό 75% από χώρες των Βαλκανίων και της Ανατολικής Ευρώπης, ενώ περίπου το 15% είναι Ασιάτες. Η μεγάλη πλειοψηφία (περίπου το 82%) των μεταναστών δηλώνει πως ο κύριος λόγος μετανάστευσης και εγκατάστασης στην Ελλάδα είναι η εργασία, ενώ άλλοι βασικοί λόγοι εγκατάστασης που επικαλούνται οι μετανάστες είναι η οικογενειακή συνένωση (12%), η συζυγική σχέση με πολίτες της ΕΕ (3%) και οι σπουδές. Οι μετανάστες που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα ανήκουν κατά πλειονότητα στις παραγωγικές ηλικίες των 15 έως 64 ετών, με σημαντική παρουσία των νεαρών ηλικιών, ενώ τα ποσοστά ηλικιωμένων είναι ιδιαιτέρως χαμηλά. Η μέση ηλικία του πληθυσμού των μεταναστών είναι περίπου κατά 10 έτη μικρότερη από την αντίστοιχη μέση ηλικία του γηγενούς πληθυσμού. Η αστυφιλία χαρακτηρίζει την επιλογή εγκατάστασης της πλειοψηφίας των μεταναστών στη χώρα μας. Το μεγαλύτερο μέρος του μεταναστευτικού πληθυσμού κατοικεί σε αστικές περιοχές (87%) και κυρίως στα δύο μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας. Ωστόσο, αξίζει να σημειώσουμε πως ένας σημαντικός αριθμός μεταναστών διαμένει σε περιοχές όπου αναπτύσσεται τουριστική ή αγροτική δραστηριότητα μεγάλης κλίμακας.

Ός προς τα επαγγελματικά τους χαρακτηριστικά, η συντριπτική πλειοψηφία των μεταναστών απασχολείται στη χώρα μας με σχέση μισθωτής εργασίας (94%), ενώ σε αναλογία 70% πριν την τρέχουσα κρίση είχε μόνιμη ή αορίστου χρόνου σχέση εργασίας και το υπόλοιπο 30% αντιπροσώπευε παροχή συγκεκριμένου έργου και περιστασιακές εργασίες. Το μεγαλύτερο μέρος του ενεργού πληθυσμού των μεταναστών εργάζονται ως ανειδίκευτοι εργάτες ή τεχνίτες, κυρίως σε χειρωνακτικές εργασίες, ενώ σημαντικές επαγγελματικές ομάδες μεταναστών είναι επίσης οι εργαζόμενοι στην παροχή υπηρεσιών και οι πωλητές σε καταστήματα και λαϊκές αγορές. Περίπου το 1/3 του εργατικού δυναμικού των μεταναστών εργάζεται στον κλάδο των κατασκευών, ενώ οι επόμενοι κλάδοι με σημαντική παρουσία μεταναστευτικού εργατικού δυναμικού είναι τα ιδιωτικά νοικοκυριά που απασχολούν οικιακό προσωπικό (σχεδόν αποκλειστικά γυναίκες), οι μεταποιητικές βιομηχανίες και βιοτεχνίες, το εμπόριο και οι επισκευές, τα ξενοδοχεία και τα εστιατόρια και ο γεωργοκτηνοτροφικός κλάδος.

5. Στατιστική και οικονομετρική προσέγγιση μετα-ανάλυσης

Η *Μετα-ανάλυση (meta-analysis)*, όπως ήδη έχει αναφερθεί, είναι μια αντικειμενική και ποσοτική μεθοδολογία που χρησιμοποιείται για το συνδυασμό, σύνοψη και σύνθεση ερευνητικών μελετών που έχουν γίνει στο παρελθόν για κάποιο συγκεκριμένο θέμα, ώστε να οδηγήσουν σε ένα συνολικό συμπέρασμα. Είναι ίσως η μοναδική τεχνική που συνθέτει προηγούμενα ερευνητικά αποτελέσματα. Κάθε ερευνητής για να εξετάσει κάποια θεωρητική υπόθεση, είναι απαραίτητο, ως στοιχείο της προκαταρκτικής εργασίας του, να μελετήσει την βιβλιογραφία και τις έρευνες που έχουν γίνει στο παρελθόν για το ίδιο θέμα, όπως επίσης και τα συμπεράσματά τους.

Στην ενότητα αυτή παρουσιάζονται η μεθοδολογία και τα αποτελέσματα της οικονομετρικής προσέγγισης της μετά-ανάλυσης για τη διερεύνηση της συμβολής των μεταναστών στην ελληνική οικονομία και της ένταξής τους στην ελληνική αγορά εργασίας.

5.1 Τα επιμέρους βήματα της μετα-ανάλυσης: στατιστική και οικονομετρική προσέγγιση

Συνοπτικά, στα επιμέρους βήματα της μετά-ανάλυσης, από την πλευρά της στατιστικής και οικονομετρικής προσέγγισης, μπορούν να καταγραφούν τα εξής:

- Εντοπισμός ερευνητικών μελετών χρησιμοποιώντας ένα καθορισμένο πρωτόκολλο (κριτήρια, quality scores, στάθμιση βαρύτητας).
- Στατιστικός έλεγχος της ετερογένειας των μελετών και διερεύνηση των παραγόντων που την προκαλούν.
- Έλεγχος μεταβλητών (συνεχείς, binary, survival) και επιλογή κατάλληλου οικονομετρικού υποδείγματος (Logit, probit, hazard κ.λπ.).
- Στατιστικοί έλεγχοι υποθέσεων και οικονομετρική εκτίμηση εναλλακτικών υποδειγμάτων.
- Publication Bias: Δημοσιευμένες μελέτες είναι πιο πιθανόν να καταλήγουν σε μία θετική επίδραση (Easterbrook et al., 1991, Stanley, 2005; Glaeser, 2006).
- Στατιστική αξιολόγηση αποτελεσμάτων για την συνολική εκτίμηση της υπο διερεύνηση υπόθεσης.
- Αναλύσεις ευαισθησίας αποτελεσμάτων.

Η εφαρμογή των επιμέρους αυτών βημάτων από την παρούσα μελέτη προχωράει με την επιλογή των ερευνητικών υποθέσεων των διαθέσιμων μελετών για την Ελλάδα οι οποίες θα ελεγχθούν στατιστικά και ενδεχομένως οικονομετρικά. Αυτές οι υποθέσεις μαζί με τον αριθμό των μελετών που αξιοποιήθηκαν για την κάθε μία από αυτές, με στόχο τη διερεύνηση της συμβολής των μεταναστών στην ελληνική οικονομία και της ένταξής τους στην αγορά εργασίας, παρουσιάζονται στον παρακάτω Πίνακα 1.

α. Στατιστικός έλεγχος της ετερογένειας

Οι έννοιες της ομοιογένειας και ετερογένειας (homogeneity, heterogeneity) περιγράφουν το βαθμό της μεταβλητότητας μεταξύ των επιμέρους μελετών σε μια ομάδα μελετών. Κάποια διαφοροποίηση μεταξύ των ευρημάτων των μελετών είναι αναμενόμενη (δείγμα, τεχνικές κ.λπ.). Η ετερογένεια των μελετών μπορεί να αφορά το γεγονός ότι τα αποτελέσματα των μελετών είναι προς διαφορετικές κατευθύνσεις ή ότι τα αποτελέσματα των μελετών είναι στην ίδια κατεύθυνση αλλά διαφορετικού μεγέθους. Είναι ίσως σκόπιμο να συνδυάσει κανείς τα αποτελέσματα από ένα ομοιογενές σύνολο μελετών.

Η στατιστική Q χρησιμοποιείται συχνά για τον έλεγχο της ομοιογένειας του δείγματος των επιμέρους μελετών και ειδικότερα για τον έλεγχο των υποθέσεων:

H_0 : Όλες οι μελέτες δείχνουν ίδια αποτελέσματα

H_1 : Τουλάχιστον μία μελέτη με διαφορετικά αποτελέσματα

$$Q = \sum_{i=1}^k w_i (T_i - \bar{T})^2$$

Όπου, k είναι αριθμός των διαθέσιμων μελετών, T_i το αποτέλεσμα της i μελέτης και w_i ο συντελεστής στάθμισης της i μελέτης. Η στατιστική Q ακολουθεί Chi-square κατανομή με $(k-1)$ βαθμούς ελευθερίας και συνεπώς μεγάλη τιμή του Q (μικρή p -value) δείχνει ετερογένεια μεταξύ των μελετών.

Από τους ελέγχους που έγιναν για όλες σχεδόν τις υποθέσεις (1) έως (9) τον Πίνακα 1 διαπιστώθηκε η σχετική ομοιογένεια των διαθέσιμων μελετών. Μοναδική οριακή εξαίρεση η υπόθεση (9) «είναι χαμηλότερα τα ποσοστά ανεργίας των μεταναστών έναντι των γηγενών;» για την οποία ο σχετικός έλεγχος έδειξε κάποια ανομοιογένεια η οποία έχει προφανώς σχέση με την περίοδο της τρέχουσας κρίσης.

β. Απλός στατιστικός έλεγχος των υποθέσεων

Από την εφαρμογή απλουστευμένων στατιστικών ελέγχων των ερευνητικών υποθέσεων (1) έως (9) που εξετάστηκαν προέκυψε η στατιστικά ισχυρή (θετική απάντηση) ισχύς όλων σχεδόν των ερευνητικών υποθέσεων (p -value μικρότερα του 0.05). Μοναδική πιθανή εξαίρεση η υπόθεση (5) «Η νομιμοποίηση των μεταναστών έχει θετικές επιπτώσεις στην ελληνική αγορά εργασίας;» για την οποία η αντίστοιχη τιμή του p -value ήταν 0.291 και κατά συνέπεια δεν είναι στατιστικά βέβαιον κατά πόσο η νομιμοποίηση των μεταναστών στην Ελλάδα είχε θετικές επιπτώσεις στην αγορά εργασίας.

γ. Οικονομετρική εκτίμηση εναλλακτικών υποδειγμάτων (Multivariate Models)

Οι σύγχρονες τεχνικές της μετα-ανάλυσης αξιοποιούν την εκτίμηση εναλλακτικών οικονομετρικών υποδειγμάτων. Τα Fixed effects οικονομετρικά υποδείγματα λαμβάνουν υπόψη τους στην ανάλυσή τη μεταβλητότητα που υπάρχει εντός των μελετών για τις οποίες γίνεται η υπόθεση ότι χρησιμοποιούν ίδιες μεθόδους και επιμέρους παραμέτρους και έτσι θα πρέπει να καταλήγουν στα ίδια αποτελέσματα. Οι όποιες διαφορές μπορούν να αποδοθούν μόνο στις διαφορές της διακύμανσης εντός του πλαισίου της κάθε μελέτης. Με τη χρήση ενός τέτοιου μοντέλου, ο ερευνητής απαντά στο ερώτημα: «Μήπως η συγκεκριμένη παράμετρος επιδρά θετικά κατά μέσο όρο με βάση τις διαθέσιμες μελέτες;» Από την άλλη πλευρά τα Random effects υποδείγματα λαμβάνουν υπόψη τους τη μεταβλητότητα που υπάρχει τόσο μεταξύ των μελετών όσο και εντός αυτών. Η υπόθεση που γίνεται είναι ότι οι μελέτες είναι ένα τυχαίο δείγμα από το σύνολο όλων των δυνατών μελετών.

Τα δύο προηγούμενα οικονομετρικά υποδείγματα (Fixed-Random) μπορούν να δώσουν διαφορετικές απαντήσεις, ακόμα και αντιφατικά αποτελέσματα. Συνήθως, όμως, οι απαντήσεις που δίνονται από αυτές τις διαφορετικές μορφές μοντελοποιήσεων είναι παρόμοιες ενώ συνήθως οι διαφορές προκύπτουν όταν οι μελέτες δεν είναι ομοιογενείς.³

Πίνακας 1. Στατιστικός έλεγχος ερευνητικών υποθέσεων: απλή προσέγγιση

Ερευνητικές υποθέσεις	Αριθμ. μελετών	Μελέτες που καταλήγουν σε θετική απάντηση	p-value
(1) Είναι θετική η συμβολή των μεταναστών στη γεωργική και την ευρύτερη οικονομική ανάπτυξη της ελληνικής υπαίθρου;	15	13	0.004
(2) Οι μετανάστες δεν υποκαθιστούν γηγενείς εργαζόμενους στην αγορά εργασίας;	14	11	0.029
(3) Είναι θετική η συμβολή των μεταναστών στους δημογραφικούς δείκτες της χώρας;	8	7	0.035
(4) Είναι θετική η συμβολή των μεταναστών στην ελληνική οικονομία;	10	9	0.011
(5) Η νομιμοποίηση των μεταναστών έχει θετικές επιπτώσεις στην ελληνική αγορά εργασίας;	13	8	0.291
(6) Οι Έλληνες αμείβονται καλύτερα για την ίδια εργασία έναντι των μεταναστών;	15	15	0.000
(7) Υπάρχει σημαντικό πρόβλημα ανασφάλιστης εργασίας των μεταναστών και πρόσβασης στις σχετικές υπηρεσίες;	13	11	0.011
(8) Είναι υψηλότερα τα ποσοστά απασχόλησης των μεταναστών έναντι των γηγενών;	8	8	0.004
(9) Είναι χαμηλότερα τα ποσοστά ανεργίας των μεταναστών έναντι των γηγενών;	7	6	0.062

Όταν υπάρχει σημαντική ετερογένεια, η μεταξύ των μελετών διακύμανση γίνεται μεγαλύτερη από ότι στο εσωτερικό των μελετών, και οι μελέτες με διαφορετικό μέγεθος δείγματος λαμβάνουν σχετικά παρόμοια βαρύτητα. Όταν υπάρχει ομοιογένεια, το μέγεθος του δείγματος κυριαρχεί, και τα δύο μοντέλα δίνουν παρόμοια αποτελέσματα. Επομένως τα μοντέλα των τυχαίων επιδράσεων είναι πιο «συντηρητικά» και δημιουργούν ένα ευρύτερο διάστημα εμπιστοσύνης. Έτσι, ένα μοντέλο τυχαίων επιδράσεων είναι λιγότερο πιθανό να παρουσιάσει σημαντική επίδραση μιας παραμέτρου/ μεταβλητής από ό, τι ένα μοντέλο σταθερών επιδράσεων. Σε γενικές γραμμές, αν οι μελέτες είναι ομοιογενείς, είναι προτιμότερο να χρησιμοποιείται στην μετα-ανάλυση ένα μοντέλο σταθερών επιδράσεων (Fixed effects). Εάν οι μελέτες είναι ετερογενείς, θα πρέπει πρώτα να αναρωτηθεί κανείς γιατί κάτι τέτοιο συμβαίνει, και είναι πιο δόκιμο να γίνει μια ανάλυση τυχαίων επιπτώσεων για όλες τις μελέτες. Ωστόσο μπορεί να είναι καλύτερο να γίνει ομαδοποίηση των μελετών σε ομοιογενείς υποομάδες και στη συνέχεια να εκτιμηθεί ένα υπόδειγμα σταθερών επιδράσεων για κάθε υποομάδα και να αναλυθούν στη συνέχεια όλα τα αποτελέσματα.

Στους παρακάτω Πίνακες 2 και 3 παρουσιάζονται οι μεταβλητές και τα αποτελέσματα της οικονομετρικής εκτίμησης υποδείγματος Logit για τον έλεγχο της (1) υπόθεσης εργασίας των δι-αθέσιμων μελετών. Ειδικότερα εκτιμήθηκε η πιθανότητα θετικής συμβολής των μεταναστών στη γεωργική και την ευρύτερη οικονομική ανάπτυξη της ελληνικής υπαίθρου.⁴

Πίνακας 2. Μεταβλητές που επιλέχθηκαν στην οικονομετρική εκτίμηση των υποδειγμάτων Logit της μετά-ανάλυσης

Όνομα μεταβλητής	Περιγραφή μεταβλητής	Min	Max	Mean	Std.Dev.
Contribution	Βαθμός συμβολής	1	5	3.27	1.22
Binary	Συμβάλλει: ΝΑΙ/ΟΧΙ	0	1	0.73	0.46
weight	Στάθμιση	3	4.6	3.99	0.54
Publication	Άρθρο σε περιοδικό με κριτές	0	1	0.40	0.51
Language	Γλώσσα	0	1	0.33	0.49
Year_publication	Έτος δημοσίευσης	1996	2012	2007	4.88
Quantity	Ποσοτική/μεικτή μελέτη	0	1	0.60	0.51
Primary_collection	Πρωτογενής συλλογή στοιχείων	0	1	0.87	0.35
Secondary	Δευτερογενής επεξεργασία	0	1	0.40	0.51
Year_Survey	Έτος έρευνας πεδίου	1996	2008	2004	3.25
Sample	Μέγεθος δείγματος	127	6530	811.27	1632.32
Sample_design	Τεχνική δειγματοληψίας	1	3	2.13	0.74
main	Κύρια θεματική	0	1	0.53	0.52
Statistical_proc	Προχωρημένη στατιστική τεχνική	0	1	0.33	0.49
Design1	Panel σχεδιασμός δείγματος	0	1	0.20	0.41
Design2	Τυχαία απλή δειγματοληψία	0	1	0.47	0.52
Design3	Τεχνική χιονοστιβάδας	0	1	0.33	0.49

Από την ανάλυση των αποτελεσμάτων των οικονομετρικών εκτιμήσεων της meta-analysis προέκυψαν τα εξής συμπεράσματα:

- Αξιοποιήθηκαν εναλλακτικά υποδείγματα Logit και Order Probit για να εκτιμηθεί η σχέση μεταξύ της παρατηρούμενης επίδρασης των μεταναστών και τα βασικά χαρακτηριστικά των επιμέρους μελετών, όπως είναι η γλώσσα, η μεθοδολογία, η περίοδος της έρευνας, το μέγεθος του δείγματος, η στατιστική τεχνική κ.ά.
- Δεν προκύπτει από τις εκτιμήσεις Publication Bias. Ο συντελεστής της σχετικής μεταβλητής (Publication) σε όλες τις περιπτώσεις δεν ήταν στατιστικά σημαντικός.
- Η επίδραση της μετανάστευσης στην ελληνική αγορά εργασίας και την οικονομία είναι ισχυρή και ανεξάρτητη από τα χαρακτηριστικά των επιμέρους μελετών. Οι εκτιμώμενοι συντελεστές των υποδειγμάτων είναι συνήθως μη στατιστικά σημαντικοί.
- Το πολύ μικρό μέγεθος του δείγματος ήταν μάλλον καθοριστικό ως προς την στατιστική σημαντικότητα των ευρημάτων.

Πίνακας 3. Οικονομετρική εκτίμηση υποδείγματος Logit: Εκτίμηση πιθανότητας θετικής συμβολής των μεταναστών στη γεωργική και την ευρύτερη οικονομική ανάπτυξη της ελληνικής υπαίθρου

Μεταβλητές	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Publication	23.88	12395.23	0.00	1	0.998	2347
Year_Survey	0.68	0.53	1.62	1	0.203	1.968
Quantity	-1.20	2.75	0.19	1	0.663	0.302
Primary_colection	-24.27	22303.81	0.00	1	0.999	0.000
main	2.55	3.03	0.71	1	0.401	12.803
Statistical_proc	-1.67	3.08	0.29	1	0.588	0.189
Constant	-1332.8	22329.1	0.00	1	0.952	0.000

Variable(s) entered: Publication, Year_Survey, Quantity, Primary_colection, main, Statistical_proc.

δ. Ανάλυση ευαισθησίας αποτελεσμάτων μετα-ανάλυσης

Επισημαίνετε, τέλος, ότι η «ανάλυση ευαισθησίας» των αποτελεσμάτων είναι απαραίτητη στη μετα-ανάλυση. Αρκετά επιλογές της διαδικασίας μετα-ανάλυσης μπορεί να αλλάξουν για να εκτιμηθεί η αξιοπιστία των αποτελεσμάτων.

Μεταξύ των παραμέτρων αυτών έγιναν από την μελέτη:

- Τροποποίηση των κριτηρίων ένταξης των μελετών στην ανάλυση.
- Εκτίμηση βαρύτητας μελετών ανάλογα με την ποιότητα της κάθε μελέτης (weighting) και αξιοποίηση των σταθμίσεων αυτών στην οικονομετρική εκτίμηση.
- Εναλλακτικές τεχνικές και τιμές Imputation (missing values) για τις τιμές μεταβλητών που δεν ήταν διαθέσιμες.
- Έλεγχος σταθερότητα ως προς τον αριθμό των μελετών με σταδιακή ένταξη μελετών στην ανάλυση.
- Εκτιμήθηκαν εναλλακτικά οικονομετρικά υποδείγματα (Logit, Probit κ.ά.).

Κανένας από τους προηγούμενους ελέγχους δεν διαφοροποίησε τα αποτελέσματα της παρούσας μετά-ανάλυσης.

6. Συμπεράσματα και προτάσεις πολιτικής

Στη διάρκεια των τελευταίων δεκαετιών σημαντικός αριθμός εμπειρικών μελετών επιχειρεί να διερευνήσει τις οικονομικές επιπτώσεις της μετανάστευσης στην ελληνική οικονομία και κοινωνία. Ωστόσο, δεν είναι εύκολο να γίνουν αξιόπιστες συγκρίσεις μεταξύ των ευρημάτων των μελετών αυτών, λόγω των μεγάλων διαφορών στα πρωτογενή δεδομένα που χρησιμοποιούν, τη μεθοδολογία και το σχεδιασμό τους. Η παρούσα μελέτη προσπαθεί να συνθέσει τα συμπεράσματα της διαθέσιμης εμπειρικής βιβλιογραφίας μέσω της τεχνικής της μετά-ανάλυσης, προκειμένου να διαπιστώσει εάν αυτά καταλήγουν σε παρόμοιες διαπιστώσεις και κατά πόσον οι διαφορές στα αποτελέσματα μεταξύ των μελετών αυτών μπορεί να ερμηνευθούν από τα επιμέρους χαρακτηριστικά της κάθε μελέτης, όπως είναι η μεθοδολογία, η περίοδος της έρευνας, ο σχεδιασμός της, το έτος δημοσίευσης, κ.ά. Παρόλο που το δείγμα των διαθέσιμων μελετών οι οποίες θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν για τη μετά-ανάλυση είναι εξαιρετικά περιορισμένο λόγω της ετερογένειας όσον αφορά τις επιμέρους προσεγγίσεις, η μελέτη καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η συμβολή των μεταναστών στην οικονομική ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας, τους μισθούς και την απασχόληση είναι θετική. Με άλλα λόγια, η επίδραση της μετανάστευσης στην ελληνική αγορά εργασίας και την οικονομία είναι ισχυρή και ανεξάρτητη από τα χαρακτηριστικά των επιμέρους μελετών που χρησιμοποιήθηκαν στη μετα-ανάλυση, καθώς οι εκτιμώμενοι συντελεστές των οικονομετρικών υποδειγμάτων τύπου probit και order probit που εκτιμήθηκαν ήταν συνήθως μη στατιστικά σημαντικοί. Το πολύ μικρό μέγεθος του δείγματος ήταν μάλλον καθοριστικό ως προς τη στατιστική σημαντικότητα των ευρημάτων.

Η κοινωνική ένταξη των μεταναστών πρέπει να αποτελεί βασικό μέλημα των κρατών καθώς οι επιδράσεις στις τοπικές κοινωνίες είναι ιδιαίτερα σημαντικές. Είναι σε μεγάλο βαθμό ευθύνη της χώρας υποδοχής η οποία ορίζει το θεσμικό πλαίσιο για τις μεταναστευτικές εισροές, χαράζει στρατηγικές και αναπτύσσει πολιτικές που οδηγούν στην τοποθέτησή τους μέσα στην κοινωνία. Ασφαλώς οι πολιτικές και στρατηγικές της χώρας υποδοχής που οδηγούν στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών είναι συνάρτηση του επιπέδου κοινωνικής και πολιτικής οργάνωσης, του συστήματος κοινωνικών αξιών, των πολιτισμικών προτύπων και των ιδεολογικών αντιλήψεων για τη θέση που έχουν στο παγκόσμιο σύστημα (Κασιμάτη, 2009).⁵

Το βασικό κανάλι κοινωνικής ένταξης των μεταναστών στην Ελλάδα είναι η ένταξη τους στην ελληνική αγορά εργασίας. Αυτή η ένταξη συναρτάται άμεσα με τον τρόπο εισόδου στη χώρα μας (νόμιμος ή μη), τη μεταναστευτική διαδικασία (μόνοι τους ή με την οικογένεια), το χρόνο παραμονής τους στη χώρα υποδοχής το κράμα ατομικών και κοινωνικών χαρακτηριστικών τους, αλλά και από τη μεταναστευτική στρατηγική που εκφράζεται με το θεσμικό πλαίσιο και κυρίως από τις συνθήκες που επικρατούν στην αγορά εργασίας. Ειδικότερα, αν η μετανάστευση είναι νόμιμη τότε συνήθως οι μετανάστες έχουν ασφαλιστική κάλυψη και διεκδικούν σε κάποιο βαθμό τα εργασιακά τους δικαιώματα αλλά και η εργοδοσία λειτουργεί συνήθως στα νόμιμα πλαίσια (ύψος αμοιβών, δώρα, ωράριο, ασφαλιστική κάλυψη). Όσο ο χρόνος παραμονής στη χώρα μας επιμηκύνεται τόσο καλύτερη προσαρμογή έχουν οι μετανάστες στην αγορά εργασίας γιατί γνωρίζουν το εργασιακό περιβάλλον και αναπτύσσουν δίκτυα επικοινωνίας.

Είναι γεγονός ότι η χώρα μας δεν έχει ακόμη αναπτύξει μια μακροχρόνια και βιώσιμη μεταναστευτική πολιτική ούτε έχει εφαρμόσει ένα σταθερό και επίσημο σύστημα υποδοχής και καταγραφής των μεταναστών. Είναι προφανές ότι η μεταναστευτική πολιτική θα πρέπει να αναγνωρίζει τη θετική συμβολή των μεταναστών στην ελληνική οικονομία όπως αυτή προκύπτει από τις περισσότερες διαθέσιμες μελέτες καθώς και από την παρούσα μελέτη με την βοήθεια της μετά-ανάλυσης.

Ταυτόχρονα όμως, επειδή δημιουργούνται σημαντικές αναδιανεμητικές επιδράσεις, θα πρέπει οι ασκούντες την οικονομική πολιτική να λαμβάνουν πρόνοια για τις ομάδες που πλήττονται. Οι ομάδες αυτές εντοπίζονται κυρίως στα φτωχά ελληνικά νοικοκυριά, τα μέλη των οποίων έχοντας τις ίδιες δεξιότητες με τους μετανάστες διεκδικούν τις ίδιες θέσεις εργασίας. Αξίζει ωστόσο να επισημανθεί ότι η εισροή νέων μεταναστών τα τελευταία έτη, φαίνεται ότι δυσχεραίνει τη σχετική θέση κυρίως των παλαιότερων μεταναστών που είχαν εισρεύσει στην χώρα κατά την δεκαετία του 1990.

Η νομιμοποίηση του μεταναστευτικού πληθυσμού στην Ελλάδα πρέπει να επιδιωχθεί παράλληλα με ευρύτερες προσπάθειες για την επισημοποίηση μεγαλύτερου τμήματος της οικονομικής δραστηριότητας της χώρας και με ολοκληρωμένες πολιτικές για την προώθηση της κοινωνικής συνοχής και της κοινωνικής ένταξης. Το βασικό κανάλι κοινωνικής ένταξης είναι η ένταξη των μεταναστών στην ελληνική αγορά εργασίας, ενώ σημαντικό ρόλο παίζει η πρόσβασή τους στις υπηρεσίες (κοινωνική ασφάλιση, υγεία, εκπαίδευση κ.λπ.), αλλά και ο βαθμός επικοινωνίας και οι συναναστροφές τους με το γηγενή πληθυσμό. Η καταγωγή των μεταναστών επηρεάζει την κοινωνική τους ένταξη και την αποδοχή από πλευράς του γηγενή πληθυσμού. Η ηλικία και το επίπεδο εκπαίδευσης δε φαίνεται να αποτελούν σημαντικούς παράγοντες για την κοινωνική τους ένταξη (δεδομένων ότι μεταναστεύουν σε παραγωγικές ηλικίες και διοχετεύονται κυρίως για απασχόληση στα ιδιωτικά νοικοκυριά), ενώ, αντίθετα, σημαντικό ρόλο παίζουν ο τρόπος εισόδου στην Ελλάδα, η μεταναστευτική διαδικασία (μόνες ή με την οικογένεια) και ο χρόνος παραμονής. Το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας δεν είναι επιτυχές στη λειτουργία του ως αποτελεσματικός μηχανισμός κοινωνικής ένταξης. Αντίθετα επιχειρησιακές αδυναμίες είναι ολοένα και πιο σοβαρές, ιδιαίτερα σε σχέση με τα μέλη των ομάδων μεταναστών.

Η μετανάστευση αναμφίβολα θα παραμείνει αναπόσπαστο χαρακτηριστικό της διεθνούς οικονομίας, ενώ θεωρείται ότι θα αποτελέσει σημαντική στρατηγική οικονομικής ανάπτυξης και ανταγωνιστικότητας ιδίως στην ΕΕ, επειδή οι περισσότερες χώρες-μέλη της αντιμετωπίζουν όχι μόνο οικονομικές αλλά και δημογραφικές προκλήσεις που προκύπτουν από τη γήρανση των πληθυσμών τους. Για να αποτελέσει στρατηγική ανάπτυξης για την Ελλάδα, πρέπει πρώτα να τεθούν υπό έλεγχο οι μεταναστευτικές ροές και να προσαρμοστεί η μετανάστευση στις ανάγκες της αγοράς εργασίας, ώστε να αξιοποιηθεί προς όφελος της εθνικής οικονομίας.

Σημειώσεις

* Το άρθρο απηχεί τις απόψεις του συγγραφέα και όχι κατ' ανάγκη της Τράπεζας της Ελλάδος.

1. Οι Heckman et al. (1999) συνοψίζουν στην ανάλυσή τους περίπου 75 μικρο-οικονομειακές μελέτες αξιολόγησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από τις ΗΠΑ και άλλες χώρες. Οι Greenberg et al. (2003) συμπεριλαμβάνουν στην ανάλυσή τους 31 αξιολογήσεις προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την κυβέρνηση των ΗΠΑ για τα μειονεκτούντα άτομα, ενώ η πιο πρόσφατη μελέτη των των Card, Klune and Weber (2010) ταξινομεί 199 επιπτώσεις προγραμμάτων από 97 μελέτες που διεξήχθησαν μεταξύ 1995 και 2007 σε διάφορες χώρες.
2. Η συγκέντρωση και συστηματική επισκόπηση των μελετών για την μετανάστευση στην Ελλάδα έγινε στα πλαίσια του Έργου με τίτλο: «Μετα-ανάλυση των ερευνών που έχουν διεξαχθεί για τη μετανάστευση σε σημαντικά και σχετικά με την ένταξη πεδία (υγεία, κοινωνική ασφάλιση, εργασία, εκπαίδευση κ.λπ.)» που υλοποιήθηκε το 2013 από το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (Ε.Κ.Κ.Ε.) και την INTRAWAY Ε.Π.Ε., στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης

Υψηκών Τρίτων Χωρών (Έργο 2.1.β/11 του Ετήσιου Προγράμματος 2011). Αντικείμενο του Έργου ήταν ο εντοπισμός πηγών δεδομένων, η συστηματική ανασκόπηση, η κωδικοποίηση, σύνθεση, ερμηνεία και μετακριτική προσέγγιση των ποσοτικών και ποιοτικών εμπειρικών ερευνών που έχουν ως αντικείμενο μελέτης τη διαδικασία ενσωμάτωσης των Υψηκών Τρίτων Χωρών (Υ.Τ.Χ.) στην ελληνική κοινωνία από τις αρχές της δεκαετίας του '90 μέχρι και σήμερα. Στο πλαίσιο του Έργου καλύφθηκαν όλες οι διαστάσεις της ένταξης (αγορά εργασίας, στέγαση, εκπαίδευση, υγεία και πρόνοια, κοινωνική ασφάλιση, κοινωνική και πολιτική συμμετοχή).

Αναλυτικά για το Έργο βλ. <http://www.ekke.gr/projects/metanalysis/>.

Για αναζήτηση όλων των διαθέσιμων μελετών βλ. <http://www.ekke.gr/projects/metanalysis/search.php>.

3. Σε μια σύγκριση 22 μετα-αναλύσεων, τα Random και Fixed effects μοντέλα έδωσαν την ίδια απάντηση για τις 19 από αυτές. Σε 3 περιπτώσεις, το μοντέλο των σταθερών επιδράσεων έδωσε στατιστικά σημαντικά αποτελέσματα, ενώ με βάση το μοντέλο των τυχαίων επιδράσεων αυτά δεν ήταν στατιστικά σημαντικά (Petitti 1989, σελ. 94).
4. Στην οικονομετρική εκτίμηση του υποδείγματος Logit για τον έλεγχο της υπόθεσης (1) με την τεχνική της μετα-ανάλυσης αξιοποιήθηκαν τα αποτελέσματα των μελετών Charalambos, 2010, Kasimis and Papadopoulos, 2008, Kasimis, Papadopoulos and Pappas, 2010, Labrianidis and Sykas, 2009, Papadopoulos, 2009, Γιδαράκου, Καζακόπουλος και Λαγογιάννη, 2012, Ζωγραφάκης, Κόντης και Μητράκος, 2009, Ζωγραφάκης και Μητράκος, 2011, Καρασαββόγλου, 1997, Καρασαββόγλου, Μαδντινός, Νικολαΐδης και Κατσορίδης, 1996, Κασίμης, 2008, Κασίμης, Ζακοπούλου και Παπαδόπουλος, 2003, Λαμπριανίδης και Σύκας, 2012, Μαρούκνης, 2010, Συκάς, 2008, Χλέτσος, Κόλλιας, Συρακούλης και Παλαιολόγου, 2005.
5. Για παράδειγμα η Γερμανία της μεταπολεμικής περιόδου δέχτηκε πολλούς μετανάστες προκειμένου το συσσωρευμένο κεφάλαιό της να μετατραπεί σε παραγωγική επένδυση. Ωστόσο επιθυμούσε την οικονομική μόνο ένταξη των μεταναστών και όχι και την κοινωνική, γι αυτό το θεσμικό πλαίσιο τους αντιμετώπιζε ως φιλοξενούμενο ή προσωρινό εργατικό δυναμικό (Κασιμάτη 2006).

Βιβλιογραφικές Αναφορές

- Betcherman G., M. Godfrey, O. S. Puerto, F. Rother, A. Stavreska, (2007), *Global Inventory of Interventions to Support Young Workers: Synthesis Report*, Washington, D.C.: World Bank.
- Card D., J. Kluve, A. Weber, (2010), 'Active labour market policy evaluations: a meta-analysis', *The Economic Journal*, 120 (November).
- Cashmore E., (1994), *Dictionary of Race and Ethnic Relations*, 3rd edition, London.
- Charalambos K., (2010), Socio-demographic imbalances in rural Europe and international mobility to rural areas: the case of Greece, *Przeglad Socjologiczny* vol.59, 57-77.
- Cooper H., L. Hedges, (1994), *The Handbook of Research Synthesis*, (eds.) New York, Russel Sage Foundation.
- Easterbrook, P., Berlin A., Gopalan R., D. Matthews, (1991), 'Publication bias in clinical research', *Lancet*, vol. 337, pp. 867-72.
- Glaeser E., (2006), *Research Incentives and Empirical Methods*, NBER Technical Working Paper No 329.

- Greenberg D., Michalopoulos C., P. Robins, (2003), 'A meta-analysis of government-sponsored training programs', *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 57, pp. 31-53.
- Harris Cooper, Larry V. Hedges, (1994), *The Handbook of Research Synthesis*, Russell Sage Foundation, New York.
- Heckman J., Lalonde R., J. Smith, (1999), 'The economics and econometrics of active labour market programs', in O. Ashenfelter and D. Card eds, *Handbook of Labour Economics*, Volume 3A, Amsterdam and New York: Elsevier, pp. 1865-2095.
- Hedges, Larry V., Ingram Olkin, (1985), *Statistical Methods for Meta-Analysis*, New York: Academic Press.
- Kasimis C., Papadopoulos A. G., (2008), *The occupational structure and mobility of migrants in the Greek rural labour markets*, World Congress of rural sociology.
- Kasimis C., Papadopoulos A. G., Pappas C., (2010), Gaining from Rural Migrants: Migrant Employment Strategies and Socioeconomic implications for Rural Labour Markets, *Special Issue on Mobilities and Ruralities*, 258-276.
- Labrianidis, L. and Sykas, Th., (2009), Migrants, Economic Mobility and Socio-Economic Change in Rural Areas: The Case of Greece, *European Urban and Regional Studies*, 237-256.
- Levitass R., (2004), «Η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού και η νέα Ντυκερμιακή Ηγεμονία» στο: Πετμεζίδου Μ. - Παπαθεοδώρου Χ. (επιμ.), *Φτώχεια και Κοινωνικός Αποκλεισμός*, Επιστημονική Εταιρεία Κοινωνικής Πολιτικής, εκδ. Εξάντας.
- Longhi S., Nijkamp, P. and J., Poot, (2005b), 'The Fallacy of 'Job Robbing': A Meta-analysis of Estimates of the Effect of Immigration on Employment', *Journal of Migration and Refugee Issues* 1(4), pp 131-152.
- Longhi S., Nijkamp. P., J. Poot, (2005a), 'A Meta-Analytic Assessment of the Effect of Immigration on Wages', *Journal of Economic Surveys* 19(3), pp 451-477.
- Longhi S., P. Nijkamp, J. Poot, (2008), 'Meta-analysis of empirical evidence on the labour market impacts of immigration', *Région et Développement*, No 27, pp 161-191.
- Matthias Egger, George Davey Smith, Douglas G. Altman, (2001), *Systematic Reviews in Health Care – Meta-analysis in context*, BMJ Publishing Group.
- Morton Hunt, (1997), *How Science Takes Stock – The Story of Meta-Analysis*, Russell Sage Foundation, New York.
- Papadopoulos A., (2009), "Begin from the bottom and move up": Social Mobility of Immigrant Labour in Rural Greece, *Méditerranée*, 25-39.
- Puerto O., (2007), 'Labor Market Impact on Youth: A metaanalysis of the Youth Employment Inventory', background paper for the World Bank's 2007 Youth Employment Inventory, Social Protection and Labor Unit of the Human Development Network.
- Richard J. Light, David B. Pillemer, (1984), *Summing Up – The Science of Reviewing Research*, Harvard University Press.
- Stanley, T., (2005), 'Beyond Publication Bias', *Journal of Economic Surveys*, 19(3), pp 309-345.
- Γιδαράκου Ι., Καζακόπουλος Λ., Λαγογιάννη Ο., (2012), Οικονομική και κοινωνική συσσώματωση των οικονομιών μεταναστών- Αποτελέσματα εμπειρικής έρευνας στις

περιοχές της Καρδίτσας και της Ιεράπετρας, Μετανάστες στην Ελλάδα-Απασχόληση και ένταξη στις τοπικές κοινωνίες, 253-288.

Ζωγραφάκης Στ., Κόντης Α., Μητράκος Θ., (2009), *Τα βήματα των μεταναστών στην ελληνική οικονομία*.

Ζωγραφάκης Στ., Μητράκος Θ., (2011), **Οικονομικές Επιδράσεις Αλλοδαπού Πληθυσμού: Παρόν και Μέλλον**.

Καρασαββόγλου Α. Γ., (1997), Μετανάστευση και περιφερειακές αγορές εργασίας- Η περίπτωση της εγκατάστασης γυναικείου εργατικού δυναμικού στο νομό Ξάνθης, Κοινωνία των 2/3: διαστάσεις του σύγχρονου κοινωνικού προβλήματος: διεθνές συνέδριο, 677-688.

Καρασαββόγλου Α., Μαδντινός Δ., Νικολαΐδης Μ., Κατσορίδας Α., (1996), *Ξένοι εργάτες στο Νομό Καβάλας*.

Κασιμάτη Κ., (2006), «Η ένταξη των Αλβανών Μεταναστών στην Ελληνική Κοινωνία» στο: Μπαγκαβός Χ. - Παπαδοπούλου Δ. (επιμ.), *Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία*, Επιστημονική Εταιρεία Κοινωνικής Πολιτικής. εκδ. Gutenberg.

Κασιμάτη Κ., (2009) 'Η χώρα προέλευσης των μεταναστριών και η κοινωνική τους ένταξη στη Ελλάδα' *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη* 2009 4 (1), 7-25.

Κασίμης Χ., (2008), Ντόπιοι και ξένοι στη σύγχρονη αγροτική Ελλάδα, *Μετανάστευση στην Ελλάδα: εμπειρίες- πολιτικές- προοπτικές*, 192-209.

Κασίμης Χ., Ζακοπούλου Ε., Παπαδόπουλος Α. Γ., (2003), Η συμβολή των μεταναστών στη σύγχρονη οικογενειακή εκμετάλλευση: Μελέτη τριών παραδειγματικών περιοχών, *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 9-38.

Λαμπριανίδης Λ., Σύκας Θ., (2012), *Αλλοδαποί μετανάστες και ελληνική ύπαιθρος: Η περίπτωση των νομών Χαλκιδικής και Πέλλας, Μετανάστες στην Ελλάδα-Απασχόληση και ένταξη στις τοπικές κοινωνίες*, 213-252.

Μαρούκης Θ., (2010), *Οικονομική μετανάστευση στην Ελλάδα*.

Συκάς Θ., (2008), *Αλλοδαποί μετανάστες στις περιοχές της ευρωπαϊκής υπαίθρου: Η περίπτωση της Ελλάδας*.

Χλέτσος Μ., Κόλλιας Χρ., Συρακούλης Κλ., Παλαιολόγου Σ., (2005), *Οικονομικές διαστάσεις της μετανάστευσης. Επιπτώσεις στον αγροτικό τομέα*.

Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών στο πλαίσιο της πολιτικής ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών

Μάρκος Παπακωνσταντής, Δικηγόρος

Migrant Integration Councils and social inclusion policy of third country nationals

Markos Papakonstantis, Lawyer

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Από την πρώτη στιγμή της απόφασης σύστασης και λειτουργίας των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ), που ελήφθη με το Ν. 3852/2010, γνωστός και ως Πρόγραμμα Καλλικράτης, το επίπεδο των προσδοκιών παραγωγής απτών αποτελεσμάτων που θα ενισχύσουν την κοινωνική συνοχή ήταν εξ'αρχής χαμηλό. Και δεν θα μπορούσε να είναι διαφορετικά καθώς η οικονομική κρίση ενίσχυσε την εσωστρέφεια της αμιγούς ελληνικής κοινωνίας και δημιούργησε μια ανασφάλεια στους μετανάστες όχι μόνο λόγω της δυσκολίας πλήρωσης των προϋποθέσεων νόμιμης διαμονής στη χώρα αλλά και λόγω της απουσίας προοπτικής στη χώρα. Η Κεντρική Διοίκηση και η Αυτοδιοίκηση δεν υποστήριξαν το νέο θεσμό με αποτέλεσμα σήμερα να τίθεται εκ των πραγμάτων ζήτημα βιωσιμότητας και σκοπιμότητας ύπαρξης ακόμα και στους δήμους όπου υπολειπεται. Η Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη Πολιτών Τρίτων Χωρών που εκπόνησε το Υπουργείο Εσωτερικών τον Απρίλιο του 2013 αποτελεί σήμερα το μόνο σχέδιο ενίσχυσης της συμμετοχής των μεταναστών στα τοπικά δρώμενα ενισχύοντας, συν τοις άλλοις, και το ρόλο των ΣΕΜ.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών, Πολιτική ένταξης, Κοινωνική συνοχή

ABSTRACT

The introduction of Migrant Integration Councils (MICs) through the Kallikratis bill (Law 3852/2010) created low expectations as to their impact on social cohesion. This comes as no surprise given that the economic crisis has made Greek society more introverted while also creating a sense of insecurity among migrants. The latter comes as a result of the increasing difficulty in accessing the eligibility conditions for acquiring a residence permit, as well as the lack of future prospects. As both central and local government did not support the new institution, its existence is in question even in those municipalities where it still exists (though underperforming). The National Strategy for the social inclusion of third country nationals, published by the Ministry of Interior in April 2013 is currently the only existing blueprint for strengthening the participation of migrants at local level in general and the role of MICs in particular.

KEY WORDS: Migrant Integration Councils, Inclusion policy, Social cohesion

Επικοινωνία: Μάρκος Παπακωνσταντής, Ελευθερίου Βενιζέλου 56, Αθήνα 106 78

Contact: Markos Papakonstantis, 56 Eleftheriou Venizelou str., Athens 106 78

E-mail: papmarkos@yahoo.gr

1. Εισαγωγή

Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) αποτελούν ένα νέο θεσμό στο χώρο της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης ο οποίος κάνει την εμφάνισή του με το νόμο 3852/2010, γνωστός και ως Πρόγραμμα Καλλικράτης.¹ Μαζί με το θεσμό της Δημοτικής Επιτροπής Διαβούλευσης και του Συμπαράστατη του Δημότη και της Επιχείρησης καλούνται να συμβάλουν στην αμεσότερη και αποτελεσματικότερη συμμετοχή του πολίτη στα τοπικά δρώμενα, στη διαβούλευση πριν από τη λήψη αποφάσεων, στη διαφανή άσκηση της εξουσίας και στην αναβάθμιση των δημοτικών θεσμών διακυβέρνησης.²

Η αναφορά της δυνατότητας συμμετοχής των μεταναστών στις τοπικές υποθέσεις δεν είναι νέα. Ο νόμος 3463/2006, γνωστός ως Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, στο άρθρο 214 ορίζει ως υποχρέωση των δημοτικών και των κοινοτικών αρχών να προωθούν την καταγραφή και επίλυση των προβλημάτων και των αναγκών των κατοίκων της γεωγραφικής τους περιφέρειας καθώς και τη διαβούλευση «με τους συλλογικούς κοινωνικούς φορείς και τις ενδιαφερόμενες ομάδες πληθυσμού τόσο κατά την προεργασία εκπόνησης των προγραμμάτων δράσης και των κανονιστικών πράξεων, όσο και κατά τη λήψη αποφάσεων γενικού ενδιαφέροντος».³ Από τη γενική αυτή διατύπωση συνάγεται ότι οι μετανάστες όχι μόνο δεν αποκλείονται από τη συμμετοχή στις τοπικές υποθέσεις αλλά, αντίθετα, θεωρούνται ισότιμοι συνομιλητές με τους Έλληνες δημότες απέναντι στις τοπικές αρχές. Στη συγκεκριμένη διάταξη δε δόθηκε η απαιτούμενη συνέχεια. Η συμμετοχή των μεταναστών στα τοπικά δρώμενα δίχως την εισαγωγή νέων διοικητικών εργαλείων και μεθόδων διοίκησης, δίχως την ενίσχυση του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών, των κοινωνικών οργανώσεων και του εθελοντισμού, δίχως τις απαραίτητες τομές στο αυτοδιοικητικό σύστημα διακυβέρνησης ήταν καταδικασμένη να παραμείνει στα χαρτιά και το εκσυγχρονιστικό αυτό βήμα μετέωρο.

Η πρόβλεψη για τη συγκρότηση και λειτουργία των ΣΕΜ δεν συνιστά καινοτομία της ελληνικής αυτοδιοικητικής οργάνωσης. Ήδη, από τα μέσα της δεκαετίας του '90, ανάλογα συμβουλευτικά όργανα υφίστανται και λειτουργούν σε πολλές ευρωπαϊκές πόλεις με στόχο την ενίσχυση της πολιτικής και κοινωνικής συνοχής των τοπικών κοινωνιών με έντονα διαπολιτισμικά στοιχεία. Συνεπώς, το πρότυπο λειτουργίας υπήρχε και θα μπορούσε, προσαρμοσμένο στα ελληνικά δεδομένα, να μεταφερθεί και να δοκιμαστεί νωρίτερα στη χώρα μας, όταν οι πολιτικές κοινωνικής ένταξης αποτελούσαν ακόμα άγνωστη «λέξη» για την ελληνική Πολιτεία. Ο λόγος για τον οποίο δε συνέβη αυτό έγκειται στην απουσία ενός σαφώς προσδιορισμένου ρόλου των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία. Ειδικότερα, ολόκληρη τη δεκαετία του '90 οι μετανάστες αντιμετωπίζονται κάτι σαν την «εποχιακή γρίπη». Είναι κάτι επώδυνο για το οποίο δεν λαμβάνεται κάποιο προληπτικό ή «θεραπευτικό» μέτρο καθώς είναι βέβαιο ότι θα ολοκληρώσει σύντομα τον κύκλο της. Την πρώτη δεκαετία του 21^{ου} αιώνα αρχίζει να δημιουργείται σταδιακά η αντίληψη ότι τελικά το κακό που μας βρήκε δεν είναι τόσο κακό, αλλά μπορούμε να ζήσουμε και χωρίς αυτό. Οι μετανάστες είναι καλοί μόνο ως φθινό εργατικό δυναμικό και για να συντηρούν τα ασφαλιστικά μας ταμεία. Είναι για πρώτη φορά που τον Οκτώβριο του 2009 η νεοεκλεγείσα κυβέρνηση προσπαθεί να δημιουργήσει ένα ρόλο και να προσδιορίσει τη θέση των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία μέσα από δυο νομοθετήματα: το Ν. 3838/2010⁴ και το Ν. 3852/2010. Με την πρωτοβουλία αυτή προσπαθεί όχι μόνο να ενισχύσει την ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία, αλλά και να απαντήσει στο αίτημα της ενεργούς κοινωνίας των πολιτών και των τοπικών αρχών να αντιμετωπιστούν σε τοπικό επίπεδο θεσμικά ζητήματα που απασχολούν όχι μόνο το γηγενή αλλά και τον αλλοδαπό πληθυσμό της τοπικής κοινωνίας. Παράλληλα, αναγνωρίζεται η σημαντική ευθύνη των δήμων στα ζητήματα

κοινωνικής ένταξης και το γεγονός ότι στο επίπεδο του δήμου διαμορφώνεται κατά πρώτο λόγο η σχέση του αλλοδαπού με την ελληνική κοινωνία και κρίνεται σε μεγάλο βαθμό η επιτυχία ή η αποτυχία αυτής της «κοινωνικοποίησης».

Την επομένη της αλλαγής κυβέρνησης, με τη δυναμική ενός ισχυρού εκλογικού αποτελέσματος,⁵ το ΠΑΣΟΚ σπεύδει να αλλάξει τον αυτοδιοικητικό χάρτη της χώρας και να επιφέρει αλλαγές στη δομή και τη λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, όμως, με το Ν. 3838/2010 δρομολογεί τον «εκσυγχρονισμό» των διατάξεων του νόμου περί ιθαγένειας και αποδίδει το δικαίωμα πολιτικής συμμετοχής των ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών στις εκλογές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.⁶ Η νέα κυβέρνηση θεωρεί την πολιτική αυτή συμμετοχή επιβεβλημένη για τρεις λόγους. Πρώτον, για τον εναρμονισμό της εθνικής νομοθεσίας με τις κατευθύνσεις της «Σύμβασης για τη συμμετοχή αλλοδαπών στη δημόσια ζωή σε τοπικό επίπεδο» σύμφωνα με τις επιταγές του Συμβουλίου της Ευρώπης (05/02/1992).⁷ Δεύτερον, για την υιοθέτηση ενός προβλεπόμενου σε ενωσιακό επίπεδο δικαιώματος συμμετοχής στα τοπικά δρώμενα που συμπεριλαμβάνεται στις κατευθυντήριες αρχές του υπό κατάρτιση Προγράμματος της Στοκχόλμης (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2010).⁸ Τρίτον, για την ανάδειξη του πρωτοποριακού ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην υλοποίηση ενός πρότυπου δημοκρατικής και ανοικτής κοινωνίας καθώς και για την άρση των αποκλεισμών και της περιχαράκωσης σε γκέτο.

Η δημοσίευση του Ν. 3838/2010 προηγήθηκε αυτής του Ν. 3852/2010 για περίπου δύομισή μήνες. Και το γεγονός αυτό δεν μπορεί να χαρακτηριστεί τυχαίο. Το πρώτο χρονικά νομοθέτημα δρομολογεί και ενισχύει το θεσμό των ΣΕΜ που προβλέπεται στο δεύτερο και του προσδίδει μια αυξημένη δυναμική και μια προσδοκία. Τα άρθρα 14 και 17 του Ν. 3838/2010 αναγνωρίζουν για πρώτη φορά το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι σε όσους μετανάστες πληρούν τις προϋποθέσεις που θέτει ο νόμος. Και το δικαίωμα συμμετοχής δεν παραμένει στα χαρτιά ως ένα τυπικό δικαίωμα. Αντιθέτως, ενισχύεται μέσα από το άρθρο 78 του Καλλικράτη το οποίο αναφέρει ως υποχρεωτική τη συμμετοχή στα ΣΕΜ των εκλεγμένων αλλοδαπών δημοτικών συμβούλων⁹ διασφαλίζοντας αφενός στους τελευταίους ένα ρόλο στις τοπικές υποθέσεις, αφετέρου στο σύνολο των συμμετεχόντων αλλοδαπών στην εκλογική διαδικασία την αρχή διαμόρφωσης μιας πολιτικής ταυτότητας.

Στην παρούσα μελέτη θα προσπαθήσουμε να αξιολογήσουμε το θεσμό των ΣΕΜ σύμφωνα με τα δείγματα γραφής τα οποία έχουν παρουσιαστεί ως σήμερα. Για να το πετύχουμε, όμως, αυτό δεν θα αρκестούμε σε ένα σύντομο απολογισμό λειτουργίας, αλλά θα αναζητήσουμε το ρόλο του Συμβουλίου στη διασφάλιση μιας συνέχειας και μιας συνέπειας στη «ροή» της πολιτικής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών. Για να επιχειρήσουμε την αξιολόγηση των ΣΕΜ αρχικά θα αναφερθούμε στη δομή και στη λειτουργία τους, στη συνέχεια στην εξέλιξη της πολιτικής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών στη χώρα και, τέλος, στη θέση των ΣΕΜ στο πλαίσιο της ευρύτερης πολιτικής κοινωνικής ένταξης που εφαρμόζει η Ελληνική Πολιτεία.

2. Η σύσταση των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών

Τα ΣΕΜ αποτελούν ένα συμβουλευτικό όργανο σε επίπεδο δήμου το οποίο συγκροτείται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου προκειμένου να αναλάβει έναν τριπλό ρόλο.¹⁰ Πρώτον, την καταγραφή και τη διερεύνηση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες που κατοικούν μόνιμα και νόμιμα στην περιφέρεια του οικείου δήμου και τα οποία εμποδίζουν την ένταξη

των μεταναστών στην τοπική κοινωνία και την επαφή τους με τις δημόσιες αρχές. Δεύτερον, τη διατύπωση συστάσεων και προτάσεων προς το δημοτικό συμβούλιο για την ανάπτυξη τοπικών δράσεων προώθησης της ομαλής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και την επίλυση των προβλημάτων που αυτοί αντιμετωπίζουν. Τρίτον, τη δημιουργία δομών ώστε ο διάλογος να μην είναι τυχαίος και άτυπος, αλλά συγκεκριμένος και στοχευμένος.¹¹

Σύμφωνα με το άρθρο 78 του Ν. 3852/2010 τα ΣΕΜ αποτελούνται από πέντε έως έντεκα μέλη τα οποία ορίζονται από το οικείο δημοτικό συμβούλιο. Η ενασχόλησή τους με τα θέματα ενίσχυσης της κοινωνικής ένταξης των νόμιμων μεταναστών διασφαλίζεται μέσα από την προβλεπόμενη σύνθεσή τους. Ως μέλη ορίζονται δημοτικοί σύμβουλοι, εκπρόσωποι φορέων μεταναστών,¹² εφόσον η έδρα αυτών βρίσκεται εντός των διοικητικών ορίων του οικείου δήμου, ή εκπρόσωποι που επιλέγονται από την κοινότητα των μεταναστών που κατοικούν μόνιμα στον οικείο δήμο, σύμφωνα με τους όρους που προβλέπει σχετικός κανονισμός που εκδίδει με απόφασή του το δημοτικό συμβούλιο. Παράλληλα, στη σύνθεση πρέπει να περιλαμβάνονται και εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων οι οποίοι αναπτύσσουν εντός της διοικητικής περιφέρειας του δήμου δράση σχετική με τα προβλήματα των μεταναστών. Με την ίδια απόφαση ορισμού των μελών του Συμβουλίου επιλέγεται πρόεδρος ένας εκ των εκλεγμένων δημοτικών συμβούλων, ενώ σε περίπτωση που ένας αλλοδαπός έχει εκλεγεί δημοτικός σύμβουλος ο ορισμός του στο Συμβούλιο καθίσταται υποχρεωτικός. Η συμμετοχή των μελών στο Συμβούλιο είναι τιμητική και άμισθη,¹³ ενώ για τη συγκρότησή του δεν τίθεται προθεσμία από το νόμο.

Από τα προαναφερόμενα στο νόμο θα πρέπει να σταθούμε σε δυο σημεία. Πρώτον, στον καταλυτικό ρόλο του οικείου δημοτικού συμβουλίου στη σύσταση του ΣΕΜ, αφού η συγκρότησή του επαφίεται μάλλον στη διακριτική του ευχέρεια. Δεύτερον, στο γεγονός ότι ο κανονισμός λειτουργίας των ΣΕΜ είναι αποκλειστικό έργο του οικείου δημοτικού συμβουλίου, πράγμα που συνεπάγεται ότι μπορούν να υπάρξουν αποκλίσεις ως προς τον τρόπο λειτουργίας μεταξύ των ΣΕΜ. Από τις δυο προαναφερόμενες επισημάνσεις και από την περιγραφή του άρθρου 78 προκύπτει αναμφισβήτητητα ότι το νομικό πλαίσιο εμφανίζεται πολύ χαλαρό, αφού στην ουσία δεν πρόκειται παρά για κατευθυντήριες αρχές (Αφουξενίδης κα, 2012). Η επιλογή αυτή του Έλληνα νομοθέτη δεν είναι τυχαία. Κάθε δήμος έχει τις ιδιαιτερότητές του, τα δικά του προβλήματα και πλεονεκτήματα, διαφορετική αναλογία ημεδαπού και αλλοδαπού πληθυσμού ενώ και τα μέλη του τελευταίου έχουν σε κάθε τόπο διαφορετική σύνθεση. Συνεπώς, κάθε δημοτική αρχή, στο πλαίσιο των αξόνων που θέτει ο νόμος, έχει την επιλογή να προσαρμόσει το θεσμό στα δεδομένα της και να του δώσει συγκεκριμένες προτεραιότητες. Η ευελιξία αυτή διευκολύνει τη μακροβιότητα (;) του θεσμού και την επιτυχία του έργου του.

3. Η λειτουργία των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών

Η σύσταση, η λειτουργία και το αποτέλεσμα του παραγόμενου έργου των ΣΕΜ, σε όσους δήμους έχουν προβεί στη συγκρότησή τους, βρίσκεται σε συνάρτηση με ενδογενείς και εξωγενείς παράγοντες. Οι παράγοντες αυτοί σχετίζονται με τη βούλησή της δημοτικής αρχής να «τροχοδρομήσει» το νέο θεσμό, τον αριθμό των μεταναστών και τη σύνθεσή του, τη δραστηριοποίηση ή μη τοπικών μεταναστευτικών οργανώσεων, την τοπική γεωμορφία, την τοπική οικονομία και την υλοποιούμενη μεταναστευτική πολιτική της Κεντρικής Διοίκησης.

Σήμερα ο θεσμός των ΣΕΜ δεν μπορεί να θεωρηθεί ως μια από τις μεγάλες επιτυχίες του Καλλικράτη. Υπάρχουν δήμοι που έχουν συγκροτήσει και λειτουργούν ΣΕΜ παράγοντας σημαντικό

έργο. Όμως, αυτό συνιστά την εξαίρεση και συναντάται κυρίως σε κάποια μεγάλα αστικά κέντρα.¹⁴ Οι λόγοι για τους οποίους ο συνολικός απολογισμός λειτουργίας είναι αρνητικός είναι πολλοί.

Πρώτον, σε δήμους που δεν έχουν συγκροτηθεί ΣΕΜ οι δημοτικές αρχές θεωρούν το θέμα αυτό ως μια τυπική υποχρέωση και όχι ως ένα ουσιαστικό βήμα ενίσχυσης του συνόλου της τοπικής κοινωνίας. Επιπλέον, οι δήμοι είναι υποστελεχωμένοι, φορτωμένοι με πλήθος αρμοδιοτήτων και χωρίς πόρους. Οι δημοτικές αρχές αδυνατούν να υποστηρίξουν διοικητικά και οικονομικά το θεσμό ενώ βιώνουν ένα διαρκή φόβο ότι κάθε δράση τους στο πεδίο της μετανάστευσης θα τους καταστήσει υπόλογους στους δημότες. Η συμμετοχή των μεταναστών στα κοινά αποτελεί ταμπού για την ελληνική κοινωνία και η σύγκρουση με την παγιωμένη αυτή αντίληψη συνεπάγεται πολιτικό κόστος το οποίο οι δήμαρχοι δεν επιθυμούν να πληρώσουν.

Δεύτερον, δεν υπάρχουν σε όλους τους δήμους οργανώσεις μεταναστών. Σε όσους λειτουργούν υφίστανται συχνά προβλήματα αντιπροσωπευτικότητας καθώς δεν συμμετέχει η πλειοψηφία των μεταναστών. Πολλές φορές δε, υπάρχουν μεταναστευτικές οργανώσεις με αντικρουόμενα συμφέροντα. Δεν πρέπει να λησμονούμε ότι η ύπαρξη μεταναστευτικών οργανώσεων σε μια περιοχή συνεπάγεται κυρίως την ύπαρξη ενός προβλήματος ή μιας διεκδίκησης. Συμβαίνει, λοιπόν, στην ελληνική περιφέρεια να μην υφίστανται τέτοιες οργανώσεις ελλείψει προβλημάτων στη συμβίωση ημεδαπού με τον αλλοδαπό πληθυσμό.

Τρίτον, υπάρχουν δήμοι που θεωρούν ότι δεν υπάρχουν προβλήματα κοινωνικής ένταξης και συνοχής στην περιοχή τους και η οποιαδήποτε λειτουργία του νέου θεσμού θα χάραζε διακρίσεις εκεί που δεν υπάρχουν.

Τέταρτον, η ανεργία δεν αγγίζει με την ίδια ένταση όλες τις περιοχές της χώρας. Σε περιοχές όπου υπάρχει απασχόληση τα φαινόμενα κοινωνικής διάκρισης δεν είναι έντονα και ο πληθυσμός, αλλογενής και μη, συμβιώνει αρμονικά. Αντιθέτως, σε περιοχές όπου η γεωμορφία τους ή η οικονομία τους δεν δημιουργεί ευκαιρίες απασχόλησης δεν υπάρχουν μεγάλες συγκεντρώσεις μεταναστών με αποτέλεσμα να μην τίθενται προβλήματα κοινωνικής ένταξης.

Πέμπτον, οι μετανάστες δεν έχουν κίνητρο συμμετοχής στο ΣΕΜ. Δεν θεωρούν ότι ο νέος θεσμός θα βελτιώσει την καθημερινότητά τους. Δεν πιστεύουν στα οφέλη από τη λειτουργία του θεσμού και δυσπιστούν ως προς τις προθέσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αποτέλεσμα αυτού, η πρόσκληση συμμετοχής στην κατάρτιση ψηφοδελτίου αποβαίνει άκαρπη υποχρεώνοντας τις δημοτικές αρχές να προβαίνουν στον απ'ευθείας διορισμό μεταναστών ως μέλη του Συμβουλίου και σε συνθέσεις ανάγκης οι οποίες υποθηκεύουν εξ αρχής τη λειτουργία του θεσμού. Την ίδια απαξίωση γνωρίζουν τα ΣΕΜ και στο επίπεδο των δημοτικών υπαλλήλων. Οι τελευταίοι – χωρίς κανείς να αρνείται και το μερίδιο ευθύνης που τους αναλογεί – αισθάνονται θεατές στο ίδιο έργο της απαίτησης λειτουργίας ενός οργάνου δίχως να έχουν εκ των προτέρων εξασφαλιστεί όλες οι προϋποθέσεις που θα το καταστήσουν βιώσιμο.

Έκτον, τα ΣΕΜ αποτελούν ένα άμισθο, συμβουλευτικό όργανο το οποίο στους περισσότερους δήμους συστάθηκε χωρίς, όμως, και να έχει ουσιαστικά λειτουργήσει. Σε όσους δήμους συνεδριάζει, τις περισσότερες φορές δεν υπάρχει σχέδιο δράσης από το οποίο να προκύπτει προγραμματισμός, δεν υπάρχει συγκεκριμένη στόχευση. Επιπλέον, δεν υπάρχουν χρήματα για συγκεκριμένες πρωτοβουλίες που θα προβάλλουν τη γόνιμη συμβίωση ή θα την ενισχύσουν. Η δικτύωση μεταξύ των ΣΕΜ δεν έχει αποδώσει αποτελέσματα ώστε να αναλάβουν και να προωθήσουν κοινές δράσεις. Δεν υπάρχουν μόνιμοι δημοτικού υπάλληλοι που να εργάζονται σε καθεστώς αποκλειστικής απασχόλησης σε αυτό το θεσμό, αλλά υπάλληλοι που θεωρούν την ενασχόληση με τις υποχρεώσεις των ΣΕΜ ως ένα επιπλέον φόρτο εργασίας.

4. Η απόφαση 460/2013 του Συμβουλίου της Επικρατείας για τις αντισυνταγματικότητες του Ν. 3838/2010

Τον Φεβρουάριο του 2013 το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) με απόφαση της Ολομέλειας (Σ.τ.Ε, 2013) έκρινε, μεταξύ άλλων, ως αντισυνταγματικές τις ρυθμίσεις των άρθρων 14 έως 21 του Ν. 3838/2010 σχετικά με το δικαίωμα της συμμετοχής των αλλοδαπών υπηκόων τρίτων χωρών στην ανάδειξη των οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού. Το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο εκτίμησε ότι οι διατάξεις αυτές είναι αντίθετες προς τα άρθρα 1, 5 και 102 του Ελληνικού Συντάγματος τα οποία αναγνωρίζουν ότι το πολιτικό δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι ανήκει αποκλειστικά σε Έλληνες πολίτες.¹⁵

Το ερώτημα το οποίο γεννάται, συνεπεία της απόφασης του ΣτΕ, είναι εάν η αντισυνταγματικότητα αυτή διακυβεύει τη λειτουργία των ΣΕΜ. Επί του παρόντος δεν τίθεται θέμα. Οι εκλεγμένοι αλλοδαποί δημοτικοί σύμβουλοι παραμένουν στις θέσεις τους καθώς οποιαδήποτε ένσταση επί της εκλογής τους θα πρέπει, σύμφωνα με το άρθρο 48 του Ν. 3852/2010, να ασκείται μέσα σε προθεσμία επτά ημερών από την ανακήρυξη των επιτυχόντων και των επιλαχόντων συνδυασμών καθώς και των υποψηφίων κάθε συνδυασμού που εκλέγονται ως τακτικοί ή αναπληρωματικοί.¹⁶ Η προθεσμία αυτή έχει παρέλθει. Και για τις επόμενες αυτοδιοικητικές εκλογές η μη εγγραφή των νομίμων μεταναστών στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους και η συνεπαγόμενη μη συμμετοχή ως αιρετοί δημοτικοί σύμβουλοι στα ΣΕΜ δεν θα πλήξει άμεσα τη λειτουργία τους.¹⁷ Άλλωστε στις δημοτικές εκλογές του 2010 δεν εξελέγησαν αλλοδαποί δημοτικοί σύμβουλοι.¹⁸ Αναμφίβολα, όμως, εάν και σήμερα το πρόβλημα στη λειτουργία του θεσμού δεν εντοπίζεται στη μη συμμετοχή των αιρετών αλλοδαπών δημοτικών συμβούλων, σύντομα ο ορισμός των ΣΕΜ ως ενός μεικτού σώματος που υπηρετεί τις ανάγκες του συνόλου της τοπικής κοινωνίας θα τεθεί εν αμφιβόλω. Και εάν το κίνητρο της λειτουργίας του θεσμού βρίσκεται κυρίως από την πλευρά των μεταναστών το κίνητρο αυτό σταδιακά θα εκλείψει με αποτέλεσμα το φιλόδοξο αυτό εγχείρημα να μην έχει λόγο ύπαρξης.

5. Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών ως εργαλείο κοινωνικής ένταξης

Όλα όσα προηγουμένως περιεγράψαμε ως ανασταλτικοί παράγοντες για τη σύσταση και λειτουργία των ΣΕΜ δεν εκπλήσσουν. Αποτελούν είτε αποτέλεσμα χάραξης ενός σχεδιασμού που δεν λαμβάνει επαρκώς υπόψη του κατά το στάδιο της υλοποίησής του τις δυνατότητες της Κεντρικής και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είτε αδυναμία ή απουσία χάραξης μιας κεντρικής πολιτικής με στόχο τη διασφάλιση μιας συνέχειας και την παραγωγή συγκεκριμένου έργου. Η εκπόνηση και η υλοποίηση μιας πολιτικής κοινωνικής ένταξης δεν θα μπορούσε να αποτελεί την εξαίρεση. Καθώς κάθε πολιτική οφείλει να παρουσιάζει μια συνέχεια θα περιγράψουμε αρχικά την εξέλιξη της μέχρι σήμερα και εν συνεχεία το πλαίσιο της σύγχρονης πολιτικής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών που εφαρμόζεται στη χώρα σήμερα. Προτού προβούμε σε αυτή την περιγραφή και την επακόλουθη εξέταση οφείλουμε να σταθούμε σε δυο σημεία. Πρώτον, στον ορισμό της κοινωνικής ένταξης και, δεύτερον, τα υποκείμενα ένταξής της.

Σύμφωνα με το άρθρο 65 του Ν. 3386/2005 η κοινωνική ένταξη αποσκοπεί στη χορήγηση δικαιωμάτων στους υπηκόους τρίτων χωρών, τα οποία διασφαλίζουν αφενός την αναλογικώς ισό-

τιμη συμμετοχή τους στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της χώρας και, αφετέρου, την υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών κανόνων και αξιών της ελληνικής κοινωνίας. Συμπληρώνοντας τον ορισμό αυτό θα αναδεικνύαμε και την υποχρέωση της κοινωνίας υποδοχής να δημιουργεί τις ευκαιρίες για την πλήρη οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική και πολιτική συμμετοχή των μεταναστών ώστε μέσα από μια δυναμική και συνεχή διαδικασία «γόνιμης» συνύπαρξης να ενισχύεται η κοινωνική συνοχή η οποία με τη σειρά της να δώσει ώθηση στην κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη.

Ο νόμος διακρίνει τους μετανάστες σε νόμιμους και παράνομους. Για τους πρώτους προβλέπονται δικαιώματα και υποχρεώσεις. Για τους δεύτερους υπάρχουν μόνο απαγορεύσεις οι οποίες αφορούν όχι μόνο αυτούς, αλλά και όσους καλούνται να συνδιαλλαγούν μαζί τους. Συνεπώς, η διαδικασία ένταξης δεν αφορά παρά μόνο στους νόμιμους μετανάστες. Δεν θα πρέπει, όμως, να μας διαφεύγει το γεγονός ότι τα προβλήματα που δημιουργεί η παρουσία πολυάριθμων παράνομων μεταναστών σε ένα κράτος στιγματίζουν μέσα από γενικεύσεις και αφορισμούς και τους νόμιμους καθιστώντας τους μέρος του προβλήματος και δυσχεραίνοντας την ένταξη από την πλευρά της κοινωνίας υποδοχής. Σε μικρούς δήμους το φαινόμενο αυτό είναι έντονο όταν οι παράνομοι μετανάστες συχνά συνωστίζονται κάτω από απαράδεκτες συνθήκες απασχολούμενοι σε αγροτικές επί το πλείστον εργασίες θέτοντας ενίοτε και προβλήματα δημόσιας υγείας. Σε μεγάλους δήμους το φαινόμενο αυτό σχετίζεται με ανακύπτοντα προβλήματα δημόσιας τάξης και ασφάλειας. Μέσα από αρνητικές εμπειρίες, αναπαραγωγή κακέκτυπων εικόνων και έντονων ξενοφοβικών παροξυσμών το έργο των δημοτικών αρχών να αναλάβουν δράσεις που προωθούν την αρμονική συνύπαρξη μεταξύ Ελλήνων δημοτών και αλλοδαπών έστω και εάν οι τελευταίοι είναι νόμιμοι καθίσταται ιδιαίτερα δύσκολο.¹⁹

5.1. Η πορεία της πολιτικής κοινωνικής ένταξης στην Ελλάδα

Στις αρχές της δεκαετίας '90 η Ελλάδα μετατρέπεται σε χώρα υποδοχής μεταναστών κυρίως από τις όμορες βαλκανικές χώρες²⁰ ως αποτέλεσμα της κατάρρευσης του ανατολικού μπλοκ και των επερχόμενων πολιτικοκοινωνικών και οικονομικών εξελίξεων. Για τους μετανάστες από τις χώρες αυτές η Ελλάδα παρουσιάζει τα ακόλουθα ελκυστικά χαρακτηριστικά: Πρώτον, μια αναπτυσσόμενη οικονομία με δυνατότητες απασχόλησης εργατών και υψηλά, για τα δεδομένα των μεταναστών, ημερομίσθια. Δεύτερον, ένα κράτος δικαίου με σταθερούς θεσμούς και οικονομία, μέλος της ΕΕ, στοιχεία ικανά από μόνα τους να εγγυηθούν το εισόδημα και τα δικαιώματά τους. Τρίτον, μια γείτονα χώρα με μικρό συνεπώς οικονομικό και ψυχολογικό κόστος μετακίνησης και πιθανής επαναπροώθησης στις χώρες προέλευσής τους.

Ο πρώτος νόμος, ο 1975/1991, με τον περιγραφικό τίτλο «Είσοδος, έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης προσφύγων και άλλες διατάξεις»,²¹ αποβλέπει κυρίως στον περιορισμό της μετανάστευσης, στον αυστηρότερο έλεγχο των συνόρων και στην απέλαση όσων παράνομων μεταναστών βρίσκονταν στην ελληνική επικράτεια. Η νόμιμη παρουσία του αλλοδαπού πληθυσμού δεν διασφαλίζεται. Απουσιάζει οποιοδήποτε είδους μέριμνα για τη δυνατότητα εκπαίδευσης και για την κατοχύρωση των εργασιακών του δικαιωμάτων. Αναλόγως, δεν προβλέπεται με τρόπο συστηματικό καμία πολιτική ένταξης των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία. Αντιθέτως, η δημιουργία ενός ασφυκτικού πλαισίου γύρω από το μετανάστη δυσχεραίνει τη δυνατότητα δημιουργικής ανάπτυξης και ενσωμάτωσης στην κοινωνία υποδοχής. Στην πράξη, η δυνατότητα κοινωνικής ένταξης εναπόκειται αποκλειστικά στην ατομική προσπάθεια των μεταναστών καθώς και στη δραστηριοποίηση πολλών ΜΚΟ.²²

Η δυνατότητα «προσωρινής νομιμοποίησης» δίνεται για πρώτη φορά στους παρανόμως διαμένοντες στη χώρα αλλοδαπούς με τα ΠΔ 358/1997²³ και 359/1997.²⁴ Με τη χορήγηση «προσωρινής άδειας παραμονής» (με το πρώτο διάταγμα) και τη χορήγηση «κάρτας παραμονής περιορισμένης χρονικής διάρκειας» (με το δεύτερο διάταγμα) οι μετανάστες αποκτούν το δικαίωμα να απασχοληθούν με σχέση εξηρημένης εργασίας ή ως ανεξάρτητοι επαγγελματίες. Σκοπός των ρυθμίσεων αυτών, όπως αναφέρεται στο άρθρο 1, παράγραφος 1, του ΠΔ 358/1997, εκτός της υπό προϋποθέσεις νομιμοποίησης είναι η καταγραφή των αλλοδαπών που διαμένουν παράνομα στην Ελλάδα και είτε απασχολούνται είτε αναζητούν απασχόληση.²⁵ Στα δυο ΠΔ δεν συμπεριλαμβάνονται διατάξεις σχετικές με την κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Αναμφίβολα, όμως, καθώς προϋπόθεση της κοινωνικής ένταξης αποτελεί η νόμιμη διαμονή στη χώρα και καθώς το ΠΔ 358/1997 αναγνωρίζει στους κατόχους προσωρινής άδειας παραμονής ισοδύναμα εργασιακά δικαιώματα με αυτά των ημεδαπών ως προς την αμοιβή, τους όρους, τις συνθήκες εργασίας, τις κοινωνικές παροχές και την κοινωνική ασφάλιση, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι για πρώτη φορά καταγράφεται επισήμως η προσπάθεια της ελληνικής Πολιτείας αρχικά να αποδεχτεί στον κοινωνικό της ιστό όσους συμμετέχουν επιτυχώς στη διαδικασία νομιμοποίησης. Η αποδοχή αυτή, όμως, δεν διευκολύνεται και δεν ενισχύεται μέσα από διαδικασίες και κανόνες που αποσκοπούν στην ένταξη.

Με τον αριθμό των μεταναστών από τους 167.000 στην απογραφή του 1991 να εκτοξεύεται δέκα χρόνια αργότερα στους 800.000 και με τη μετανάστευση να παρουσιάζει στοιχεία μονιμότητας η ανάγκη για μια αναθεώρηση της μεταναστευτικής πολιτικής καθίσταται επιβεβλημένη. Με το μεταναστευτικό φαινόμενο να εξελίσσεται ως προς τα χαρακτηριστικά του λόγω των διαφορετικών απαιτήσεων που δημιουργεί η μακρόχρονη διαμονή των μεταναστών στη χώρα, τόσο από την πλευρά της κοινωνίας όσο και των ίδιων των μεταναστών, η ελληνική κυβέρνηση παρουσιάζει το νόμο 2910/2001. Τίτλος αυτού: «Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις».²⁶ Με το νέο νομοθέτημα επιδιώκεται η υλοποίηση ενός τριπλού στόχου. Πρώτον, η πραγματοποίηση ενός δεύτερου προγράμματος νομιμοποίησης, προκειμένου να αντιμετωπιστεί βραχυπρόθεσμα η συνεχιζόμενη έλευση μεταναστών χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα. Δεύτερον, η δυνατότητα μιας δεύτερης ευκαιρίας σε όσους ήδη βρίσκονταν στη χώρα και δεν συμπεριελήφθησαν στον πρώτο κύκλο νομιμοποίησης. Τρίτον, η καθιέρωση και ανάπτυξη ενός γενικότερου πλαισίου και προϋποθέσεων κοινωνικής ένταξης. Ως προς το τελευταίο σκέλος ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στα θέματα υγείας, παιδείας, εργασίας και οικογενειακής κατάστασης των υπηκόων τρίτων χωρών ενώ, παράλληλα, αναγνωρίζεται στους τελευταίους μια δέσμη δικαιωμάτων που τους καθιστούν σε ένα καθεστώς «σχετικής» ισοτιμίας με τους ημεδαπούς.²⁷

Παράλληλα με τη διαδικασία νομιμοποίησης το 2001 η κυβέρνηση ανακοινώνει για πρώτη φορά το «τριετές πρόγραμμα δράσης για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών 2002-2005». Το σχέδιο αυτό περιλαμβάνει μέτρα για την ένταξη των μεταναστών στην αγορά εργασίας, την πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας, την προώθηση του πολιτιστικού διαλόγου και, τέλος, την καταπολέμηση της ξενοφοβίας και του ρατσισμού στην ελληνική κοινωνία.

Ο Ν. 3386/2005 περί «είσοδου, διαμονής και κοινωνικής ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια»²⁸ αποτελεί την τρίτη ουσιαστική προσπάθεια του Έλληνα νομοθέτη να εκσυγχρονίσει το νομοθετικό μεταναστευτικό πλαίσιο.²⁹ Με το νέο νόμο εισάγονται μια σειρά από σημαντικές καινοτομίες με βασικότερη την ενοποίηση της άδειας εργασίας και διαμονής σε μια ενιαία άδεια. Παράλληλα, επιχειρείται η απλοποίηση των διαδικασιών έκδοσης των αδειών διαμονής και η εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με τις Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τόσο ο Ν. 3386/2005 όσο και ο επακόλουθος, ο Ν. 3536/2007, περιλαμβάνουν πρόνοιες για ένα τρίτο

πρόγραμμα νομιμοποίησης παράνομων μεταναστών με στόχο εκ νέου τη μείωση της αδήλωτης εργασίας.³⁰ Για τα θέματα ένταξης το άρθρο 66 του Ν. 3386/2005 προβλέπει ότι για την ομαλή προσαρμογή και ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στη χώρα και με γνώμονα τη διαφορετικότητα και την πολιτισμική τους ιδιαιτερότητα, το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, σε συνεργασία με τα καθ' ύλην συναρμόδια Υπουργεία και φορείς, εφαρμόζει ένα Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης. Οι βασικές αρχές που διέπουν το ανωτέρω Πρόγραμμα και δεσμεύουν όλους τους συμμετέχοντες φορείς είναι οι ακόλουθες: Πρώτον, η αποφυγή οποιασδήποτε μορφής διακρίσεων σε βάρος υπηκόων τρίτων χωρών λόγω φύλου, φυλής, χρώματος, εθνοτικής ή κοινωνικής προέλευσης, γενετήσιων χαρακτηριστικών, γλώσσας, θρησκείας ή πεποιθήσεων, πολιτικών ή άλλων φρονημάτων, ιδιότητας μέλους εθνικής μειονότητας, περιουσίας, αναπηριών, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού. Δεύτερον, η επιδίωξη εφαρμογής ίσως μεταχείρισης, σε κάθε πτυχή της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ζωής, ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, με στόχο την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Τρίτον, ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών, όπως αυτά διασφαλίζονται από την εσωτερική έννομη τάξη, σχετικά με την προστασία της πολιτισμικής και θρησκευτικής ιδιαιτερότητας. Τέταρτον, η υποστήριξη, ανάδειξη και προβολή της προσωπικής τους συμβολής στις ευρύτερες κοινωνικές, οικονομικές και πολιτιστικές δραστηριότητες, αλλά και των προσπαθειών τους για αυτοεξυπηρέτηση και προσωπική συμμετοχή στη βελτίωση της ποιότητας της ζωής τους. Πέμπτον, η υποβοήθηση της συνοχής των οικογενειών τους και η ενίσχυση των υφιστάμενων υποστηρικτικών κοινωνικών δικτύων, στα οποία συμμετέχουν. Έκτον, η ενίσχυση της ουσιαστικής τους συμμετοχής, ως εταίρων, στο σχεδιασμό, στην εφαρμογή και στην αξιολόγηση των πολιτικών κοινωνικής ένταξης και η ανάπτυξη ισχυρών συμβουλευτικών δομών.

Ο Ν. 3386/2005 αν και αναφέρεται στον τίτλο του στην «κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών», εντούτοις δεν συμπεριλαμβάνει παρά μόνο ένα σχετικό κεφάλαιο (ΙΒ') με δυο μόνο άρθρα (65 και 66). Συνεπώς, θα μπορούσε να λεχθεί ότι η αναφορά αυτή είναι καταχρηστική από τη στιγμή που επί συνόλου 98 άρθρων αρκούν μόνο δυο για να προστεθεί η κοινωνική ένταξη ως μέρος του τίτλου. Με μια ευρεία ερμηνεία δεν συμβαίνει τούτο. Υπάρχουν διατάξεις οι οποίες αφορούν στην έκδοση και ανανέωση των διαφόρων αδειών διαμονής, η κατοχή των οποίων αποτελεί προϋπόθεση προκειμένου να αισθανθεί και ο μετανάστης αλλά και η τοπική κοινωνία ασφαλής. Μια ασφάλεια η οποία για τον μετανάστη αφορά στην παραμονή του στη χώρα, ενώ για το γηγενή στον έλεγχο των διαμενόντων αλλοδαπών στην ημεδαπή. Ανάλογες διατάξεις για θέματα ένταξης υπάρχουν και στον προγενέστερο νόμο. Τώρα, όμως, ο νομοθέτης επιθυμεί να προβάλλει την κοινωνική ένταξη ως ένα θέμα προτεραιότητας της Ελληνικής Πολιτείας, μια προτεραιότητα την οποία επιβάλλει και η ανάγκη ενσωμάτωσης στο εθνικό δίκαιο των Οδηγιών για την οικογενειακή επανένωση (Οδηγία 2003/86/ΕΚ)³¹ και για τους επί μακρόν διαμένοντες (Οδηγία 2003/109/ΕΚ).³²

Το 2007 ξεκινά την εφαρμογή του το «Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης για την ομαλή προσαρμογή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν στην Ελληνική Επικράτεια», γνωστό ως «Πρόγραμμα Εστία». Σκοπός του πρώτου Ολοκληρωμένου Προγράμματος τίθεται η καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης ανά τομέα ένταξης, η ανάδειξη των καλών πρακτικών και των προβλημάτων που χρίζουν αντιμετώπισης, η αποτύπωση της ευρωπαϊκής πραγματικότητας, η αξιοποίηση της αποκτηθείσας καλής εμπειρίας, ο καθορισμός των προτεραιοτήτων της εθνικής στρατηγικής για τη χάραξη και εφαρμογή μεταναστευτικής πολιτικής, η συνεργασία με τις χώρες προέλευσης των μεταναστών και η σύνδεση του μεταναστευτικού φαινομένου με την ανάπτυξη και την πρόοδο σε όλους τους τομείς.³³

5.2 Το πλαίσιο της σύγχρονης πολιτικής κοινωνικής ένταξης: Η Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη Πολιτών Τρίτων Χωρών

Η τρέχουσα οικονομική κρίση στην Ελλάδα πλήττει τους μετανάστες σε δυο επίπεδα. Πρώτον, σε επίπεδο πλήρους απασχόλησης καθώς η κάμψη του κατασκευαστικού κλάδου στον οποίο εργάζονταν μεγάλο ποσοστό αλλοδαπών εργατών, η ελάττωση της παραγωγικής δραστηριότητας, η μείωση των δημοσίων και των ιδιωτικών επενδύσεων οδήγησαν και οδηγούν πολλούς μετανάστες στην ανεργία ή την υποαπασχόληση. Αποτέλεσμα αυτού είναι η συχνή έκπτωση των μεταναστών από τη νομιμότητα λόγω της αδυναμίας συγκέντρωσης του απαιτούμενου αριθμού ενσήμων. Δεύτερον, στη δημόσια εικόνα των μεταναστών οι οποίοι ενοχοποιούνται για υπαρκτά μεν προβλήματα άσχετα δε με την οικονομική πραγματική συμβολή των μεταναστών στα δημόσια οικονομικά της χώρας: έλλειμμα ασφαλιστικών ταμείων, χρέη δημοσίων νοσοκομείων, αύξηση της εγκληματικότητας.

Σε μια δύσκολη, λοιπόν, εποχή όπου η αντιμεταναστευτική ρητορεία βρίσκει ευήκολα ώτα, η Ελληνική Πολιτεία αντιλαμβάνεται την απαίτηση αναπροσαρμογής της πολιτικής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών προκειμένου, αφενός να αποφευχθεί η απένταξη των μεταναστών από τον κοινωνικό ιστό της χώρας, αφετέρου να επιτευχθεί η μη απομάκρυνση της αμιγούς ελληνικής κοινωνίας από τους μετανάστες. Το στόιχημα αυτό προσπαθεί να κερδίσει η «Εθνική Στρατηγική για την κοινωνική ένταξη πολιτών τρίτων χωρών». Το κείμενο αυτό, το οποίο αποτελεί το 3^ο πρόγραμμα δράσης για την κοινωνική ένταξη μετά το «τριετές πρόγραμμα για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών 2002-2005» και το «Πρόγραμμα Εστία», παρουσιάζεται από το Υπουργείο Εσωτερικών στις 23 Απριλίου 2013. Φιλοδοξία του είναι να θέσει τους άξονες και τις προτεραιότητες μιας αναθεωρημένης πολιτικής κοινωνικής ένταξης δίνοντας, μεταξύ άλλων, ιδιαίτερη έμφαση στη σημασία της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία. Το συγκεκριμένο κείμενο περιγράφει τους άξονες πάνω στους οποίους εδράζεται και προχωρά η σύγχρονη πολιτική κοινωνικής ένταξης την οποία εφαρμόζει η Ελληνική Πολιτεία.

5.2.1 Οι άξονες της Εθνικής Στρατηγικής για την Κοινωνική Ένταξη Πολιτών Τρίτων Χωρών

Τον Ιανουάριο του 2012, η Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής του Υπουργείου Εσωτερικών θέτει σε δημόσια διαβούλευση το Σχέδιο «*Εθνικής Στρατηγικής για την Κοινωνική Ένταξη Πολιτών Τρίτων Χωρών 2012-2015*», το οποίο εκπονήθηκε με πρωτοβουλία της Γενικής Γραμματείας του Υπουργείου σε συνεργασία με όλα τα συναρμόδια Υπουργεία. Το κείμενο αυτό είναι το πρώτο πρόγραμμα για την κοινωνική ένταξη που καταρτίζεται μέσα από διαδικασία διαβούλευσης. Ως κεντρικός στόχος του τίθεται ο συντονισμός των ενταξιακών πολιτικών που προωθεί η ευρωπαϊκή και η εθνική νομοθεσία, η εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας, της ορθολογικότητας και της συνέργειας των συναφών με τη μετανάστευση δράσεων και, τέλος, η εξοικονόμηση πόρων για τις εθνικές κοινωνικές πολιτικές.

Το πρόγραμμα της Εθνικής Στρατηγικής αναφέρει ότι η πολιτική για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης των πολιτών τρίτων χωρών, περιλαμβάνει δύο διακριτούς αλλά συμπληρωματικούς μεταξύ τους άξονες: αφενός εγγυήσεις ασφάλειας του τίτλου νόμιμης διαμονής, αφετέρου τομεακές πολιτικές κοινωνικής ένταξης με στόχο την άρση των αποκλεισμών πρόσβασης για τους μετανάστες σε βασικά κοινωνικά αγαθά και υπηρεσίες τα οποία είναι απαραίτητα για την ανάπτυξη της προσωπικότητας και της συμμετοχής τους στην κοινωνική ζωή του τόπου.

Βασική προτεραιότητα της Ελληνικής Πολιτείας τίθεται η προώθηση της κοινωνικής συνοχής και η από κοινού απόλαυση της ευημερίας για ολόκληρο τον πληθυσμό της χώρας χωρίς

περιορισμούς και διακρίσεις. Για την πραγμάτωση της διπλής αυτής στόχευσης πρωταρχική σημασία αποδίδεται στην ισότιμη συμμετοχή όλων των νομίμως διαμενόντων ομάδων πληθυσμού στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας, μέσα από τη λειτουργία των μηχανισμών ένταξης, και στην υλοποίηση στοχευμένων δράσεων που προάγουν την ένταξη των νόμιμων μεταναστευτικών ομάδων ή πληθυσμών.

Σύμφωνα με την Εθνική Στρατηγική η αναβάθμιση των κοινωνικών υποδομών και η βελτίωση των προσφερόμενων υπηρεσιών αποτελεί το βασικότερο διακύβευμα αλλά και τη μεγαλύτερη πρόκληση της Ελληνικής Πολιτείας. Τα μέγιστα αποτελέσματα της πολιτικής ένταξης των μεταναστών επιτυγχάνονται μέσω της ελληνικής παιδείας και της συμμετοχής των ανήλικων αλλοδαπών στα ελληνικά σχολεία.

Το καθεστώς νόμιμης διαμονής που πρέπει να προκριθεί, αναφέρει η Εθνική Στρατηγική, είναι αυτό του επί μακρόν διαμένοντος. Για το λόγο αυτό κρίνεται επιτακτική η καθιέρωση ενός νέου ολοκληρωμένου πλαισίου για την ένταξη των νομίμως διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών το οποίο θα διευκολύνει την πρόσβαση στο καθεστώς της άδειας επί μακρόν διαμένοντος. Το ελληνικό κράτος θα θεσπίσει μία σειρά διατάξεων, ώστε να διευκολύνει την οικονομική ανάπτυξη της χώρας μέσω της εφαρμογής του καθεστώτος της συγκεκριμένης άδειας, με απώτερο στόχο την αρχή της επιλεκτικής ποιοτικής μετανάστευσης. Η πολιτική ένταξης των πολιτών τρίτων χωρών θα βασίζεται στην αρχή της παροχής μεγαλύτερης υποστήριξης στην αρχική διαδικασία ένταξης θεσπίζοντας συγκεκριμένες απαιτήσεις από όσους μετανάστες ενδιαφέρονται να παραμείνουν στην επικράτεια του ελληνικού κράτους.

Η ένταξη των μεταναστών θα ενισχυθεί μέσα από συγκεκριμένες δράσεις. Οι τελευταίες θα αφορούν στα ακόλουθα πεδία: α) στη διασφάλιση ότι η ένταξη θα αποτελεί σημαντικό στοιχείο των πολιτικών στον τομέα της οικονομικής μετανάστευσης· β) στην ενίσχυση της ικανότητας συντονισμού για την εφαρμογή της εθνικής στρατηγικής ένταξης στα διάφορα επίπεδα διοίκησης· γ) στην ενσωμάτωση της πτυχής «ένταξη» σε όλες τις σχετικές πολιτικές, αναπτύσσοντας συγχρόνως στοχοθετημένες στρατηγικές ένταξης· δ) στην απόδοση της απαραίτητης προσοχής στην ισότητα των φύλων και στις ειδικές ανάγκες των νέων και των παιδιών πολιτών τρίτων χωρών στις πολιτικές ένταξης· ε) στη στήριξη της συνεργασίας, του συντονισμού και της επικοινωνίας μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών και στ) τη διασφάλιση ότι οι πληροφορίες κατανέμονται και συντονίζονται σε όλα τα επίπεδα. Ως προτεραιότητες στις δράσεις τίθενται η ορθή πληροφόρηση των μεταναστών, η προώθηση του σχολείου ως τόπου ένταξης και ενσωμάτωσης, η προώθηση της νόμιμης απασχόλησης, η διευκόλυνση πρόσβασης και χρήσης των υπηρεσιών υγείας, η εξασφάλιση ίσων ευκαιριών στην αγορά κατοικίας, η καταπολέμηση φαινομένων γκετοποίησης, η προώθηση και ενίσχυση συμμετοχικών διαδικασιών, η καταπολέμηση διακρίσεων, η ενίσχυση της εμπιστοσύνης και της ανοικτής ανταλλαγής απόψεων που προάγουν τη διαπολιτισμικότητα και, τέλος, η στήριξη συγκεκριμένων κατηγοριών πολιτών τρίτων χωρών οι οποίοι υφίστανται πολλαπλές διακρίσεις (γυναίκες, παιδιά, νέοι, δεύτερη γενιά μεταναστών, ηλικιωμένοι, άτομα με αναπηρία).

5.2.2 Ο ρόλος της τοπικής κοινωνίας στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών

Σύμφωνα με την Εθνική Στρατηγική οι πολιτικές ένταξης υλοποιούνται καλύτερα στο επίπεδο των τοπικών κοινωνιών «ως μέρος της καθημερινής ζωής όπου, ο καθένας έχει το ρόλο του». Στη διαδικασία δημιουργίας ευκαιριών πλήρους συμμετοχής η σύμπραξη της κοινωνίας υποδοχής είναι κεφαλαιώδους σημασίας όπως και η εκπόνηση και εφαρμογή πολιτικών στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης οι οποίες θα «συμπληρώνουν τις πρωτοβουλίες της Κεντρικής Διοίκησης». Τα ΣΕΜ, αναφέρει η Εθνική Στρατηγική, αποτελούν απόδειξη της αναγνώρισης του γεγονότος «ότι

η ένταξη ξεκινά και πολλές φορές ολοκληρώνεται στο επίπεδο των τοπικών κοινωνιών». ³⁴

Στο κεφάλαιο 3 της Εθνικής Στρατηγικής παρουσιάζεται η πολιτική ένταξης της Ελληνικής Πολιτείας για τους νομίμως διαμένοντες πολίτες τρίτων χωρών, συμπεριλαμβανομένων και των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, ανά άξονα δράσης. Κάθε άξονας δράσης περιλαμβάνει μια σειρά μέτρων πολιτικής τα οποία υλοποιούνται τόσο σε εθνικό, κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο, όσο και σε αυτό των δήμων.

Για τη «συμμετοχή στα κοινά», μια από τις δράσεις που προβλέπει το κείμενο του Υπουργείου Εσωτερικών και η οποία εκ των πραγμάτων θα έχει ως πεδίο εφαρμογής τις τοπικές κοινωνίες, προβλέπονται συγκεκριμένοι στόχοι, ασαφώς, όμως, διατυπωμένοι και γενικόλογοι, οι οποίοι θα τύχουν εφαρμογής με τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων που προβλέπει η Εθνική Στρατηγική. ³⁵ Οι στόχοι αυτοί έχουν ως εξής:

- Δημιουργία ενεργών πολιτών μέσω της προώθησης και ενίσχυσης συμμετοχικών διαδικασιών.
- Προώθηση της συμμετοχής των πολιτών τρίτων χωρών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για τα θέματα που τους αφορούν.
- Ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών τρίτων χωρών στη δημοκρατική διαδικασία.
- Προώθηση της ενεργούς συμμετοχής των πολιτών τρίτων χωρών σε όλες τις πτυχές της συλλογικής ζωής.

Ως μέτρα για την επίτευξη των συγκεκριμένων στόχων το Υπουργείο προκρίνει τα εξής:

- Ενθάρρυνση των πολιτών τρίτων χωρών για ενεργό συμμετοχή στα κοινά.
- Ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών τρίτων χωρών στη σύνθεση των συμβουλευτικών οργάνων.
- Προώθηση μιας ισορροπημένης εκπροσώπησης και των δυο φύλων σε συλλόγους και οργανώσεις.
- Διευκόλυνση της συμμετοχής των πολιτών τρίτων χωρών στις οργανώσεις γενικού χαρακτήρα (όχι μόνο μεταναστευτικές), ιδίως με την υποστήριξη των προγραμμάτων εθελοντισμού και των σεμιναρίων.
- Ενθάρρυνση της σύστασης σωματείων πολιτών τρίτων χωρών που θα είναι σε θέση να δίνουν συμβουλές στους νεοαφιχθέντες και συμμετοχή των εκπροσώπων τους στα προγράμματα υποδοχής ως εκπαιδευτές και πρότυπα.
- Δημιουργία πλατφόρμας οργανώσεων πολιτών τρίτων χωρών και οργανώσεων που τους εκπροσωπούν.

5.2.3 Ο ρόλος των Συμβουλιών Ένταξης στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών

Στο κείμενο της Εθνικής Στρατηγικής η ενασχόληση των μεταναστών με τα κοινά περιλαμβάνει την ακόλουθη υποενότητα: «συμμετοχή στην τοπική κοινωνία: Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών». Ο στόχος της συμμετοχής είναι ένας: η βελτίωση της εισφοράς των πολιτών τρίτων χωρών στη δημοκρατική διαδικασία και στη δημιουργία πολιτικών και μέτρων ένταξης, ιδίως σε τοπικό επίπεδο. Τα μέτρα τα οποία προτείνονται για την επίτευξη αυτού του στόχου είναι τα εξής:

- Επίσημη καταγραφή των μεταναστευτικών συλλόγων/οργανώσεων/κοινοτήτων στον κάθε δήμο με σκοπό τη δημιουργία επικαιροποιημένου «χάρτη επίσημων συλλόγων/οργανώσεων/κοινοτήτων των πολιτών τρίτων χωρών» και βάση δεδομένων από το Υπουργείο Εσωτερικών.
- Έλεγχος σύστασης και επαρκούς αντιπροσώπευσης των πολιτών τρίτων χωρών στο κάθε ΣΕΜ.

- Διαμόρφωση βασικών οδηγιών σύστασης και λειτουργίας.
- Επέκταση και βελτίωση των διαύλων επικοινωνίας με τα διάφορα επίπεδα διοίκησης για τη συμμετοχή των πολιτών τρίτων χωρών στο σχεδιασμό πολιτικών ένταξης.
- Διασφάλιση της συνεργασίας και του συντονισμού ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης και δημόσιας διοίκησης.
- Ανάπτυξη εργαλείων που θα βοηθήσουν τις τοπικές αρχές να σχεδιάσουν δημόσιες πολιτικές προσαρμοσμένες στις διάφορες ανάγκες του πληθυσμού.
- Προώθηση συμμετοχικών μηχανισμών που θα εμπλέκουν τόσο τους μετανάστες, όσο και τους γηγενείς κατά τη διαδικασία ένταξης σε τοπικό επίπεδο.
- Ενίσχυση των τοπικών πρωτοβουλιών και της συμμετοχής στα κοινά, εστιάζοντας σε περιοχές με υψηλή συγκέντρωση πολιτών τρίτων χωρών.
- Καταγραφή και διερεύνηση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες που κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια του οικείου δήμου ως προς την ένταξή τους και την επαφή τους με τις δημόσιες αρχές ή τη δημοτική αρχή.
- Διευκόλυνση της δικτύωσης των μελών των ΣΕΜ.
- Παροχή λειτουργικής υποστήριξης στα μέλη των ΣΕΜ.

6. Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών ως συνιστώσα της πολιτικής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών

Προκειμένου να αναζητήσουμε εάν τα ΣΕΜ αποτελούν ή όχι συνιστώσα της πολιτικής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών θα πρέπει να καταλήξουμε στο ποια είναι σήμερα η εφαρμοστέα πολιτική επί του θέματος. Μέχρι τώρα περιγράψαμε αυτό που στο κείμενο των νόμων και των προγραμμάτων δίνεται είτε ως στόχος είτε ως μέσο για την επίτευξη αυτού. Ότι, όμως, αναφέρθηκε δεν συνεπάγεται και την εφαρμογή του στην πράξη ή ότι εφαρμόστηκε επιτυχώς.

Προτού καταλήξουμε στο ποιά είναι η υφιστάμενη πολιτική, οφείλουμε να αναφέρουμε την επίδραση του ενωσιακού δευτερογενούς δικαίου στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών στο κεφάλαιο της κοινωνικής ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών. Στα θέματα, λοιπόν, της νόμιμης μετανάστευσης η παραγωγή κανόνων αποτελεί προνόμιο των ευρωπαϊών εταίρων. Σε αντίθεση με την παράνομη μετανάστευση τα κράτη μέλη επιθυμούν να διατηρήσουν την πρωτοβουλία χάραξης της εσωτερικής τους πολιτικής θεωρώντας ότι αγγίζει ζωτικό χώρο της εθνικής τους κυριαρχίας. Ακολούθως και η υφιστάμενη ενωσιακή νομοθεσία επιβάλλει στους ευρωπαίους εταίρους ένα ελάχιστο πλαίσιο κανόνων κοινωνικής ένταξης για τους νόμιμους μετανάστες ώστε, μέσα από την εμπέδωση της κοινωνικής ειρήνης και συνοχής, να δημιουργηθούν οι βάσεις μιας στέρεας οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης η οποία θα έχει επίπτωση όχι μόνο στο εσωτερικό ενός κράτους μέλους αλλά στο σύνολο της Ένωσης. Η Ελλάδα στο εθνικό της δίκαιο έχει ενσωματώσει την Οδηγία 2003/86/ΕΚ με το ΠΔ 131/2006 σχετικά με το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση,³⁶ την Οδηγία 2003/109/ΕΚ με το ΠΔ 150/2006 σχετικά με το καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών,³⁷ την Οδηγία 2005/71/ΕΚ με το ΠΔ 128/2008 σχετικά με τη διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας³⁸ και την Οδηγία 2004/114/ΕΚ με το ΠΔ 101/2008 σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές ή την εθελοντική εργασία.³⁹

Οι προαναφερόμενες Οδηγίες αποτελούν σήμερα τους μοναδικούς κανόνες που έχει εκπονήσει και εφαρμόζει ο Έλληνας νομοθέτης αναφορικά με τα μείζονα ζητήματα της κοινωνικής ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών. Μέχρι το 2006, οπότε και αρχίζει η εφαρμογή των πρώτων ΠΔ, η πολιτική κοινωνικής ένταξης των νομίμων μεταναστών της Κεντρικής Διοίκησης περιορίζεται μόνο στις νομιμοποιήσεις. Από το 2006 και μετά, πέρα από την ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου, δεν έχει εκπονηθεί κάποιος κανόνας που να ενισχύει αυτό το σκοπό. Εφαρμόζονται επί μέρους πολιτικές κυρίως από τα αρμόδια για τους νόμιμους μετανάστες Υπουργεία. Από την πλευρά του Υπουργείου Εσωτερικών υλοποιούνται από το 2008 δράσεις συγχρηματοδοτούμενες από το Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.⁴⁰ Για τις δράσεις αυτές πολλά μπορούν να ειπωθούν. Ας περιοριστούμε στο γεγονός ότι έτσι όπως εκπονούνται και εφαρμόζονται δεν έρχονται να θέσουν τη θεμέλια λίθο πάνω στην οποία θα οικοδομηθεί μια πολιτική ένταξης. Δεν αποτελούν συνέχεια μιας κεντρικής πολιτικής που καλούνται να την υποστηρίξουν. Συνιστούν αποσπασματικές πρωτοβουλίες που απλώς εκτελούνται χωρίς να αφήνουν πίσω τους μια προστιθέμενη αξία, μια «κληρονομιά». Στα υπόλοιπα Υπουργεία, με τη μεγαλύτερη αρμοδιότητα στα θέματα μετανάστευσης, στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων και στο Παιδείας και Θρησκευμάτων, δεν υφίσταται στο πλαίσιο της πολιτικής που εφαρμόζουν, αποκλεισμοί των μεταναστών. Αντιθέτως, οι τελευταίοι έχουν τη δυνατότητα συμμετοχής σε διάφορα προγράμματα απασχόλησης και ενίσχυσης της επαγγελματικής τους κατάρτισης⁴¹ και η δεύτερη γενιά των μεταναστών στη βελτίωση των σχολικών της επιδόσεων.⁴²

Ως προς τα ΣΕΜ ο θεσμός αυτός δεν έρχεται ως συνέχεια μιας πολιτικής όπου τον κεντρικό ρόλο είχε η Τοπική Αυτοδιοίκηση. Μέχρι το Ν. 3852/2010 οι δήμοι περιορίζονται μόνο στη συγκέντρωση των απαραίτητων δικαιολογητικών για την έκδοση ή την ανανέωση των αδειών διαμονής και την παράδοσή τους στους αιτούντες αλλοδαπούς. Με τον προαναφερόμενο νόμο, αποκεντρώνεται η πολιτική ένταξης και παραδίδεται στους δήμους χωρίς να έχουν προβλεφθεί όλα αυτά τα εργαλεία που θα καταστήσουν το εγχείρημα βιώσιμο. Και η μεταφορά αρμοδιότητας αυτή στην πορεία «πληγώθηκε» από την απόφαση του ΣτΕ που έκρινε αντισυνταγματική τη συμμετοχή των αλλοδαπών στις τοπικές εκλογές θέτοντας τους στο περιθώριο των κοινών του δήμου τους ενώ και η σχέση των μεταναστών με τον τελευταίο αποδυναμώθηκε περαιτέρω με τη μεταφορά της αρμοδιότητας συγκέντρωσης και παράδοσης των αδειών διαμονής από τους δήμους στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις με τη με τη σύσταση και λειτουργία των «Υπηρεσιών μιας Στάσης». Στους επαρχιακούς δήμους ο μετανάστης γνώριζε και εξ'αυτού συμβουλευόνταν και εμπιστευόνταν το δημοτικό υπάλληλο της υπηρεσίας αλλοδαπών. Με τις νέες Υπηρεσίες θα πρέπει να υποστεί μια ταλαιπωρία, προκειμένου να εκδώσει ή να ανανεώσει την άδεια διαμονής του, αποτιμώμενη σε χρόνο και σε έξοδα. Η Διοίκηση ξαναγίνεται απρόσωπη και ενισχύεται η αποξένωση του μετανάστη από τις δημόσιες υπηρεσίες. Συνεπώς, ο δήμος παύει να αποτελεί σημείο αναφοράς της σχέσης του με την Ελληνική Πολιτεία. Αλλά και εάν πράγματι οι «Υπηρεσίες μιας Στάσης» λειτουργήσουν προς την κατεύθυνση της επίσπευσης των διαδικασιών έκδοσης των αδειών διαμονής, η επαφή του μετανάστη με τις υπηρεσίες του τόπου όπου έχει επιλέξει να κατοικήσει η οικογένειά του και να μεγαλώσει τα παιδιά του θα διαρραγεί από τη στιγμή που σήμερα τίποτα δεν συμβάλλει προς την ενίσχυση της σχέσης αυτής.

7. Επίμετρο

Τα ΣΕΜ αποτελούν αναμφισβήτητα ένα θετικό βήμα στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης υπό την προϋπόθεση ότι θα τύχουν της ανάλογης υποστήριξης από τις αρμόδιες δημοτικές αρχές και τις τοπικές κοινωνίες και ότι το σύνολο της κοινωνίας θα κατανοήσει το όφελος από τη λειτουργία του θεσμού. Η επιλογή δημιουργίας του θεσμού δεν είναι ξένη με την αναγνώριση της εμπειρίας των δήμων στα θέματα μετανάστευσης και της σημασίας που έχει η δράση των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης στο χειρισμό του μεταναστευτικού φαινομένου.

Η επιτυχία ή η αποτυχία του θεσμού των ΣΕΜ θα κριθεί από το χρόνο. Ο ρόλος του νομοθέτη και της Διοίκησης στο πεδίο της ένταξης δεν πρέπει να περιορίζεται μόνο στην ενίσχυση της ενταξιακής διαδικασίας μέσα από τη δημιουργία δομών, θεσμών και κανόνων. Οφείλει επίσης να προλαμβάνει και να καταδικάζει ενέργειες που δύναται να δυναμιτίσουν σε λίγες μόνο στιγμές μια προσπάθεια πολλών χρόνων. Σε μια περίοδο οικονομικής κρίσης όπου η εσωστρέφεια και ο απομονωτισμός αποτελούν καρπό των αδιεξόδων που βιώνει η κοινωνία, ο νομοθέτης οφείλει να δημιουργεί και η Διοίκηση, σε όλες τις μορφές της να κατασκευάζει, τις γέφυρες οι οποίες θα επιτρέπουν την επικοινωνία μεταξύ των μελών της.

Σήμερα η ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής αποτελεί μια διαρκή πρόκληση για την Ελληνική Πολιτεία. Δεν αφορά μόνο στους Έλληνες, αλλά το σύνολο της ελληνικής κοινωνίας. Στην προσπάθεια αυτή η κοινωνική ένταξη των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών έχει καθοριστικό ρόλο στη δημιουργία της απαραίτητης σύμπτωσης που θα δώσει τέλος στα σημερινά αδιέξοδα της χώρας. Και εάν η κοινωνική ένταξη ως ένα βήμα από την πλευρά των μεταναστών δεν παρουσιάζει ιδιαίτερες δυσκολίες και ούτε και στο παρελθόν τις παρουσίασε καθώς το 68% εξ'αυτών προέρχονται από μια όμορη χώρα (ΕΔΜ, 2012), η κοινωνική ένταξη ως ένα βήμα από την πλευρά των ημεδαπών συνεχίζει να παρουσιάζει και σήμερα προβλήματα καθώς δεν δόθηκε ποτέ η δέουσα σημασία και δεν υπήρξε ποτέ προτεραιότητα. Εκεί εντοπίζεται σήμερα το μείζον πρόβλημα. Και στο σημείο αυτό ο ρόλος των ΣΕΜ μπορεί, εφόσον στηριχτεί, να είναι καταλυτικός.

Χρηματοδότηση

Το άρθρο αυτό αξιοποιεί την εμπειρία του συντάκτη από την συμμετοχή του στο Έργο με τίτλο: «Παροχή τεχνικής υποστήριξης στα μέλη των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ), παροχή κατάρτισης στους εμπλεκόμενους σε αυτά σχετικά με τη λειτουργία των Συμβουλίων αυτών και διευκόλυνση της δικτύωσης και της ανταλλαγής καλών πρακτικών ανάμεσα στα μέλη των ΣΕΜ», που υλοποίησε η ΕΠΕΚΣΑ και το ΚΕΚ ΔΙΑΣΤΑΣΗ στο πλαίσιο της Δράσης 1.2.α/11 του Ετήσιου Προγράμματος 2011 του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών.

Σημειώσεις

1. ΦΕΚ τ. Α', 87/07.06.2010.
2. Βλ. Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/r-topanad-eis.pdf>
3. ΦΕΚ τ. Α', 114/08.06.2006.
4. ΦΕΚ τ. Α', 49/24.03.2010.'

5. Να υπενθυμίσουμε ότι το ΠΑΣΟΚ έλαβε ποσοστό 43,92% και 160 έδρες, ενώ το δεύτερο κόμμα της Νέας Δημοκρατίας 33,48% και 91 έδρες.
6. Σύμφωνα με την κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ η συμμετοχή αυτή αποτελεί μέρος μιας ενεργητικής πολιτικής ένταξης με στόχο τη δημιουργία μιας κοινωνικής όσμωσης μεταξύ μεταναστών και τοπικών κοινωνιών υποδοχής και αναδεικνύει τον ουσιαστικό ρόλο της αυτοδιοίκησης στην υλοποίηση ενός προτύπου δημοκρατικής και ανοικτής κοινωνίας στην πρόκληση της διαφοράς, <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/S-METAGEN-EIS.pdf>
7. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm>
8. Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης προβλέπει τελικά στο σημείο 6.1.4. ότι μια «ενεργητική πολιτική ενσωμάτωσης πρέπει να έχει ως στόχο να τους [υπηκόους τρίτων χωρών] αναγνωρίσει δικαίωμα και υποχρεώσεις αντίστοιχα με εκείνα των πολιτών της Ένωσης. Αυτό θα πρέπει να παραμείνει ως στόχος της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής και να εφαρμοστεί το συντομότερο δυνατό και το αργότερο έως το 2014».
9. Σύμφωνα με το άρθρο 78 «στα παραπάνω συμβούλια ορίζονται υποχρεωτικά ως μέλη αλλοδαποί δημοτικοί σύμβουλοι που έχουν τυχόν εκλεγεί».
10. Για τη συγκρότηση του συμβουλίου δεν τίθεται προθεσμία από το νόμο βλ., ΥΠΕΣ Εγκ. αρ. 59 ΑΠ οικ. 74896/30.12.10: «Θεσμικές αλλαγές του Προγράμματος «Καλλικράτης».
11. Να σημειωθεί ότι δεν είναι η πρώτη φορά που τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης καλούνται να συνεργαστούν με τους μετανάστες για θέματα τοπικού ενδιαφέροντος του δήμου. Ο Ν. 3463/2006 γνωστός και ως Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων στο άρθρο 214 προέβλεπε την υποχρέωση των δημοτικών και κοινοτικών αρχών να «διαβουλευονται με τους κατοίκους των περιοχών τους, τους συλλογικούς κοινωνικούς φορείς και τις ενδιαφερόμενες ομάδες πληθυσμού τόσο κατά την προεργασία εκπόνησης των προγραμμάτων δράσης και των κανονιστικών πράξεων, όσο και κατά τη λήψη αποφάσεων γενικού ενδιαφέροντος», ΦΕΚ τ. Α', 114/08.06.2006.
12. Ο εκπρόσωπος των φορέων μεταναστών που συμμετέχει δεν απαιτείται να είναι δημότης του συγκεκριμένου δήμου, ΥΠΕΣ Εγκ. αρ. 59 ΑΠ οικ. 74896/30.12.10: «Θεσμικές αλλαγές του Προγράμματος «Καλλικράτης».
13. Για ένα σχέδιο κανονισμού λειτουργίας των ΣΕΜ που ετοιμάστηκε από την ΕΕΤΑΑ βλ. http://www.eetaa.gr:8080/kallikratis/support/Kanonismoi/d_symvouliao_entaxis_metanastwn.pdf
14. Πχ. Αθήνα, Πάτρα, Κορυδαλλός, Ηράκλειο Κρήτης.
15. Στις 5 Αυγούστου 2010 είχε κατατεθεί από ιδιώτη αίτηση ακύρωσης κατά α) της υπ' αριθμ' Φ.130181/23198/30.4.2010 απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΦΕΚ Β'562) με τίτλο «Καθορισμός δικαιολογητικών που πρέπει να συνοδεύουν τη δήλωση και αίτηση εγγραφής στο Δημοτολόγιο λόγω γέννησης ή φοίτησης σε σχολείο στην Ελλάδα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 1 Α του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας» και β) της με αριθμό πρωτοκόλλου 24592/7-5-2010 6ης Εγκυκλίου του ίδιου Υπουργού με τίτλο « Άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι από τους ομογενείς και τους νομίμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών για την ανάδειξη των αιρετών οργάνων της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης», κατά το μέρος που αναφέρεται μόνο στην παροχή δικαιωμάτων εκλέγειν και εκλέγεσθαι στους υπηκόους τρίτων χωρών. Την 1η Φεβρουαρίου 2011, το 4ο Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας με την απόφαση 350/2011, έκρινε ότι η άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν, όσο και η άσκηση του δικαιώματος του εκλέγεσθαι για την ανάδειξη των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης επιφυλάσσεται μόνον στους Έλληνες

- πολίτες και δεν μπορεί να επεκταθεί και στους μη έχοντες την ιδιότητα αυτή χωρίς αναθεώρηση της σχετικής διατάξεως του Συντάγματος. Η υπόθεση παραπέμφθηκε από το 4ο Τμήμα στην Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας.
16. Για το θέμα της επανάληψης της εκλογικής διαδικασίας σε όσους Δήμους κρίθηκε το αποτέλεσμα από τη συμμετοχή εκλογέων τρίτων χωρών, βάσει της Απόφασης του ΣτΕ 460/2013 βλ. απάντηση του Υπουργού Εσωτερικών, Ευριπίδη Στυλιανίδη, σε ερώτηση του Βουλευτή Μεσσηνίας, Δημήτρη Σαμπαζιώτη <http://www.eleftheriaonline.gr/politiki/vouleftes/item/25287-styliani-dis-sampaziwtis-epanalispi>
 17. Για τις αυτοδιοικητικές εκλογές του 2010 ενεγράφησαν στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους 12.472 ομογενείς και υπηκίοι τρίτων χωρών.
 18. <http://syntagmagr.blogspot.com/2011/12/02122011.html>
 19. Και ενώ οι Έλληνες σε κάποιους δήμους αρνούνται οποιαδήποτε συζήτηση γύρω από από την ενίσχυση της θετικής παρουσίας των νομίμων μεταναστών στο δήμο τους λόγω των προβλημάτων που δημιουργούν οι παράνομοι, συνεχίζουν να αρνούνται πεισματικά τις ευθύνες τους στην παρουσία των παράνομων μεταναστών με το να προσφέρουν «μαύρη» εργασία.
 20. Ο αριθμός των αφροασιατών εκείνη την εποχή, σε σχέση με τους βαλκάνιους μετανάστες και δη τους Αλβανούς, είναι περιορισμένος. Σύμφωνα με την εθνική στατιστική υπηρεσία ο αριθμός των μεταναστών το 1991 ανέρχεται σε 54.821, βλ. http://www.statistics.gr/gr_tables/S200_SPO_2_TB_AN_91_1_Y.pdf Σε αντίθεση με τους μετανάστες από τα γειτονικά κράτη οι αφροασιάτες θεωρούν τη χώρα μας ως ένα ενδιάμεσο σταθμό πριν τη μόνιμη εγκατάσταση σε χώρες της Δυτικής Ευρώπης.
 21. ΦΕΚ τ. Α', 184/4.12.1991.
 22. Χαρακτηριστικό παράδειγμα του τρόπου αντίληψης και πρόσληψης της μετανάστευσης από τη Διοίκηση δίνεται στην εισηγητική έκθεση του Ν. 1975/1991. Όπως αναφέρεται: «Στην χώρα μας, το ζήτημα της παραμονής, της διακίνησης, του αστυνομικού ελέγχου και των απελάσεων των αλλοδαπών, έχει καταστεί οξύ δεδομένο της γεωγραφικής της θέσης, των κοινωνικοπολιτικών συστημάτων, που επικρατούν στον γειτονικό της χώρο και της ιδιομορφίας των συνόρων της γενικότερα. Είναι σε όλους γνωστό ότι ο ελληνικός χώρος προσφέρεται σε πολλούς, για να θέσουν πόδα στον ευρύτερο ευρωπαϊκό χώρο. Η είσοδος της χώρας μας στις ευρωπαϊκές κοινότητες, λειτούργησε ως παράγων αφύπνισης της επιθυμίας και του ενδιαφέροντος των αλλοδαπών τρίτων χωρών, ώστε να μπορέσουν να εγκατασταθούν είτε στην Ελλάδα, είτε σε άλλη χώρα της ΕΟΚ μέσω αυτής (...). Ξαφνικά ο Ελληνικός Χώρος, άρχισε να κατακλύζεται από αλλοδαπούς, οι οποίοι εισερχόμενοι, παραμένοντας και εργαζόμενοι παράνομα, δημιουργούν τεράστια κοινωνικά προβλήματα στο κράτος, ενώ αναπόφευκτα, τα δικά τους προβλήματα, προσπαθούν να επιλύσουν επιδιδόμενοι στην εγκληματικότητα γενικά (ναρκωτικά, ληστείες, κλοπές κ.α.)».
 23. ΦΕΚ τ. Α', 240/28.11.1997
 24. ΦΕΚ τ. Α', 240/28.11.1997.
 25. Συνολικά 371.641 μετανάστες καταθέτουν αίτηση για να λάβουν τη λευκή κάρτα (κάρτα διαμονής περιορισμένης διάρκειας με στόχο το πέρασμα στην πράσινη κάρτα), εκ των οποίων 212.860 αλλοδαποί καταφέρνουν τελικά να νομιμοποιηθούν.
 26. ΦΕΚ τ. Α', 91/2.5.2001.
 27. Βλ. ενδεικτικά τα άρθρα 28, 39 και 40 του Ν. 2910/2001.
 28. ΦΕΚ τ. Α', 212/23.8.2005.

29. Ο νόμος αυτός αποτελεί σήμερα τον κορμό της μεταναστευτικής μας νομοθεσίας. Από το 2005 τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε σε κάποιες του διατάξεις από μεταγενέστερους νόμους με προφανή σκοπό να αποτελέσει ένα σύγχρονο νομικό κείμενο, βλ. Ν. 3448/2006, ΦΕΚ τ. Α', 57/15.03.06· Ν. 3536/2007, ΦΕΚ τ. Α', 42/23.02.2007· Ν. 3613/2007, ΦΕΚ τ. Α', 263/23.11.2007· Ν. 3649/2008, ΦΕΚ τ. Α', 39/03.03.2008· Ν. 3731/2008, ΦΕΚ τ. Α', 263/23.12.2008· Ν. 3772/2009, ΦΕΚ τ. Α', 112/10.07.2009· Ν. 3801/2009, ΦΕΚ τ. Α', 163/04.09.2009· Ν. 3838/2010, ΦΕΚ τ. Α', 49/24.03.2010· Ν. 3846/2010, ΦΕΚ τ. Α', 66/11.05.2010· Ν. 3870/2010, ΦΕΚ τ. Α', 138/09.08.2010· Ν. 3875/2010, ΦΕΚ τ. Α', 158/20.09.2010· Ν. 3879/2010, ΦΕΚ τ. Α', 163/21.09.2010· Ν. 3900/2010, ΦΕΚ τ. Α', 213/17.12.2010· Ν. 3907/2011, ΦΕΚ τ. Α', 7/26.01.2011· Ν. 3938/2011, ΦΕΚ τ. Α', 61/31.03.2011· Ν. 4018/2011, ΦΕΚ τ. Α', 215/30.09.2011· Ν. 4061/2012, ΦΕΚ τ. Α', 66/22.03.2012· Ν. 4071/2012, ΦΕΚ τ. Α', 85/11.04.2012· Ν. 4075/2012, ΦΕΚ τ. Α', 89/11.04.2012· Ν. 4115/2013, ΦΕΚ τ. Α', 24/30.01.2013· Ν. 4139/2013, ΦΕΚ τ. Α', 74/20.03.2012· Ν. 4146/2013, ΦΕΚ τ. Α', 90/18.04.2013. Για το κωδικοποιημένο κείμενο νομοθεσίας βλ. http://www.ypes.gr/el/Generalsecretariat_PopulationSC/general_directorate_migratation/diefthinsi_metanasteftikis_politikh/NOMOI/
30. Τη διετία 2005-2007 νομιμοποιήθηκαν 150.000 μετανάστες.
31. ΕΕ L 251 της 03.10.2003, σ. 12. Η Οδηγία αυτή έπρεπε να μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών μέχρι τις 3 Οκτωβρίου 2005.
32. ΕΕ L 16 της 23.01.2004, σ. 44. Η Οδηγία αυτή έπρεπε να μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών μέχρι τις 23 Ιανουαρίου 2006.
33. Η ανακοίνωση του Προγράμματος Εστία συμπίπτει χρονικά με τη σύσταση Γενικής Διεύθυνσης Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης στο Υπουργείο Εσωτερικών, βλ. Π.Δ. 234/2007, ΦΕΚ τ. Α', 272/05.12.2007.
34. Βλ. σημ. 2.2., σ. 50.
35. Βλ. σημ. 3.2.6., σ. 80.
36. ΦΕΚ τ. Α', 143/13.07.2006. Το ΠΔ 131/2006 συμπληρώθηκε με το ΠΔ 167/2008 βλ. ΦΕΚ τ. Α', 223/04.11.2008.
37. ΦΕΚ τ. Α', 160/31.07.2006.
38. ΦΕΚ τ. Α', 190/15.09.2008.
39. ΦΕΚ τ. Α', 157/31.08.2008.
40. <http://ete.ypes.gr/polietes.html>
41. Πχ. στο Πρόγραμμα Κοινωνικού Έργου, στα Τοπικά Ολοκληρωμένα Προγράμματα Στήριξης της Εργασίας για Ευπαθείς Κοινωνικά Ομάδες, προγράμματα μέσω του ΟΑΕΔ κλπ.
42. Βλ. ενδεικτικά για το Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων την Πράξη «Εκπαίδευση αλλοδαπών και παλινοσούντων μαθητών» και το θεσμό των Ζωνών Εκπαιδευτικής Προτεραιότητας.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

- Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, Strasbourg, 5/2/1992, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm>
- Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/r-topanad-eis.pdf>

- Αφουξενίδης, Α., Σαρρής, Ν., Τσακηρίδη, Ο. (επιμ.) (2012) *Ενταξη των μεταναστών: αντιλήψεις, πολιτικές, πρακτικές*, Αθήνα, ΕΚΚΕ
- Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης (2012) *Ελλάδα: Ετήσια Έκθεση 2012*, Αθήνα, Μάρτιος 2013
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2010) Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης - Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, *ΕΕ C 115* της 04/05/2010
- Ν. 1975/1991, Είσοδος, έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης προσφύγων και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ τ. Α', 184/4.12.1991
- Ν. 2910/2001, Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ τ. Α', 91/2.5.2001
- Ν. 3386/2005, Περί εισόδου, διαμονής και κοινωνικής ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια, ΦΕΚ τ. Α', 212/23.8.2005
- Ν. 3463/2006, Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, ΦΕΚ τ. Α', 114/08.06.2006
- Ν. 3838/2010, Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις, ΦΕΚ τ. Α', 49/24.03.2010
- Ν. 3852/2010, Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης, ΦΕΚ τ. Α', 87/07.06.2010
- Οδηγία 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου της 25^{ης} Νοεμβρίου 2003 σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμενόντες, *ΕΕ L 16* της 23.01.2004, σ. 44
- Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2003 σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, *ΕΕ L 251* της 03.10.2003, σ. 12
- Οδηγία 2004/114/ΕΚ του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2004, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελοντική υπηρεσία, *ΕΕ L* της 23.12.2004, σ. 12
- Οδηγία 2005/71/ΕΚ του Συμβουλίου της 12ης Οκτωβρίου 2005 σχετικά με ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας, *ΕΕ L 289* της 03.11.2005, σ. 15
- Π.Δ. 234/2007, Σύσταση Γενικής Διεύθυνσης Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης στο Υπουργείο Εσωτερικών, ΦΕΚ τ. Α', 272/05.12.2007
- Π.Δ. 358/ 1997, Προϋποθέσεις και διαδικασία για τη νόμιμη παραμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα, που δεν είναι υπήκοοι των κρατών - μελών της Ε.Ε., ΦΕΚ τ. Α', 240/28.11.1997
- Π.Δ. 359/1997, Χορήγηση της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας σε αλλοδαπούς, ΦΕΚ τ. Α', 240/28.11.1997
- ΠΔ 101/2008, Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2004/114/ΕΚ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές ή την εθελοντική υπηρεσία, ΦΕΚ τ. Α', 157/31.08.2008
- ΠΔ 128/2008, Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2005/71/ΕΚ της 12ης Οκτωβρίου 2005, σχετικά με την ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας, ΦΕΚ τ. Α', 190/15.09.2008

- ΠΔ 131/2006, Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, ΦΕΚ τ. Α΄, 143/13.07.2006
- ΠΔ 150/2006, Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2003/109/ΕΚ της 25^{ης} Νοεμβρίου 2003 σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες, ΦΕΚ τ. Α΄, 160/31.07.2006
- ΠΔ 167/2008, Συμπλήρωση π.δ. 131/2006 «Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης», ΦΕΚ τ. Α΄, 223/04.11.2008.
- Σ.τ.Ε. 460/2013 (Ολομ.), Ιθαγένεια τέκνων αλλοδαπών και δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι των αλλοδαπών στις δημοτικές εκλογές (11/2/2013)
- ΥΠΕΣ Εγκ. αρ. 59 ΑΠ οικ. 74896/30.12.10: «Θεσμικές αλλαγές του Προγράμματος «Καλλικράτης»
- Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Σχέδιο κανονισμού λειτουργίας Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών, Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης Α.Ε., Δεκέμβριος 2010
- Υπουργείο Εσωτερικών, Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής, Εθνική Στρατηγική για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών, 23/04/2013

Representing the unrepresented? Operation and representativeness of Migrant Integration Councils in Greece

Theodoros Fouskas, *New York College (NYC)*

Εκπροσωπώντας τους μη εκπροσωπημένους; Λειτουργία και αντιπροσωπευτικότητα των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών στην Ελλάδα

Θεόδωρος Φούσκας, *New York College (NYC)*

ABSTRACT

This article examines the participation and representation of immigrants in local public life in Greece. Research evidence proves that there is significant delay in activating the institution in conjunction with a degradation of its operation. In many cases, the municipal authorities do not embrace the institution with the necessary trust and do not pursue its operation. Moreover, in 74% of the researched municipalities, not all immigrant populations in their jurisdiction are represented in the MICs and 56% of the immigrants who participated in the formation and operation of the MICs were not elected representatives of immigrant communities. There are severe problems of representation and participation of immigrants in their community associations which raise doubts as to their actual and official representation in the MICs too.

KEY WORDS: Migrant integration council, operation, representation, participation, municipality

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το παρόν άρθρο εξετάζει τη συμμετοχή και την εκπροσώπηση των μεταναστών στην τοπική δημόσια ζωή στην Ελλάδα. Τα ερευνητικά αποτελέσματα αποδεικνύουν ότι υπάρχει σημαντική καθυστέρηση στην ενεργοποίηση του θεσμού σε συνδυασμό με μια υποβάθμιση της λειτουργίας του. Σε πολλές περιπτώσεις, οι δημοτικές αρχές δεν καλωσόρισαν τον θεσμό με την απαραίτητη εμπιστοσύνη και δεν επιδιώκουν τη λειτουργία του. Επιπλέον, στο 74% των δήμων που ερευνήθηκαν δεν εκπροσωπούνται στα ΣΕΜ όλοι οι μεταναστευτικοί πληθυσμοί στα οριά τους και το 56% των μεταναστών που συμμετείχαν στη σύσταση και λειτουργία των ΣΕΜ δεν ήταν εκλεγμένοι εκπρόσωποι των μεταναστευτικών κοινοτήτων. Υπάρχουν σοβαρά προβλήματα εκπροσώπησης και συμμετοχής των μεταναστών στους κοινοτικούς συλλόγους τους, κάτι που δημιουργεί αμφιβολίες ως προς την πραγματική και επίσημη εκπροσώπηση τους και στα ΣΕΜ.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Συμβούλιο ένταξης μεταναστών, λειτουργία, εκπροσώπηση, συμμετοχή, δήμος

Επικοινωνία: Θεόδωρος Φούσκας, Λ. Αμαλίας 38, Αθήνα 105 58

Contact: Theodoros Fouskas, 38 Amalias Avenue, Athens, 105 58

E-mail: theodoros.fouskas@gmail.com

1. Introduction

This article examines the participation and representation of immigrants in local public life in Greece. The research is the first attempt to evaluate the operation of immigrant consultative bodies at local level of the municipalities of Greece. Integration policies are best implemented in local communities. As mentioned in the European Union's (EU) Agendas for Integration, in fact, integration takes place locally, as part of everyday life where everyone has his role (European Commission, 2005, 2011). To make the integration successful, one must include the host society in creating opportunities for full participation of legal third country nationals (Council of Europe, 1999a, 1999b, 2001, 2003). The involvement of local communities in joint action is important. This policy process at local level is characterized by the pushing of ideas from the bottom up and completes the integration initiatives of the central government. With Article 78, Law 3852/2010 (Government Gazette of the Hellenic Republic, 2010) the Greek Government recommends the foundation and operation of Immigrant Consultative Bodies at Local Level [(ICBLLs)/or Immigrant Integration Councils (IICs)/Local Immigration Councils/(LICs) or Migrant Integration Councils/(MICs)] within the Greek municipalities, an initiative that aims to contribute significantly to promoting the integration of legal third country nationals.

However, little research has been conducted concerning the MIC institution in Greece. The project by the National Centre of Social Research (NCSR/EKKE)/Bee Group/PRAKSIS/KEMOP/Efxini Poli 2011; Linardis, 2012) aimed to inform local communities of the enhanced role of local authorities in the access of legally residing third-country nationals through MIC institutionalization. Within its frames a web research was conducted with emailed questionnaires with three queries to the municipalities about MICs. Fouskas's (2011a; 2011b) reports focus on the activation of the local institutions and local communities to support active participation of third country nationals in local decision-making centers and social web, to support and retain social cohesion. Emphasis is given to the MICs conversion to a functional useful foundation which would contribute to immigrant socialization and connection with the local community via developing the methodological framework for MIC establishment and operation as well as introducing the Best Practices of other European countries for the efficient function of MIC. In her study Pradan (2013), in order to identify the particular aspects of the institution of MIC, conducted a field research in the Municipalities of the Attica Region which included: the statistical evaluation of the overall population, including the foreign population, in the 66 Municipalities of the Region and correlations between population data and the establishment of MIC were examined. A questionnaire was distributed to the presidents of the relevant MICs of the 33 Municipalities of the Region that have already established the MIC and personal interviews were conducted in the Municipality of Athens which was selected as best practice.

MIC is a municipal consultative body, providing a forum between the Greek elected representatives and legal third country nationals. MIC is a tool for participation and representation of all legal foreign residents at local level (Council of Europe, 1992; Fouskas, 2011b). In order for MIC to function properly, it must be in constant communication with the local elected representatives and the foreign residents. It is indisputably a simple and flexible tool that can be adapted to the specific situation of each municipality or town. It must not be perceived as an effort to offer pseudo voting rights (Pavlopoulos, 2010; Fouskas, 2011a, 2011b) or pseudo representative elections and is in no case connected to political rights, granted or not, to foreign

residents in order to benefit by ruthlessly seeking electoral clientele. MICs can serve as a starting point for the establishment of local democracy on a daily basis action. They offer a true chance to all legal foreign and indigenous residents to political participation and to increase their effectiveness for political action, especially in cities and municipalities (Gropas and Triandafyllidou, 2005; 2012). Their consulting role with the right to initiate a procedure and respond to a request is the core of the way MICs function. Placed in an institutional position, MICs pave the way for dialogue (Afouxenidis, Sarris and Tsakiridi, 2012; Golubeva, 2012; Sarris, 2012) between elected representatives and legal immigrant citizens and they encourage immediate local participation (Anderson, 1979; Tomasi, 1981; Jones-Correa, 1998; Meli and Enwereuzor, 2003; Jacobs and Tillie, 2004) of all citizens for the better operation of the municipality and the local society.

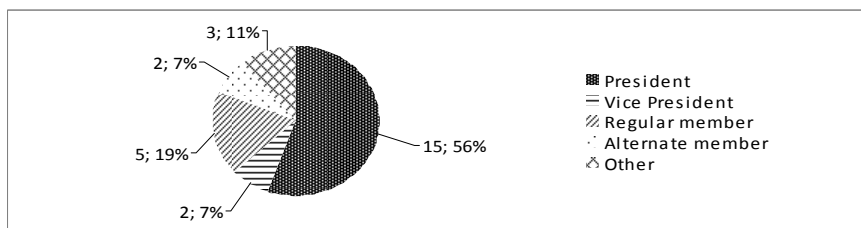
2. Methodology

The aim of the research (April-July 2012) was to examine the operation of the MICs since their implementation. Therefore, a semi-structured questionnaire was designed in the framework of research in order to assess the functioning of MIC in the Municipalities of Greece. The anonymous questionnaire included mainly multiple answer questions and Likert scales. Twenty-seven (N=27) questionnaires were distributed and completed (representative/non-statistical sample) by an equal number of representative-members of the MIC from the following municipalities in Greece: Aghios Dimitrios, Athens, Egaleo, Maroussi, Argos-Mycenae, Volos, Galatsi, Didimoticho, Dionysos, Doxato, Evrotas, Zografou, Heraklion/Crete, Thessaloniki, Ioannina, Kastoria, Kavala, Kordelio-Evosmos, Korydallos, Milos, Nea Smyrni, Patras, Piraeus, Rethymno, Trikala, Haidari and Halandri.

3. Demographic and Social characteristics of the MIC representatives

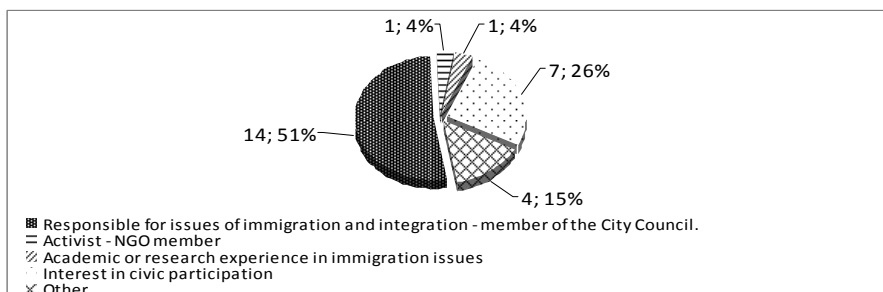
Regarding the respondents' gender, 44%-[12] were male and 56%-[15] female. As to age, the highest percentage, 48%-[13] were 40-50 years old, 26%-[7] were 30-40 years old, 19%-[5] were 50-60 years old and 7%-[2] were under 30 years old. Concerning the educational level, 37%-[10] had received tertiary education while 33%-[9] had secondary education qualification. 26%-[7] had a graduate degree and 4%-[1] had received only compulsory education. As regards their employment, the majority of respondents, 22%-[6] were public or municipal servants. 18%-[5] were involved in the educational system (e.g., teachers, foreign language teachers, etc.). 2%-[2] worked as lawyers and 2%-[2] as social workers. Of the remaining 9 respondents, 1% had various occupations (agriculturist, businessman, electrician, medical doctor, private sector employee, retired banking employee, hygienist, sales employee, tax consultant). 11%-[3] had other professions. Moreover, regarding respondents' status in their municipality, 52%-[14] were city counselors, 26%-[7] were deputy mayors, while 15%-[4] were municipal employees. Finally, 7%-[2] had other positions. Relating to the position held within the MIC the majority of the respondents, 56%-[15], is president of their respective MIC, 19%-[5] are members, while 7%-[2] are vice presidents. Finally, 11%-[3] hold various positions in MIC and 7%-[2] are alternate members (Graph 1).

Graph 1: Position held within the MIC



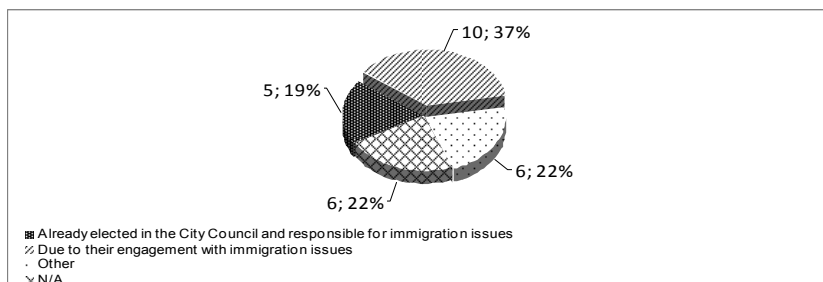
For the majority, 52%-[14], the reason for participating in MIC is directly related to their position and duties as leaders and members of the City Council on issues of immigration and integration. 26%-[7] are interested in civic participation while 15%-[4] stated other reasons for their participation (e.g., interest in immigration issues in the country and the municipality). Finally, 4%-[1] participated as a result of their academic or research experience in immigration issues, while 3%-[1] participated as activists or NGO members dealing with immigrants (Graph 2). It must be mentioned that the participation in MICs is honorary and unpaid.

Graph 2: Reason for participating in the MIC



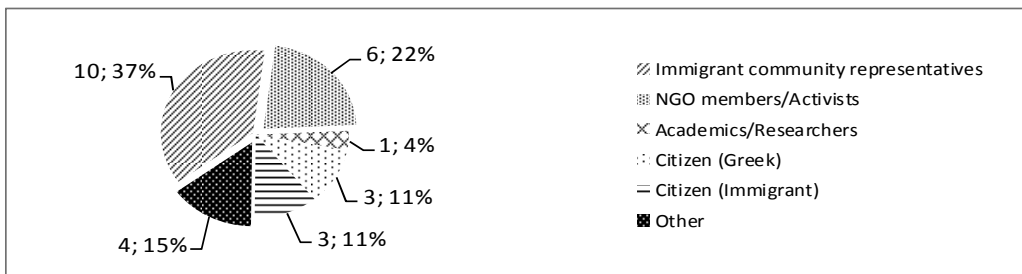
Of the MIC members who were also City Councilors and NGO representatives, 37%-[10] were chosen based on their engagement with immigration issues, 19%-[5] because they had already been elected in the City Council and were responsible for immigration issues, 22%-[6] based on other criteria. Finally, 22%-[6] did not specify (Graph 3).

Graph 3: How were the City Councilors and the NGO representatives members of MIC selected?



Concerning MIC alternate members, 37%-[10] are immigrant community representatives, 22%-[6] members of NGOs, activists for immigrant issues, 15%-[4] have another related activity (e.g., city council members, local community association representatives, etc.), 11%-[3] are Greek citizens and 11%-[3] are third country nationals. Finally, 4%-[1] are academics and researchers on immigration issues (Graph 4).

Graph 4: MIC alternate members

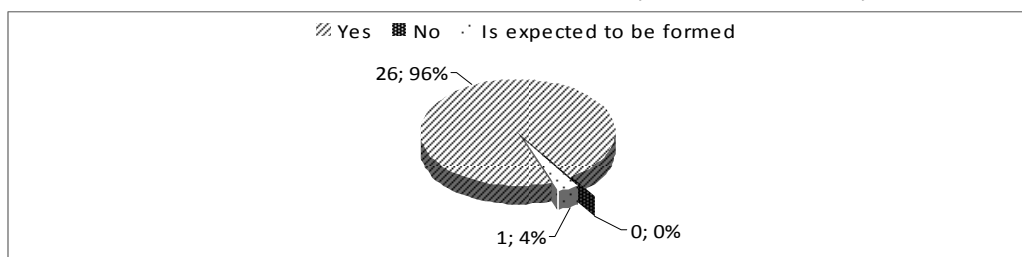


Regarding participation of women in MIC of municipalities, in 10 cases, 2/MIC-(37%), in 6 cases, 4/MIC-(22%), in 3 cases, 5/MIC-(11%). Also, in 3 cases, 3/MIC-(11%), 2 cases, 6/MIC-(7%). In 2 cases, 1/MIC-(8%). Finally, in 1 case, 9/MIC-(4%).

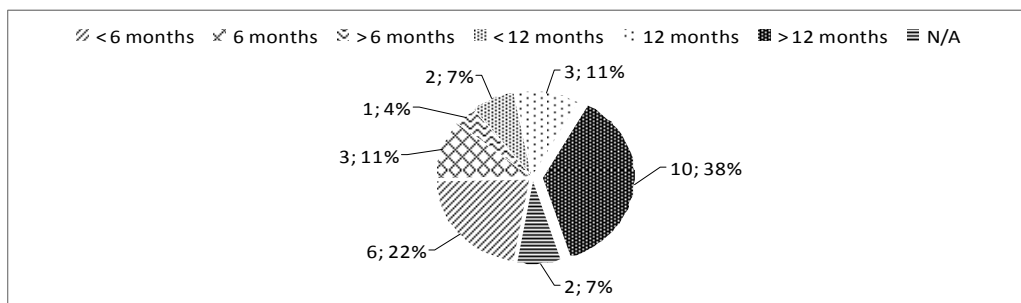
4. Evaluation of MIC Operation

The vast majority of municipalities researched, 96%-[26], have established an MIC within their jurisdiction. Only in 4%-[1] has an MIC not been created, but are expected to do so soon (Graph 5).

Graph 5: Has an MIC been formed in your municipality?



Concerning MIC operation duration, 37%-[10] have been operating for more than 12 months, while 22%-[6] more than 6 months. Also, 11%-[3] established the MIC 12 months ago while 11%-[3] 6 months ago, 8%-[2] less than 12 months ago, 4%-[1] less than 6 months ago and 7%-[2] duration was not specified (Graph 6).

Graph 6: How long has MIC been operating in your municipality?

Relating to number of MIC members per municipality, (regular-alternate-associate), this varies between 7 and 26: 11/Aghios Dimitrios, 26/Athens, 9/Egaleo, 11/Maroussi, 7/Argos-Mycenae, 11/Volos, 11/Galatsi, 9/Didimotiho, 9/Dionysos, 7/Doxato, 9/Eurotas, 13/Zografou, 13/Heraklion/Crete, 12/Thessaloniki, 9/Ioannina, 11/Kavala, 7/Kastoria, 9/Kordelio-Evosmos, 11/Korydallos, 9/Milos, 7/Nea Smyrni, 16/Patras, 8/Piraeus, 7/Rethymno, 9/Trikala, 9/Haidari, 9/Halandri. Moreover, in most cases, 78%-[21], it was found that there is a regulation for the function of the MIC, while for 22%-[6] it has not yet been approved. Moreover, it was observed that in 63%-[17] there is no annual action plan of the MIC, whereas only in 37%-[10] there is. By late April 2013 only 221/325 of all Greek Municipalities had established their MIC (see Table 2).

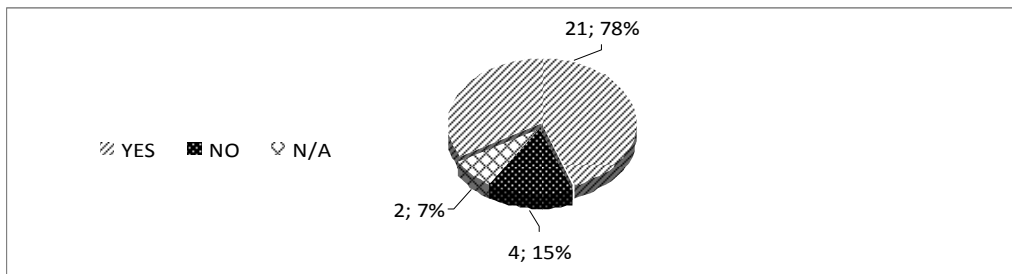
Table 1: Established MICs in municipalities of the Decentralized Regional Administration

DECENTRALIZED REGIONAL ADMINISTRATION	MIC FORMATION	
	MUNICIPALITIES	%
Attica	33/66	50%
Thessaly/Stereia Ellada	34/50	68%
Peloponnesus, Western Greece and Ionian Islands	43/52	83%
Aegean Islands	25/43	58%
Macedonia and Thrace	42/60	70%
Epirus and Western Macedonia	27/30	90%
Crete	17/24	71%
TOTAL	221/325	68%

Source: Hellenic Ministry of Interior, 2013.

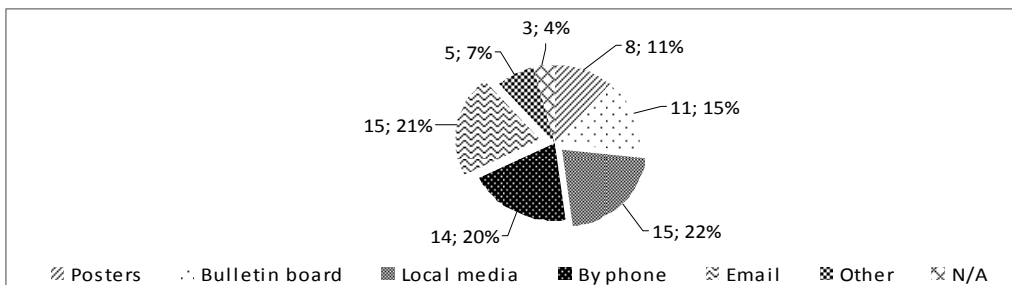
Regarding the equipment provided to the MICs by each municipality, 78%-[21] were supplied although as stated there are deficiencies, 15%-[4] has not received any equipment from the municipality for the MICs' work. Finally, 7%-[2] did not specify whether they had received equipment to facilitate operations (Graph 7).

Graph 7: Are MIC in your municipality supplied with the appropriate equipment?



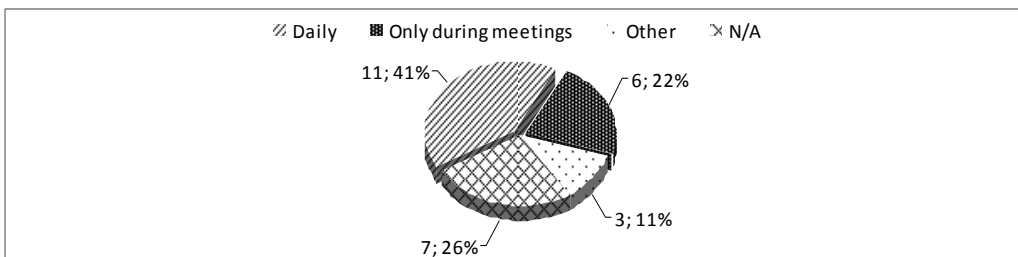
Regarding the means of communicating MIC’s actions, in the multiple choice questionnaire combined responses of the 27 municipalities, 21%-[15] of them usually inform the persons involved and the local community via email, 21%-[15] through the local media and 20%-[14] by phone. Also, 16%-[11] publishes their actions by posting on the bulletin board of the municipality, 11%-[8] through posters, while 7%-[5] in other ways, e.g., through the municipality’s website. Finally, 4%-[3] did not specify (Graph 8).

Graph 8: What means are used for communicating MIC’s actions?



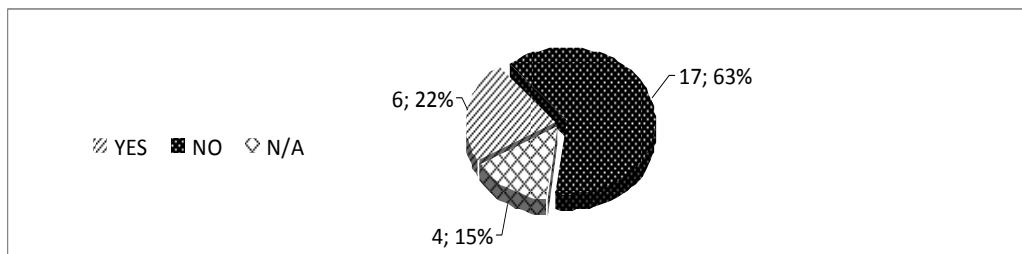
Concerning the open hours of the MICs, 41%-[11] operate on a daily basis, 22%-[6] only during its meetings, 11%-[3] in other situations, e.g., when a relevant issue for the municipality occurs and 26%-[7] did not specify (Graph 9).

Graph 9: When does the MIC in your municipality operate?



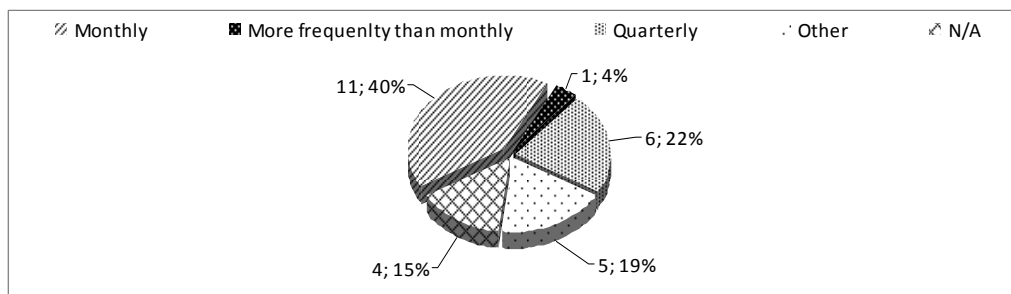
As regards IICs' resources, 63%-[17] do not receive any funds from the municipality, only 22%-[6] reported that the IIC is supported by the municipality, while 15%-[4] did not specify (Graph 10).

Graph 10: Does the MIC in your municipality receive any resources?



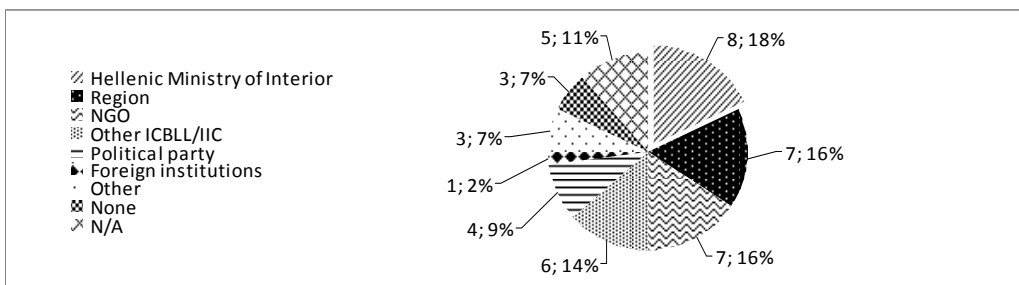
Regarding the frequency of MICs' meetings in each municipality, for 41%-[11] meetings are held monthly, 22%-[6] arrange meetings once every three months, in 18%-[5] of cases the MIC meets on other occasions, e.g., in exceptional cases, when necessary or once every 2 or 6 months. In a single case, 4%-[1] the MIC met more frequently than monthly, i.e., twice a month. Finally, in 15%-[4] it was not possible to determine the frequency of meetings of the MIC (Graph 11).

Graph 11: How often does MIC hold meetings in your municipality?



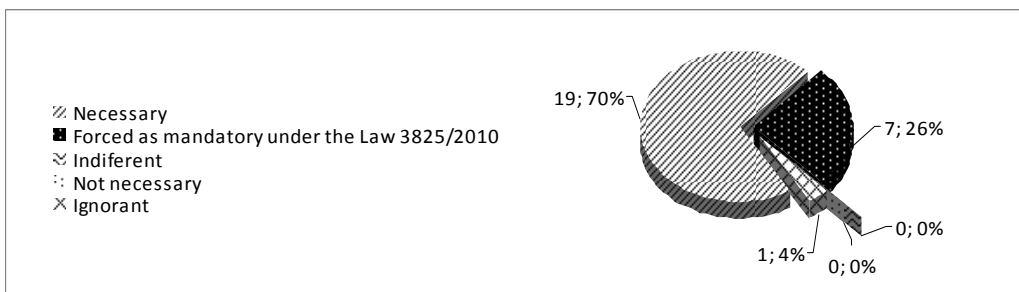
Moreover, 96%-[26] held MICs meeting proceedings. Only 4%-[1] did not clarify whether proceedings are kept. With regard to the existing networking and cooperation between MICs, in the multiple choice questionnaire combined responses of 27 municipalities, 18%-[8] collaborates with the Hellenic Ministry of Interior, 16%-[7] with the Region and 16%-[7] with NGOs. Only 14%-[6] collaborates with the MIC of other municipalities, 9%-[4] cooperates with political parties, 7%-[3] do not join forces with anyone, while another 7%-[3] cooperates with other agencies, e.g., Vocational Training Centers (VTCs), academic institutions, professional associations, etc. 2%-[1] are in collaboration with institutions from abroad and finally, 11%-[5] did not specify (Graph 12).

Graph 12: Does the MIC in your municipality collaborate with other institutions?



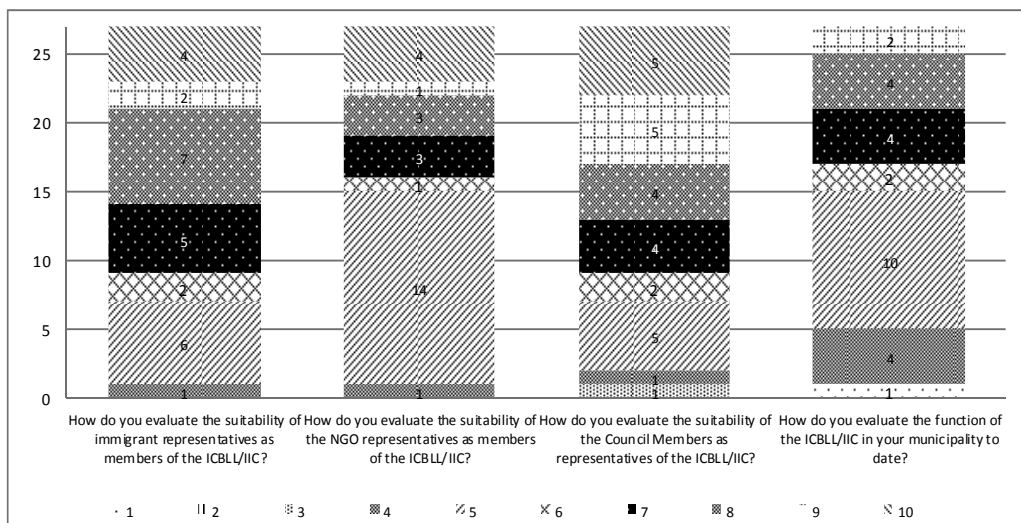
Concerning the significance of MIC, the vast majority of respondents 70%-[19] identified it as necessary. However, it is particularly remarkable for further research that 26%-[7] saw the institution as forced upon them as its establishment was mandatory under Article 78 of Law 3852/2010. Also, 4%-[1] could not evaluate the institution positively or negatively (Graph 13).

Graph 13: How do you evaluate the MIC institution’s significance?



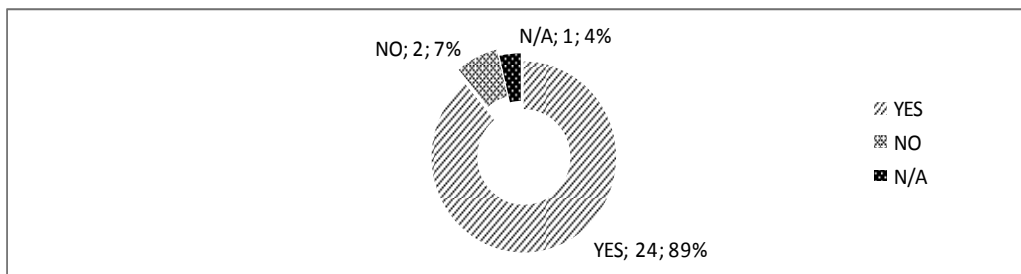
On a scale 1 to 10 (worst to best) of all 27 municipalities/MICs: Regarding the evaluation of the MICs operation so far, 37%-[15/27] graded it with 5/10. Concerning the adequacy of City Counselors who are MIC members 18%-[5/27] gave an average grade. As regards the suitability of NGO representatives who are MIC members, 52%-[14/27] graded them with 5/10. About the suitability of immigrant representatives who are MIC members, 26%-[7/27] graded them with 7/10 (Graph 14).

Graph 14: Evaluation of the MICs operation and its members until now



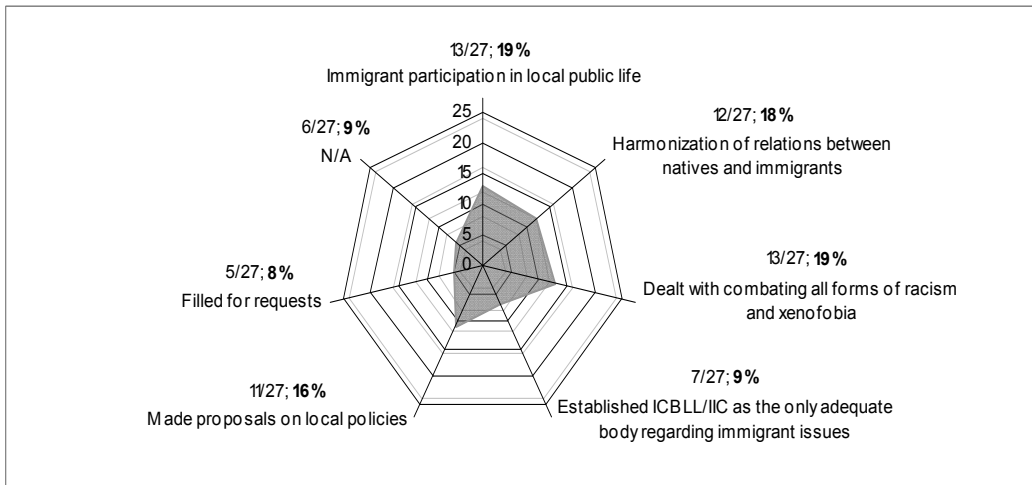
Concerning immigrant participation in the political life of the municipality, for the majority, 89%-[24], the immigrant residents of municipalities should participate, only 7%-[2] opposed immigrant participation, while 4%-[1] did not specify whether immigrants should be involved in local level politics or not (Graph 15).

Graph 15: Should immigrants participate in the political life of the municipality?



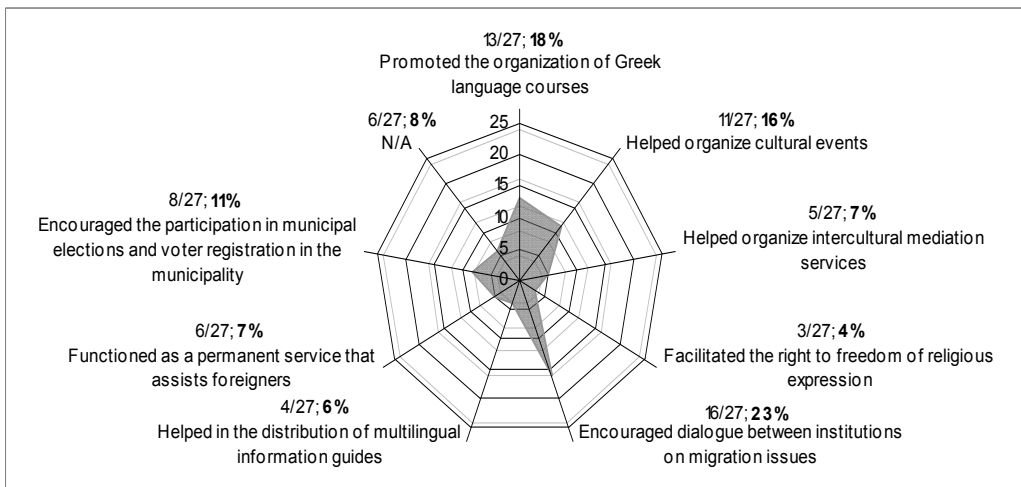
Relating to actions promoted by MICs, in the multiple choice questionnaire combined responses, 19%-[13/27] believed the MICs promoted immigrant participation in local public life, 19%, [13/27] that the MICs dealt with combating all forms of racism and xenophobia, 18%-[12/27] that the MICs helped towards the improvement and harmonization of relations between natives and immigrants, 16%-[11/27] that IICs made proposals on local policies (e.g., education, healthcare, work, housing), 11%-[7/27] established the MIC as the only adequate body regarding immigrant issues, 8%-[5/27] filed for requests, e.g., exemption of immigrants from the fee for social security contributions for obtaining residence permit. Finally, 9%-[6/27] did not specify the actions taken by MICs (Graph 16).

Graph 16: What actions have been promoted by MIC so far?



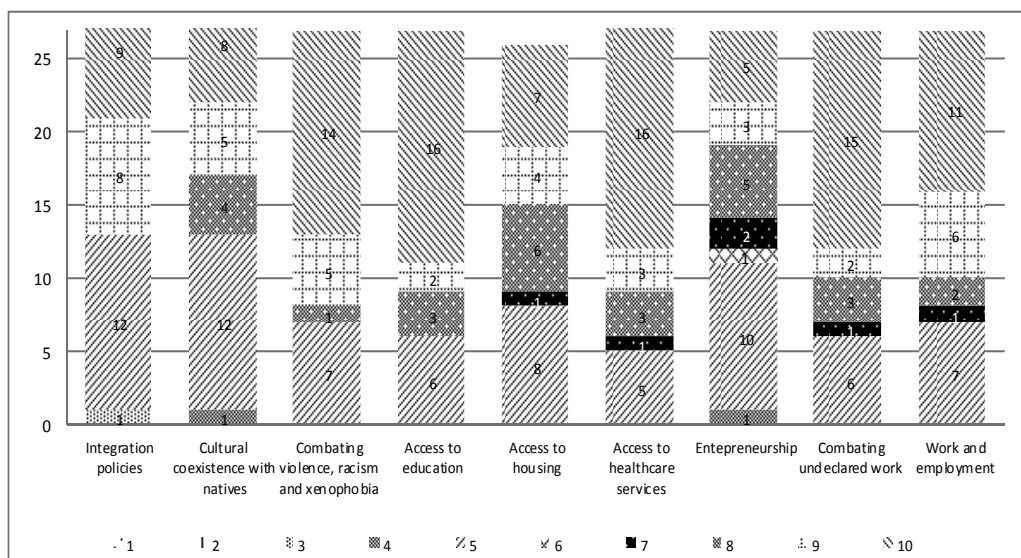
Moreover, in the multiple choice questionnaire combined responses, 18%-[13/27] of the MICs promoted the organization of Greek language courses, 16%-[11] helped organize cultural events, 7%-[5/27] helped organize intercultural mediation services, 4%-[3/27] facilitated the right to freedom of religious expression, 23%-[16/27] encouraged dialogue between institutions on migration issues, 6%-[4/27] helped in the distribution of multilingual information guides (regarding immigrant labor, social, political and legal rights), 7%-[5/27] functioned as a permanent service that assists foreigners (regardless of legal status), 11%-[8/27] encouraged participation in municipal elections and voter registration in the municipality. Finally, 8%-[6/27] did not specify any actions since the MICs establishment (Graph 17).

Graph 17: What other actions have been promoted by MIC so far?



Concerning issues regarding immigrant integration in Greek society, in the multiple choice questionnaire combined responses in all 27 municipalities/MIC, matters of work and employment (41%-[11/27]), action against undeclared work (56%-[15/27]), access to health services and education (57%-[16/27]) and action against violence, racism and xenophobia (52%-[14/27]) are considered by the MIC representatives as extremely important. On the contrary, the coexistence of cultures (religion, customs and traditions), integration policies in general and entrepreneurship were generally considered of moderate importance (Graph 18).

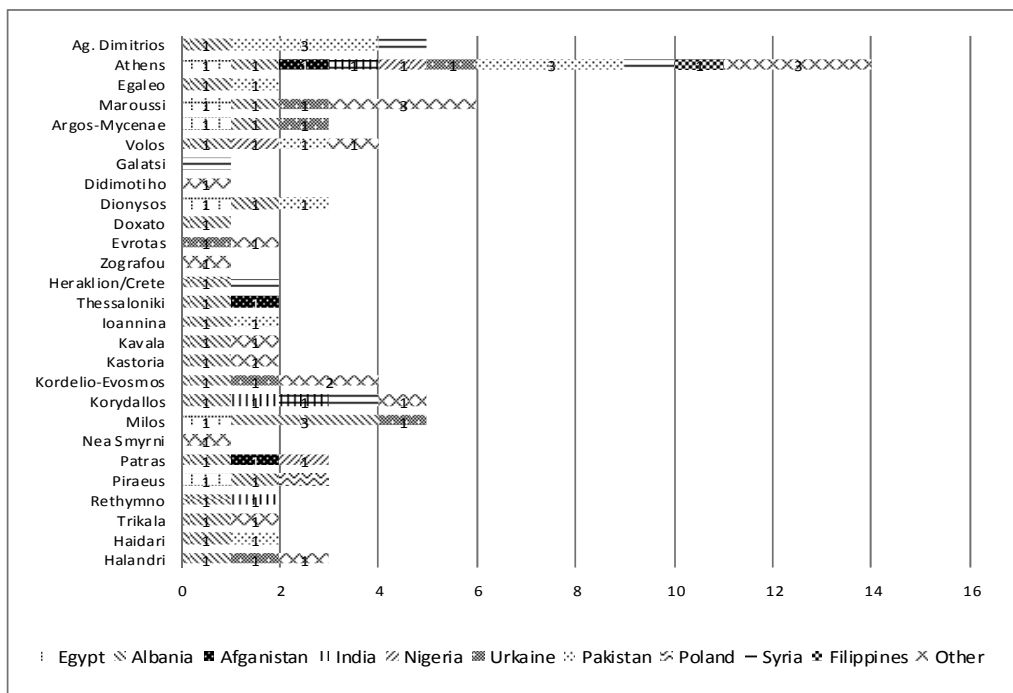
Graph 18: What other actions have been promoted by MIC regarding immigrant integration issues in Greek society?



5. Representation and Participation of Immigrant Populations within the MIC

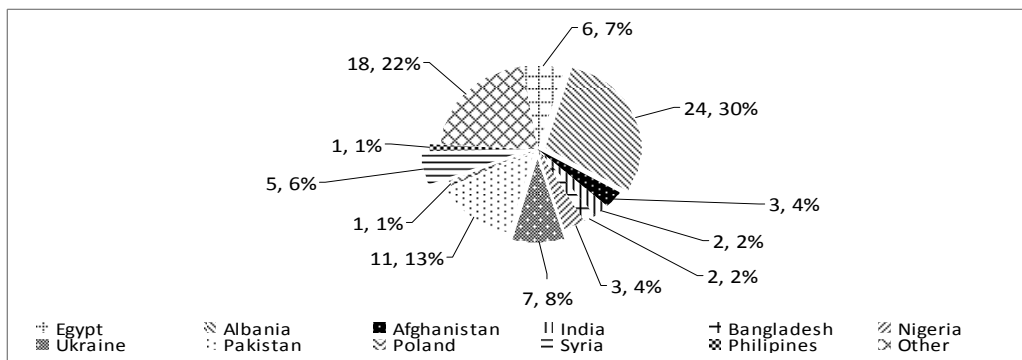
As regards the total of immigrant nationalities participating in MIC per municipality, the diversity of immigrant populations that coexist in Greece and within MICs is obvious (Graph 19).

Graph 19: Number of immigrant nationalities participating in MIC per municipality



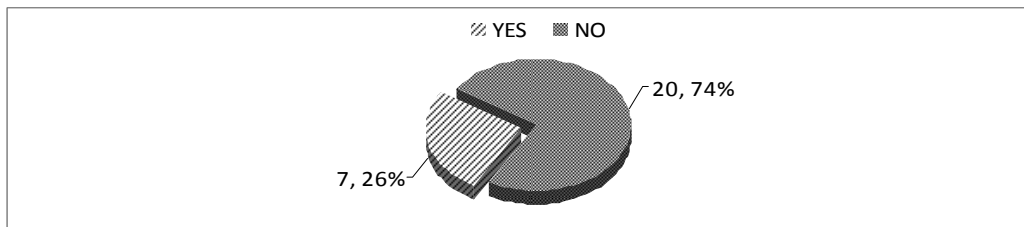
The main immigrant groups involved in MIC are from: Albania-(29%/24), Sudan, Moldova, Georgia, Lebanon etc.-(22%/18), Pakistan-(13%/11), Ukraine-(9%/7), Egypt-(7%/6), Syria-(6%/5), Nigeria-(4%/3), Afghanistan-(4%/3), India-(2%/2), Bangladesh-(2%/2), Poland-(1%/1) and the Philippines-(1%/1) (Graph 20). In all MIC of the municipalities that responded, there are no immigrant city council members.

Graph 20: Immigrant nationalities that participate in MIC per municipality



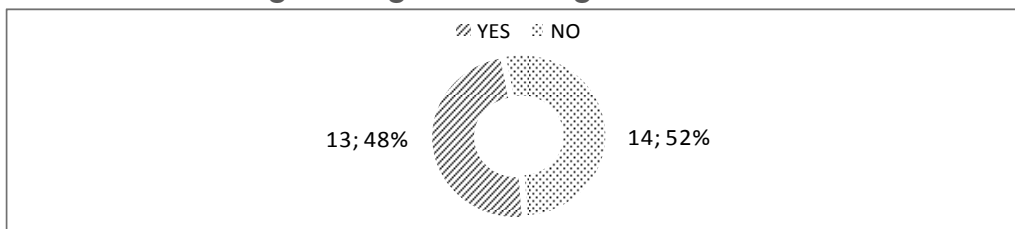
Based on the questionnaires, an important finding of the research is the fact that in the majority of municipalities 74%-[20] not all immigrant populations in their jurisdiction are represented in the MIC, something seen in only 26%-[7] (Graph 21).

Graph 21: Is the total of immigrant populations residing within the municipal limits represented in the MIC?



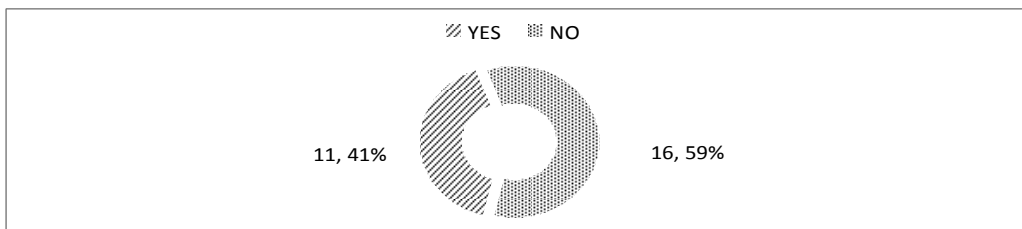
Concerning knowledge of number of legal immigrants in the municipality, 52%-[14] did not know the true number, while 48%-[13] did (Graph 22). This finding relates to the recording of problems of immigrant populations in Greece.

Graph 22: As member of the municipality/MIC do you know the number of legal immigrants residing within its limits?



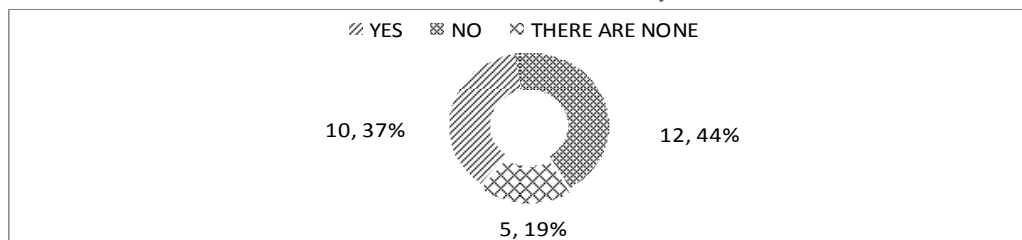
For the majority, 59%-[16] the number of immigrants with voting rights at local level within the municipality was unknown. In contrast, only 41%-[11] knew or kept records at local level within their geographical boundaries (Graph 23).

Graph 23: As member of the municipality/MIC do you know the number of immigrants with voting rights at local level within the municipal limits?



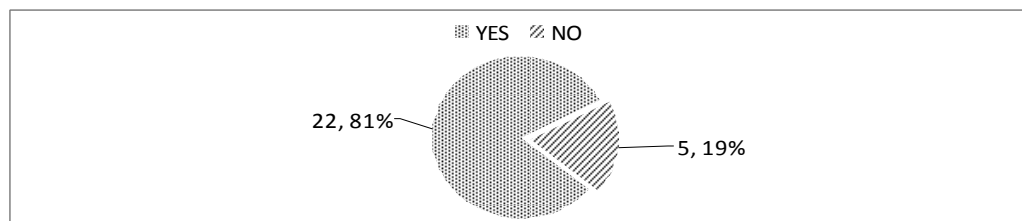
An essential problem is the extent to which there is a record of immigrant associations and communities in each municipality, which is directly related to the representation of all immigrants in the MIC of each municipality/region. The majority of municipalities 44%-[12] do not keep a record of immigrant associations and communities, 37%-[10] do, while 19%-[5] claim there are none within their limits. The fact that no records are kept, highlights the problem of communication between local authorities and immigrant communities but also of the effective representation and participation of immigrants in collective institutions (Fouskas, 2011a, 2011b, 2012a) (Graph 24).

Graph 24: Have you recorded the number of immigrant associations and communities within the municipal limits?



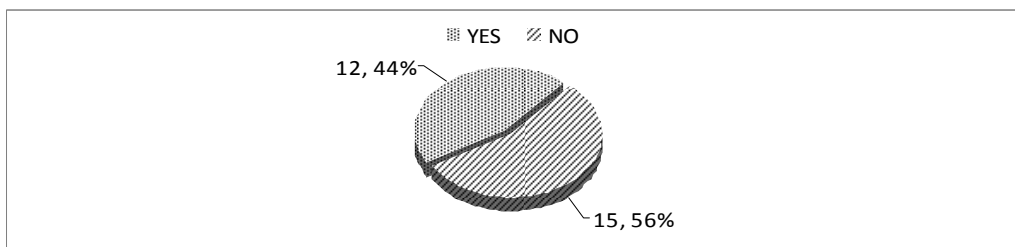
At MICs establishment in most municipalities 81%-[22], immigrant associations were invited, while for 19%-[5] there was no participation in the process either because there were no associations and immigrant organisations in the municipality, or because there was no response (Graph 25).

Graph 25: Were the immigrant associations and communities in the municipality invited to MIC formation?



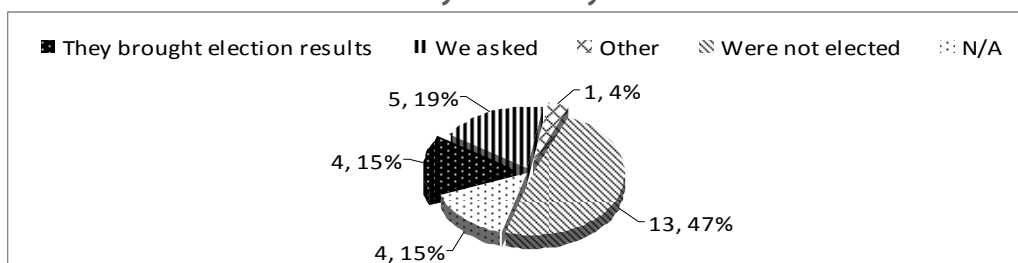
It is crucial to note that immigrants who participated in the process of the formation and further operation of the MIC were not all elected representatives of immigrant communities. In their majority, 56%-[15] were not elected immigrant representatives and only 44%-[12] were (Graph 26). However, there are severe problems of representation and participation of immigrants in their associations which raises doubts as to the actual and official representation by those acting as immigrant representatives (Fouskas, 2012a, 2012b).

Graph 26: Were the immigrants who participated in MIC elected representatives of their communities?



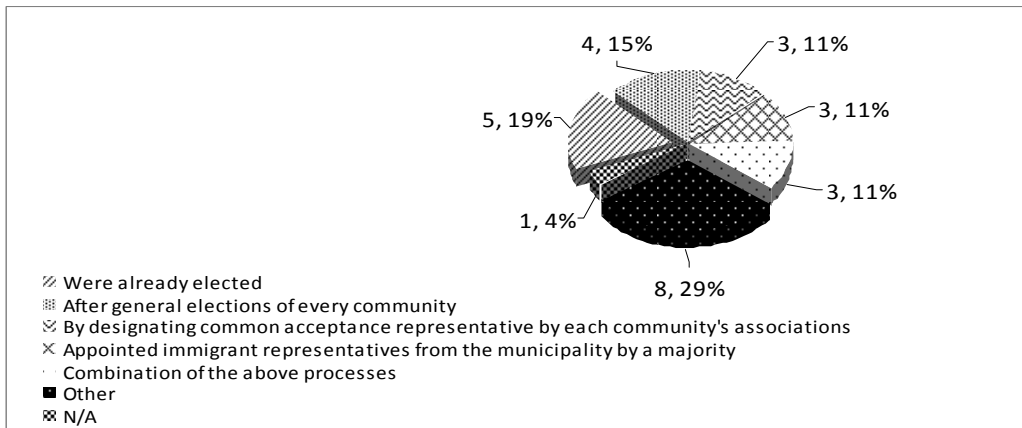
The aforementioned observation is related to the inability of municipalities to verify the representativeness of immigrant representatives. Regarding this verification, 47%-[13] of representatives had not been elected, 19%-[5] of municipalities simply asked if immigrants were elected members of associations, and in just 15%-[4] the municipality authorities asked for the official results of the last elections of each immigrant community. For 15%-[4] respondents did not know how the representativeness of immigrants' representatives was verified, while 4%-[1] asked for the association statute and election records (Graph 27).

Graph 27: How did you verify that immigrant representatives participating in MIC were officially elected by their communities?



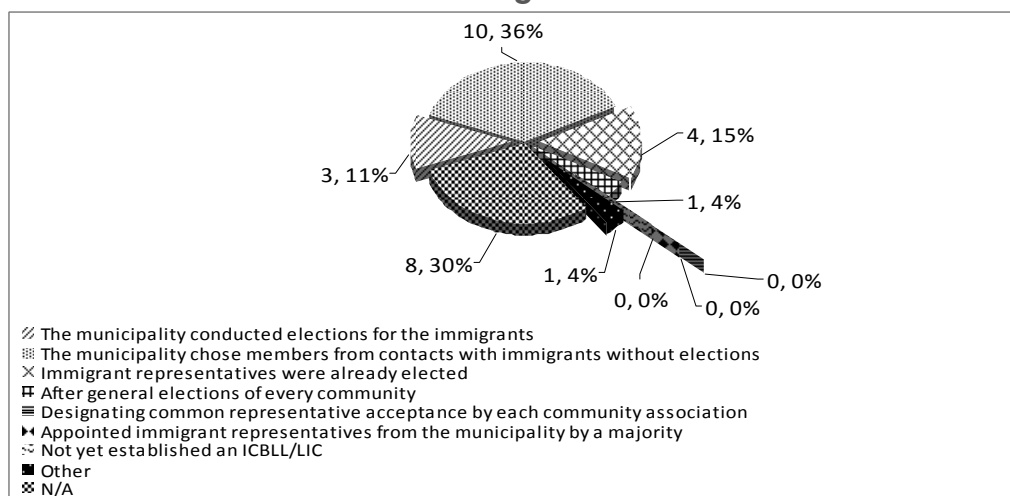
Regarding the representativeness of immigrant representative MIC members, 19%-[5] were selected based on the fact that they had already been elected to the immigrant association/community, 15%-[4] after general elections of every community within the municipality limits, 11%-[3] proposed representatives on a consensus basis from each association/community, 11%-[3] were chosen immigrant representatives by the municipality by a majority and 11%-[3] combined the above procedures. 29%-[8] chose another way of selecting immigrant representatives for MIC, such as their placement by their immigrant association Board, or with other criteria of the municipality, or pressure on the behalf of City Counselors towards immigrants etc. Finally, 4%-[1] did not specify how the immigrant representatives-members of MIC were selected (Graph 28).

Graph 28: How were immigrant representatives MIC members selected?



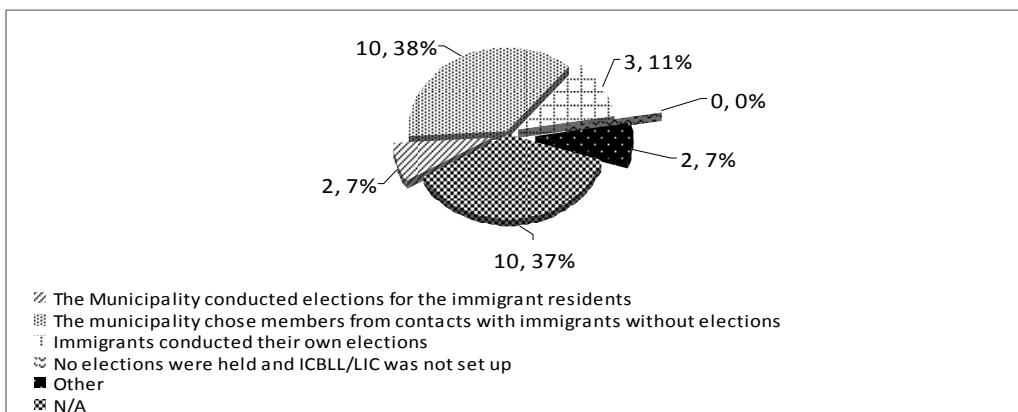
Concerning the way in which immigrant representatives MIC members were selected, when there was an immigrant association in the municipality area, in 11%-[3] the municipality conducted elections, in 36%-[10] the municipality selected members from contacts with immigrants without elections, in 15%-[4] immigrant representatives had already been elected, in 4%-[1] after general elections of every community. None of the municipalities designated a common acceptance representative by each community association, or appointed an immigrant representative from the municipality by a majority, or not yet established an MIC. 4%-[1] chose another way of selecting immigrant representatives for MIC, while 30%-[6] did not specify how they were selected (Graph 29).

Graph 29: How were immigrant representative MIC members selected where there was an immigrant association?



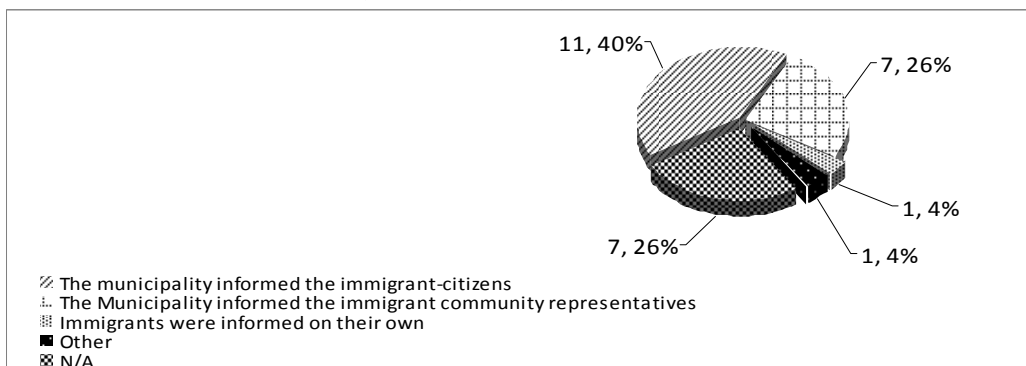
As regards how immigrant representative MIC members were selected where there was no immigrant association in the municipality area, in 7%-[2] of cases the Municipality conducted elections for the immigrant residents, in 38%-[10] the municipality chose members from contacts with immigrants without elections, in 11%-[3] Immigrants conducted their own elections. In 7%-[2] of cases another way was followed and in 37%-[10] the means of selection was not specified. All municipalities followed some sort of election process, and all had set up MICs (Graph 30).

Graph 30: How were immigrant representatives MIC members selected where there was no immigrant association?



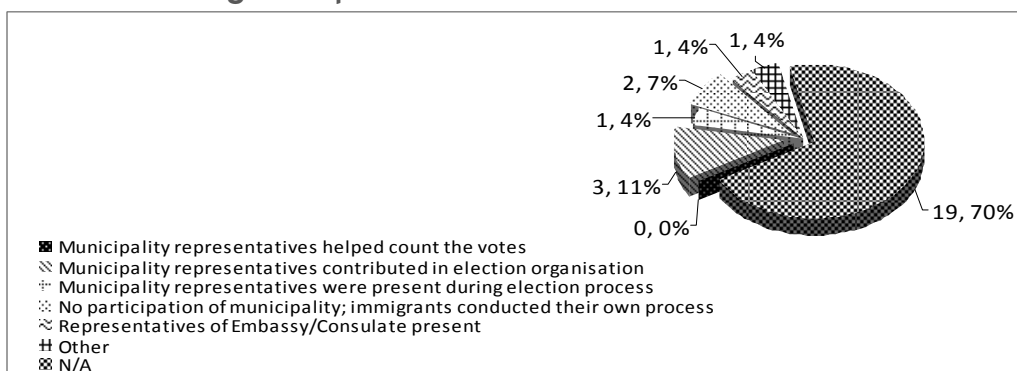
Regarding immigrant participation during the process of electing representatives for the MIC, 40%-[11] reported that the municipality informed immigrant citizen residents, 26%-[7] reported that the municipality informed the chairmen/representatives of immigrant associations, 4%-[1] reported that immigrants were informed on their own, 4%-[1] through other means, e.g., being informed by members of MICs. Finally, 26%-[7] did not specify how they ensured the widest possible participation of immigrants in the process of electing representatives for the MIC (Graph 31).

Graph 31: How was immigrant highest participation ensured during the process of electing immigrant representatives for the MIC?



From the responses received it was not evident how each municipality ensured the transparency of the electoral process for the MICs. 70%-[19] did not explain how this process was verified. Only in 11%-[3] of cases did a representative of the municipality contribute to the organization of the elections. 7%-[2] of municipalities did not take any action and immigrants conducted the elections for MICs representatives themselves. In 4%-[1] municipal representatives were present during the procedure, in 4%-[1] representatives of the embassy or consulate of the immigrants' country were present. Finally, 4%-[1] followed other procedures of choosing their representative, e.g., randomly (Graph 32).

Graph 32: How was transparency of the electoral process of electing immigrant representatives for the MIC ensured?



6. Conclusions

The research highlights the key points concerning the operation and the representativeness of immigrant consultative bodies at local level of municipalities in Greece and contributes to the relative international bibliography. Through the research, concerning the operation of the MICs, the following are established: The lethargic intervention of the institution in the life of local communities is usually justified due to lack of resources; an independent and autonomous budget in municipal financial plans would overcome difficulties and practical weaknesses. However, lack of resources is not sufficient to justify the limited activity by some MICs in Greece, as informative and motivational actions can be realised without extra funding. A significant number of successful activities have been implemented under the current institutional framework with extremely limited financial means, a consequence of the ongoing economic crisis. The difficulties regarding the administrative and scientific support of the interventions planned by MICs are sometimes deal with whilst municipalities do not have the capacity to exclusively appoint specialised personnel for the MIC's needs. The MICs staffing with permanent full-time personnel could provide a solution to this problem, but is unfeasible at this economic juncture. The existence of permanent specialized staff and the necessary administrative structures would ensure institutional memory and viability, strengthening the institution and releasing its function from clientele relations or personal aspirations of MICs participants. Although seemingly minor issues, MICs operating and meetings hours

emerged as a point of friction in the institution's function. The work object of immigrant populations affects the ability of a significant part of them to participate and ultimately excludes them (Fouskas, 2012a, 2012b; Psimmenos, 2013). Therefore, an adjustment of the operating framework is required. Regarding the immigrant community representativeness in MICs there are enormous weaknesses. The need to establish common criteria for representation of individual groups is imperative, which should not, however, lead to the conclusion that there should be common procedures. Apart from practical unfeasibility, the aim is to implement efficient processes tailored to local cases and the individual characteristics of immigrant communities. An important finding is that there is significant delay in activating the institution, in conjunction with an increased degradation of its operation. In many cases, municipal authorities do not embrace the institution with the necessary trust and do not pursue its operation, which negatively affects the perceptions that immigrants themselves shape about this. The need to establish constant communication bridges with local immigrant communities and associations, to transfer paradigms, practices and solutions at local level between MICs, is of great importance and gravity.

The present economic crisis has urgently put forward the need to establish local policies for social integration of vulnerable groups, especially immigrants (Pavlopoulos, 2009; Fouskas and Tsevenis, 2014). In this context, the MIC's advisory and consulting role will be vital in the local policies (Skamnakis, 2006; Sakellaropoulos, 2006, 2011; Angelaki, 2011) if it is operated with adequate staffing, expertise and the will to contribute, and provided there is true immigrant representation. If MIC is formed as above it could contribute decisively in crucial sectors for the social integration of immigrants, e.g., formal labour market integration (Athanasidou, 2013), combating undeclared work, actions against racism and xenophobia (Syrigos, 2011: 244), fostering of trust in their communities, organization and coordination of immigrants in their associations, revival of immigrants' interest to care and participate in local matters, removal of barriers that prevent harmonious co-existence, etc. MIC contribution should take place in the frame of deep knowledge of the local area and the particularities of its native and legal (Maganas, 2003; Papatheodorou, 2007) immigrant population.

The MIC may face limitations (Martiniello, 1999; Caneva and Ambrosini, 2013) in two main areas: its representativeness and its advisory role. Some immigrant communities are not represented despite all efforts. It is important to mention that the main goal of MICs is to increase the participation of foreigners in local public life. The creation and the operation of an MIC must be supported by genuine political will on behalf of the City Council. The initiative for the foundation of an MIC can be taken by the members of Municipal Councils in cooperation with the foreign residents and their associations. In some countries, national or regional legislation may promote the foundation of such bodies or even make it mandatory. Moreover, MICs can draw from several resources in order to function: human resources, administrative, economic and communicational tools. In some cases, despite the presence of an MIC, local elected representatives do not consult it or do so only after already deciding on matters. Hence, in order to optimise the usefulness of MIC, their role as a consultative body must be placed on an institutional basis, with certain rights and obligations of its members and its associates.

It is, therefore, essential it be officially recognised, *on the one hand* that the MIC acts as a consulting body on its own initiative and with the responsibility to respond to requests and *on the other hand*, that it is the duty of the City Council to consult with the MIC. The MIC must be provided with all the necessary resources that will allow it to function in a sustainable way. MIC develops different types of activities. Apart from their consulting role, with regard to the expres-

sion of views on a municipal level and recommendations on subjects of special interest, the MIC should also deploy other local political, social and cultural activities with the involvement of the immigrant communities. The MICs must give priority to local political activities and limit their involvement with other types of activities, such as associations, that can be fulfilled by other actors. MIC members are its actual protagonists. They are chosen with criteria such as their citizenship and their role in the body (e.g. represent a community, the City Council etc.). Given the fact that the main target of the MICs is the local level participation of foreigners, they should develop different formulas in order to give a voice to all legal foreign residents. It is recommended that the selection criteria for an MIC participant and his membership be based on grass root elections. Also, a structure founded on equal representation and balance between genders must be promoted, along with training of members.

Funding

The article is part of a research in the framework of Action 4.1/2010, *Creation of Network for Cooperation at Local Level between EU Member States*, realized by EPEKSA and KEK DIASTASI and funded by the European Fund for the Integration of third country nationals, 2010 Annual Program.

Acknowledgements

The author would like to thank Prof. Theodoros Sakellariopoulos (EPEKSA) and Giannis Papademetriou (KEK DIASTASI), Marina Angelaki and Christoforos Skamnakis for their collaboration and Athanasia Ioannou for the municipality statistic data. Moreover, the author would like to express his appreciation to Stamatis Fouskas, Georgios Kapelis and Georgios Pasagelis for their thoughtful comments.

Bibliographical References

- Afouxenidis, A., Sarris, N. and Tsakiridi, O., (eds), (2012), *Integration of Immigrants*, Athens: NCSR/EKKE, (in Greek).
- Anderson, J., (1979), "Local Participation", *Industrial Relations*, 18(1):18-31.
- Angelaki, M., (2011), "The Open Method of Coordination as a Tool for Mutual Learning and Transfer of Good Practices in Member States of the European Union", in: Sakellariopoulos, T., (ed), *The Social Policy of the European Union*. Athens: Dionikos, p.p.63-85, (in Greek).
- Athnasiou, C., (2013), "Opening Speech", in the European Public Law Organization (EPLO) conference: *The Hesitant Pace of Migration Policy in the Greece of Crisis*, 17 January. Athens: Athens Chamber of Commerce and Industry (ACCI), available at: <http://www.yypes.gr/el/MediaCenter/TypouAnap/PressReleases/?id=21413f40-1bea-45f1-a89f-c526f401c474>, (accessed 01/08/2013), (in Greek).
- Caneva, E. and Ambrosini, M., (2013), *Local Policies of Exclusion of Minorities and Immigrants in Public Life*. Florence: EUI/RSCAD.
- Council of Europe (COE), (1992), *Convention on the Participation of Foreigners in Public Life in Local Level-ETS 144*. Strasbourg: COE.

- Council of Europe (COE), (ed), (1999a), *Political and Social Participation of Immigrants through Consultative Bodies*. Strasbourg: COE.
- Council of Europe (COE), (1999b), *What Participation by Foreign Residents in Public Life at Local Level?, Proceedings-71*. Strasbourg: COE.
- Council of Europe (COE), (2001), *The Participation of Foreign Residents in Public Life at Local Level: Consultative Bodies, Proceedings-78*. Strasbourg: COE.
- Council of Europe (COE), (2003), *Foreigner's Integration and Participation in European Cities, Proceedings-90*. Strasbourg: COE.
- European Commission, (2005), *Common Framework for Integration: Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union, COM 389*. Brussels: European Commission, p.10.
- European Commission, (2011), *European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals, COM 455*. Brussels: European Commission.
- Fouskas, T., (2011a), *Information Guide-Frame of Constitution of Migrant Integration Councils*. Athens: Dionicos/European Integration Fund/Hellenic Ministry of Interior/European Union/Scientific Society for Social Cohesion and Development (SSSCD/EPEKSA)/Diastasi, available at: http://elearning.sem-ete.gr/pluginfile.php/57/block_html/content/odigos_plaisio.pdf, (accessed 01/08/2013), (in Greek).
- Fouskas, T., (2011b), *Information Guide of Good Practices: The Local Migrant Integration Councils in European Countries*. Athens: European Integration Fund/Hellenic Ministry of Interior/European Union/Scientific Society for Social Cohesion and Development (SSSCD/EPEKSA)/Diastasi, available at: http://elearning.sem-ete.gr/pluginfile.php/57/block_html/content/odigos_praktikwn.pdf, (accessed 01/08/2013), (in Greek).
- Fouskas, T., (2012a), "Low-Status Work and Decollectivization: The Case of Bangladeshis in Athens", *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, 10(1):54-73.
- Fouskas, T., (2012b), *Immigrant "Communities" and Work Representation: The Consequences of Low-Status Work of Five Immigrant Groups on the Participation in Their Work Associations*, Athens: Papazisis, (in Greek).
- Fouskas, T. and Tsevrenis, V., (eds), (2014), *Contemporary Immigration in Greece: A Sourcebook*. Athens: European Public Law Organization (EPLO), (forthcoming).
- Golubeva, M., (2012), *Consultative Bodies and Dialogue Platforms for Immigrant Communities*. Latvia: CPP/PROVIDUS.
- Government Gazette of the Hellenic Republic, (2010), *Law 3852/2010: New Architecture of Local Government and Decentralized Administration-Kallikratis Programme*. Athens: National Printing House of Greece, (in Greek).
- Gropas R. and Triandafyllidou, A., (2005), *Active Civic Participation of Immigrants in Greece, POLITIS*. Oldenburg: IBKM/ELIAMEP.
- Gropas, R. and Triandafyllidou, A., (2012), "Migrants and Political Life in Greece", *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, 17(1):45-63.
- Hellenic Ministry of Interior, (2013), *Data on Migrant Integration Councils on Formation in the Decentralized Regional Administrations of Greece*. Athens: Hellenic Ministry of Interior.

- Jacobs, D. and Tillie, J., (2004), "Introduction", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30(3):419-427.
- Jones-Correa, M., (1998), "Different Paths", *International Migration Review*, 32(2):326-349.
- Linardis, A., (2012), "An Online Survey: The Case of an Online Survey of NCSR/EKKE for Migrant Integration Councils", in: Afouxenidis, A., Sarris, N. and Tsakiridi, O., (eds), *Integration of Immigrants*. Athens: NCSR/EKKE, p.p.85-95, (in Greek).
- Maganas, A., (2003), "The Victimization of Refugees", in: Maganas, A., (ed.), *Human Rights–Crime–Anti-Criminal Policy, Honorary Edition for Alice Yotopoulos-Marangopoulos, Volume B*. Athens/Brussels: Nomiki Vivliothiki/Bruylant, p.p.855-866 (in Greek).
- Martiniello, M., (1999), "The Limits of Consultative Politics for Immigrants and Ethnic Immigrant Minorities", in Council of Europe (COE), (ed), *Political and Social Participation of Immigrants through Consultative Bodies*. Strasbourg: COE, p.p.77-89.
- Meli, A. and Enwereuzor U., (2003), *Participation of Foreigners in Public Life at the Local Level. NFP-Italy*. Italy: COSPE/EUMC.
- National Centre of Social Research (NCSR/EKKE), Bee Group, PRAKSIS, KEMOP and Efxini Poli, (2011), *Action 1.5/09: Information Campaign to Promote the Smooth Integration of Migrants into Local Communities*. Athens: European Integration Fund/Hellenic Ministry of Interior/European Union/NCSR/EKKE/Bee Group/PRAKSIS/KEMOP/Efxini Poli, available at: <http://www.ekke.gr/projects/sem/>, (accessed 01/08/2013), (in Greek).
- Papatheodorou, T., (2007), *Legal Status of Foreigners*. Athens: Nomiki Vivliothiki, (in Greek).
- Pavlopoulos, P., (2009), "The Migration Front Line", *The Guardian*, available at: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/jan/21/greece-immigration>, 21 January, (accessed 01/08/2013).
- Pavlopoulos, P., (2010), "Kallikratis: The Odyssey of the Local Government", 2 May, available at: http://www.prokopispavlopoulos.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=72:2010-05-02&catid=36:2010-05-06-13-06-22&Itemid=61, (accessed 01/08/2013), (in Greek).
- Pradan, E., (2013), *Migrant Integration Councils and their Role in the Policy Making of Third Country Nationals' Integration*, (Supervisor: Ch. Koutalakis), Unpublished MSc, Department of Political Science and Public Administration, University of Athens, (in Greek).
- Psimmenos, I., (2013), "Introduction", in: Psimmenos, I., (ed), *Work and Social Inequalities*. Athens: Alexandria, p.p.13-88, (in Greek).
- Sakellaropoulos, T., (2006), "The Social Assimilation of Neo-Refugee Pontians in Metropolitan Greece", in: Sakellaropoulos, T., *Issues of Social Policy, Volume 2*. Athens: Dionikos, (in Greek).
- Sakellaropoulos, T., (ed), (2011), *The Social Policy of the European Union*. Athens: Dionikos, (in Greek).
- Sarris, N., (2012), "The Contribution of Migrant Integration Councils in the Prospect of the Integration in Greece", in: Afouxenidis, A., Sarris, N. and Tsakiridi, O., (eds), *Integration of Immigrants*, Athens: NCSR/EKKE, p.p.37-59, (in Greek).

- Skamnakis, C., (2006), *The Role of the Local Government Bodies in the Application of Social Policy*. Athens: Gutenberg-Dardanos (in Greek).
- Syrigos, A., (2011), "Greece: The Challenges of Illegal Immigration", in: Novotny, V. (ed), *Opening the Door?*. Brussels: CES, p.p.221-251.
- Tomasi, S., (1981), "Socio-political Participation of Migrants in the Receiving Countries", in: Kritz, M. et. al., (ed), *Global Trends in Migration*. New York: CMS, p.p.320-337.

Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών: διστακτικός βηματισμός ή ένα (ακόμα) μετέωρο άλμα;

Μαρίνα Αγγελάκη, ΠΜΣ Πανεπιστήμιο Πειραιά

Migrant Integration Councils: baby steps or yet (another) hesitant leap?

Marina Angelaki, MA University of Pireaus

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το παρόν άρθρο έχει ως στόχο την αποτίμηση της λειτουργίας των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) δυο χρόνια μετά την εισαγωγή του σχετικού νομοθετικού πλαισίου και τη διερεύνηση των μελλοντικών προοπτικών τους. Μέσω της διεξαγωγής 44 ημι-δομημένων συνεντεύξεων αναδεικνύονται οι αδυναμίες του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου, η απουσία πολιτικής βούλησης και ουσιαστικής στήριξης του θεσμού σε συνδυασμό με την άγνοια σε αρκετές περιπτώσεις τόσο των ίδιων των μελών όσο και της ευρύτερης κοινωνίας για το θεσμό, καθώς και μη αναμενόμενες επιπτώσεις από τη λειτουργία των ΣΕΜ. Οι νέες συνθήκες στις οποίες καλούνται να λειτουργήσουν τα ΣΕΜ εγείρουν με επιτακτικό τρόπο σημαντικά ερωτήματα σχετικά με το βαθμό στον οποίο το υφιστάμενο πλαίσιο τους επιτρέπει να διαδραματίσουν ουσιαστικό ρόλο στην ενταξιακή διαδικασία των υπηκόων τρίτων χωρών.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ), Υπήκοοι τρίτων χωρών, Ένταξη

ABSTRACT

The article examines the trajectory and future role of Migrant Integration Councils (MICs) two years after the introduction of the relevant legislative framework. A series of 44 semi-structured interviews point at the deficits of the current legislative framework, while suggesting an absence of political support combined with a lack of in-depth knowledge or understanding regarding MICs as well as the unintended consequences brought by their operation. The article concludes by discussing the recent developments and the important questions they raise with regard to the extent at which MICs can be said to play a significant role vis-à-vis the integration of third country nationals.

KEY WORDS: Migrant Integration Councils (MICs), Third country nationals, Inclusion

Επικοινωνία: Μαρίνα Αγγελάκη, Π. Ράλλη και Θιβών 250, Αιγάλεω 122 44

Contact: Marina Angelaki, 250 P. Ralli & Thivon, Egaleo 122 44

E-mail: marina@ath.forthnet.gr

1. Εισαγωγή

Η αύξηση των μεταναστευτικών ροών που παρατηρείται στις ευρωπαϊκές κοινωνίες στη διάρκεια των τελευταίων δεκαετιών θέτει τόσο την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) όσο και τα ίδια τα κράτη μέλη της ενώπιον νέων προκλήσεων ως συνέπεια των αλλαγών στη σύνθεση του πληθυσμού. Η ΕΕ αποτελεί (συνολικά) πόλο έλξης μεταναστών, παρά τις σημαντικές διαφοροποιήσεις που παρατηρούνται μεταξύ των κρατών μελών της ως προς το μέγεθος και τα ακολουθούμενα μεταναστευτικά πρότυπα. Βάσει των στοιχείων του 2010 και ειδικότερα με βάση την κατανομή του πληθυσμού ανά εθνικότητα, στην ΕΕ/27 διαβιούν 32.4 εκατομμύρια υπήκοοι άλλης χώρας από αυτή της χώρας υποδοχής αντιπροσωπεύοντας το 6.5% του συνολικού πληθυσμού της ΕΕ, εκ των οποίων 12.3 εκατομμύρια είναι ευρωπαίοι υπήκοοι οι οποίοι διαβιούν σε άλλο κράτος μέλος από αυτό της καταγωγής τους, ενώ 20.1 εκατομμύρια (ή 4% του συνολικού πληθυσμού) είναι υπήκοοι τρίτων χωρών (CEC, 2011).

Η «νέα γεωγραφία της μετανάστευσης» (βλ. Penninx et al, 2008) αναδεικνύει με επιτακτικό τρόπο νέα ζητήματα που άπτονται –μεταξύ άλλων- της ανάγκης διασφάλισης της κοινωνικής συνοχής στις ευρωπαϊκές κοινωνίες. Λαμβάνοντας υπόψη τα ποσοτικά (αλλά όχι μόνο) στοιχεία γίνεται κατανοητό ότι η επιτυχής ένταξη των μεταναστών στις κοινωνίες υποδοχής συνιστά νευραλγικό στοιχείο για τη μεγιστοποίηση των ευκαιριών που παρέχει η νόμιμη μετανάστευση, καθώς και για την αξιοποίηση της συμβολής της στην ανάπτυξη της ΕΕ. Η «ένταξη» ως έννοια περιγράφει τις κοινωνικές, πολιτικές, πολιτισμικές και οικονομικές διαδικασίες που συντελούνται κατά την άφιξη των μεταναστών στη χώρα/κοινωνία υποδοχής. Η «ένταξη» έχει ωστόσο και κανονιστικό περιεχόμενο. Τα «μοντέλα ένταξης» που απαντώνται στις ευρωπαϊκές χώρες δεν περιορίζονται στην περιγραφή και ερμηνεία μιας διαδικασίας η οποία τίθεται σε εκκίνηση κατά την άφιξη των μεταναστών στη χώρα υποδοχής. Τα εν λόγω μοντέλα περιγράφουν αντιθέτως μια ιδεατή κατάσταση, το αποτέλεσμα μιας διαδικασίας και όχι τον τρόπο με τον οποίο (το πώς δηλαδή) πραγματώνεται η ένταξη σε καθημερινή βάση. Η αδυναμία συναίνεσης σε ένα κοινά αποδεκτό ορισμό αντανακλάται τόσο στις διαφορετικές επιστημονικές προσεγγίσεις όσο και στις διαφορετικές αντιλήψεις αναφορικά με το είδος της διεργασίας που λαμβάνει χώρα, στοιχείο που αποτυπώνεται με χαρακτηριστικό τρόπο στα διαφορετικά μοντέλα των κρατών μελών της ΕΕ για την ένταξη των μεταναστών.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε σχετικό κείμενό της ορίζει την ένταξη ως «μια αμφίδρομη διαδικασία βασισμένη στα αμοιβαία δικαιώματα και στις αντίστοιχες υποχρεώσεις των νομίμως διαμενόντων στη χώρα πολιτών τρίτων χωρών και της κοινωνίας υποδοχής η οποία παρέχει τις συνθήκες για πλήρη συμμετοχή του μετανάστη (CEC, 2003). Η ΕΕ υιοθετεί μια ολιστική προσέγγιση η οποία καλύπτει το σύνολο των πτυχών της ένταξης: οικονομικές, κοινωνικές, πολιτισμικές, θρησκευτικές, πολιτικής συμμετοχής.

Η ένταξη, υπό την έννοια της επεξεργασίας πολιτικών, της θέσπισης νομοθετικού και διοικητικού πλαισίου και της συλλογής στατιστικών δεδομένων, διαμορφώνεται σε κεντρικό/εθνικό επίπεδο, στην πράξη ωστόσο λαμβάνει χώρα σε τοπικό επίπεδο. Παράλληλα, οι μετανάστες αντιλαμβάνονται την τοπική διάσταση ως πεδίο προώθησης αλλαγών και ενίσχυσης της ένταξης (Entzinger and Biezeveld, 2006). Υπό το πρίσμα αυτό, το παρόν άρθρο εξετάζει μια επιμέρους πτυχή της ενταξιακής διαδικασίας, αυτή της ενίσχυσης της πολιτικής συμμετοχής στο τοπικό επίπεδο όπως πραγματώνεται στην ελληνική περίπτωση μέσω της σύστασης και της λειτουργίας του θεσμού των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ). Ειδικότερα, το παρόν άρθρο έχει ως στόχο την αποτίμηση της λειτουργίας του θεσμού δυο χρόνια μετά την εισαγωγή του σχετικού νομοθε-

τικού πλαισίου καθώς και τη διερεύνηση των μελλοντικών προοπτικών του. Επιδιώκει, τέλος, να συμβάλλει στη βιβλιογραφία που αναφέρεται στο ρόλο της τοπικής διάστασης στη διαμόρφωση των ενταξιακών πολιτικών.

2. Η προώθηση και ενίσχυση της ενταξιακής διαδικασίας μέσω του θεσμού των ΣΕΜ: από τη ρητορική στην πράξη

Το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο παρείχε έως πρόσφατα -και σε αντίθεση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες στις οποίες η συμμετοχή των μεταναστών αποτελεί πραγματικότητα εδώ και δεκαετίες- περιορισμένες ευκαιρίες συμμετοχής τους στη δημόσια ζωή. Σημαντική τομή στο πλαίσιο αυτό επήλθε με το Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης» και ειδικότερα μέσω του άρθρου 78 περί συγκρότησης και λειτουργίας των ΣΕΜ, καθώς και με το Ν. 3838/2010 «Σύγχρονες διατάξεις για την ελληνική ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις». Μέσω των νόμων αυτών δόθηκε η δυνατότητα συμμετοχής των μεταναστών στο τοπικό και δημοτικό επίπεδο, η δυνατότητα έκφρασης στον πολιτικό διάλογο και συμμετοχής τους ως αιρετών στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση.

Η σύσταση και λειτουργία των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) αποτελεί τη θεσμική και ουσιαστική απάντηση για την ανάπτυξη σύγχρονων δήμων, οι οποίοι χαρακτηρίζονται από μεγάλη πολιτισμική ετερογένεια. Ταυτόχρονα, η σύνδεση της τοπικής αυτοδιοίκησης με τη μετανάστευση αναγνωρίζεται ως αντικείμενο ύψιστης σημασίας και προτεραιότητας. Με γνώμονα μια πολυπολιτισμική και ανοικτή τοπική κοινωνία, η ελληνική πολιτεία προωθεί δράσεις για την ομαλή και αρμονική συμβίωση των υπηκόων τρίτων χωρών στην τοπική κοινωνία, καθώς και την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Στο πλαίσιο αυτό, τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) συνιστούν ένα πολύτιμο εργαλείο για τη συμμετοχή, την αντιπροσώπευση και την προώθηση των απόψεων των μεταναστών σε τοπικό επίπεδο, ενώ παράλληλα συμμετέχουν και εμπλουτίζουν τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων των δήμων. Οι πρόσφατες νομοθετικές πρωτοβουλίες είναι ανάλογες προς αυτές που απαντώνται ήδη σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη στα οποία έχουν συσταθεί αντίστοιχα συμβουλευτικά όργανα τα μέλη των οποίων είτε ορίζονται από τις δημοτικές αρχές, είτε προέρχονται από τις οργανώσεις μεταναστών ή, τέλος, αναδεικνύονται μέσα από εκλογές που διενεργούνται στις κοινότητες μεταναστών (Baubock, et al, 2006).

Στις παραγράφους που ακολουθούν επιχειρείται η αποτίμηση της λειτουργίας του θεσμού των ΣΕΜ δυο χρόνια μετά την εισαγωγή του σχετικού νομοθετικού πλαισίου, καθώς και η διερεύνηση των μελλοντικών προοπτικών του. Η εμπειρική έρευνα αποτύπωσης της πορείας των ΣΕΜ, της ανάδειξης των κυριότερων προκλήσεων με τις οποίες βρίσκονται αντιμέτωπα καθώς και η διερεύνηση των μελλοντικών προοπτικών τους, βασίστηκε σε 44 ημι-δομημένες συνεντεύξεις με μέλη των ΣΕΜ, εκπροσώπους δήμων στους οποίους δεν έχει ακόμα συσταθεί ΣΕΜ, εκπροσώπους Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ) του κοινωνικού τομέα και υπηκόους τρίτων χωρών. Οι συνεντεύξεις διεξήχθησαν μεταξύ Νοεμβρίου 2012 και Φεβρουαρίου 2013 στο πλαίσιο υλοποίησης δράσης του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών (ΕΤΕ). Οι θεματικές ειδικότερα που εξετάζονται αφορούν το θεσμικό πλαίσιο (με αναφορά σε ζητήματα συγκρότησης, νομικής μορφής και χρηματοδότησης), την παροχή πολιτικής στήριξης στο θεσμό, την ορατότητα του θεσμού, ζητήματα δικτύωσης καθώς και μη αναμενόμενες επιπτώσεις από τη λειτουργία των ΣΕΜ.

2.1 Θεσμικό Πλαίσιο Λειτουργίας των ΣΕΜ: Ζητήματα Συγκρότησης, Νομικής Μορφής και Χρηματοδότησης

Οι τοπικές αρχές και θεσμοί καλούνται αφενός να εφαρμόσουν την εθνική νομοθεσία και αφετέρου να προβούν στην ανάληψη πρωτοβουλιών ανταποκρινόμενες στις ανάγκες των τοπικών κοινωνιών (Zincone and Caronio, 2006). Μεγάλα αστικά κέντρα των κρατών της νότιας Ευρώπης ανταποκρινόμενα στις αλλαγές που συντελούνται στη σύνθεση του πληθυσμού τους συνέπεια της μετατροπής τους σε πόλεις υποδοχής μεταναστών, υιοθέτησαν πολιτικές πολλές φορές πριν την διαμόρφωση αντίστοιχων σε εθνικό επίπεδο (Alexander, 2005). Η σύσταση των ΣΕΜ συνιστά μια προσπάθεια ενίσχυσης της «από τα κάτω» (bottom-up) διαδικασίας διαμόρφωσης των ενταξιακών πολιτικών και την ενθάρρυνσης της συμμετοχής των μεταναστών στην τοπική δημόσια ζωή μέσω της εισαγωγής του σχετικού νομοθετικού πλαισίου.

Παρά τη «δυναμική» όπως θεωρήθηκε εκκίνηση του θεσμού, η πορεία του δεν επιβεβαιώνει την αρχική αισιόδοξη εκτίμηση, στο βαθμό που σημαντικός αριθμός δήμων δεν έχει προβεί ακόμα στη σύσταση ΣΕΜ στα όρια του. Την εικόνα αυτή επιβεβαιώνουν τα στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών (2013) βάσει των οποίων έχουν συσταθεί 221 ΣΕΜ επί συνόλου 325 δήμων. Ερωτήματα ωστόσο εγείρονται και αναφορικά με τον τρόπο λειτουργίας των υφιστάμενων ΣΕΜ συνέπεια των σημαντικών προβλημάτων με τα οποία βρίσκονται αντιμέτωπα και τα οποία θέτουν υπό αμφισβήτηση την ουσιαστική λειτουργία του θεσμού.

Αναφορικά με την αδυναμία σύστασης ΣΕΜ οι αιτίες φαίνεται να είναι πολλαπλές και σχετίζονται μεταξύ άλλων με τη χαμηλή προτεραιότητα που αποδίδεται στη σύσταση ΣΕΜ από τις δημοτικές αρχές έναντι λοιπών θεμάτων της αρμοδιότητάς τους και την αδυναμία κινητοποίησης του μεταναστευτικού πληθυσμού της περιοχής. Χαρακτηριστική η απάντηση δημοτικής συμβούλου αναφορικά με τη μη σύσταση ΣΕΜ:

«Δεν έχει ακόμα συσταθεί ΣΕΜ λόγω του έντονα συγκρουσιακού περιβάλλοντος, της ύπαρξης σοβαρότερων προβλημάτων σε πολλά επίπεδα και των γενικότερων πολιτικών προβλημάτων που μπλοκάρουν τη διαδικασία.» (Δημοτική Σύμβουλος Φαρκαδώνας)

Αναφορικά με τα προβλήματα λειτουργίας των ενεργών ΣΕΜ, η νομική μορφή και ειδικότερα ο γνωμοδοτικός χαρακτήρας αυτών θεωρήθηκε από την πλειοψηφία των μελών ΣΕΜ που έλαβαν μέρος στην έρευνα ως στοιχείο που στην πράξη περιορίζει τις δυνατότητες ουσιαστικής παρέμβασης στο πεδίο αρμοδιότητάς τους. Παρά το γεγονός ότι το έργο που καλούνται να επιτελέσουν, όπως περιγράφεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 78 του Ν.3852/2010, κρίνεται αρκετά απαιτητικό, η αξιοποίηση των δυνατοτήτων του θεσμού προϋποθέτει τη συνεργασία με τη δημοτική αρχή. Σε διαφορετική περίπτωση οι σχετικές προσπάθειες παραμένουν «κενό γράμμα». Η διατύπωση στο σχετικό άρθρο δεν αφήνει περιθώρια παρερμηνείας των δυνατοτήτων των ΣΕΜ, ενώ η λειτουργία εξανάμισε τις αρχικές προσδοκίες για δυναμική παρέμβαση στο τοπικό επίπεδο.

Οι σχετικές απαντήσεις εκπροσώπων των ΣΕΜ επιβεβαιώνουν τη διαπίστωση αυτή.

«Λόγω του συμβουλευτικού χαρακτήρα του θεσμού αν δεν υπάρχει σύμπνοια με την αντιδημαρχία, τότε δημιουργείται πρόβλημα. Έτσι πολλές φορές [το ΣΕΜ] είναι απλά ένα μέρος όπου γίνονται προτάσεις χωρίς να μπορούν να εφαρμοστούν. Τίποτα με άλλα λόγια δεν κατοχυρώνει την επαφή με το δημοτικό συμβούλιο, ενώ υπάρχουν και περιπτώσεις στις οποίες οι αποφάσεις δεν γίνονται γνωστές στο δημοτικό συμ-

βούλιο. Το ΣΕΜ ωστόσο θα είχε ρόλο, ακριβώς γιατί είναι όργανο που φέρνει κοντά τις δομές και τους φορείς, αλλά και τις κοινότητες των μεταναστών. Ωστόσο, εναπόκειται στην προσωπική δουλειά των ατόμων που μετέχουν σε αυτό, τη στιγμή που πρέπει ο ίδιος ο δήμος να το στηρίξει με ουσιαστικό τρόπο» (ΣΕΜ Θεσσαλονίκης)

«Το γεγονός ότι δεν προχώρησαν θέματα που ανέδειξε το ΣΕΜ οφείλεται στον γνωμοδοτικό χαρακτήρα του θεσμού και όχι στην έλλειψη πόρων» (ΣΕΜ Τρικάλων)

«Πρόβλημα δημιουργείται από τον ίδιο το χαρακτήρα του ΣΕΜ που έχει περισσότερο τα χαρακτηριστικά Επιτροπής και όχι Συμβουλίου» (ΣΕΜ Κορυδαλλού)

«Θα μπορούσε να εμπλουτιστεί η λειτουργία του και να αποκτήσει ένα πιο αποφασιστικό ρόλο. Να γίνει με άλλα λόγια αλλαγή στον Καλλικράτη και να αποκτήσουν [τα ΣΕΜ] συγκεκριμένες αρμοδιότητες και να γίνεται ταυτόχρονη κοινοποίηση των αποφάσεων στο δημοτικό συμβούλιο» (ΣΕΜ Καβάλας)

Στο πλαίσιο αυτό, ο συνηθέστερος τρόπος παρέμβασης των ΣΕΜ υπήρξε μέσω ψηφισμάτων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιου ψηφίσματος είναι του ΣΕΜ Πάτρας σχετικά με την επιχείρηση «Ξένιος Ζεός» το οποίο προέκυψε μετά από διαλογική συζήτηση και τις παρατηρήσεις που διατυπώθηκαν στα τρία ψηφίσματα που είχαν κατατεθεί. Το ψήφισμα στάλθηκε στο Δημοτικό Συμβούλιο, το αρμόδιο Υπουργείο, την αστυνομία, στα ΣΕΜ όλης της Ελλάδας και τον τύπο.

Δυστοκίες στη λειτουργία του θεσμού δημιουργούνται επίσης συνέπεια της διάρκειας της θητείας των μελών του η οποία είναι διετής, όπως αυτή των μελών της οικονομικής επιτροπής. Καθώς η ανανέωση της θητείας των μελών των ΣΕΜ ή ακόμα και η αντικατάσταση μελών που αποχώρησαν από νέα συνέπεια με μια σειρά πολιτικών εξελίξεων με αρνητική επίδραση στην προσέγγιση του μεταναστευτικού, ο θεσμός δέχθηκε ένα πρόσθετο ισχυρό πλήγμα. Οι δημοτικές αρχές φάνηκαν απρόθυμες να στηρίξουν το θεσμό κρίνοντας ότι η παροχή και η έκφραση ανοικτής στήριξης του θα είχε υψηλό πολιτικό κόστος, προκρίνοντας τελικά την υιοθέτηση μιας επιφυλακτικής -αν όχι αρνητικής- στάσης αναφορικά με την προώθηση και την ανάδειξη των σχετικών ζητημάτων. Η διαπίστωση αυτή αναδεικνύει ταυτόχρονα και ένα παράδοξο, καθώς η επιφυλακτικότητα (ή ακόμα και άρνηση) στήριξης του θεσμού από τις ίδιες τις δημοτικές αρχές έρχεται σε αντιδιαστολή με το έντονο ενδιαφέρον που εκδηλώνεται κατά την ανάληψη πρωτοβουλιών ή την υλοποίηση δράσεων που προσεγγίζουν ζητήματα που άπτονται της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών, όπως αυτό αποτυπώνεται τόσο από τη συμμετοχή σε αυτές όχι μόνο μεταναστών αλλά και Ελλήνων όσο και από τον αριθμό των σχετικών δράσεων και εκδηλώσεων που έχουν πραγματοποιηθεί κατά τη διάρκεια του τελευταίου έτους.

Το ζήτημα της απουσίας αυτόνομου προϋπολογισμού για τα ΣΕΜ επανήλθε για μια ακόμα φορά στις σχετικές συζητήσεις. Και αυτό, παρά το γεγονός ότι ένας αριθμός ΣΕΜ (που έχουν συγκροτηθεί και λειτουργούν κατά κύριο λόγο στα μεγάλα αστικά κέντρα) επέδειξαν ιδιαίτερα δυναμική παρουσία από τα πρώτα στάδια λειτουργίας τους, αποδεικνύοντας με τον τρόπο αυτό ότι υπάρχει δυνατότητα υπέρβασης της «αδυναμίας» αυτής. Την ίδια στιγμή, ένα αυτονομημένο κονδύλι στους δημοτικούς προϋπολογισμούς θα μπορούσε να δώσει μια ανάσα ζωής σε ορισμένα από αυτά, επιτρέποντάς τους να αντιμετωπίσουν κάποιες από τις υφιστάμενες (πρακτικής τουλάχιστον υφής) δυσκολίες. Υπό το πρίσμα αυτό, χαρακτηριστικές είναι οι απαντήσεις που δόθηκαν:

«Ακόμα και πρακτικά ζητήματα δεν μπορούσαν να λυθούν [από το ΣΕΜ] καθώς δεν υπήρχαν χρήματα. Δεν μπορούσαμε να κάνουμε κάτι πιο ουσιαστικό πέρα από γνωμοδοτήσεις, ακριβώς γιατί δεν είχε προϋπολογισμό » (ΣΕΜ Καβάλας)

«Το ΣΕΜ έχει πολλές αρμοδιότητες, αλλά όχι το απαιτούμενα κονδύλια» (ΣΕΜ Τρικάλων)

«Υστερούμε στη λειτουργία καθώς δεν υπάρχει προϋπολογισμός» (ΣΕΜ Αγίου Δημητρίου)

Η διατύπωση ωστόσο του σχετικού αιτήματος λαμβάνει χώρα σε μια εποχή κατά την οποία οι δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν μειωθεί σημαντικά, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις αντιμετωπίζονται με καχυποψία. Επιπρόσθετα, οι δράσεις για την ένταξη των μεταναστών φαντάζουν σε τμήμα της κοινωνίας ως πολυτέλεια στο πλαίσιο ενός κοινωνικού κράτους το οποίο εμφάνιζε ήδη στην προ κρίσης περίοδο αδυναμία αποτελεσματικής προστασίας των πλέον ευπαθών ομάδων. Δεν προξενούν επομένως έκπληξη οι τοποθετήσεις εκείνες που, αν και αποδέχονται τη σημασία ενός αυτόνομου προϋπολογισμού ως βασικού στοιχείου για την ορθή και ουσιαστική λειτουργία των ΣΕΜ, κατανοούν ταυτόχρονα την αδυναμία επίτευξης του εν λόγω στόχου υπό τις παρούσες συνθήκες.

«Δεν υπάρχουν γενικώς λεφτά. Αλλά ακόμα και αν υπήρχαν, δεν θα πάνε σε δράσεις για μετανάστες λόγω πολιτικού κόστους και των αντιδράσεων που θα υπάρξουν για τα λεφτά που πάνε εκεί και όχι αλλού» (ΣΕΜ Αιγιάλεω)

«Τα ΣΕΜ καλώς συστάθηκαν, αλλά σε συνθήκες «ξηρασίας» όσον αφορά την ανάπτυξη του θεσμού. Σε συνθήκες κρίσης τίθεται πλέον ένα πολιτικό ερώτημα για τους αιρετούς σχετικά με το πώς να φερθούν στους αλλοδαπούς» (ΣΕΜ Χερσονήσου Κρήτης)

Στις αδυναμίες ή παραλείψεις αυτές του νομοθετικού πλαισίου, το πρόγραμμα Καλλικράτης δημιούργησε πρόσθετα εμπόδια στην προσπάθεια ανεύρεσης από την πλευρά των ΣΕΜ σταθερού βηματισμού. Πιο συγκεκριμένα, ο περιορισμός των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ σε 325 δήμους μέσω εθελοντικών ή αναγκαστικών συνενώσεων, δυσχέρανε σε ορισμένες περιπτώσεις τη διαδικασία συγκρότησης και εν συνεχεία λειτουργίας των ΣΕΜ.

«Συνεδριάσαμε μια φορά όλη κι όλη. Μετά δεν τους βρήκαμε [τα μέλη] καθώς έχουμε προκύψει από συνένωση δήμων» (ΣΕΜ Στυλίδας)

Η διαπίστωση αυτή παρουσιάζει ενδιαφέρον καθώς αναδεικνύει τις πρόσθετες δυσκολίες που θα παρουσιάζονταν σε μια προσπάθεια ενίσχυσης του θεσμού μέσω της λειτουργίας των ΣΕΜ σε περιφερειακό επίπεδο (όπως προτάθηκε από ορισμένα μέλη των ΣΕΜ) έναντι του σημερινού, δυσκολίες οι οποίες θα μπορούσαν να οδηγήσουν στην παράλυση και στον ενταφιασμό του θεσμού. Μια εναλλακτική πρόταση αφορά τη διατήρηση του υφιστάμενου πλαισίου λειτουργίας τους με ταυτόχρονη ενίσχυση της δικτύωσης και των συνεργασιών.

2.2 Πολιτική Στήριξη του Θεσμού

Οι εκπρόσωποι των ΣΕΜ ανέδειξαν ως θέμα ίσης, αν όχι μεγαλύτερης, βαρύτητας για τη λειτουργία και την ουσιαστική συμβολή του θεσμού την απουσία πολιτικής στήριξης τόσο από την κεντρική όσο και από την τοπική διοίκηση. Οι προσπάθειες βελτίωσης της λειτουργίας των ΣΕΜ είτε σε επίπεδο νομοθετικού πλαισίου, είτε (δευτερευόντως) μέσω της παροχής της απαραίτητης υλικοτεχνικής υποδομής θα παραμείνουν μετέωρες αν δεν συνοδευτούν από την ουσιαστική στήριξη του θεσμού από την ίδια την πολιτεία. Η πολιτική στήριξη αναδεικνύεται ως κυρίαρχο ζήτημα απαραίτητο για τη διασφάλιση της επιβίωσης του θεσμού. Κυρίως όμως συνιστά νευραλγικό στοιχείο για την εμπέδωση της σημασίας που αποδίδει η ελληνική πολιτεία στην ένταξη των μεταναστών και της έμπρακτης απόδειξης της μέσω της ανάληψης σχετικών δράσεων.

«Το πρόβλημα εντοπίζεται στην απουσία πολιτικής βούλησης από την πλευρά των δημοτικών αρχών ως προς την ουσιαστική στήριξη του θεσμού» (ΣΕΜ Κορυδαλλού).

«Στο δικό μας ΣΕΜ μετέχουν τρεις μετανάστες. Τώρα για τα σεμινάρια που διεξάγονται δεν τους βρήκαμε. Αλλά και από τους ημεδαπούς δεν υπάρχει διάθεση για συμμετοχή στο θεσμό. Παράλληλα, υπάρχει απουσία βούλησης από την πλευρά των αιρετών. Εμείς [στο ΣΕΜ] δεν συνεδριάσαμε ποτέ. Συσταθήκαμε ως απάντηση στην υποχρέωση του νόμου. Δεν μπορούμε να υποστηρίξουμε δράσεις που στηρίζονται σε εθελοντές, καθώς κάτι τέτοιο δεν υπάρχει [σαν κουλτούρα] στην Ελλάδα. Εδώ το αφήσανε έτσι, τη στιγμή που ήθελε στήριξη από τα πάνω» (ΣΕΜ Χαλκίδας)

«Αίσθησή μου είναι ότι η σύσταση [του ΣΕΜ] έγινε απλά επειδή το έλεγε ο νόμος.»
(ΣΕΜ Καβάλας)

Τα μέλη των ΣΕΜ επεσήμαναν με τον πλέον emphaticό τρόπο ότι ο ρόλος της πολιτείας δεν μπορεί να εξαντλείται στη θέσπιση του πλαισίου λειτουργίας, αλλά αντιθέτως οφείλει να εκδηλώνει με ενεργό τρόπο τη στήριξή της μέσω αρχικά της άσκησης πίεσης για συγκρότηση ΣΕΜ στο σύνολο των δήμων της χώρας και εν συνεχεία μέσω ουσιαστικής στήριξης των δράσεων του. Η έλλειψη αποφασιστικότητας για το εν λόγω ζήτημα σε αντίθεση με αυτή που εκφράζεται σε άλλα ζητήματα που σχετίζονται με τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί άλλωστε σημείο το οποίο επισημάνθηκε επανειλημμένα κατά τις συνεντεύξεις.

Υπό το πρίσμα αυτό, οι δράσεις τεχνικής στήριξης που προκηρύχθηκαν στη διάρκεια των τελευταίων δυο ετών από το Υπουργείο Εσωτερικών/ Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής στο πλαίσιο των προγραμμάτων του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών (ΕΤΕ) αποκτούν ιδιαίτερη βαρύτητα καθώς συνιστούν τις μοναδικές ενέργειες υποστήριξης του νεοσύστατου θεσμού με πανελλαδική εμβέλεια, παρά τις «πρακτικές» αδυναμίες που παρουσιάστηκαν κατά την υλοποίησή τους κυρίως στις νησιωτικές περιοχές. Η αξιολόγηση των δράσεων αρχικής στήριξης μπορεί να συμβάλει στην ουσιαστική ενίσχυση μέσω της μετάβασης σε ένα πλαίσιο εξειδικευμένης στήριξης με παράλληλη εντατικοποίηση της χρήσης εναλλακτικών μέσων, όπως για παράδειγμα η τηλε-κατάρτιση, το οποίο με τη σειρά του θα μπορέσει να συμβάλει με ουσιαστικό τρόπο μόνο στο βαθμό που αποτελέσει τμήμα μιας ευρύτερης στρατηγικής για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών και όχι μια ακόμα αποσπασματική ενέργεια.

Επιπρόσθετα, η συζήτηση αναδεικνύει μια ακόμα «ελληνική παθογένεια». Ανεξάρτητα από την ύπαρξη αδυναμιών, τα θετικά αποτελέσματα από τη λειτουργία απαιτούν χρόνο, στοιχείο που δεν γίνεται πάντοτε κατανοητό είτε από την ίδια την πολιτεία είτε σε ορισμένες περιπτώσεις και από τους ίδιους τους συμμετέχοντες στη λειτουργία αυτών, όπως χαρακτηριστικά αναγνωρίζεται από μέλος ΣΕΜ.

«Ίαφρική θέλουμε να φτιάξουμε ΣΕΜ και να έχουν και δράσεις, εκεί που μέχρι πριν δεν τους δίναμε φωνή» (ΣΕΜ Θέρμης)

Δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι η θετική συμβολή των ΣΕΜ ή αντίστοιχων θεσμών που υπάρχουν σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες συνδέεται άμεσα με μια πορεία δεκαετιών η οποία δεν χαρακτηρίστηκε μόνο από επιτυχίες, αλλά και από την διαπίστωση λαθών και την ύπαρξη αποτυχιών. Η επιτυχία της ενταξιακής διαδικασίας απαιτεί όχι μόνο τη διατύπωση μιας συνεκτικής πολιτικής, αλλά και την κατανόηση της ίδιας της φύσης της ενταξιακής διαδικασίας. Το τελευταίο αυτό στοιχείο οφείλει να εμπεδωθεί από το σύνολο των εμπλεκόμενων, καθώς σε διαφορετική περίπτωση ελλοχεύει ο κίνδυνος απογοήτευσης και απαξίωσης των ΣΕΜ συνέπεια της «αδυναμίας» να οδηγήσουν σε άμεσα αποτελέσματα.

2.3 Ενημέρωση και Ορατότητα του Θεσμού

Ζητήματα που σχετίζονται με την ενημέρωση των μεταναστών για την ύπαρξη και το ρόλο του θεσμού αποτέλεσαν αντικείμενο δράσεων ήδη από τα πρώτα στάδια λειτουργίας του θεσμού, όπως ήταν άλλωστε αναμενόμενο. Η ενημέρωση ωστόσο δεν πρέπει να περιορίζεται στο στενό κύκλο των ατόμων με άμεσο ενδιαφέρον για συμμετοχή στα ΣΕΜ ή για ζητήματα μετανάστευσης ή/και ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών, αλλά να απευθύνεται στο σύνολο της κοινωνίας. Η ένταξη συνιστά μια αμφίδρομη διαδικασία και κατά συνέπεια η επιτυχία του θεσμού δεν μπορεί να διασφαλιστεί παρά μέσω της αύξησης της ορατότητας του θεσμού και της εμπέδωσης της συμβολής τους στην διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής.

Οι συνεντεύξεις με μέλη ΣΕΜ, δημοτικούς συμβούλους, υπηκόους τρίτων χωρών και εκπροσώπους ΜΚΟ επιβεβαιώνει την απουσία στρατηγικής από την πλευρά των δήμων καθώς και των ίδιων των ΣΕΜ για την ενημέρωση για το ρόλο των ΣΕΜ και την προσέλκυση υπηκόων τρίτων χωρών. Οι τελευταίοι φαίνεται να ενημερώνονται για την ύπαρξη ΣΕΜ κυρίως μέσω φιλικών δικτύων ή μέσω της συμμετοχής τους ή της παρουσίας τους σε άλλες δράσεις για την ένταξη μεταναστών. Ακόμα και στις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες τα ΣΕΜ υλοποίησαν δράσεις ενημέρωσης, ερωτήματα εγείρονται για το βαθμό στον οποίο αυτές ήταν στοχευμένες. Οι απαντήσεις που δόθηκαν αναδεικνύουν ότι το ζήτημα της ενημέρωσης/ ενίσχυσης της ορατότητας του θεσμού δεν συγκαταλέγεται στα θέματα προτεραιότητας των ΣΕΜ ή των δήμων.

«Άκουσα για τα ΣΕΜ μέσα από το σεμινάριο- δημοσιογραφικό εργαστήριο της ΜΚΟ Συμβίωση. Μετά έμαθα ότι άλλες δυο κοπέλες από την Αλβανία μετείχαν. Οι νέοι είναι γενικά πιο ευαισθητοποιημένοι σε αυτά τα θέματα και μπορεί να μετάσχουν πιο εύκολα» (υπήκοος τρίτης χώρας, κάτοικος Θεσσαλονίκης)

«Εγώ δεν τα ήξερα αυτά, αλλά έμαθα για αυτά [τα ΣΕΜ] τώρα μέσα από τα σεμινάρια που διοργανώνονται» (υπήκοος τρίτης χώρας, κάτοικος Θέρμης)

«Δεν έχουμε ΣΕΜ γιατί στις προσκλήσεις που κάναμε δεν ήρθε κανείς» (Δήμος Αλιάρτου)

«Δεν γνωρίζουν για το ΣΕΜ. Δεν υπάρχει σωστή ενημέρωση. Μέσα από το ΣΕΜ [οι κοινότητες] έχουν την ευκαιρία να παρουσιαστούν και να δείξουν την κουλτούρα τους. Να τη δουν και οι Έλληνες και να έρθουν πιο κοντά» (ΣΕΜ Αιγάλεω)

«Όχι δεν το γνωρίζω. Κάτι μου λέει δηλαδή, αλλά δεν ξέρω κάτι περισσότερο» (εκπρόσωπος ΜΚΟ)

«Έχουμε δημοσιοποιήσει την ύπαρξή του τόσο μέσω της ιστοσελίδας όσο και μέσα από τον τοπικό τύπο» (ΣΕΜ Αγ. Δημητρίου)

Η αδυναμία ουσιαστικής στήριξης του θεσμού από τα μέλη των ΣΕΜ ή τις δημοτικές αρχές συνδέεται σε ορισμένες περιπτώσεις και με την άγνοια των ίδιων για το ρόλο και τις αρμοδιότητες των ΣΕΜ. Η άγνοια/ ελλιπής κατανόηση των άμεσα εμπλεκόμενων δημιουργεί πρόσθετες δυσκολίες στην προσπάθεια ενίσχυσης του θεσμού, δημιουργώντας παράλληλα ερωτήματα ακόμα και για την ορθή λειτουργία του. Η άγνοια συνοδεύεται με τη διατύπωση απόψεων για το ρόλο του θεσμού που δεν μπορούν να υποστηριχθούν από το γνωμοδοτικό χαρακτήρα αυτού. Παράλληλα, η ελλιπής κατανόηση του πλαισίου λειτουργίας δεν επιτρέπει στο ΣΕΜ να αποκτήσει ένα διακριτικό ρόλο και συμβολή στην ενταξιακή διαδικασία ο οποίος δεν θα περιορίζεται στη διαχείριση ζητημάτων καθημερινότητας όπως αναφέρει χαρακτηριστικά πρώην μέλος του ΣΕΜ Καβάλας:

«Τα ΣΕΜ δεν προχώρησαν στην επαρχία. Οι μετανάστες δεν προέβλεψαν κάποιο βαθύτερο ζήτημα, πέρα από αυτά της καθημερινότητας: ζητήματα που αφορούν τα ένσημα, την υγειονομική κάλυψη, την αδήλωτη εργασία» (ΣΕΜ Καβάλας)

Η σωστή ενημέρωση κρίνεται επομένως ως κάτι παραπάνω από αναγκαία στο βαθμό που η άγνοια και οι λανθασμένες προσδοκίες για τις πραγματικές δυνατότητες του θεσμού μπορεί εύκολα να μετατραπούν όχι μόνο σε καχυποψία, αλλά και σε πλήρη απαξίωση του θεσμού. Ως εκ τούτου, οι δράσεις παροχής τεχνικής στήριξης που έχουν υλοποιηθεί στη διάρκεια των τελευταίων ετών (από τη σύσταση του θεσμού και εξής) μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών αναδεικνύονται ως ιδιαίτερα σημαντικές.

Απρόσμενος ίσως αρωγός στην προσπάθεια ενίσχυσης της ορατότητας του θεσμού συνιστά το πρόγραμμα Διαύγεια. Το πρόγραμμα (Νόμος 3861/2010) στοχεύει στην επίτευξη της μέγιστης δυνατής δημοσιότητας της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δραστηριότητας, τη διασφάλιση της διαφάνειας και την εμπέδωση της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας από την πλευρά των φορέων άσκησης της δημόσιας εξουσίας. Η «Διαύγεια» εισάγει για πρώτη φορά στην Ελλάδα την υποχρέωση ανάρτησης των αποφάσεων των κυβερνητικών οργάνων και της διοίκησης στο Διαδίκτυο, δίνει πρόσβαση στους πολίτες στο σύνολο των νόμων και αποφάσεων που εκδίδουν τα κυβερνητικά όργανα, οι φορείς του στενού και του ευρύτερου δημόσιου τομέα και οι Ανεξάρτητες Αρχές, και από 15/3/2010 οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού, ενώ οι αποφάσεις δεν δύναται να εκτελεστούν αν δεν αναρτηθούν στον δικτυακό τόπο et.diaugeia.gov.gr. Η λειτουργία της Διαύγειας είναι αναμφίβολα σημαντική, καθώς επιτρέπει την πληροφόρηση για τις δράσεις όχι μόνο του οικείου ΣΕΜ, αλλά και άλλων, προϋποθέτει ωστόσο ταυτόχρονα την εξοικείωση των χρηστών με τη χρήση η/υ προκειμένου να έχουν πρόσβαση στις σχετικές αποφάσεις.

Συνολικά, η αύξηση της ορατότητας του θεσμού και της ενημέρωσης αναφορικά με τη λειτουργία του και τις δράσεις που υλοποιούνται από τα ΣΕΜ αξιολογείται ως ένα ιδιαίτερα κομβικό στοιχείο στο βαθμό που μπορεί να συμβάλει με καθοριστικό τρόπο στην άμβλυση των επιφυλάξεων για το θεσμό, αλλά κυρίως στην ανάδειξη της σημασίας και της συμβολής του στην επίτευξη κοινωνικής συνοχής. Και στην περίπτωση αυτή, ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης κρίνεται ιδιαίτερα κομβικός, καθώς έχει νευραλγικό ρόλο στην ενημέρωση της τοπικής κοινωνίας για το θεσμό και το ρόλο των ΣΕΜ. Όπως ωστόσο δυστυχώς προκύπτει μέσα από τις απαντήσεις που παρατέθηκαν ανωτέρω, η ενημέρωση περιορίστηκε σε μια απλή «πρόσκληση» χωρίς να καθορίζεται το περιεχόμενο αυτής ή να δίνονται περισσότερες πληροφορίες για τα ΣΕΜ. Η ενίσχυση της ορατότητας προϋποθέτει την ύπαρξη σαφούς «στίγματος» το οποίο αποτελεί την ταυτότητα του ΣΕΜ, καθώς και το ρόλο του σε σχέση με λοιπούς φορείς –όπως για παράδειγμα ΜΚΟ- που έχουν ως αντικείμενο την ένταξη των μεταναστών.

Οι μέθοδοι ενημέρωσης εγείρουν επίσης ερωτήματα για το βαθμό στον οποίο επιδιώχθηκε η ουσιαστική κινητοποίηση των μεταναστευτικών κοινοτήτων και η αύξηση της ορατότητας του θεσμού στο ευρύ κοινό. Η ανάρτηση προσκλήσεων ή σχετικών πληροφοριών στους ιστότοπους των δήμων δεν μπορεί να λειτουργήσει παρά συμπληρωματικά και όχι ως κύρια πηγή πληροφόρησης και ενημέρωσης σε μια κοινωνία η οποία δεν είναι ακόμα ιδιαίτερα εξοικειωμένη με την αναζήτηση πληροφοριών από το διαδίκτυο τουλάχιστον αναφορικά με τις πρωτοβουλίες της τοπικής αυτοδιοίκησης, ιδιαίτερα δε από την πλευρά ευάλωτων ομάδων.

2.4 Δικτύωση

Η έννοια της δικτύωσης είναι διττή καθώς αφορά τόσο τη δικτύωση μεταξύ των ΣΕΜ ή αυτή των ΣΕΜ με λοιπούς φορείς και θεσμούς που λειτουργούν στη χώρας μας και έχουν ως αντικείμενο την προώθηση της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών όσο και τη δικτύωση των εγχώριων ΣΕΜ με παρόμοιους θεσμούς που λειτουργούν στο εξωτερικό. Αν και η υλοποίηση κοινών δράσεων τουλάχιστον με ΣΕΜ ή λοιπούς παρεμφερείς φορείς του εξωτερικού μοιάζει αρκετά φιλόδοξο εγχείρημα στην παρούσα φάση, εντούτοις η δικτύωση με ξένους φορείς αναγνωρίζεται ως ευκαιρία έκθεσης στις πρακτικές άλλων χωρών, πολλές από τις οποίες μπορούν να μεταφερθούν με σχετική ευκολία και στο ελληνικό πλαίσιο, χωρίς μάλιστα να συνεπάγονται οικονομική επιβάρυνση των δήμων. Με τον τρόπο αυτό επιβεβαιώνεται η θέση ότι οι δράσεις για την ένταξη δεν απαιτούν πάντοτε την ύπαρξη πόρων.

Αντιθέτως –και όπως είναι αναμενόμενο– τα μηνύματα για τη δικτύωση μεταξύ των ΣΕΜ που λειτουργούν στην Ελλάδα είναι περισσότερο ενθαρρυντικά παρά την ύπαρξη δυσχερειών. Οι αρχικές πρωτοβουλίες μπορεί να μην έχουν ακόμα αποδώσει – πρόκειται άλλωστε για διαδικασία που απαιτεί χρόνο– δίνουν ωστόσο το στίγμα της υφιστάμενης δυναμικής, τουλάχιστον σε επίπεδο ρητορικής, και δημιουργούν θετικές προσδοκίες. Τέλος, ιδιαίτερα ενθαρρυντική είναι η διαπίστωση της επιδίωξης συνεργασιών με άλλους φορείς, είτε δημοτικούς είτε με ΜΚΟ, στοιχείο που αυξάνει την ορατότητα του θεσμού των ΣΕΜ και ενισχύει τη συμβολή του στην ενταξιακή διαδικασία. Αποτελεί δε μια ιδιαίτερα ευχάριστη έκπληξη στο βαθμό που στην Ελλάδα δεν υπάρχει μια παγιωμένη κουλτούρα συνεργασιών μεταξύ φορέων.

«Σε άτυπο επίπεδο, έχουμε ωστόσο επιδιώξει τη δικτύωση κυρίως με εκπροσώπους μεγαλύτερων ΣΕΜ για την παροχή τεχνικής στήριξης σε δικά μας ζητήματα.» (ΣΕΜ Τρικάλων)

«Αρχικά έγινε προσπάθεια δικτύωσης μεταξύ των ΣΕΜ της Αττικής, αλλά δεν προχώρησε. Συμφωνήσαμε ωστόσο για τη λήψη κοινών αποφάσεων, οπότε κάτι γίνεται. Υπάρχει επίσης ένα κείμενο-απόφαση για το Ν.3838 που αναμένεται. Δεν μπορούμε να πάρουμε μόνοι μας πρωτοβουλία. Το πρόγραμμα αυτό αποτελεί βέβαια μια ευκαιρία για ενίσχυση της δικτύωσης. Υπάρχει επίσης η σκέψη για τη δημιουργία ενός φόρουμ/ οργανισμού που θα αποτελεί τον επίσημο συνομιλητή με τους Δήμους και τους ιδιωτικούς φορείς. Το πιο φιλόδοξο είναι η δημιουργία ενός Πανελλαδικού Συμβουλίου Μεταναστών.» (ΣΕΜ Αθήνας)

«Υπάρχει μια πρωτοβουλία για δικτύωση των εννέα δήμων της Θεσσαλονίκης. Έγιναν προτάσεις για κοινές εκδηλώσεις, αλλά δεν προχώρησε. Και αυτό γιατί είναι δύσκολη η πολιτική κατάσταση, όπως και αυτή των ατόμων, ενώ διαπιστώνεται και απουσία υποστήριξης. Είναι ίσως τελικά ουτοπικό να ζητά κανείς κάτι παραπάνω. Αλλά ναι, η δικτύωση έχει μεγάλο νόημα και στην περίπτωση της Θεσσαλονίκης επίσης. Μπορούμε να μάθουμε πολλά και να γίνουν πολλά μέσα από την ευρωπαϊκή δικτύωση. Βέβαια μιλάμε για άλλες δομές, υπάρχει πολιτική στήριξη. Όταν μιλάει για παράδειγμα ο εκπρόσωπος του ΣΕΜ Βαρκελώνης μιλάει- μεταφέρει θέσεις της κυβέρνησης, υπάρχει δηλαδή πολιτική στήριξη» (ΣΕΜ Θεσσαλονίκης).

2.5 Μη αναμενόμενες επιπτώσεις

Αν και η πρόθεση του νομοθέτη για την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών μέσω της λειτουργία των ΣΕΜ δεν επιδέχεται αμφισβήτηση, ενδιαφέρον παρουσιάζει η άποψη εκπροσώπου του Δήμου Λαμίας σύμφωνα με την οποία η σύσταση ΣΕΜ στο δήμο θα είχε αρνητικές επιπτώσεις.

«Όχι δεν έχουμε προβεί στη σύσταση ΣΕΜ. Εμείς εδώ δεν αντιμετωπίζουμε θέματα κοινωνικής ένταξης και φοβόμαστε ότι με τον τρόπο αυτό [τη σύσταση ΣΕΜ] θα δημιουργήσουμε διακρίσεις εκεί που δεν υπάρχουν. Επομένως, θεωρούμε ότι δεν το χρειαζόμαστε» (Δήμος Λαμίας).

Η πραγματική απάντηση στην πρόκληση της ένταξης έγκειται, όπως υποστηρίζει ο ίδιος δημοτικός σύμβουλος, στην αναγνώριση ότι η πραγματική συνοχή επιτυγχάνεται μόνο όταν δεν απαιτείται πλέον ο σχεδιασμός και η υλοποίηση εξειδικευμένων πολιτικών για επιμέρους ομάδες του πληθυσμού. Η άλλη όψη του νομίσματος είναι η δημιουργία σειράς εξειδικευμένων πολιτικών και θεσμών που μένουν ωστόσο στα χαρτιά εκφράζοντας την «τυπική» και μόνο συμμόρφωσή μας προς τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Η ελληνική πολιτεία στην προσπάθειά της να επιτύχει το πρώτο πρέπει να επιδιώξει τη διαμόρφωση των κατάλληλων πολιτικών και εργαλείων και στην ουσιαστική στήριξή τους προκειμένου να μην επαναλάβουμε πρακτικές του παρελθόντος που παραπέμπουν στη δεύτερη διαπίστωση, θεσμοί δηλαδή μέσω των οποίων προβάλλεται η τυπική και όχι η ουσιαστική μας συμμόρφωση με ευρωπαϊκά ή άλλα πρότυπα.

3. Αναζητώντας βηματισμό στο νέο περιβάλλον

Προτού προλάβουν να θεραπεύσουν τις «παιδικές» τους ασθένειες, τα ΣΕΜ κλήθηκαν να δώσουν δείγματα γραφής σε ένα ραγδαία μεταβαλλόμενο πολιτικό περιβάλλον, κάθε άλλο παρά ευνοϊκό για τη συζήτηση και την ανάδειξη ζητημάτων που σχετίζονται τόσο με την κατεύθυνση της μεταναστευτικής πολιτικής όσο και με ζητήματα ένταξης ειδικότερα.

Η παρατεταμένη προεκλογική περίοδος του 2012 πέρα από την αναμενόμενη (;) «παραλυσία» σε επίπεδο τόσο κεντρικής όσο και τοπικής αυτοδιοίκησης, έφερε εκ νέου στην επικαιρότητα το μεταναστευτικό με τρόπο ωστόσο που αν και αποτελεί πολιτικό ζητούμενο πρώτης προτεραιότητας δεν αντιμετωπίστηκε τελικά ως τέτοιο (ΕΕΔΑ, 2012). Το μεταναστευτικό αποτέλεσε προεκλογικό υλικό επικοινωνιακής χρήσης, υπονομεύοντας οποιαδήποτε προσπάθεια διαμόρφωσης ενός συνεκτικού πλαισίου. Παράλληλα, η απαξίωση των πολιτικών κομμάτων που κυριάρχησαν στην πολιτική σκηνή στην μεταπολίτευση και η θεώρησή τους ως κατεξοχήν υπεύθυνων για την τρέχουσα κρίση συνέβαλαν (μεταξύ άλλων) στην προεκλογική άνοδο της Χρυσής Αυγής και στην είσοδό της στη Βουλή. Οι εξελίξεις αυτές δεν άφησαν -όπως ήταν αναμενόμενο- ανεπηρέαστη τη συζήτηση για το μεταναστευτικό, οδηγώντας σε νέες οπισθοχωρήσεις και στη μετατόπιση του δημόσιου λόγου προς τα ακροδεξιά.

Οι πολιτικές εξελίξεις δεν είναι ανεξάρτητες από τις οικονομικές, καθώς επηρεάζονται και τροφοδοτούνται από την κρίση. Στο γενικευμένο κλίμα ανασφάλειας ο κίνδυνος διολίσθησης σε ρατσιστικές ιδεοληψίες και θεώρησης του κάθε μετανάστη ως «απειλή» κάθε άλλο παρά αμελητέος είναι. Η περίπτωση της υγειονομικής διάταξης Λοβέρδου για τον περιορισμό της διάδοσης λοιμωδών νοσημάτων, η μετέπειτα κατάργησή της και η πρόσφατη επαναφορά της συνιστούν

χαρακτηριστικό παράδειγμα στοχοποίησης των μεταναστών, των χρηστών ναρκωτικών και των εκδιδόμενων ατόμων και του περιορισμού σειράς θεμελιωδών δικαιωμάτων υπό το πρόσχημα της αποτροπής διάδοσης λοιμωδών νοσημάτων (Μάλλιος, 2013).

Οι εξελίξεις στο μέτωπο της ιθαγένειας αποτέλεσαν ένα ακόμα πεδίο πολιτικής αντιπαράθεσης. Η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) που έκρινε αντισυνταγματικές διατάξεις του νόμου για την ιθαγένεια (Ν.3838/2010) αναφορικά με τους όρους κτήσης της ιθαγένειας από παιδιά μεταναστών που γεννιούνται ή ανατρέφονται στην Ελλάδα και συμμετοχής των μεταναστών στις τοπικές εκλογές, η σπουδή με την οποία το περιεχόμενο της απόφασης διέρρευσε στον τύπο και η ακόμα μεγαλύτερη σπουδή του Υφυπουργού Εσωτερικών να στείλει εγκύκλιο με την οποία ζητούσε την αναστολή των διαδικασιών του νόμου «εν όψει της έκδοσης της απόφασης», είχε ως αποτέλεσμα όχι μόνο τη δημιουργία νέου ρήγματος μεταξύ των (τότε τριών) κυβερνητικών εταιρών, αλλά κυρίως την υπονόμηση των προσπαθειών ένταξης μιας ολόκληρης γενιάς και την περιθωριοποίησή τους. Πρόσφατα, η κυβέρνηση έσπευσε να διαχωρίσει την ιθαγένεια από τα ζητήματα που σχετίζονται με τη νόμιμη είσοδο και διαμονή υπηκόων τρίτων χωρών κατά την παρουσίαση του Μεταναστευτικού Κώδικα και την υποβολή του σε διαβούλευση.

Οι προαναφερόμενες εξελίξεις θέτουν πλέον με επιτακτικό τρόπο το ερώτημα αναφορικά με το ρόλο που καλούνται να διαδραματίσουν τα ΣΕΜ. Η αξιολόγηση του θεσμού αναδεικνύει έναν ιδιαίτερα ασθενή βηματισμό ο οποίος οφείλεται τόσο στην απουσία πολιτικής βούλησης και υποστήριξης των ΣΕΜ όσο και στις αδυναμίες του ίδιου του νομοθετικού πλαισίου. Γίνεται ωστόσο κατανοητό ότι στην παρούσα συγκυρία η επιδίωξη της ένταξης δεν μπορεί να υποστηριχθεί παρά μόνο μέσω της ουσιαστικής ενίσχυσης του θεσμού και της ανάδειξής τους ως ουσιαστικό εργαλείο της ενταξιακής διαδικασίας. Σε αντίθετη περίπτωση, είναι ορατός ο κίνδυνος απαξίωσης του θεσμού όχι μόνο από την ίδια τη δημόσια διοίκηση αλλά και από τους ίδιους τους μετανάστες.

4. Επίλογος

Στόχος του παρόντος άρθρου ήταν η αξιολόγηση της πορείας των ΣΕΜ δυο χρόνια μετά την υιοθέτηση του νομοθετικού πλαισίου σύστασης και λειτουργίας τους και η διερεύνηση των μελλοντικών προοπτικών του θεσμού λαμβάνοντας υπόψη το ραγδαία μεταβαλλόμενο περιβάλλον στο οποίο επιχειρούν τα πρώτα τους βήματα.

Η αξιολόγηση επικεντρώθηκε σε ζητήματα που άπτονται των δυνατοτήτων και των αδυναμιών του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου, της ύπαρξης πολιτικής στήριξης, της ορατότητας του θεσμού και της δικτύωσης. Ορισμένα από τα ζητήματα που αναδείχθηκαν είχαν ήδη επισημανθεί από τα πρώτα ήδη στάδια λειτουργίας του θεσμού, όπως η απουσία αυτόνομου προϋπολογισμού ή τα θέματα δικτύωσης, ενώ άλλα επανήλθαν με επιτακτικό πλέον τρόπο, όπως οι περιορισμοί που θέτει το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο και η απουσία πολιτικής στήριξης του θεσμού. Την ίδια στιγμή οι εξελίξεις στο πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό πλαίσιο καθιστούν σαφές ότι η προσπάθεια ενίσχυσης της ενταξιακής διαδικασίας μέσω των ΣΕΜ δεν θα αποτελέσει παρά ένα μετέωρο βήμα εφόσον δεν συνοδευτεί από την απαιτούμενη ουσιαστική πολιτική στήριξη του θεσμού. Στη σημερινή συγκυρία η σύσταση και λειτουργία θεσμών με τα χαρακτηριστικά των ΣΕΜ βρίσκονται αντιμέτωποι με τον κίνδυνο απαξίωσης, ιδιαίτερα σε μια κοινωνία που δεν είναι εξοικειωμένοι με τη λειτουργία παρόμοιων θεσμών. Η απάντηση πρέπει να αναζητηθεί μέσα από σειρά αλληλοενισχυόμενων δράσεων με στόχο την ενδυνάμωση του υφιστάμενου πλαισίου

σε συνδυασμό με την ενίσχυση της ευελιξίας του προκειμένου να μπορεί να ανταποκριθεί στις διαφορετικές ανάγκες των δήμων αποτέλεσμα και της διαφορετικής πληθυσμιακής σύνθεσης αυτών, την υλοποίηση στοχευμένων δράσεων ενημέρωσης για το ρόλο των ΣΕΜ και τη συμβολή τους στη διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής και ευημερίας σε συνδυασμό με πανελλαδικές καμπάνιες ενημέρωσης/ ευαισθητοποίησης της κοινής γνώμης γύρω από το μεταναστευτικό, την άρση των αρνητικών στερεοτύπων και την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας. Η σημερινή συγκυρία παρέχει παράλληλα την ευκαιρία αποδέσμευσης της σχετικής συζήτησης από το ζήτημα της απορρόφησης πόρων ως μοναδικού τρόπου ανάληψης και υλοποίησης ενταξιακών πολιτικών και της μετατόπισης της προς την ενίσχυση της συμμετοχής, της ίσης μεταχείρισης των υπηκόων τρίτων χωρών και της αλληλεγγύης.

Χρηματοδότηση

Το παρόν άρθρο αξιοποιεί τα αποτελέσματα έρευνας που διεξήχθη στο πλαίσιο του έργου 1.2.α/2011 «Παροχή τεχνικής υποστήριξης στα μέλη των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (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 Σ.Ε.Μ», Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών (ΕΤΕ), Ετήσιο Πρόγραμμα 2011 και χρηματοδοτήθηκε από ευρωπαϊκούς και εθνικούς πόρους. Το έργο υλοποιήθηκε από την Επιστημονική Εταιρεία για την Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη (ΕΠΕΚΣΑ) και το ΚΕΚ ΔΙΑΣΤΑΣΗ .

Ευχαριστίες

Ευχαριστώ θερμά τον καθηγητή Θεόδωρο Σακελλαρόπουλο και τον Ανδρέα Μπλουμ για τις παρατηρήσεις και τη βοήθειά τους.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

Alexander, M. (2005) Comparing Local Policies towards Migrants: An Analytical Framework, a Typology and Preliminary Survey Results, Στο Penninx, R., Kraal, K., Martiniello, M., Vertovec, S. (eds.) *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Aldershot, Ashgate.

Baubock, R., Kraler, A., Martiniello, M., and Perching, B. (2006) Migrant's Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation, Στο Penninx, R., Berger, M. and Kraal, K. (eds.) *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe, A State of the Art*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

CEC (2011) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Agenda for the Integration of Third Country Nationals, COM (2011) 455 final, Brussels, 20.07.2011.

Entzinger, H. and Biezeveld, R. (2006) Benchmarking in Immigrant Integration, European Research Centre on Migration and Ethnic Relations.

European Commission, *Communication from the Commission to the Council, the European*

- Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment*, COM(2003) 336 final, Brussels, 2003.
- Eurostat (2011) *Migrants in Europe: A statistical portrait of first and second generation*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Penninx, R., Spencer, D., and Van Hear, N. (2008) *Migration and Integration in Europe: The State of Research*, Report commissioned by the Economic and Social Research Council (ESRC) for NORFACE, ESCR Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS) University of Oxford.
- Zincone, G. and Caponio, T. (2006) *The Multilevel Governance of Migration*, Στο Penninx, R., Berger, M. and Kraal, K. (eds.) *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe, A State of the Art*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου/ΕΕΔΑ (2012) *Μια (άλλη) στρατηγική για το μεταναστευτικό*, Κείμενο Τεκμηρίωσης, ΕΕΔΑ, Απρίλιος 2012.
- Μάλλιος, Β. (2013) *Μεταξύ Υποκρισίας και Παρανομίας. Υγειονομική διάταξη «Λοβέρδου-Άδωνι»*, Κείμενο Τεκμηρίωσης, ΕΕΔΑ, 12.07.2013.

Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ): Η ατελής λειτουργία ενός σημαντικού θεσμού για την αυτοδιοίκηση

Χριστόφορος Σκαμνάκης, *Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης*
Περικλής Πολυζωίδης, *Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης*

Migrant Integration Councils (MICs): The incomplete functioning of an important institution for the local government

Christoforos Skamnakis, *Democritus University of Thrace*
Periklis Polyzoidis, *Democritus University of Thrace*

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η ολοκλήρωση της πρώτης θητείας των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ), έδωσε την αφορμή για τη μελέτη της λειτουργίας του θεσμού και την αποτίμηση των πρώτων αποτελεσμάτων του. Η καθιέρωση των ΣΕΜ ως θεσμοθετημένης εκατέρωθεν επικοινωνίας του Δήμου και των επιμέρους μεταναστευτικών κοινοτήτων, αποτέλεσε στοιχείο αισιοδοξίας για την ενίσχυση των αυτοδιοικητικών θεσμών και την παρέμβασή τους στο πεδίο της τοπικής κοινωνικής ανάπτυξης. Ωστόσο, το περιορισμένο φάσμα των ουσιαστικών παρεμβάσεων των ΟΤΑ διατηρείται και παραμένει εμπόδιο στην εν γένει ανάπτυξη τοπικών πρωτοβουλιών οι οποίες εκπορεύονται από αυτόνομες πολιτικές των αυτοδιοικητικών θεσμών. Ο νέος θεσμός δεν κατορθώνει να υπερβεί τις δυσκολίες και τις αδυναμίες της αυτοδιοίκησης και κατά συνέπεια παραμένει εγκλωβισμένος στους αντίστοιχους περιορισμούς και ατελής στη λειτουργία του.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Τοπική αυτοδιοίκηση, πολιτική εκπροσώπηση, Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών, πολιτικές ένταξης μεταναστών

ABSTRACT

The completion of the first working period of Migrant Integration Councils gave rise for the study of the function of this institution as well as for the evaluation of its first results. The establishment of the Migrant Integration Councils, as a form of institutionalized communication between Municipalities and the separate immigrant communities dwelling permanently in their territory, was a sign of optimism for the strengthening of the LG's and their intervention in the field of local social development. However, the limited spectrum of basic LG interventions is maintained and it still constitutes a barrier to the development of local initiatives deriving from autonomous policies of the LGs. The new institution is unable to overcome the difficulties and the weaknesses of LG interventions; as a result its function remains trapped in the respective limitations and thus incomplete.

KEY WORDS: Local government, political representation, Migrant Integration Councils, migrant's integration policies

1. Εισαγωγή

Η θεσμοθέτηση των ΣΕΜ, στο πλαίσιο του σχεδίου Καλλικράτης, συνάντησε μια σχετικά απρόθυμη απόκριση στη συγκρότηση και λειτουργία τους και μια αντίστοιχα αναιμική παρουσία τους στην υποστήριξη παρεμβάσεων από την πλευρά τους. Πολιτικές και θεσμικές παράμετροι διαμόρφωσαν ένα άγονο περιβάλλον ουσιαστικών παρεμβάσεων με άξονα τον νεότευκτο στην Ελλάδα θεσμό. Επιπροσθέτως η τοπική αυτοδιοίκηση, στο πλαίσιο της οποίας αναπτύσσονται τα ΣΕΜ, παραμένει σε ένα περιορισμένο από την κεντρική εξουσία περιβάλλον, το οποίο κατά συνέπεια δεσμεύει αντίστοιχα και τη λειτουργία των ΣΕΜ.

Οι θεσμοί αυτοδιοίκησης και κατά κύριο λόγο οι ΟΤΑ, έχουν αναπτύξει κατά τις τελευταίες δεκαετίες σημαντικές παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας και έχουν οργανώσει ένα αξιοπρόσεκτο φάσμα υπηρεσιών που υποστηρίζουν σημαντικά τη συνοχή της τοπικής κοινότητας. Ωστόσο δεν έχουν κατορθώσει να συγκροτήσουν ένα ολοκληρωμένο σύνολο μηχανισμών το οποίο θα ήταν σε θέση να παράσχει εγγυήσεις για την κοινωνική συνοχή και το οποίο καλύπτει το σύνολο της χώρας. Η απουσία σχεδιασμού, με συνέπεια την αποσπασματικότητα των δράσεων και κυρίως η εξάρτησή τους από κοινοτικούς κατά κύριο λόγο πόρους, ορίζουν μια σειρά σημαντικών προβλημάτων που αναπόφευκτα εκβάλλουν στη συνολική τους παρέμβαση στο τοπικό επίπεδο. Ειδικότερα, η έως σήμερα προσπάθεια για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών περιορίζεται συχνά στην αντιμετώπιση ήσσονος σημασίας ζητημάτων αδυνατώντας να οργανώσει παρεμβάσεις σε πεδία που κρίνουν την ένταξη στη ζωή της τοπικής κοινότητας. Επιπρόσθετα, στο πλαίσιο λειτουργίας των ΣΕΜ δεν προβλέπεται σχεδιασμός δράσεων που εστιάζουν στην εργασία και το εισόδημα, την εκπαίδευση των παιδιών, την κατάρτιση ή την κατοχύρωση δικαιωμάτων. Οι παρεμβάσεις περιορίζονται στην θεσμοθέτηση της πολιτικής έκφρασης των μεταναστευτικών κοινοτήτων χωρίς να είναι εμφανής και δεσμευτικός ο τρόπος που αυτή μπορεί να μετουσιωθεί σε πολιτική της αυτοδιοίκησης προκειμένου να διευρύνει τη σημασία της στην εμπέδωση της κοινωνικής συνοχής στο τοπικό επίπεδο και να ενισχύσει την προοπτική της κοινωνικής ανάπτυξης.

Τα ΣΕΜ, όπως ακολούθως τα εμπειρικά δεδομένα τεκμηριώνουν, αντιμετωπίζουν σημαντικές δυσκολίες προκειμένου να εδραιώσουν την παρουσία τους στο δημόσιο διάλογο των εκάστοτε τοπικών κοινοτήτων και να αποτελέσουν σημείο αναφοράς των ενταξιακών πολιτικών που αφορούν τους μετανάστες. Οι παρεμβάσεις τους παραμένουν εξαιρετικά περιορισμένες τόσο εξαιτίας του ατελούς χαρακτήρα του ίδιου του θεσμού των ΣΕΜ όσο και του ευρύτερου περιβάλλοντος λειτουργίας της αυτοδιοίκησης. Επιπλέον οι ελλείψεις πόρων υποβαθμίζουν τις δυνατότητες σχεδιασμού και υλοποίησης εξειδικευμένων παρεμβάσεων στο τοπικό επίπεδο με σημείο αναφοράς τα ΣΕΜ. Ωστόσο, σημαντική υποστήριξη παρέχουν οι πόροι που κατευθύνονται από κοινοτικά και εθνικά κονδύλια στους ΟΤΑ προκειμένου και με τη συμβολή των ΣΕΜ να υλοποιηθούν δράσεις με στόχο την ένταξη των μεταναστών, χωρίς αυτές εντούτοις να κατορθώνουν να υπερβούν την αποσπασματικότητα και τις εγγενείς αδυναμίες των ΟΤΑ και έτσι τελικά απέχουν από το να αποκτήσουν μόνιμο και ολοκληρωμένο χαρακτήρα.

2. Αυτοδιοίκηση, θεσμός με οριοθετημένη δυναμική και παρέμβαση

Οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί διευρύνουν τις τελευταίες δεκαετίες σταδιακά το ρόλο τους στην οργάνωση της ζωής των τοπικών κοινοτήτων, τόσο στην Ελλάδα όσο και ευρύτερα στον ευρωπαϊκό χώρο (Loughlin, et.al., 2011). Διαμορφώνεται ευρύτερα ένα μεταρρυθμιστικό περιβάλλον

όπου ευδοκιμούν ρυθμίσεις τόνωσης του παρεμβατικού ρόλου των αυτοδιοικητικών θεσμών με την εισαγωγή ρυθμίσεων που επιβεβαιώνουν την αποκεντρωτική τάση και τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος προς εγγύτερους στον πολίτη θεσμούς. Η αναδιάρθρωση της κρατικής λειτουργίας και η γενικότερη τάση για την αποσυγκέντρωση των εξουσιών καθιστά τους ΟΤΑ κρίσιμη παράμετρο για την υλοποίηση μιας σειράς πολιτικών και παρεμβάσεων. Ωστόσο αυτό δεν οδηγεί στην αυτονόμηση των τοπικών αρχών από τις αποφάσεις που λαμβάνονται στο κέντρο. Απεναντίας, παρότι φαινομενικά περιορίζεται η λειτουργία των επίσημων κρατικών φορέων, οι τοπικοί θεσμοί παραμένουν εντός του στενού οργανωτικού πλαισίου που καθορίζεται κεντρικά (Goldsmith, 2002). Το μεταρρυθμιστικό ρεύμα στην Ελλάδα αναφορικά με τους αυτοδιοικητικούς θεσμούς, διαρκεί περίπου τρεις δεκαετίες. Κατά το πλέον πρόσφατο κύμα του αυτό του 2010 που κωδικά παρέμεινε γνωστό ως Καλλικράτης, θεσμοθετείται σε κάθε έναν από τους 325 ΟΤΑ το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ).

Στη μακρόχρονη διαδικασία αποκέντρωσης σταδιακά εντάσσεται στα πεδία παρέμβασης των αυτοδιοικητικών θεσμών –και κυρίως στους ΟΤΑ– η αρμοδιότητα περί της κοινωνικής προστασίας. Η ρύθμιση του δημόσιου χώρου, η φροντίδα της πολιτιστικής έκφρασης καθώς και στοιχεία κοινωνικής προστασίας εντάσσονται στις ατζέντες δράσης των δήμων ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του '80 (Hlepas, 2010). Η πρόνοια και γενικότερα η φροντίδα των ευάλωτων ομάδων στο πλαίσιο της τοπικής κοινότητας βρίσκεται στον πυρήνα των αρμοδιοτήτων των δήμων με συνέπεια να διαδραματίσουν κεντρικό ρόλο στη διασφάλιση της συνοχής και στη διαδικασία της ένταξης. Οι νέοι θεσμοί διαμορφώνουν το περιβάλλον για την ανάπτυξη ενός συνόλου δομών χωρίς ωστόσο αυτό να ολοκληρώνεται και να συγκροτεί επαρκές φάσμα παροχών και υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας. Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι η «άνθιση» των δομών κοινωνικής φροντίδας στο πλαίσιο των δήμων υποστηρίχθηκε αποφασιστικά από το Δεύτερο και Τρίτο Κοινωνικό Πλαίσιο Στήριξης (ΕΕΤΑΑ, 2012).

Αντιστρόφως ανάλογα, οι σημαντικοί περιορισμοί που προκύπτουν ως αποτελέσματα της τρέχουσας δημοσιονομικής κατάστασης σε συνδυασμό με το σχεδιασμό και τους περιορισμούς του ΕΣΠΑ συνεπάγονται τη δραστική συρρίκνωση των προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας τα οποία σε περιορισμένο αριθμό περιπτώσεων κατορθώνουν να επιβιώνουν ως αυτόνομες δομές κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο. Η εξάρτηση των δομών κοινωνικής προστασίας των ΟΤΑ κυρίως από πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποκαλύπτει την ουσιαστική εξάρτηση του πλέγματος κοινωνικής προστασίας που οργανώνεται στο τοπικό επίπεδο από τους κεντρικούς μηχανισμούς και την πρακτική υποβάθμιση της σημασίας των αυτοδιοικητικών θεσμών. Οι ΟΤΑ περιορίζονται στο ρόλο του τοπικού «διανομέα» κεντρικών πολιτικών (Σκαμνάκης, 2012).

3. Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών, παράμετρος ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής

Η οργάνωση μηχανισμών και πρακτικών κοινωνικής ένταξης είναι προσφορότερο να ολοκληρώνεται στο τοπικό επίπεδο υπό την ευθύνη των θεσμών της αυτοδιοίκησης και με τη συμμετοχή του συνόλου των κοινωνικών και οικονομικών παραγόντων (Froy, 2006:86, OECD, 2005). Η ένταξη των μελών των μεταναστευτικών ομάδων στις τοπικές αγορές εργασίας είναι ένα πρώτο στάδιο κοινωνικής ένταξης το οποίο ενδέχεται ωστόσο να λειτουργεί και ως μηχανισμός αναπαραγωγής της οικονομικής και κοινωνικής περιθωριοποίησης των μεταναστών και να πολλαπλασιάζει τους διαχωρισμούς στο εσωτερικό των τοπικών κοινοτήτων. Συνεπώς απαιτούνται

επιπλέον ενέργειες που υποστηρίζουν την ολοκλήρωση της ένταξης των μεταναστών οι οποίες συνδέονται με την αναγνώριση των πολιτικών και κοινωνικών τους δικαιωμάτων, της ελεύθερης πολιτιστικής τους έκφρασης καθώς και της πρόσβασής τους στη στέγη (Levitas, et.al., 2007).

Οι διαχωρισμοί στο επίπεδο της τοπικής κοινότητας πηγάζουν και αναπαράγονται στο πλαίσιο που οροθετούν οι όροι της εργασίας και τα σημεία εγκατάστασης, η συμμετοχή στην ανάπτυξη και συμμετοχή στη ζωή της κοινότητας καθώς και η εγκυρότητα και η ισχύς της πολιτικής έκφρασης (Waquant, 1996). Τα ΣΕΜ ως θεσμός της αυτοδιοίκησης και άνευρος από πλευράς αρμοδιοτήτων, δε φαίνεται να μπορεί να διαδραματίζει κεντρικό ρόλο, ωστόσο η λειτουργία του θα μπορούσε να υποστηρίξει μια ευρύτερη πολιτική ένταξης των μεταναστών στις τοπικές κοινότητες, με έμφαση στο επίπεδο της πολιτικής έκφρασης και της συμμετοχής των μεταναστών (Σαρρής, 2012).

Ο θεσμός των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών, σε αντιστοιχία με θεσμούς που λειτουργούν πολλές δεκαετίες τώρα στον ευρωπαϊκό χώρο, εντάσσεται ως κεντρικός άξονας των πολιτικών κοινωνικής ένταξης των μεταναστών μέσω του οποίου διασφαλίζεται η επικοινωνία των επίσημων φορέων για τους όρους ζωής και τις ανάγκες των μεταναστών καθώς και η ευρύτερη πολιτική τους έκφραση (Andersen & Larsen, 2004). Πρόκειται για τη νομιμοποιημένη έκφραση των ζητημάτων που προβληματίζουν τις μεταναστευτικές κοινότητες και εμφανίζονται ως εμπόδια ένταξης στην τοπική κοινότητα (Φούσκας, 2012).

Παρότι η θεσμοθέτηση των ΣΕΜ εντάσσεται σε ένα περιβάλλον όπου οι θεσμοί της αυτοδιοίκησης διευρύνουν το ρόλο τους, ταυτόχρονα είναι σαφές ότι δεν παρέχονται επαρκείς εγγυήσεις από την πλευρά του κράτους και των κεντρικών μηχανισμών αναφορικά με το περιεχόμενο της λειτουργίας τους, αντίστοιχα με τις παρεμβάσεις των ΟΤΑ στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Ο θεσμός αντιμετωπίζει ουσιαστικές αδυναμίες που ακυρώνουν την αξία του. Επιπλέον, εγγενείς αδυναμίες των αυτοδιοικητικών θεσμών συνδέονται με τη συγκεντρωτική δομή του κράτους και τους κατά βάση εξαρτημένους από αυτό ΟΤΑ.

Η εισαγωγή των ΣΕΜ ως άρθρο του «Σχεδίου Καλλικράτης», το οποίο αποτέλεσε μια τεράστια συνολική μεταρρύθμιση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, ίσως προκάλεσε αρνητικούς συνειρμούς σε πολλά στελέχη τα οποία αντιμετώπισαν το σύνολο αυτής της μεταρρύθμισης με μεγάλη επιφύλαξη, παρά την ιδιαίτερα αυξημένη συναίνεση που είχε καταφέρει να εξασφαλίσει στο χώρο της αυτοδιοίκησης πριν από την εφαρμογή του. Σημαντικά προβλήματα στην εφαρμογή του «Καλλικράτη» αποτελούν η έλλειψη οικονομικών πόρων σε σχέση με τις αρμοδιότητες και το ανελαστικό θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας. Οι δήμοι επιφορτίστηκαν με πλήθος νέων αρμοδιοτήτων την ίδια στιγμή που οι θεσμοθετημένοι πόροι μειώθηκαν κατακόρυφα και το ανθρώπινο δυναμικό συρρικνώθηκε με αποτέλεσμα την απώλεια του αναπτυξιακού χαρακτήρα και τον υποβιβασμό σε απλούς διαχειριστές της κατάστασης, με περιορισμένες δυνατότητες άσκησης κοινωνικής πολιτικής. Σε αυτά ωστόσο θα πρέπει να προστεθούν και οι εγγενείς και κληρονομημένες αδυναμίες των ΟΤΑ που σχετίζονται με τις δικές τους ευθύνες, παραλείψεις, αδράνειες, προκαταλήψεις και στρεβλώσεις, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται φαινόμενα διαφθοράς, υπέρβασης εξουσίας, πελατειακών σχέσεων, αδιαφάνειας και κακοδιαχείρισης.

4. Τα εμπειρικά δεδομένα και η ερμηνεία τους

Η έρευνα πραγματοποιήθηκε κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2013 με χρήση ερωτηματολογίου στους 300 από τους 325 δήμους της χώρας. Οι ερωτώμενοι είναι στελέχη του πολιτικού προσωπικού των ΟΤΑ που έχουν ρόλο και συμμετοχή στα ΣΕΜ, ενώ στις περιπτώσεις όπου τα

Συμβούλια δεν είχαν συγκροτηθεί τα ερωτηματολόγια απαντήθηκαν επίσης από μέλη του πολιτικού προσωπικού αλλά και από διοικητικά στελέχη.

Οι ΟΤΑ σύμφωνα με το νομικό πλαίσιο οφείλουν να συγκροτούν Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών επί θητεία η οποία συνδέεται με άλλες επιτροπές και όργανα του δήμου (υπάρχει μια ποικιλία επιλογών ανάλογα με τον κανονισμό λειτουργίας που έχει εγκρίνει το οικείο δημοτικό συμβούλιο). Η χρονική περίοδος διεξαγωγής της έρευνας βρήκε τα περισσότερα ΣΕΜ σε φάση ανανέωσης της θητείας τους με συχνή την αλλαγή των μελών τους. Η παράμετρος αυτή, αποτέλεσε σε κάποιες των περιπτώσεων εμπόδιο στην έρευνα και επέφερε κάποιες καθυστερήσεις, εντούτοις ανέδειξε και πολύτιμα για την έρευνα στοιχεία, κυρίως αναφορικά με τη θέση που έχει ο θεσμός στην ατζέντα των προτεραιοτήτων των δήμων.

Επιπλέον η έρευνα έλαβε χώρα σε μια περίοδο όπου τόσο η εξωτερική και κυρίως η εσωτερική πολιτική συγκυρία ήταν εξαιρετικά αρνητικές. Το θέμα της μετανάστευσης προς την Ελλάδα αναδείχθηκε σε κορυφαίο πολιτικό ζήτημα, προκαλώντας σε πολλές περιπτώσεις ακραία πόλωση. Έτσι όπως έχει διαμορφωθεί η κατάσταση στη χώρα, με μακροχρόνια περίοδο ύφεσης και επιβολή προγραμμάτων ανάκαμψης που επιτάσσουν ακραία λιτότητα και ελάχιστη ανάπτυξη, οι κοινωνικές και πολιτικές εντάσεις ανατροφοδοτούνται από την πολιτική ένταση και επαναφέρουν αναφορές στις βαθιές ιστορικές ρίζες του διχασμού αλλά και ποικίλων νέων διαχωρισμών. Η πόλωση αυτή είναι εμφανής σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο όρος «ένταξη» που αναγράφεται στο τίτλο των σχετικών συμβουλίων προκαλεί την αρνητική αντίδραση πολλών στελεχών, στερώντας έτσι τη δυνατότητα για μια ψύχραιμη ανάγνωση της πραγματικής αποστολής τους, που σε πολλές περιπτώσεις παρερμηνεύεται. Ο αρχικός ενθουσιασμός του πολιτικού προσωπικού μετριασθηκε από τους φόβους τους για πιθανή δημιουργία συνθηκών έντονης αντιπαράθεσης μεταξύ των πολιτικών ομάδων, ενώ σε επίπεδο στελεχών δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις της ανοικτής άρνησης συνεργασίας στο πλαίσιο του θεσμού.

4.1 Η παράμετρος της πολιτικής βούλησης

Η πολιτική κληρονομιά του θεσμού προέρχεται από τη συνθήκη του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με τη συμμετοχή των αλλοδαπών στη δημόσια ζωή σε τοπικό επίπεδο (Στρασβούργο 5.02.1992). Το αποφασιστικό βήμα στην Ελλάδα γίνεται με τον Νόμο 3838/2010. Σύγχρονες Διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και τη συμμετοχή στα κοινά ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις, στο πλαίσιο του οποίου οι μακροχρόνια διαμένοντες κάτοικοι και οι κάτοχοι αδειών διαμονής δέκα ετών μπορούν να ψηφίζουν σε τοπικό επίπεδο, να εκλεγούν σε ορισμένες θέσεις πλην δημάρχου ή αντιδημάρχου εφόσον έχουν ικανοποιητική γνώση της ελληνικής γλώσσας και του ευρύτερου πλαισίου αναφοράς της Ελλάδας.

Αν και η εφαρμογή αυτού του νόμου σε πρακτικό επίπεδο υπήρξε ιδιαίτερα ατυχής την ίδια χρονιά πάντως ψηφίζεται και ο νόμος 3852 για τη νέα αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης-πρόγραμμα Καλλικράτης με τον οποίο θεσμοθετούνται τα συμβούλια ένταξης μεταναστών. Με αυτή την εξέλιξη επιβεβαιώνεται η πολιτική βούληση, σε κεντρικό τουλάχιστον επίπεδο για την ανάπτυξη του θεσμού. Από εκεί και πέρα, και σε αντίθεση με ότι συμβαίνει με χιλιάδες άλλους νόμους και διατάξεις, πραγματοποιούνται εκτεταμένες και καλά συντονισμένες προσπάθειες για την εμπέδωση του θεσμού. Συνεπώς, το ερώτημα της ύπαρξης ή όχι πολιτικής βούλησης μετατοπίζεται από την κεντρική κυβέρνηση προς τους ΟΤΑ. Όπως προκύπτει από τα στατιστικά στοιχεία ο βαθμός εφαρμογής των ΣΕΜ σε αυτό το επίπεδο παρουσιάζει τεράστιες δια-

κυμάνσεις, που συνεπάγονται ότι αλλού υπήρξε πολύ ισχυρή βούληση εφαρμογής και αλλού πολύ ασθενής. Βέβαια, δεν είναι δυνατόν να γίνει απευθείας ταύτιση της μη συγκρότησης ΣΕΜ με την έλλειψη βούλησης αφού η επιτυχής έκβαση απαιτεί πολύ περισσότερα.

Στο σύνολο των 300 δήμων που συμμετείχαν στην έρευνα, έχουν συγκροτηθεί σήμερα 213 Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών, αριθμός που ωστόσο αφορά τους μεγαλύτερους δήμους της χώρας και συνεπώς το κυριότερο αριθμητικά τμήμα των πολιτών τρίτων χωρών που είναι νόμιμα εγκατεστημένοι στη χώρα. Πέραν τούτου, ο νόμος ορίζει 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 και λοιπά. Ο ίδιος νόμος ωστόσο, δεν προβλέπει τι γίνεται σε περίπτωση μη εφαρμογής του, ιδιαίτερα στις περιπτώσεις όπου το θέμα είναι η μη προσέλευση των ίδιων των μεταναστών ή η προφανής έλλειψη διοικητικών και οικονομικών πόρων. Πρόκειται για ένα σύνθετο νομικό ζήτημα η επίλυση του οποίου είναι βέβαια επιπλέον απαιτούσε ενδεχομένως τόσο χρόνο και προσπάθεια που είναι αμφίβολο αν θα άξιζε τον κόπο να κινηθεί μια τέτοια διαδικασία.

Το ζητούμενο της πολιτικής έκφρασης των μεταναστών μέσω των ΣΕΜ πάντως φαίνεται να κλιπύεται για τους περισσότερους από αυτούς. Ειδικότερα, πλην ελαχίστων εξαιρέσεων οι δήμοι με έδρα την πρωτεύουσα πόλη κάθε Νομαρχιακής Ενότητας έχει συστήσει και συγκροτήσει σε σώμα ΣΕΜ. Ωστόσο η συγκρότηση των ΣΕΜ είναι μόνον το πρώτο στάδιο για την οργάνωση παρεμβάσεων που στοχεύουν στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών στη ζωή της κοινότητας. Ο αριθμός των 213 ΣΕΜ που έχουν συγκροτηθεί μπορεί να θεωρηθεί, θεσμικά τουλάχιστον, επαρκής διάυλος για την πολιτική επικοινωνία και την οργάνωση ενταξιακών πολιτικών στο τοπικό επίπεδο. Αξίζει βεβαίως στο σημείο αυτό να επισημανθεί ότι το ζήτημα της ένταξης των μεταναστών στις τοπικές κοινότητες δε φαίνεται να αναγνωρίζεται ως ζήτημα προτεραιότητας. Από τη σχετική ερώτηση προκύπτει ότι ένα ποσοστό κάτω του 20% αξιολογεί την ένταξη ως πεδίο πολιτικής παρέμβασης αφού προβάλλεται το επιχείρημα ότι αυτή έχει ήδη ολοκληρωθεί σήμερα χωρίς την ανάγκη σχεδιασμού και υλοποίησης εξειδικευμένων πολιτικών.

4.2 Η σύνθεση των ΣΕΜ

Απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία του θεσμού είναι η συμμετοχή των ίδιων των μεταναστευτικών ομάδων. Υπεραπλουστεύοντας την κατάσταση οι ομάδες αυτές χωρίζονται σε δύο κατηγορίες. Στην πρώτη κατηγορία εντάσσονται τα άτομα που βρίσκονται λίγο καιρό στη χώρα και έχουν προβλήματα γλώσσας, επικοινωνίας, προσαρμογής και είναι κοινωνικά αποκλεισμένα. Παρά τις προσπάθειες που έγιναν, τα άτομα αυτά είναι δύσκολο να εντοπιστούν και ακόμη πιο δύσκολο να πειστούν να συμμετάσχουν σε διαδικασίες που τους είναι άγνωστες, ιδιαίτερα όταν προέρχονται από χώρες χωρίς δημοκρατική παράδοση και με χαμηλό βαθμό κοινωνικής εμπιστοσύνης. Στην δεύτερη κατηγορία, βρίσκονται άτομα με υψηλό βαθμό ένταξης στις τοπικές κοινωνίες. Τα άτομα αυτά έχουν αναπτύξει τυπικά και άτυπα κανάλια επικοινωνίας με τους διοικητικούς και λοιπούς φορείς που τους ενδιαφέρουν και έτσι σε πολλές περιπτώσεις δεν επιθυμούν να ριψοκινδυνέψουν τη διατήρηση της ισορροπίας μιας κατάστασης που τους εξυπηρετεί. Έτσι, χωρίς να κριτικάρουν ή να κατηγορούν τον θεσμό απλά αποφεύγουν να τον προσεγγίσουν.

Και στις δύο παραπάνω περιπτώσεις σημαντικός είναι ο ρόλος μεμονωμένων ατόμων που λειτουργούν ως αυτόκλητοι ή γενικά αποδεκτοί διαμεσολαβητές μεταξύ των μεταναστευτικών ομάδων και της δημόσιας διοίκησης. Τα άτομα αυτά επίσης έχουν αναπτύξει τα δικά τους κανάλια επικοινωνίας και καταφέρνουν να αποκομίζουν διάφορα οφέλη όπως κοινωνική αναγνώριση,

γόητρο, κύρος αλλά ακόμη και χρηματικές απολαβές. Ανεξάρτητα από τα κίνητρά τους είναι λογικό τα άτομα αυτά να μην επιθυμούν την παραχώρηση εξουσίας που συνεπάγεται η μετάβαση από το άτυπο δίκτυο της εξυπηρέτησης στο καλά δομημένο, δημοκρατικό και απόλυτα διαφανές σύστημα των ΣΕΜ. Στα παραπάνω θα πρέπει να προστεθεί και η δυσκολία που συνεπάγεται το γεγονός ότι οι μεταναστευτικοί πληθυσμοί αναφοράς παρουσιάζουν τεράστια ποικιλομορφία σε ότι αφορά στο εθνικό, γλωσσικό, πολιτισμικό, και θρησκευτικό υπόβαθρο, ενώ ανάλογη διακύμανση παρουσιάζουν και οι μεταξύ τους σχέσεις. Στην πραγματικότητα η κάθε χώρα προέλευσης αποτελεί ξεχωριστή περίπτωση και απαιτεί ανάλογη αντιμετώπιση κάτι που φυσικά είναι αδύνατο με τα υπάρχοντα μέσα.

Ειδικότερα και αναφορικά με τις συνθέσεις των Συμβουλίων, εντοπίζεται μια σημαντική παραδοξότητα αφού εκτός ελαχίστων εξαιρέσεων (κάτω του 5%) μειοψηφούν οι εκπρόσωποι των οργανώσεων και συλλόγων των μεταναστών. Οι συνθέσεις των ΣΕΜ στους δήμους της χώρας αποτελούνται κυρίως από δημοτικούς σύμβουλους περιορίζοντας με τον τρόπο αυτό την θεσμική και κατοχυρωμένη έκφραση των κατά τόπους μεταναστευτικών κοινοτήτων. Συγκεκριμένα, στο σύνολο των ΣΕΜ η αναλογία είναι 1/0,6 υπέρ των γηγενών εκπροσώπων των δημοτικών αρχών. Οι μετανάστες μέλη των ΣΕΜ αποτελούν μειοψηφία, γεγονός που βρίσκεται σε αντίφαση με τους σκοπούς της θεσμοθέτησης της πολιτικής έκφρασης των μεταναστευτικών κοινοτήτων.

Σχετική με τα παραπάνω είναι και η διαδικασία ανάδειξης των μεταναστών-μελών των ΣΕΜ. Από την καταγραφή των διαδικασιών συγκρότησης των Συμβουλίων προκύπτει ότι σε ποσοστό μεγαλύτερο από το 80% των περιπτώσεων ακολουθήθηκε η πρακτική του ορισμού των προσώπων που συμμετέχουν στο Συμβούλιο, την τελική σύνθεση του οποίου επικύρωσε αυξημένη πλειοψηφία του οικείου Δημοτικού Συμβουλίου. Αναλυτικότερα, κάποιου τύπου διαδικασία άμεσου ορισμού των μελών του Συμβουλίου επιλέγεται από το 79% των ΟΤΑ ενώ την απόπειρα να υιοθετήσουν περισσότερο άμεσες και συμμετοχικές για το σύνολο των μεταναστών διαδικασίες το επιλέγει το 21%.

Αξίζει ωστόσο να επισημανθεί ότι οι περιπτώσεις διενέργειας άμεσης εκλογής από τα μέλη των μεταναστευτικών κοινοτήτων έχει επιχειρηθεί από μεγάλους δήμους της χώρας εκεί όπου συγκεντρώνονται σημαντικά μεγέθη μεταναστευτικών πληθυσμών. Βεβαίως το εγχείρημα αυτό ενέχει σημαντικές δυσκολίες που αποθαρρύνουν τις δημοτικές αρχές να επιλέξουν τη συγκεκριμένη διαδικασία η οποία για τη διασφάλισή της απαιτεί σημαντικούς πόρους οι οποίοι στην παρούσα συγκυρία δεν είναι διαθέσιμοι.

Αυξάνει έτσι η εξάρτηση της σύνθεσης των ΣΕΜ από τα εκάστοτε δημοτικά συμβούλια ενώ τα μέλη τους, εφόσον δεν προκύπτουν από δημοκρατικές διαδικασίες με άμεση συμμετοχή του –οιονεί- εκλογικού σώματος, απειλούνται από μειωμένη νομιμοποίηση στους αντίστοιχους μεταναστευτικούς πληθυσμούς. Στο σημείο αυτό εντοπίζεται ακόμη μια σημαντική αδυναμία αφού είναι πολύ συχνή παρατήρηση η απροθυμία των ίδιων των μεταναστών να ανταποκριθούν στις σχετικές προσκλήσεις για την ανάδειξη των εκπροσώπων τους. Αποτυπώνεται, μέσω των απαντημένων ερωτηματολογίων, η παραδοχή αδυναμίας από την πλευρά των επίσημων φορέων και ειδικά των δήμων να διοργανώσουν εκλογικές διαδικασίες με μαζική συμμετοχή των μελών των μεταναστευτικών κοινοτήτων που βρίσκονται νόμιμα και μόνιμα εγκατεστημένες στη χωρική μονάδα του κάθε ΟΤΑ ούτως ώστε να αναδειχθούν από ένα ευμεγέθες εκλογικό σώμα εκπρόσωποι των μεταναστών για τα ΣΕΜ οι οποίοι θα χαίρουν και ευρείας νομιμοποίησης.

Σημαντικό ακόμη σε σχέση με τα παραπάνω είναι να αναφερθεί ότι ο ορισμός της σύνθεσης των ΣΕΜ ενδέχεται να εξυπηρετεί καλύτερα τα πρώτα βήματα του θεσμού προκειμένου να συγκροτηθούν τα συμβούλια και να γίνει αποδεκτή η λειτουργία τους από το σύνολο της τοπικής κοινότητας.

Αξιοπρόσεκτα επίσης είναι η απουσία των γυναικών στις συνθέσεις των ΣΕΜ η οποία αγγίζει μόλις το 20% των μελών των οργάνων. Σε αυτό συντελεί η ευρύτερη αναιμική παρουσία των γυναικών στα κοινά των τοπικών κοινοτήτων (ΚΕΘΙ, 2006) καθώς και η αντίστοιχα περιορισμένη συμμετοχή από την πλευρά των μεταναστριών στα κοινά της κοινότητας που ανήκουν.

4.3 Σχεδιασμός και πεδία δραστηριότητας

Η αποτύπωση της δράσης των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών ανέδειξε την ουσιαστική αδυναμία του θεσμού να παρέμβει αποτελεσματικά στο σχεδιασμό των παρεμβάσεων για την ένταξη των μεταναστών στη ζωή της κοινότητας. Από το σύνολο των Συμβουλίων που ερωτήθηκαν ελάχιστα έχουν συντάξει συγκεκριμένο προγραμματισμό των ενεργειών και των παρεμβάσεών τους. Όπως προκύπτει από την έρευνα, Σχέδιο Δράσης που έχει και την έγκριση του Δημοτικού Συμβουλίου, έχει ποσοστό ΣΕΜ που μετά βίας φτάνει το 30% του συνόλου των οργάνων που είχαν συσταθεί κατά την περίοδο διεξαγωγής της έρευνας.

Η αδυναμία μακροπρόθεσμου σχεδιασμού, διατύπωσης προτάσεων προς το Δημοτικό Συμβούλιο και των παρεμβάσεων για την ένταξη των μεταναστών υπονομεύει το ρόλο και τη σημασία των ΣΕΜ. Η δράση τους παραμένει ευκαιριακή και στηρίζεται σε συγκυριακά ερεθίσματα ή αφορμές από στοιχεία της τρέχουσας κάθε φορά πραγματικότητας. Επιπλέον επισημαίνεται ότι παρά την πρόβλεψη του άρθρου 78 §2 του νόμου 3852/10, που αναφέρεται στο έργο των ΣΕΜ, δεν έχει δημιουργηθεί σε κανένα δήμο μόνιμος μηχανισμός καταγραφής και διερεύνησης των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι πολίτες τρίτων χωρών που διαμένουν μόνιμα στο δήμο ως προς την ένταξή τους στην τοπική κοινωνία με συνέπεια ο προγραμματισμός να μην μπορεί να έχει αξιόπιστη αποτύπωση των πραγματικών προβλημάτων των μεταναστών και να αντιμετωπίζει ζητήματα αξιοπιστίας και τεκμηρίωσης.

Οι παρεμβάσεις των ΣΕΜ και η συνολική συμβολή τους στην ένταξη των μεταναστών στη ζωή της κοινότητας περιορίζεται στην υποστήριξη αποσπασματικών πολιτιστικών εκδηλώσεων χωρίς να καθίσταται δυνατή η συμμετοχή τους στο σχεδιασμό και την υλοποίηση ολοκληρωμένων ενταξιακών παρεμβάσεων στο τοπικό επίπεδο με άξονες την κοινωνική πρόνοια, την εκπαίδευση, την πρόσβαση στις δημόσιες και δημοτικές υπηρεσίες, ή την απασχόληση. Κατά συνέπεια η συμβολή των ΣΕΜ στο σχεδιασμό των παρεμβάσεων των θεσμών της αυτοδιοίκησης στην οργάνωση μηχανισμών κοινωνικής ένταξης στο τοπικό επίπεδο, κρίνεται ως ασθενική και περιθωριακή.

Η οικονομική ενίσχυση του θεσμού θα είχε οπωσδήποτε ευεργετικά αποτελέσματα στην εξάπλωσή του. Αυτή η ενίσχυση θα έπρεπε να περιλαμβάνει καταρχήν την πρόσληψη επιστημονικού και διοικητικού προσωπικού με εξειδίκευση στα αντικείμενα του ΣΕΜ. Υπό την τρέχουσα οικονομική συγκυρία ωστόσο κάτι τέτοιο ήταν κάτι παραπάνω από αδύνατο. Το γεγονός μάλιστα ότι οι ΟΤΑ στο σύνολό τους αντιμετωπίζουν τεράστια προβλήματα υποστελέχωσης καθιστούν την κατάσταση ακόμη χειρότερη. Έτσι, όχι μόνο δεν εξασφαλίζεται η επαρκής στελέχωση, αλλά και το γεγονός ότι η εφαρμογή του ΣΕΜ προϋποθέτει τη δέσμευση υφιστάμενου προσωπικού δημιουργεί εκ προοιμίου αρνητικές αντιδράσεις, παρά το γεγονός ότι ο πραγματικός χρόνος απασχόλησης προσωπικού στο πλαίσιο των ΣΕΜ είναι πολύ περιορισμένος. Η διαπίστωση όμως αυτή απαιτεί ψύχραιμη ανάγνωση των κειμένων κάτι που δεν είναι βέβαιο ότι έγινε σε πολλές περιπτώσεις.

Ανάλογη είναι η διαπίστωση αναφορικά με τις λοιπές υποδομές (διάθεση χώρων) και τα αναλώσιμα και λοιπά έξοδα λειτουργίας. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι στις συναντήσεις για την προώθηση του θεσμού σε περιφερειακό επίπεδο σε όλη την επικράτεια δεν υπήρξε δυνατότητα κάλυψης των εξόδων μετακίνησης των στελεχών που προσκλήθηκαν για να συμμετάσχουν. Σε

πάρα πολλές περιπτώσεις η μετακίνηση από γειτονικούς δήμους στο κέντρο της περιφέρειας είναι ιδιαίτερα δαπανηρή. Οι εκλεγμένοι εκπρόσωποι των Δήμων και πολύ περισσότερο το διοικητικό προσωπικό θα έπρεπε να καλύψει αυτά τα έξοδα έναντι μηδενικής αποζημίωσης. Άρα λοιπόν, πολλοί επέλεξαν να μην εμφανιστούν ενώ για τους υπόλοιπους είναι κρίσιμο να αναλογιστούμε κατά πόσο μπορούν να σεβαστούν ένα θεσμό τον οποίο στην ουσία στηρίζουν οικονομικά οι ίδιοι.

Η αναιμική παρέμβαση των ΟΤΑ στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας (Σκαμνάκης, 2012) επιβεβαιώνεται από τα στοιχεία της εμπειρικής έρευνας σχετικά με τις υπηρεσίες που απευθύνονται στα μέλη των μεταναστευτικών ομάδων αλλά και ευρύτερα στο γενικό πληθυσμό. Ειδικότερα, εξειδικευμένες παρεμβάσεις με στόχο την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής μέσω της ένταξης των μεταναστών στην κοινότητα φαίνεται ότι είναι διάσπαρτες και αποσπασματικές χωρίς να εντάσσονται σε ένα γενικότερο σχεδιασμό, ο οποίος άλλωστε όπως και παραπάνω επισημαίνεται, απουσιάζει ακόμη. Η οργάνωση σταθερών μηχανισμών κοινωνικής ένταξης από την πλευρά του δήμου, είτε με τη συμμετοχή των ΣΕΜ είτε χωρίς, δεν καθίσταται δυνατή ενώ οι υφιστάμενες δομές δεν έχουν τη δυνατότητα να ανταποκριθούν πάντοτε στη ζήτηση ενώ δεν λείπουν και οι άτυπες πρακτικές διάκρισης των χρηστών σε γηγενείς και μετανάστες. Το φάσμα των ειδικών πολιτικών ένταξης των μεταναστών ανεξάρτητα από τη συμβολή των ΣΕΜ, παραμένει στο περιθώριο των ζητημάτων που απασχολούν τις πολιτικές ηγεσίες όπως και παραπάνω αναφέρθηκε. Το ζήτημα της μετανάστευσης και της εγκατάστασης μεταναστευτικών πληθυσμών στα χωρικά όρια του δήμου, δεν αναγνωρίζεται ως πεδίο εξειδικευμένης παρέμβασης από την πλευρά των ΟΤΑ παρά σε ελάχιστες περιπτώσεις.

Αναλυτικότερα, όπως προκύπτει από την εμπειρική διερεύνηση το πεδίο με τις περισσότερες παρεμβάσεις είναι αυτό της πρόνοιας όπου οργανώνονται δράσεις αλληλεγγύης και υποστήριξης. Οι δράσεις αυτές όμως έχουν έκτακτο χαρακτήρα και απευθύνονται κυρίως σε άτομα που αντιμετωπίζουν άμεσα προβλήματα επιβίωσης και βρίσκονται σε αδυναμία να καλύψουν βασικές ανάγκες. Παρότι τέτοιες δράσεις συναντάμε σε περισσότερο από το 70% των ΟΤΑ και οπωσδήποτε στους μεγαλύτερους πληθυσμιακά, δε θα μπορούσαμε να τις εντάξουμε στο φάσμα των ενταξιακών πολιτικών καθότι πρόκειται για αποσπασματικές και έκτακτες παρεμβάσεις, χωρίς να ανήκουν σε ένα μακροπρόθεσμο σχεδιασμό τοπικής κοινωνικής ανάπτυξης.

Μια σημαντική διάσταση της πολιτικής των ΟΤΑ απέναντι στους μετανάστες προκύπτει από τη λειτουργία, έως πρότινος, των γραφείων αλλοδαπών. Με αφορμή αυτή την αρμοδιότητα αρκετοί δήμοι ανέπτυξαν στο περιθώριο μια αξιοπρόσεκτη παρέμβαση νομικής υποστήριξης αλλοδαπών με έμφαση στο πεδίο των εργασιακών δικαιωμάτων. Χωρίς να είναι δυνατή, από τα στοιχεία της έρευνας, η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών νομικής υποστήριξης, σηματοδοτεί την ίδια τη λειτουργία του θεσμού της αυτοδιοίκησης στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Για τον λόγο αυτό αναφέρεται και εδώ, καθότι οι μετανάστες λόγω των χαρακτηριστικών της εργασίας αλλά και της ευρύτερης κοινωνικής τους περιθωριοποίησης είναι συχνά ευάλωτοι σε πράξεις που περιορίζουν τα ανθρώπινα και εργασιακά δικαιώματα (Ψημμένος, 2003).

Ειδικότερα για την ένταξη στο χώρο της εργασίας από την έρευνα προκύπτει μια σημαντική υστέρηση σε παρεμβάσεις αφού μόλις ένα 15% των ΟΤΑ εμφανίζονται να έχουν εντάξει τους μετανάστες στις ευάλωτες ομάδες που αντιμετωπίζουν προβλήματα στην εξεύρεση εργασίας. Η συμμετοχή των ΟΤΑ σε προγράμματα ανάπτυξης και προώθησης της απασχόλησης στο τοπικό επίπεδο είναι φανερό ότι απαιτεί και τη συμμετοχή των πολιτών τρίτων χωρών που είναι εγκατεστημένοι στη χωρική μονάδα του δήμου. Με τον τρόπο αυτό αίρεται μια σειρά διαχωρισμών στο πεδίο της εργασίας που τέμνουν τις τοπικές κοινότητες και εγκλωβίζουν τους μετανάστες στο περιθώριο. Τα ΣΕΜ έως σήμερα δεν κατόρθωσαν να παρέμβουν και να υποστηρίξουν μεγαλύτερη συμμετοχή μεταναστών στα προγράμματα που παράλληλα υλοποιούνται από τους ΟΤΑ.

Οι δήμοι με την υποστήριξη των ΣΕΜ ωστόσο σε περισσότερες από τις μισές περιπτώσεις, περίπου στο 55% με το ποσοστό αυτό να ανεβαίνει σημαντικά όταν αντιστοιχεί στους δήμους με εγκατάσταση σημαντικών μεταναστευτικών πληθυσμών, οργάνωσαν και υλοποίησαν εκπαιδευτικές δράσεις. Οι δράσεις εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας καταγράφονται επίσης ως έκτακτες παρεμβάσεις οι οποίες ωστόσο φαίνεται να αποκτούν περισσότερο σταθερά χαρακτηριστικά σε περιπτώσεις όπου η ζήτηση είναι μεγάλη. Ωστόσο και αυτή παραμένει ατελής ενταξιακή πολιτική καθότι δε συνοδεύεται, παρά σε ελάχιστες περιπτώσεις κάτω του 8%, από παράλληλες πρωτοβουλίες παροχής των ελαχίστων υποδομών για την εκμάθηση της μητρικής γλώσσας στα παιδιά των μεταναστών.

Τέλος, ως ιδιαίτερως δημοφιλής και με έντονη τη συμβολή των ΣΕΜ καταγράφεται η διοργάνωση πολιτιστικών εκδηλώσεων μέσω των οποίων καταβάλλεται προσπάθεια για εκατέρωθεν γνωριμία με τις πολιτισμικές ιδιαιτερότητες των κοινοτήτων που είναι εγκατεστημένες στην πόλη. Περισσότεροι από το 30% των ΟΤΑ έχουν εντάξει στο σχεδιασμό τους εκδηλώσεις πολιτισμού των επιμέρους κοινοτήτων. Η πρακτική αυτή κρίνεται ως περισσότερο επιτυχής ενώ συγκεντρώνει υψηλά ποσοστά δημοφιλίας από το σύνολο των μελών της κοινότητας, όπως επισημαίνεται από το πολιτικό και διοικητικό προσωπικό των δήμων που συμμετείχε στην έρευνα.

5. Συμπεράσματα

Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών λειτουργώντας στο περιοριστικό πλαίσιο της αυτοδιοίκησης και με ένα επιπλέον αδύναμο θεσμικά ρόλο αδυνατούν να συμβάλουν ουσιαστικά στο σχεδιασμό και την υλοποίηση ολοκληρωμένων πολιτικών ένταξης των μεταναστών στη ζωή της κοινότητας. Το σύνολο των παρεμβάσεων όπου συμμετέχουν και υποστηρίζουν παραμένει αναιμικό και ατελές. Ακόμη και η άμεση συμβολή τους στην πολιτική έκφραση των μεταναστευτικών κοινοτήτων παραμένει ακόμη ανολοκλήρωτη αφού η εκπροσώπησή τους εμφανίζει σημαντικές αδυναμίες.

Η θεσμοθέτηση των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών αποτέλεσε σημαντικό βήμα για την οργάνωση ενταξιακών πολιτικών ειδικά εντοπισμένων στις ανάγκες των μεταναστευτικών κοινοτήτων, με την ευθύνη της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι πολυπληθείς συχνά μεταναστευτικές κοινότητες βρίσκονταν στο περιθώριο των πολιτικών διεργασιών στο τοπικό επίπεδο χωρίς επίσημο και θεσμικά αναγνωρισμένο λόγο. Σήμερα το πρόβλημα αυτό όπως παραπάνω αναδεικνύεται δεν έχει ξεπεραστεί.

Οι μετανάστες που εργάζονταν και ζούσαν στα όρια των τοπικών κοινοτήτων και υφίσταντο θεσμική ή άτυπη περιθωριοποίηση αποκτούν ένα επίσημο μέσο έκφρασης και συμμετοχής στα τοπικά κοινά. Παρότι τα ΣΕΜ δεν εμφανίζουν ανέφελη λειτουργία και παρουσιάζουν σημαντικά προβλήματα, συνιστούν μια εξαιρετικά σημαντική εξέλιξη και θεσμό που θα μπορούσε να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην κατοχύρωση επίσημου πολιτικού λόγου και να υποστηρίξει ουσιαστικά το θεσμό της κοινωνικής ένταξης των μεταναστευτικών κοινοτήτων.

Τα σημαντικά προβλήματα που εντοπίζει η έρευνα και αναδεικνύονται από την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων απειλούν την επιβίωση του θεσμού και περιορίζουν τα αποτελέσματα που παράγει. Η διασφάλιση του κύρους των Συμβουλίων και η ευδοκίμηση των προσδοκιών που συνόδευσαν την θεσμοθέτησή τους όπως φάνηκε, κρίνεται από τη δυναμική που προσδίδουν οι ίδιες οι αυτοδιοικητικές αρχές και ηγεσίες. Ειδικότερα το κύρος τους θα μπορούσε να διασφαλίζεται μέσω των παραμέτρων σύνθεσης και συγκρότησης των Συμβουλίων και συγκεκριμένα σε δύο επίπεδα.

Το πρώτο αφορά τα στελέχη που τοποθετούνται από την πλευρά του Δήμου και καθορίζουν τη δυναμική του κάθε ΣΕΜ καθώς σηματοδοτούν και το βαθμό προτεραιότητας που συνοδεύει τη λειτουργία του από την πλευρά της πλειοψηφίας. Το δεύτερο αφορά την ίδια τη διαδικασία επιλογής των μεταναστών που αναλαμβάνουν την εκπροσώπηση των επιμέρους μεταναστευτικών κοινοτήτων. Η αποδοχή και πολιτική νομιμοποίηση των μελών των ΣΕΜ στις κοινότητες που απευθύνονται συνεπάγεται και την αναγνώριση του Συμβουλίου και της λειτουργίας του.

Επιπλέον, η αναζήτηση και ανάδειξη πρακτικών αποτελεσμάτων από τη λειτουργία των ΣΕΜ ανά την επικράτεια είναι σημαντική για την εμπέδωση του θεσμού στη λειτουργία της αυτοδιοίκησης και αποφασιστική για την περαιτέρω ανάπτυξή του στο πλαίσιο ευρύτερων παρεμβάσεων για την ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία, στοιχείο που παραμένει σήμερα ζητούμενο.

Παρότι η κοινωνική συνοχή εμπεδώνεται στο τοπικό επίπεδο όπου οι θεσμοί της αυτοδιοίκησης μπορούν να διαδραματίζουν αποφασιστικό ρόλο, στην ελληνική περίπτωση της αυτό παραμένει ζητούμενο ενώ καινοτόμοι, για τα ελληνικά δεδομένα θεσμοί όπως τα ΣΕΜ, παραμένουν ατελείς χωρίς να κατορθώνουν να επιτελέσουν το ρόλο τους και να υποστηρίξουν αποτελεσματικά μηχανισμούς κοινωνικής ένταξης για τα μέλη των μεταναστευτικών πληθυσμών.

Χρηματοδότηση

Η έρευνα διεξήχθη στο πλαίσιο του Έργου 1.2.α/11 με τίτλο «Παροχή τεχνικής υποστήριξης στα μέλη των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (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 Σ.Ε.Μ.» Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Υψηλών Τρίτων Χωρών (ΕΤΕ), Ετήσιο Πρόγραμμα 2011 και χρηματοδοτήθηκε από ευρωπαϊκούς και εθνικούς πόρους. Το έργο υλοποιήθηκε από την Επιστημονική Εταιρεία για την Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη (ΕΠΕΚΣΑ) και τη ΔΙΑΣΤΑΣΗ Εκπαιδευτικές και Συμβουλευτικές Υπηρεσίες (ΚΕΚ ΔΙΑΣΤΑΣΗ).

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Andersen, J and Larsen, E.J. (2004). "Social Polarization and Urban Democratic Governance" in Andersen, J. and Siim, B. eds. *The Politics of Inclusion and Empowerment. Gender, Class and Citizenship*, Palgrave, McMillan.
- Cheliotis, L.K. (2013). Behind the veil of philoxenia: The politics of immigration detention in Greece. *European Journal of Criminology*, (10) 6, 725-745
- Goldsmith, M, (2002), «Central Control over Local Government - A Western European Comparison», *Local Government Studies*, v.28,(3), 91 — 112.
- ΕΕΤΑΑ, (2012), *Οι δήμοι σε αριθμούς, Μελέτες Αθήνα*. (http://www.eetaa.gr:8080/ekdoseis/ekdoseis_details.jsp?ekdosis_id=154).
- Froy, F. (2006), "From Immigration to Integration: Comparing Local Practices" in: *From Immigration to Integration*, OECD, Paris.
- Κ.Ε.Θ.Ι. (2006), *Η συμμετοχή των γυναικών στα κέντρα λήψης πολιτικών αποφάσεων στην Ελλάδα*. (www.kethi.gr/attachments/126_GYNAIKES_SYMMETOXH_KLPA.pdf).
- Levitas R et al (2007) *The multi-dimensional analysis of social exclusion (PDF 1.74MB)*, London: Cabinet Office Social Exclusion Task Force.

- Louglin, J., Hendriks, F. And Lidstrom, A. (eds), (2011), *Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press.
- Hlepas, N.K. (2010), "Incomplete Greek Territorial Consolidation: From the First (1998) to the Second (2008–09) Wave of Reforms", *Local Government Studies*, Vol. 36, (2), 223–249.
- Hlepas N.K. (2012). Local Government in Greece. In Moreno A.M. (Editor) *Local governments in the member states of the European Union*. Madrid, National Institute of Public Administration, Spain. 257-281.
- Jürg Martin G. (2013). *Maritime Migration in the Central Mediterranean 2011/2012: The Impact of the 'Arab Spring'*. Zurich: Swiss Federal Institute of Technology Center for Comparative and International Studies June 21, 2013.
- OECD (2005), *Local Governance and Drivers of Growth*, OECD, Paris.
- Σαρρής, Ν. (2012), "Η συμβολή των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών στην προοπτική ένταξης μεταναστών στην Ελλάδα", Αφουξενίδης, Αλ., Σαρρής, Ν. Τσακνρίδη, Ο. *Ένταξη Μεταναστών: Αντιλήψεις, πολιτικές, πρακτικές*, ΕΚΚΕ, Αθήνα.
- Σκαμνάκης, Χ. (2009). «Η προνοιακή περιθωριοποίηση των μεταναστευτικών πληθυσμών από τους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας», *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 4(1), 127-138.
- Σκαμνάκης, Χ. (2012), «Η κοινωνική πολιτική από την αυτοδιοίκηση. Μεταξύ διεύρυνσης και διάσπασης της κοινωνικής προστασίας; Μια αναφορά στην ελληνική περίπτωση», Θανοπούλου, Μ - Πετμεζίδου, Μ. - Στρατηγάκη, Μ. (επιμ), *Όψεις Κοινωνικής Δυναμικής, μελέτες χαριστήριες στην καθηγήτρια Κούλα Κασιμάτη*, Αθήνα, Gutenberg.
- The United Nation Refugee Agency, Middle East and North Africa, (2012). *Regional Operations Profile - Middle East and North Africa - Working environment*.
- Φούσκας, Θ. (2012), *Κοινότητες μεταναστών και εργασιακή αντιπροσώπηση. Οι επιπτώσεις της χαμηλού κύρους εργασίας πέντε μεταναστευτικών ομάδων στη συμμετοχή τους στους εργασιακούς συλλόγους τους*, Αθήνα, Εκδ. Παπαζήση.
- Ψημμένος, Ι. (2003), «Μεταναστευτικός Έλεγχος και Άτυπες Διακριτικές Πολιτικές: ο ρόλος των κοινωνικών υπηρεσιών.», στο Κασιμάτη, Κ. (επιμ.), *Πολιτικές Μετανάστευσης και Στρατηγικές Ένταξης*, Αθήνα: Gutenberg
- Wacquant, L.J.D. (1996). 'The Rise of Advanced Marginality: Notes on its Nature and Implications'. *Acta Sociologica*, 39.

Ο ρόλος των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών στη συνύπαρξη ετερόθρησκων πληθυσμών σε τοπικό επίπεδο: Το παράδειγμα του Ισλάμ στην Ελλάδα

Νάσια Ιωάννου, Υπουργείο Εσωτερικών, Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής

The role of Migrant Integration Councils at the coexistence of different religious groups at local level: The case of Islam in Greece

Nasia Ioannou, Ministry of Interior, General Secretariat of Population and Social Cohesion

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το άρθρο εξετάζει τη συμβολή των ΣΕΜ στη συνύπαρξη ετερόθρησκων πληθυσμών σε τοπικό επίπεδο. Αρχικά παρουσιάζονται τα βασικά προβλήματα συνύπαρξης μεταξύ χριστιανών και μουσουλμάνων μεταναστών στην Ελλάδα και ακολούθως επιχειρείται η ανίχνευση του τρόπου συμβολής των ΣΕΜ στην αρμονική συνύπαρξη των ετερόθρησκων πληθυσμών. Τα ΣΕΜ γίνονται αντιληπτά ως βήμα διεξαγωγής διαθρησκευτικού διαλόγου και αναγνώρισης της θρησκευτικής διαφορετικότητας ως ικανής και αναγκαίας συνθήκης για την ομαλή ένταξη των μεταναστών στη χώρα.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ), Ελλάδα, θρησκεία, Ισλάμ, τοπική διακυβέρνηση

ABSTRACT

The article examines the contribution of MICs in the coexistence of different religious groups at local level. It presents the basic problems encountered by Christians and Muslim migrants in Greece and proceeds by analysing the potential contribution of MICs in the harmonious coexistence of different religious groups. MICs are seen as providing a forum for intercultural dialogue and for acknowledging religious diversity as a necessary and sufficient condition for the inclusion of migrants.

KEY WORDS: Migrant Integration Councils, Greece, Religion, Islam, Local governance

Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ)

Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) συνιστούν ένα σχετικά νέο θεσμό στην Ελλάδα και ιδρύθηκαν με βάση το άρθρο 78 του Ν.3852/2010 για τη «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης». Συμβούλια Ένταξης

Επικοινωνία: Νάσια Ιωάννου, Ευαγγελιστρίας 2, Αθήνα 105 63

Contact: Nasia Ioannou, 2 Evagelistrias str., Athens 105 63

E-mail: int1.metanastefsi@ypes.gr

Μεταναστών έχουν λειτουργήσει σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες, όπως η Γαλλία, η Γερμανία, η Ιταλία, η Ισπανία, η Βρετανία, η Σουηδία κ.ο.κ. σε υλοποίηση Σύστασης του Συμβουλίου της Ευρώπης, του 1992 (ETS 144).

Τα ΣΕΜ είναι συμβουλευτικά όργανα σε επίπεδο τοπικό (Δήμοι), στο κατεχοχόν επίπεδο στο οποίο πραγματώνεται η ένταξη των μεταναστών και η διαμόρφωση συνθηκών αρμονικής κοινωνικής συνύπαρξης και ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής. Είναι πλέον κοινός τόπος ο ρόλος της τοπικής κοινωνίας ως πεδίου «δευτερογενούς κοινωνικοποίησης» των μεταναστών στη χώρα εγκατάστασής τους, καθώς και χώρου ανάδειξης των προκλήσεων, συγκρούσεων αλλά και ευκαιριών της συνύπαρξης γηγενών και αλλοδαπών σε συγκεκριμένο γεωγραφικό πλαίσιο.

Τα ΣΕΜ συνιστούν επίσης το θεσμικό πλαίσιο ενίσχυσης της δημοκρατίας στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης, στο μέτρο που λειτουργούν ως πλατφόρμες συνεχούς διαλόγου μεταξύ πολιτών και μεταναστών που «νομιμοποιεί» τις πολιτικές ένταξης των Δήμων.

Ένα από τα «καυτά» ζητήματα που έχουν προκύψει από την αλλαγή του «μεταναστευτικού προφίλ» της Ελλάδας τα τελευταία χρόνια, με την εισροή μεταναστών από χώρες όπως το Πακιστάν, το Μπαγκλαντές, το Αφγανιστάν, η Σομαλία κ.ο.κ. με μουσουλμανικό πληθυσμό, είναι το ζήτημα της ανοχής στη θρησκευτική διαφορετικότητα στην ελληνική κοινωνία ευρύτερα και ειδικότερα στις τοπικές κοινωνίες.

Για λόγους εθνογενετικούς και ιστορικούς η ελληνική κοινωνία παρουσιάζει «αντανάκλαστικά» άρνησης της αποδοχής του Ισλάμ στους κόλπους της, με εξαίρεση την αναγκαστική συνύπαρξή της με τη μουσουλμανική μειονότητα της Θράκης. Η πρόκληση είναι μεγάλη και αφορά το χαμηλό δείκτη ανοχής στο λατρευτικό τυπικό του Ισλάμ σε όλες του τις εκφάνσεις, τις οποίες θα αναλύσουμε παρακάτω. Το γεγονός αυτό έχει σοβαρό αντίκτυπο στην ένταξη των μουσουλμάνων μεταναστών στην Ελλάδα, όπως προκύπτει από έρευνες που αναφέρονται στο πλαίσιο του άρθρου αυτού.

Καθώς οι τοπικές κοινωνίες και οι κοινότητες είναι χώροι που αναδύονται και μπορούν να επιλυθούν διαπολιτισμικές και διαθρησκευτικές διαφορές και διενέξεις, τα ΣΕΜ μπορούν να προσφέρουν το πλέον κατάλληλο βήμα για τη διεξαγωγή του διαθρησκευτικού διαλόγου στην Ελλάδα και να συμβάλλουν στην αναγνώριση της θρησκευτικής διαφορετικότητας, ικανής και αναγκαίας συνθήκης για την ομαλή ένταξη των μουσουλμάνων μεταναστών στη χώρα.

Επίσης, η αποδοχή υπό όρους των αιτημάτων των μουσουλμάνων συμβάλλει στην καλύτερη ένταξή τους στην τοπική κοινωνία και στην αρμονική συνύπαρξή του με το γηγενή πληθυσμό, ενισχύοντας την κοινωνική συνοχή των τοπικών κοινωνιών.

Το 2001 στο πλαίσιο του «Ευρωπαϊκού Προγράμματος για την καταπολέμηση των διακρίσεων και την ενίσχυση των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων και την κοινωνίας των πολιτών» της Ε.Ε. (Άρθρο 13 της Συνθήκης της Ένωσης), δημιουργήθηκε ένα δίκτυο σχετικά με τις «Θρησκείες και την Κοινωνική Συνοχή» που λειτούργησε μέχρι το 2004 με στόχο την ανταλλαγή καλών πρακτικών για την επίλυση θρησκευτικών θεμάτων σε διάφορες ευρωπαϊκές πόλεις, όπως η Γρανάδα (Ισπανία), η Ρουμπέ (Γαλλία), η Ρώμη (Ιταλία), το Βιζέ, η Γκαν και το Σαρμπέκ (Βέλγιο) και το Μπέρμιγχαμ (Βρετανία) (Amaranitis and Manco, 2005).

Κατά τη διάρκεια του προγράμματος αυτού υπήρξε εντοπισμός και διάγνωση των προβλημάτων που ανέκυπταν σε τοπικό επίπεδο, επίλυση των διενέξεων και εκπαίδευση των ατόμων που συμμετείχαν στο εγχείρημα, ώστε να μπορέσουν να συνεχίσουν τη διαμεσολάβηση για επίλυση μελλοντικών προβλημάτων. Το πρόγραμμα παρά το γενικό τίτλο του είχε ως στόχο την επίλυση θεμάτων συνύπαρξης μεταξύ του χριστιανικού και του μουσουλμανικού στοιχείου των επιλεγμένων πόλεων και τη δημιουργία συνθηκών σταδιακής αποδοχής και αναγνώρισης της θρησκευτικής διαφορετικότητας.

Στο κείμενο που ακολουθεί θα επιχειρήσουμε τον εντοπισμό κάποιων βασικών προβλημάτων συνύπαρξης χριστιανών και μουσουλμάνων μεταναστών στην Ελλάδα και θα προσπαθήσουμε να ανιχνεύσουμε το ρόλο που μπορούν να διαδραματίσουν τα ΣΕΜ στη διαδικασία αρμονικής συνύπαρξης ετερόθρησκων ομάδων σε τοπικό επίπεδο.

Θα κάνουμε μια σύντομη αναφορά στην ιστορία των μουσουλμάνων μεταναστών στη χώρα, «Νέο Ισλάμ», στα προβλήματα που αντιμετωπίζουν στην άσκηση της λατρείας τους, στη σύνδεση των προβλημάτων αυτών με τη στάση της ελληνικής πολιτείας έναντι του «Παλαιού Ισλάμ», δηλαδή της μουσουλμανικής μειονότητας στη Θράκη και των διακρίσεων που φαίνεται να υφίστανται έναντι των χριστιανών, κυρίως σε επίπεδο διοίκησης.

Όπως είναι γνωστό, η Ελλάδα, την τελευταία εικοσαετία, έχει μετατραπεί από χώρα εξαγωγής ανθρώπινου δυναμικού σε χώρα υποδοχής μεταναστών. Η εισροή μεταναστευτικών ροών έλαβε τέτοιο μαζικό και διαρκή χαρακτήρα ώστε μπορεί κάλλιστα να συγκριθεί, τόσο ως τάξη μεγέθους όσο και ως προς τις κοινωνικοπολιτικές και οικονομικές συνέπειες, με τις πληθυσμιακές ανακατατάξεις που συντελέστηκαν τα πρώτα εκατό χρόνια μετά την ίδρυση του σύγχρονου ελληνικού κράτους, κατά την πρόσκτηση εδαφών (1881, 1913) και την ανταλλαγή πληθυσμών με την Τουρκία (1923).

Η έλευση μουσουλμάνων μεταναστών στη χώρα («Νέο Ισλάμ» σε σχέση με το «Παλιό Ισλάμ» που εκπροσωπεί κυρίως η μουσουλμανική μειονότητα της Δυτ. Θράκης) χρονολογείται από το 1975, όταν 10 χιλ. περίπου αλλοδαποί εργάτες έφθασαν από την Αίγυπτο, το Μαρόκο και το Πακιστάν για να καλύψουν ελλείμματα του εργατικού δυναμικού σε ορισμένους βιομηχανικούς κλάδους.

Σήμερα, ο αριθμός τους υπολογίζεται γύρω στις 200 χιλ., με χώρες προέλευσης την Αίγυπτο, την Αλγερία, το Αφγανιστάν, τη Γκάνα, την Ινδία, την Ιορδανία, το Ιράν, το Ιράκ, το Λίβανο, τη Λιβύη, το Μαρόκο, το Μπαγκλαντές, τη Νιγηρία, την Ουγκάντα, την Παλαιστίνη, το Πακιστάν, την Σιέρα Λεόνε και τη Συρία (Τσιτσελίκης, 2004).

Στον αριθμό αυτό δεν περιλαμβάνονται οι Αλβανοί μουσουλμάνοι μετανάστες, ένα 15% των οποίων δηλώνει πίστη στο Ισλάμ. Θα πρέπει σχετικά να επισημανθεί ότι η θρησκευτικότητα στην Αλβανία είναι ιδιαίτερα χαμηλή, παρόλη την ιεραποστολική δράση που αναπτύχθηκε στη χώρα τη δεκαετία του '90. Το 1999, το ποσοστό των μουσουλμάνων στη χώρα ήταν της τάξεως του 20% περίπου, με αντίστοιχα 6% των ορθόδοξων χριστιανών και 5% των καθολικών (Dupont, 2005).

Η πλειοψηφία των μουσουλμάνων μεταναστών (40% περίπου) βρίσκεται συγκεντρωμένη στην πρωτεύουσα. Το 1998, το 29,5% των μεταναστών στην Αθήνα ήταν μουσουλμάνοι. Μεταξύ των μεγαλύτερων ισλαμικών κοινοτήτων συγκαταλέγονται η αιγυπτιακή και η πακιστανική (15-35 χιλ. άτομα), η μπαγκλατεσιανή (10-20 χιλ.), η νιγηριανή (3 χιλ.) και οι κοινότητες από τη Β. Αφρική (2 χιλ.), η πολυπληθέστερη εκ των οποίων είναι η αλγερινή (Τσιτσελίκης, 2004).

Οι μουσουλμανικές κοινότητες στην Ελλάδα είναι στην πλειοψηφία τους σουνιτικές ενώ δεν λείπουν και οι σιιτικές, στις οποίες περιλαμβάνονται κυρίως Ιρακίνοί, Λιβανέζοι και Πακιστανοί.

Το «Νέο Ισλάμ» στην Ελλάδα αποτελείται κυρίως από μουσουλμάνους οικονομικούς μετανάστες που μετοικούν στη χώρα σε αναζήτηση καλύτερων συνθηκών ζωής. Μεταξύ των μουσουλμάνων μεταναστών, υπάρχει και ένας σημαντικός αριθμός πολιτικών προσφύγων (4.500), Κούρδων του Ιράκ.

Και στον ελλαδικό χώρο, όπως ευρύτερα στον ευρωπαϊκό, παρατηρείται κοινωνική συσπείρωση των πιστών μέσω δικτύων αλληλεγγύης, θρησκευτικών οργανώσεων και εθνικών κοινοτήτων, που συνεργάζονται με την διεθνή ισλαμική κοινότητα (umma), όπως για παράδειγμα ο Πακιστανο-ελληνικός πολιτιστικός σύλλογος, ο Πολιτιστικός Αραβο-ελληνικός σύλλογος (Ν. Κόσμος), ο Ελληνο-αιγυπτιακός Σύλλογος «ο Πτολεμαίος (Μεταξουργείο), ο Πολιτιστικός Σύλλογος Σιιτών Ελλάδας (Πακιστανοί). Το Ισλάμ αποτελεί αναμφισβήτητα καθοριστικό παράγοντα συνοχής των

μουσουλμανικών κοινοτήτων στην χώρα. Είναι όμως εξίσου καθοριστικός παράγοντας για την ένταξη των μουσουλμάνων στην ελληνική κοινωνία και αν όχι γιατί;

Δεν είναι, νομίζουμε, τυχαίο ότι, σε πρόσφατη έρευνα (χειμώνας έως καλοκαίρι του 2004), που πραγματοποιήθηκε για λογαριασμό της Περιφέρειας Αττικής από το Ινστιτούτο Εργασίας της ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ με κύριο αντικείμενο τις «Μορφές Κοινωνικής Ένταξης των Οικονομικών Μεταναστών στην Περιφέρεια Αττικής», παρατηρείται ότι η πρόθεση εγκατάστασης των μουσουλμάνων μεταναστών υστερεί σε σχέση με αυτή των χριστιανών (οι μουσουλμάνοι σε ποσοστό 48% είναι θετικοί σε μία τέτοια πιθανότητα ενώ οι χριστιανοί σε ποσοστό 59,2%, με μέσο συνολικό ποσοστό 54,6%). Αρνητικοί εμφανίζονται οι μουσουλμάνοι για το θέμα σε ποσοστό 52%, με αντίστοιχο 40,8% των Χριστιανών (Παπαδοπούλου, 2006).

Δεν μπορεί κανείς να ισχυρισθεί ότι οι μουσουλμάνοι στην Ελλάδα είναι «ορατοί» κάνοντας αισθητή την παρουσία τους μέσω ενδυματολογικών ή άλλων εκφράσεων της θρησκευτικότητας τους ή ότι προβάλλουν δημόσια τα αιτήματα για επίλυση των προβλημάτων τους.

Τα βασικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν εντοπίζονται: στην ανέγερση λατρευτικών χώρων (τζαμιών), στην δημιουργία κοιμητηρίων ή την παραχώρηση ειδικών χώρων στα χριστιανικά νεκροταφεία, στην αναγνώριση των θρησκευτικών λειτουργιών (εκτός Δυτ. Θράκης) και στη σχολική εκπαίδευση.

Το ζήτημα της ανέγερσης τεμένους, στην περιοχή της πρωτεύουσας, χρονολογείται από το 1889, όταν με νόμο προβλέφθηκε η ίδρυση του στον Πειραιά. Επανήλθε στην πολιτική επικαιρότητα το 1913, στο πλαίσιο του 3ου Πρωτοκόλλου της Συνθήκης των Αθηνών. Το 1934, ένας νέος νόμος (Ν. 6244/34) προέβλεπε την ανέγερση αιγυπτιακού τζαμιού, στο άλσος Συγγρού, ως χειρονομία καλής θέλησης προς την Αίγυπτο, με στόχο τη βελτίωση της θέσης της εκεί ελληνικής κοινότητας. Όλοι οι παραπάνω νόμοι ποτέ δεν εφαρμόστηκαν. Η μικρασιατική καταστροφή και η ανταλλαγή πληθυσμών με την Τουρκία προκάλεσαν ιδεολογικές αγκυλώσεις και εδαφικούς περιορισμούς και θεσμικές ρυθμίσεις στη συνύπαρξη Ισλάμ και Χριστιανισμού, στο πλαίσιο των οποίων η συνύπαρξη των δύο θρησκειών γίνεται ανεκτή μόνο στον χώρο όπου παρέμεινε μουσουλμανικός πληθυσμός.

Το θέμα επανεμφανίστηκε επανήλθε στο πολιτικό προσκήνιο της χώρας, το 1978, με αίτημα της Σαουδικής Αραβίας, που διεκδικούσε, από την δεκαετία του '80, την παγκόσμια ισλαμική ηγεμονία και έγινε καταρχήν δεκτό από την ελληνική κυβέρνηση. Η υλοποίηση του σχεδίου προσέκρουσε, τη φορά αυτή, στην άρνηση των τοπικών αρχών της τοποθεσίας επιλογής (Μαρούσι) για παραχώρησης κατάλληλου χώρου. Ενόψει της διεξαγωγής των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004 στην Ελλάδα, ο Νόμος 2833/2000 προέβλεψε εκ νέου την ανέγερση τεμένους και Ισλαμικού Κέντρου στην Παιανία, στο πλαίσιο ελληνο-σαουδαραβικών διαπραγματεύσεων.

Προσπάτως στις 9/7/2013 δημοπρατήθηκε από το αρμόδιο Υπουργείο (Υπουργείο Μεταφορών, Υποδομών και Δικτύων) ύστερα από δύο έτη καθυστερήσεων και αναβολών, η κατασκευή του πρώτου επίσημου μουσουλμανικού τεμένους στην Αθήνα. Το έργο, με προϋπολογισμό 946.000 ευρώ, έχει προθεσμία ολοκλήρωσης έξι μηνών από τη στιγμή που θα υπογραφεί η σύμβαση και θα κατασκευαστεί σε χώρο 17 στρεμμάτων στον Βοτανικό, στη θέση παλαιού συνεργείου αυτοκινήτων του Ναυτικού.

Το τέμενος θα έχει έκταση 1.017 τμ. Θα αποτελείται από δύο διακριτούς χώρους προσευχής: έναν για τους άνδρες, χωρητικότητας 300 ατόμων, και έναν για τις γυναίκες, χωρητικότητας 50 ατόμων. Ανάμεσα στους δύο χώρους θα υπάρχει διαχωριστικός τοίχος ώστε να υπάρχει μεν ακουστική αλλά όχι οπτική επαφή.

Οι χώροι θα είναι έτσι διαρρυθμισμένοι ώστε να ανταποκρίνονται στις λατρευτικές ανάγκες: για παράδειγμα, θα υπάρχει βοηθητικός χώρος με νιπτήρες, πάγκος για πλύσιμο ποδιών και ράφια για τα παπούτσια. Το τέμενος δεν θα διαθέτει μιναρέ, καθώς κρίθηκε ότι δεν ταιριάζει με την περιοχή.

Η χωροθέτηση του τεμένους στον Βοτανικό έγινε με ρύθμιση στον νόμο 4014/2011.

Εν τω μεταξύ, λόγω της προαναφερθείσας εγκατάστασης ευάριθμου μουσουλμανικού στοιχείου στη χώρα, λειτουργούν στην Αθήνα, στην ουσία παράνομα, τουλάχιστον 60 αίθουσες προσευχής οι οποίες στενάζονται σε διαμερίσματα, γκαράζ και καταστήματα και εξυπηρετούν τις λατρευτικές ανάγκες τόσο των μεταναστών πιστών του Ισλάμ όσο και των 15 χιλ. ομοθρήσκων τους από τη Δυτ. Θράκη, μονίμων κατοίκων της πρωτεύουσας. Η κατάσταση αυτή δεν διαφέρει σημαντικά από εκείνη που επικρατούσε προ δεκαετίας στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες υποδοχής μουσουλμάνων μεταναστών, με την ειδοποιό όμως διαφορά ότι ενώ στην Ελλάδα υπήρχε το προηγούμενο της λειτουργίας τζαμιών του «Παλαιού Ισλάμ» η σχετική εμπειρία έμεινε ανεκμετάλλευτη μέχρι σήμερα.

Ένα άλλα σοβαρό πρόβλημα είναι η απουσία ισλαμικών κοιμητηρίων στην πρωτεύουσα, που καταλήγει συχνά στον έμμεσο καταναγκασμό παραβίασης των ισλαμικών ταφικών τελετουργικών τυπικών και στην επιβολή λύσεων ανάγκης, ταφής, δηλαδή, σε τοπικά χριστιανικά νεκροταφεία, όταν δεν είναι εφικτή η μεταφορά των νεκρών είτε στα μουσουλμανικά κοιμητήρια της Θράκης, της Ρόδου και της Κω, είτε στις χώρες προέλευσης των μεταναστών. Η τελευταία αυτή πολυδάπανη εκδοχή είναι ανέφικτη για την πλειοψηφία των χαμηλόμισθων μεταναστών. Το θέμα έχει απασχολήσει επαλειμμένα τον Αρμοστή για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα του Συμβουλίου της Ευρώπης, ο οποίος έχει προβεί σε συστάσεις προς τις ελληνικές κυβερνήσεις για επίλυση του.

Ένα άλλο ζήτημα, που άπτεται της θρησκευτικής ελευθερίας των μουσουλμάνων στην Ελλάδα, είναι η μη-αναγνώριση των ιερουργιών εκτός Θράκης και της συναφούς αδυναμίας τέλεσης θρησκευτικών γάμων στη λοιπή επικράτεια. Η μη-αναγνώριση των πρώτων έχει ως συνέπεια να μην παράγουν έννομα αποτελέσματα οι δεύτεροι, αν και αναγνωρίζονται οι θρησκευτικοί γάμοι στην χώρα. Οι γάμοι τελούνται είτε στο εξωτερικό είτε στην Ελλάδα, ενώπιον των προξενικών αρχών μιας από τις χώρες προέλευσης των μουσουλμάνων – μεταναστών στη συνέχεια αναγνωρίζονται ως αλλοδαπές αποφάσεις, με εγγραφή στα ελληνικά ληξιαρχεία ή ενώπιον των μουφτήδων Ξάνθης-Κομοτηνής.

Τέλος, ως προς το θέμα της ισλαμικής εκπαίδευσης, η Ελλάδα ακολουθεί το παράδειγμα των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών, που, λίγο-πολύ, εμφανίζονται απρόθυμες να την εντάξουν στο δημόσιο εκπαιδευτικό τους σύστημα.

Μέχρι σήμερα δεν έχει επίσημα τεθεί θέμα διδασκαλίας του Κορανίου στα σχολεία. Το μόνο ιδιωτικό σχολείο που παρέχει κορανική εκπαίδευση λειτουργεί στην Πρεσβεία της Λιβύης ενώ η συντριπτική πλειοψηφία των αλλοδαπών μουσουλμάνων μαθητών φοιτά στα ελληνικά δημόσια σχολεία. Οι πάνω από 1.500 μουσουλμάνοι αλλοδαποί μαθητές φοιτούν σε δημόσια ελληνικά σχολεία, στο πρόγραμμα των οποίων, ως γνωστόν, εντάσσεται το μάθημα των θρησκευτικών, της κατήχησης στο ορθόδοξο δόγμα. Οι ετερόδοξοι και αλλόθρησκοι δεν υποχρεούνται μεν να το παρακολουθούν στην δημόσια πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση (Ν. 4862/91), δεν διαθέτουν δε καμία εναλλακτική επιλογή (Τσιτσελίκης, 2004).

Από το 1996 λειτουργούν στην Ελλάδα 26 διαπολιτισμικά σχολεία, βάσει του Νόμου 2413/96, ο οποίος, αν και σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής αφορά και την θρησκευτική ταυτότητα, έχει ως κύριο στόχο την ενίσχυση της εθνικής ταυτότητας των αλλοδαπών.

Ας δούμε όμως πως αντιμετωπίζει η πολιτεία και η κοινή γνώμη το Ισλάμ και εάν μπορούν να ανιχνευθούν «ισλαμοφοβικές» τάσεις στην πολιτική και την καθημερινότητα της χώρας, όπως στη Γαλλία και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

Η επίσημη πολιτική της χώρας έναντι του Ισλάμ καθορίσθηκε στο παρελθόν αφενός από την προαναφερθείσα σχέση κράτους-εκκλησίας και το γεγονός ότι η Ορθοδοξία, ως δομική συνιστώσα

της «ελληνικότητας», ορίζεται σε αντίθεση με το Ισλάμ και αφετέρου από την ελληνοτουρκική διένεξη και τις εδαφικές βλέψεις της γείτονος στα εθνικά εδάφη.

Για την ιστορία θα πρέπει να επισημανθεί ότι, οι πρώτες σημαντικές πληθυσμιακές ομάδες μουσουλμάνων που απέκτησαν την ελληνική ιθαγένεια ήταν οι 40.000 περίπου μουσουλμάνοι της Θεσσαλίας (1881) και οι 500.000 μουσουλμάνοι των Νέων Χωρών (1913).

Η κατεξοχήν μειονότητα, αναγνωρισμένη από τις Συνθήκες της Λοζάνης (1923) και των Σεβρών (1920), είναι η μουσουλμανική μειονότητα της Δυτ. Θράκης που αριθμεί 100-120 χιλ. άτομα. Πρόκειται για το ελληνικό «Παλιό Ισλάμ», που οι πιστοί του έχουν ελληνική ιθαγένεια και χαίρουν ειδικού καθεστώτος θρησκευτικής ελευθερίας στα εδαφικά όρια εγκατάστασής τους, όπως η διδασκαλία του Κορανίου στα σχολεία, η αναγνώριση θρησκευτικών ταγών με ειδικές δικαιοδοτικές αρμοδιότητες σε θέματα οικογενειακού και κληρονομικού δικαίου (shar'ia) και η διαχείριση των θρησκευτικών κοινοτικών ιδρυμάτων (βακουφίων). Η εκχώρηση του ειδικού αυτού καθεστώτος επιβλήθηκε στην ελληνική πολιτεία από πιέσεις του διεθνούς παράγοντα και οδήγησε στον αποκλεισμό της μουσουλμανικής μειονότητας από τις κοινωνικοπολιτικές και οικονομικές δομές του εθνικού κράτους. Παρά ταύτα, οι υφιστάμενες θεσμικές δομές της Δυτικής Θράκης λειτουργούν διττά ως παράγοντες ένταξης των μουσουλμάνων μεταναστών: αφενός συμβάλλουν στην επίλυση νομικών προβλημάτων όπως η ταφή και η τέλεση γάμων και αφετέρου στη διαμόρφωση δεσμών αλληλεγγύης και στην υποστήριξη κοινών αιτημάτων μεταξύ «Παλαιού» και «Νέου Ισλάμ», που ενισχύεται από το γεγονός της ελληνικής ιθαγένειας των πιστών του πρώτου (Ιμάμ και Τσακίριδη, 2003).

Η αντίδραση της ελληνικής πολιτείας έναντι των μουσουλμάνων μεταναστών δεν καθορίζεται μόνο από τη θρησκευτική τους ταυτότητα αλλά από το τη γενικότερη νομικο-πολιτική αντιμετώπιση του μεταναστευτικού φαινομένου, σε συνάρτηση με τα στερεότυπα που κυριαρχούν στην ελληνική κοινωνία. Το 1993 σε πόρισμα της Διακομματικής Κοινοβουλευτικής Επιτροπής του ελληνικού Κοινοβουλίου αναφέρονται τα εξής: «Με την αθρόα είσοδο λαθρομεταναστών – αλλοδαπών, κυρίως μουσουλμάνων από αφροασιατικές χώρες, η Ελλάδα μεταβάλλεται σε τόπο υποδοχής μεταναστών που δημιουργούν σοβαρά κοινωνικά προβλήματα...» ενώ σε σχετική συζήτηση τονίστηκε ότι η μετανάστευση αποτελεί εν γένει «αλλοίωση του πληθυσμού της Ελλάδας» (Τσιτσελίκης, 2004).

Η αντίληψη αυτή, σε ότι αφορά ιδιαίτερα το Ισλάμ, καταγράφεται και στη στάση της δημόσιας διοίκησης της χώρας. Οι Χριστιανοί έχουν σε υψηλότερο ποσοστό άδειες παραμονής και εργασίας από τους μουσουλμάνους. Η διαφορά αυξάνει στις κάρτες 10ετούς παραμονής και μειώνεται όταν δεν υπάρχει έγγραφο (Δημουλάς, 2006), γεγονός που καταδεικνύει ότι η θρησκεία αποτελεί σχετικά σημαντικό παράγοντα της νομιμοποίησης.

Η στάση της ελληνικής πολιτείας έναντι των μουσουλμάνων, φαίνεται ότι επηρεάστηκε από τις επιθέσεις της 11ης Σεπτεμβρίου 2001 στη Ν. Υόρκη και της 11ης Μαρτίου 2004 στην Ισπανία και την απορρέουσα συλλογική ενοχοποίηση των μουσουλμάνων, ως δυνάμει ηθικών αυτοργών τρομοκρατικών επιθέσεων ή/και τρομοκρατών. Η επιρροή αυτή καταγράφηκε και στον τρόπο κάλυψης από τα εθνικά ΜΜΕ των επιχειρήσεων της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών (παρακολουθήσεις) στα άτυπα τζαμιά της Αθήνας για ανίχνευση τρομοκρατικών στοιχείων.

Παρά το γεγονός ότι δεν υπάρχουν - τουλάχιστον εν γνώσει μας – έρευνες πεδίου για την αποτύπωση της στάσης των Ελλήνων πολιτικών και της κοινής γνώμης έναντι του Ισλάμ, δεν νομίζουμε ότι μπορεί να στηριχθεί η άποψη ότι οι Έλληνες εμφανίζουν «ισλαμοφοβία», ούτε καν την περίοδο της ανόδου του Χομεϊνί στην εξουσία του Ιράν ή στον πόλεμο στο Ιράκ. Η ιδιότητα του ελληνικού παραδείγματος οφείλεται αφενός στις ιστορικές φιλικές σχέσεις της χώρας με τον αραβικό κόσμο (ιδιαίτερως κατά την δεκαετία του 80-90) και τα «αντι-αμερικανικά» αισθήματα, τα οποία τροφο-

δότησε η στάση των ΗΠΑ κατά την περίοδο της χούντας και τα γεγονότα στο Κυπριακό, που τείνουν αν όχι να εξουδετερώνουν τουλάχιστον να επισκιάζουν ή να μετριάζουν τυχόν «αντι-ισλαμικές» τάσεις. Στην στάση αυτή σημαντικό ρόλο, τουλάχιστον μέχρι πρότινος, έπαιξε η ελληνική αριστερά, που υποστήριζε ως «αντι-ιμπεριαλιστικά» τα εθνικοαπελευθερωτικά κινήματα του Τρίτου Κόσμου ακόμα και όταν ενδύονταν τη μορφή θρησκευτικών αντιπαραθέσεων. Ενδεχομένως, η 11η Σεπτεμβρίου, στα θύματα της οποίας συμπεριλαμβάνονταν άτομα ελληνικής καταγωγής, να έχει σημαίνει – και αξίζει να διερευνηθεί από ερευνητές – την αλλαγή αυτής της στάσης. Βεβαίως, θα πρέπει να υπογραμμισθεί ότι, στην διαμόρφωση αυτής της μάλλον ουδέτερης στάσης έναντι των μουσουλμάνων μεταναστών έχει συμβάλει το ότι αποφεύγουν εκδηλώσεις και συμπεριφορές συλλογικές (hijab, τέλεση εορτών δημόσια κ.ο.κ.) που θα μπορούσαν να προκαλέσουν εχθρικές αντιδράσεις στους κόλπους της ελληνικής κοινωνίας. Επειδή όμως, όπως ήδη επισημάναμε, η μετανάστευση στην Ελλάδα είναι ένα σχετικά καινοφανές φαινόμενο, ήταν πρώιμο να καταλήξουμε σε συμπεράσματα πριν παρακολουθήσουμε την εξέλιξη της δεύτερης γενιάς μεταναστών μουσουλμάνων, την πολιτική ένταξης που θα ακολουθήσουν οι ελληνικές κυβερνήσεις και τις ευρύτερες διεθνείς και ευρωπαϊκές εξελίξεις στην ισλαμική κοινότητα.

Επίσης, κρίσιμο ρόλο μπορεί να διαδραματίσει στην ένταξη της κατηγορίας αυτής μια αναθεώρηση των άρθρων του Συντάγματος που καθορίζουν τη σχέση κράτους και εκκλησίας, στα οποία στηρίζει η Ορθόδοξη Εκκλησία το δικαίωμα παρέμβασης στις δραστηριότητες άλλων θρησκευτικών ομάδων.

Εν τω μεταξύ, οι μουσουλμάνοι στην Ελλάδα, όπως άλλωστε και οι περισσότεροι μετανάστες, εντάσσονται στην ελληνική κοινωνία με ατομικές και συλλογικές πρωτοβουλίες, όπως την ίδρυση ημι-παράνομων χώρων λατρείας, τη λειτουργία σφαγείων και εστιατορίων «χαλάλ», που δειλά κάνουν την εμφάνισή τους στην πρωτεύουσα και τη δημιουργία άτυπων δικτύων αλληλεγγύης και αλληλοβοήθειας βασισμένων στο κοινό θρήσκευμα. Ενδεικτικό δε της επιθυμίας τους να ενταχθούν είναι ότι εμφανίζονται πιο ενεργά στην τελευταία διαδικασία νομιμοποίησης (κάτοχοι βεβαιώσεων καταθέσεων πιστοποιητικών).

Στην στάση αυτή ενδεχομένως συμβάλλουν και τα χαμηλά επίπεδα ρατσισμού έναντι των αφροασιατών στην Ελλάδα. Σχετική πρόσφατη έρευνα δείχνει τους μετανάστες να θεωρούν τον ρατσισμό, από πλευράς ιεράρχησης, ως το έλασσον των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν, με ποσοστό 6,3% να απαντά ότι πράγματι υφίσταται τέτοιο ζήτημα (Δημουλάς, 2006).

Καταλήγοντας, μπορούμε να ισχυρισθούμε ότι, δεν υφίσταται ως σήμερα ευθεία αντιπαράθεση μεταξύ μουσουλμάνων μεταναστών και ελληνικής κοινωνίας, παρά την απουσία συμβολικής αναγνώρισης του Ισλάμ στην Ελλάδα, για λόγους που, μπορούμε να υποθέσουμε ότι, αφορούν είτε στην απουσία αποικιοκρατικού παρελθόντος της χώρας είτε στην ύπαρξη ιστορικών φιλικών σχέσεων με τις αραβικές χώρες που εξισορροπεί τις δύσκολες ελληνοτουρκικές σχέσεις ή και ακόμα την απουσία διαδεδομένων «ισλαμοφοβικών» αισθημάτων παρά τη δράση συγκεκριμένου ακραίου πολιτικού χώρου. Ο σχετικά μικρός αριθμός μουσουλμάνων μεταναστών στο εθνικό έδαφος (περίπου 200 χιλ. σε σύνολο 762.191 μεταναστών σύμφωνα με τους καταγεγραμμένους στην απογραφική πληθυσμού του 2001) παίζει εξίσου σημαντικό ρόλο στην κατεύθυνση αυτή.

Όπως όμως αναφέραμε και στην αρχή, ο αριθμός των μουσουλμάνων μεταναστών τείνει αυξανόμενος, κυρίως λόγω του πολέμου στο Αφγανιστάν, της εμφύλιας σύρραξης στην Αίγυπτο, στη Λιβύη και της εξελισσόμενης σύγκρουσης στη Συρία. Ήδη κυκλοφορούν γυναίκες με μαντήλα (hijab) σε κάποιες γειτονιές στα αστικά κέντρα κάνοντας «ορατή» τη διαφορετικότητά τους και τη θρησκευτική τους ταυτότητα.

Με δεδομένα ότι η δεύτερη γενιά μεταναστών μουσουλμάνων φοιτά σε ελληνικά σχολεία και μετέχει μιας δημοκρατικής παιδείας, καθώς και ότι οι μεταναστευτικοί σύλλογοι μέσω των δικτύων τους στην Ευρώπη και διεθνώς ενημερώνονται για τα δικαιώματά τους και τις «καλές πρακτικές» της διαθρησκευτικής συνύπαρξης σε άλλες χώρες, είναι θέμα χρόνου η διατύπωση στο δημόσιο χώρο αιτημάτων αναγνώρισης από την ελληνική πολιτεία και κοινωνία της θρησκευτικής τους ετερότητας και της δημόσιας άσκησης της λατρείας τους.

Τέτοιου είδους αιτήματα, σε μια εποχή που στη χώρα έχουν εμφανισθεί, κυρίως λόγω της οικονομικής κρίσης αλλά και της δράσης ορισμένων εξτρεμιστικών πολιτικών ομάδων, κρούσματα ξενοφοβίας και ρατσιστικής βίας μπορεί να προκαλέσουν συγκρούσεις και κρίσεις και στη συνύπαρξη χριστιανών και μουσουλμάνων.

Η ελληνική πολιτεία μέσω των ΣΕΜ έχει, κατά τη γνώμη μας, ένα εξαιρετικά χρήσιμο εργαλείο για την πρόληψη διαθρησκευτικών διενέξεων. Ένας από τους βασικούς άξονες της λειτουργίας των ΣΕΜ είναι η καταγραφή και η διερεύνηση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες που κατοικούν στον εκάστοτε Δήμο και η υποβολή εισηγήσεων προς το δημοτικό συμβούλιο για ανάπτυξη τοπικών δράσεων επίλυσης τους και τη διοργάνωση εκδηλώσεων ευαισθητοποίησης και ενίσχυσης της συνοχής του τοπικού πληθυσμού.

Τα ΣΕΜ μπορούν, ως εκ τούτου, να αποτελέσουν το χώρο διαπολιτισμικής παρέμβασης για επίλυση θεμάτων που άπτονται της θρησκευτικής διαφορετικότητας και των όποιων διακρίσεων σε βάρος των μουσουλμάνων γίνονται αντιληπτές στα γεωγραφικά τους όρια. Η μεικτή σύνθεση των ΣΕΜ (γηγενείς - μετανάστες) μπορεί να αξιοποιηθεί για την αμοιβαία πληροφόρηση ως προς τις θρησκείες, για την καταπολέμηση των αρνητικών στερεοτύπων και την ευαισθητοποίηση των τοπικών κοινωνιών ως προς τις λατρευτικές, ενδυματολογικές, διατροφικές και άλλες ιδιαιτερότητες των αλλοθρήσκων κατοίκων με έμφαση στο Ισλάμ. Με πρωτοβουλία των ΣΕΜ μπορεί να αρχίσει ένας διαθρησκευτικός διάλογος που δε θα αγγίζει θέματα δογμάτων και πίστης, αλλά κοινές αξίες, όπως η αλληλεγγύη, το ατομικό και συλλογικό ήθος, η αξία της οικογένειας, των κοινών λατρευτικών πρακτικών όπως η προσευχή, το θρησκευτικό προσκήνυμα, η νηστεία κ.ο.κ.

Σε δεύτερο επίπεδο και αφού επιτευχθεί η ορθή ενημέρωση μπορεί να ακολουθήσει πολιτιστική διαμεσολάβηση για επίλυση θεμάτων, όπως η αποδοχή δημιουργίας λατρευτικών χώρων, χώρων ταφής, η διευθέτηση τέλεσης γάμων, η κορανική εκπαίδευση κ.ο.κ., χωρίς να προκληθεί το δημόσιο αίσθημα των ελλήνων πολιτών στις τοπικές κοινωνίες. Ήδη στη χώρα μας έχουν εκπαιδευθεί διαπολιτισμικοί μεσολαβητές, υπάρχει σχετικό μητρώο και έχουν χρησιμοποιηθεί στα δημόσια νοσοκομεία, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης πολιτών τρίτων χωρών. Τα ΣΕΜ μπορούν να υποβάλουν προτάσεις προς τους Δήμους για απασχόληση των ατόμων αυτών προκειμένου να διευκολυνθεί ο διαθρησκευτικός διάλογος και να λυθούν με διαπραγμάτευση φλέγοντα ζητήματα που απασχολούν τους μουσουλμάνους μετανάστες που διαβιούν στη γεωγραφική τους περιφέρεια. Η επίλυση τέτοιων ζητημάτων στους κόλπους μιας κοινότητας, με την εμπλοκή των Δήμων και των κατοίκων, έχει μεγάλη προστιθέμενη αξία καθώς μειώνει την αυθαιρεσία και μεταφέρει τις δράσεις από τον ιδιωτικό στο δημόσιο χώρο αφού εξασφαλίσει συναίνεση και θέσει εκατέρωθεν τις «κόκκινες γραμμές» και τα όρια τόσο της πλειοψηφίας όσο και της θρησκευτικής μειονότητας.

Τα ΣΕΜ προσφέρουν ένα θεσμικό και δομημένο πλαίσιο ανταλλαγής, συνεργασίας και πρωτοβουλιών, στο οποίο μπορεί να εμπλακεί η κοινωνία των πολιτών και των πιστών ώστε να δημιουργηθεί ένα πεδίο ομαλής συνύπαρξης και πρωτοβουλιών που θα εμποδίσουν την εμφάνιση μισαλλοδοξίας και φανατισμού μέσα από κοινές δράσεις κοινωνικής παρέμβασης και καταπολέμησης των αλληλοαποκλεισμών. Εδώ θα πρέπει να τονιστεί ότι σε πολλές ευρωπαϊκές

χώρες με μακροχρόνια παράδοση υποδοχής μεταναστών υπάρχει μια τάση «εξευρωπαϊσμού του Ισλάμ» μέσω της σύνθεσης των ατομικών ταυτοτήτων και της παρουσίας μουσουλμάνων διανοητών με ευρωπαϊκή παιδεία.

Υπάρχει μια πλούσια εμπειρία σε διάφορες ευρωπαϊκές πόλεις που μπορεί με κατάλληλη προσαρμογή στην ελληνική πραγματικότητα να λειτουργήσει ως «πυξίδα» στην διεύρυνση του ρόλου των ΣΕΜ στην κατεύθυνση αυτή.

Τελειώνοντας υποστηρίζουμε ότι τα ΣΕΜ, στο πλαίσιο της ανταλλαγής «καλών πρακτικών» και μέσω της δικτύωσής τους με ανάλογους ευρωπαϊκούς θεσμούς, όπως στην περίπτωση των δράσεων που έχουν υλοποιηθεί στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης στην Ελλάδα (2009 και 2010), μπορούν να λειτουργήσουν ως γέφυρες μετάβασης από την ανοχή στην αποδοχή και την αναγνώριση της πολιτιστικής και θρησκευτικής ετερότητας σε τοπικό επίπεδο και ως επιταχυντές της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής. Μπορούν, δηλαδή, να εξελιχθούν σε «λυδία λίθο» μετατροπής της πολυπολιτισμικότητας σε διαπολιτισμικότητα και να εμποδίσουν τον κατακερματισμό της κοινωνίας με κριτήρια πολιτιστικά και θρησκευτικά. Ένα στοίχημα που αν επιτύχει μπορεί να επιτρέψει τη συνύπαρξη της «επικρατούσας θρησκείας» και των θρησκευτικών (ιδίως μουσουλμανικών) μειονοτήτων με όρους κοινωνικής συνοχής και συμμετοχής σ' ένα «κοινό όραμα» για το μέλλον και την ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

- Amaranitis, S. and Manço, A (coord) (2005), *Reconnaissance de l' Islam dans les communes d' Europe, Actions contre les discriminations religieuses*, Paris, L'Harmattan - IRFAM.
- Dupont, A. L. (2005) *Atlas de l'Islam dans le monde*, Editions Autrement.
- Δημουλάς, Κ. (2006) Παράμετροι ένταξης των οικονομικών μεταναστών στην ελληνική κοινωνία: Η περίπτωση της Περιφέρειας Αττικής, Στο Μπάγκαβος, Χ. και Παπαδοπούλου, Δ. (επιμ.) *Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία*, Αθήνα, Gutenberg.
- Ιμάμ Σ. και Τσακίριδη Ο. (2003) *Μουσουλμάνοι και κοινωνικός αποκλεισμός*, Αθήνα, Εκδ. Λιβάνη.
- Παπαδοπούλου, Δ. (2006) Μορφές κοινωνικής ένταξης και κοινωνικής ενσωμάτωσης, Στο Μπάγκαβος, Χ. και Παπαδοπούλου, Δ. (επιμ.) *Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία*, Αθήνα, Gutenberg.
- Τσιτσελίκης, Κ. (2004) «Η θρησκευτική ελευθερία των μεταναστών – Η περίπτωση των μουσουλμάνων», Στο Παύλου, Μ. και Χριστόπουλος, Δ. (επιμ.) *Η Ελλάδα της Μετανάστευσης*, Αθήνα, Κριτική.

ΟΔΗΓΙΕΣ ΠΡΟΣ ΤΟΥΣ ΣΥΓΓΡΑΦΕΙΣ

Τα κείμενα υποβάλλονται στα ελληνικά ή στα αγγλικά. Οι συγγραφείς δεσμεύονται ότι δεν έχουν δημοσιεύσει ή υποβάλει προς κρίση τα άρθρα τους σε άλλο έντυπο. Σε περίπτωση δημοσίευσης παρόμοιου άρθρου, αυτό δηλώνεται από τον συγγραφέα. Υποβάλλονται τέσσερα ταυτόσημα κείμενα και ένα σε ηλεκτρονική μορφή στην επόμενη διεύθυνση του εκδότη.

Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος

Κλεισόβης 12 , Αθήνα, 10678

E-mail: epeksa@otenet.gr, dionicos@otenet.gr

Τα άρθρα αξιολογούνται από δύο τουλάχιστον ανώνυμους κριτές. Το όνομα και τα άλλα στοιχεία του συγγραφέα, καθώς και ο τίτλος του άρθρου πρέπει να υποβάλλονται σε ξεχωριστή σελίδα από το κυρίως σώμα (τίτλος, κείμενο, βιβλιογραφικές αναφορές). Τα υποβαλλόμενα άρθρα πρέπει να συνοδεύονται από δύο περιλήψεις, όχι μεγαλύτερες των 100 λέξεων, και πέντε λέξεις-κλειδιά στα ελληνικά και τα αγγλικά. Η έκταση των άρθρων πρέπει να κυμαίνεται μεταξύ 6-8.000 λέξεων, συμπεριλαμβανομένων των περιλήψεων και αναφορών. Τα χειρόγραφα των άρθρων που απορρίπτονται δεν επιστρέφονται.

Για τις αναφορές χρησιμοποιείται το σύστημα Harvard. Οι αναφορές στο κείμενο περιλαμβάνουν το επώνυμο του συγγραφέα και το έτος έκδοσης της δημοσίευσης, π.χ. (Esping-Andersen, 1990, Kleinman and Piachaud, 1993). Οι άμεσες αναφορές πρέπει να δίνουν και τον αριθμό της σελίδας ή των σελίδων, π.χ. Ferrera et al., 2002: 230. Σε περίπτωση περισσότερων αναφορών του ίδιου συγγραφέα για το ίδιο έτος, πρέπει να χρησιμοποιείται η διάκριση με α, β, γ κ.λπ. για το έτος. Οι βιβλιογραφικές αναφορές (όχι βιβλιογραφία) καταχωρούνται αλφαβητικά στο τέλος του κειμένου. Παρακαλούνται οι συγγραφείς να επιμελούνται την ακριβή αντιστοίχιση των αναφορών του κειμένου με τον αλφαβητικό κατάλογο των βιβλιογραφικών αναφορών στο τέλος του κειμένου και το αντίστροφο. Η αναφορά σε βιβλία πρέπει να δίνει το όνομα του συγγραφέα, το έτος έκδοσης, τον τίτλο του βιβλίου, τον τόπο έκδοσης και την επωνυμία του εκδοτικού οίκου. Π.χ. Scharpf F., (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press. Η αναφορά άρθρων σε περιοδικά πρέπει να δίνει τόμο, τεύχος, σελίδες, καθώς και τον τίτλο του άρθρου σε απλά εισαγωγικά. Για παράδειγμα: Atkinson A.B., Marlier E. and Nolan B., (2004), "Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union", *Journal of Common Market Studies* 42: 47-75. Αναφορές σε κεφάλαια συλλογικών τόμων καταχωρούνται με τον τίτλο του κεφαλαίου σε απλά εισαγωγικά, ακολουθούμενο από τον συγγραφέα και τον τίτλο του συλλογικού τόμου. Π.χ. Leibfried, S. and Pierson, P. (1995) "Semisovereign Welfare States: Social Policy in a multitiered Europe", in: Leibfried S. and Pierson P., (eds), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, p.p. 43-77, Washington D.C.: The Brookings Institution. Οι τίτλοι των βιβλίων και περιοδικών γράφονται με πλάγια γράμματα. Συνιστάται οι επεξηγηματικές σημειώσεις να είναι οι ελάχιστες δυνατές. Εάν κρίνονται απαραίτητες, τότε πρέπει να αριθμούνται στο κείμενο και να παρατίθενται στο τέλος του άρθρου. Επίσης, στο τέλος παρατίθενται και οι τυχόν ευχαριστίες. Άρθρα που δεν συμβιβάζονται με τις παραπάνω οδηγίες επιστρέφονται στον συγγραφέα για την ανάλογη προσαρμογή.

Τα **προς κρίση-παρουσίαση βιβλία** αποστέλλονται στην Μαρίνα Αγγελάκη, στη διεύθυνση του εκδοτικού οίκου.

Η Επιθεώρηση **Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη** κυκλοφορεί δύο φορές τον χρόνο, την άνοιξη και το φθινόπωρο.

Εκδίδεται από την **Επιστημονική Εταιρεία για την Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη**, εκτυπώνεται και διανέμεται από τις Εκδόσεις Διόνικος, Θεμιστοκλέους 42, Αθήνα, 10678, τηλ./φαξ: 210 3801777, e-mail: dionicos@otenet.gr.