

Ενισχύουμε τα
ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ για
Προώθηση της
ΕΝΤΑΞΗΣ
& της Συμμετοχής
ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ (ΣΕΜ)
ΕΚΘΕΣΗ ΚΑΤΑΓΡΑΦΗΣ ΚΥΡΙΩΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ ΚΑΙ
ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΩΝ ΛΥΣΕΩΝ ΤΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΩΝ ΣΕΜ



Π.Ε.Κ.Ε.Α

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗ
ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ



διάσταση

ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΕΣ & ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΕΣ
ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ (ΣΕΜ) ΕΚΘΕΣΗ ΚΑΤΑΓΡΑΦΗΣ ΚΥΡΙΩΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΩΝ ΛΥΣΕΩΝ ΤΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΩΝ ΣΕΜ



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΤΑΜΕΙΟ ΕΝΤΑΞΗΣ
ΥΠΗΚΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Η Δράση 1.2/11, Έργο 1.2Α/11 «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 ΣΕΜ» υλοποιείται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών, Ετήσιο Πρόγραμμα 2011 και συγχρηματοδοτείται κατά 75% από κοινοτικούς και κατά 25% από εθνικούς πόρους.

.....

Η παρούσα Έκθεση Καταγραφής κύριων Προβλημάτων και Προτεινόμενων Λύσεων της Λειτουργίας των ΣΕΜ εκπονήθηκε από ομάδα επιστημονικών στελεχών της Επιστημονικής Εταιρείας για την Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη (ΕΠΕΚΣΑ) και της εταιρείας Εκπαιδευτικές και Συμβουλευτικές Υπηρεσίες ΔΙΑΣΤΑΣΗ Α.Ε. στο πλαίσιο της Δράσης 1.2/11, Έργο 1.2Α/11 «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 ΣΕΜ». Το έργο υλοποιείται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υψηκών Τρίτων Χωρών, Ετήσιο Πρόγραμμα 2011, και συγχρηματοδοτείται κατά 75% από κοινοτικούς και κατά 25% από εθνικούς πόρους.

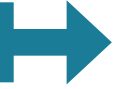
Το περιεχόμενο της έκθεσης δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εκφράζει την επίσημη άποψη του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υψηκών Τρίτων Χωρών και του Υπουργείου Εσωτερικών.

**ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ (ΣΕΜ)
ΕΚΘΕΣΗ ΚΑΤΑΓΡΑΦΗΣ ΚΥΡΙΩΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ ΚΑΙ
ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΩΝ ΛΥΣΕΩΝ ΤΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΩΝ ΣΕΜ**



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. Εισαγωγή	7
2. Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) στην Ελληνική Πραγματικότητα	9
2.1 Η θεσμοθέτηση των ΣΕΜ στην Ελλάδα	9
2.2 Οι αναφορές στην ευρωπαϊκή εμπειρία	10
2.3 Αναφορές σε πεδία παρέμβασης των ΣΕΜ στην Ελλάδα σήμερα	12
3. Τα Προβλήματα Λειτουργίας των ΣΕΜ στην Ελλάδα	15
3.1 Θεσμικά ζητήματα	15
3.1.1 Περιορισμοί που προκύπτουν από τον ευρύτερο ρόλο των ΟΤΑ	16
3.1.2 Η έλλειψη αυτόνομων πόρων των ΣΕΜ	17
3.1.3 Περιορισμοί από τον συμβουλευτικό χαρακτήρα των ΣΕΜ	18
3.1.4 Οι επιπτώσεις από τις αλλαγές στο καθεστώς νομιμότητας των μελών των μεταναστευτικών ομάδων	19
3.1.5 Καθολική εφαρμογή του θεσμού και εξαιρέσεις	19
3.1.6 Επιπτώσεις από αστοχίες συνενώσεων των ΟΤΑ	20
3.2 Οργανωτικά ζητήματα	20
3.2.1 Η σύνθεση των συμβουλίων	21
3.2.2 Η συμμετοχή και η συχνότητα συνεδριάσεων των ΣΕΜ	23
3.2.3 Η επικοινωνία και η δικτύωση των ΣΕΜ	24
3.3 Γενικά ζητήματα	25
3.3.1 Η αναγκαιότητα πολιτικής υποστήριξης	26
3.3.2 Επιπτώσεις από την οικονομική συγκυρία	27
3.3.3 Γνωσιακές αδυναμίες των εμπλεκόμενων στα ΣΕΜ	28



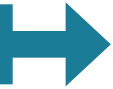
4. Προτάσεις πολιτικής για την αντιμετώπιση των προβλημάτων των ΣΕΜ και την εμπέδωση του θεσμού στην ελληνική πραγματικότητα	31
4.1 Προτάσεις προς την Κεντρική Διοίκηση και το Κράτος	32
4.2 Προτάσεις προς τους Δήμους	35
4.3 Προτάσεις προς τα ΣΕΜ	37
4.4 Προτάσεις προς τα μέλη των μεταναστευτικών κοινοτήτων και των οργανώσεών τους	38
4.5 Οριζόντιες προτάσεις δικτύωσης προς το σύνολο των εμπλεκομένων	39

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η οργάνωση σταθερών διαύλων επικοινωνίας και έκφρασης των μεταναστευτικών κοινοτήτων αποτέλεσε ένα σημαντικό βήμα για την προώθηση των και την υποστήριξη των χαρακτηριστικών εκείνων που συνθέτουν την κοινωνική συνοχή, ειδικά στο τοπικό επίπεδο. Η θεσμοθέτηση των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών εντάσσεται σε ευρύτερες αλλαγές στην οργάνωση και λειτουργία των ΟΤΑ και στην προσπάθεια να λειτουργήσουν περισσότερο αποτελεσματικά οι θεσμοί έκφρασης των τοπικών κοινοτήτων, ενώ παράλληλα αναβαθμίζονται οι αρμοδιότητες των Δήμων στην οργάνωση της τοπικής ανάπτυξης.

Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) εντάσσονται ακριβώς στο πλαίσιο ενθάρρυνσης της συμμετοχής των μεταναστών στις διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικής. Το «Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών» αποτελεί ένα συμβουλευτικό σώμα του Δήμου, παρέχοντας ένα φόρουμ συζήτησης μεταξύ των εκλεγμένων τοπικών αντιπροσώπων και των μεταναστευτικών ομάδων. Το ΣΕΜ είναι ένα εργαλείο για την πολιτική συμμετοχή, την αντιπροσώπευση και την υπεράσπιση των συμφερόντων όλων των επιμέρους κοινοτήτων σε τοπικό επίπεδο.

Ο στόχος της ένταξης των μελών των μεταναστευτικών ομάδων είναι προφανώς διαδικασία πολυδιάστατη η οποία δεν κρίνεται τοπικά και στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ. Ζητήματα όπως η πρόσβαση των μελών των μεταναστευτικών ομάδων στις τοπικές αγορές εργασίας δεν ρυθμίζονται αντίστοιχα στο επίπεδο του Δήμου. Ακόμη η προστασία της ίδιας της εργασίας ή ζητημάτων των όρων και συνθηκών απασχόλησης δεν καθορίζονται τοπικά αλλά από το ευρύτερο οικονομικό, θεσμικό αλλά και πολιτικό περιβάλλον. Πολύ δε περισσότερο ζητήματα διαμονής και μόνιμης εγκατάστασης ρυθμίζονται κεντρικά στο πλαίσιο της εθνικής πολιτικής για τη μετανάστευση. Εντούτοις, μια σειρά από εξίσου σημαντικά ζητήματα φαίνεται να εντάσσονται στο φάσμα των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης, είτε μερικώς, είτε εξ ολοκλήρου και βεβαίως εντός του πλαισίου των εθνικών στρατηγικών επιλογών και κατευθύνσεων. Ζητήματα όπως η στέγαση, η πρόσβαση σε υπηρεσίες ειδικά για τους ανήλικους και τη δεύτερη γενιά, οι πρωτοβουλίες για την αποδοχή της διαφορετικότητας, η πολιτισμική έκφραση κλπ. είναι πεδία όπου μπορούν να υλοποιηθούν παρεμβάσεις από την πλευρά της αυτοδιοίκησης.



Οι στόχοι των ΣΕΜ είναι δυνατό να διαφέρουν εκφράζοντας τις ιδιαίτερες συνθήκες και ανάγκες όπως αυτές διαμορφώνονται τοπικά και κάτω από τις αντίστοιχες ιδιαιτερότητες της σύνθεσης των μεταναστευτικών ομάδων, των επιλογών τους και των επιδιώξεών τους. Οι στόχοι των ΣΕΜ καθώς και το περιεχόμενο των προτάσεών τους δεν αποτελούν αντικείμενο της παρούσας έκθεσης, πολύ δε περισσότερο δεν αποτελεί αντικείμενο η αποτελεσματικότητα των προτάσεων που έχουν καταθέσει και οι επιπτώσεις τους στο ζήτημα της ένταξης των μεταναστευτικών ομάδων στο τοπικό επίπεδο.

Η προσπάθεια που καταγράφεται εδώ είναι η κωδικοποίηση των προβλημάτων λειτουργίας των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών έτσι όπως αποτυπώνεται από τη μέχρι σήμερα εμπειρία του Εταιρικού Σχήματος υλοποίησης του έργου, την ποιοτική έρευνα που έχει διεξαχθεί νωρίτερα φέτος αλλά και το κεφάλαιο γνώσεων που αποκτήθηκε αναφορικά με τη λειτουργία του θεσμού έτσι όπως αυτό συμπληρώνεται από τη λειτουργία του Γραφείου Ενημέρωσης και του Τηλεφωνικού Κέντρου αλλά και της ιστοσελίδας της τηλεκπαίδευσης. Επιπλέον σημαντικά στοιχεία συγκεντρώθηκαν από τα ερωτηματολόγια που συμπληρώνονται κατά τις επισκέψεις των μικρο-σεμιναρίων επιτόπου σε κάθε δήμο της χώρας. Το σύνολο του πληροφοριακού αυτού υλικού κεφαλαιοποιείται και τροφοδοτεί τόσο την αξιόπιστη καταγραφή των προβλημάτων λειτουργίας των ΣΕΜ όσο τεκμηριώνει τις προτάσεις πολιτικής που διατυπώνονται συμπερασματικά.

Ως προς τη δομή της έκθεσης η οποία αποτελείται από τρία κεφάλαια, αρχικά γίνεται μια σύντομη εισαγωγή στην παρουσία του θεσμού στην Ελλάδα και επιγραμματικά στο περιεχόμενό του στη χώρα μας ενώ γίνεται αναφορά σε παραδείγματα από χώρες της ΕΕ. Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζονται αναλυτικά τα προβλήματα λειτουργίας των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών όπως αυτά αποτυπώνονται στην έρευνα που πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο του έργου ενώ τα συμπεράσματά της εμπλουτίστηκαν με την εμπειρία και τις καταγραφές κατά την υλοποίηση των ενεργειών κατάρτισης, πληροφόρησης και υποστήριξης του έργου. Στο τρίτο καταληκτικό κεφάλαιο αποτυπώνονται προτάσεις πολιτικής ολοκληρώνοντας το στόχο της παρούσας έκθεσης.

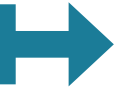
2. ΤΑ ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ (ΣΕΜ) ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) αποτελούν για τον ελληνικό χώρο ένα νέο θεσμό ενταγμένο στη λειτουργία της αυτοδιοίκησης του πρώτου βαθμού. Ο Έλληνας νομοθέτης στο πλαίσιο σημαντικών αλλαγών στη μορφή, το ρόλο και τη λειτουργία της αυτοδιοίκησης θεσμοθέτησε και το συγκεκριμένο όργανο. Η σημασία του για τη διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής στο τοπικό επίπεδο είναι κεντρική αν και όπως φαίνεται έως σήμερα ο ρόλος τους βρίσκεται ακόμη υπό διαμόρφωση.

Η πορεία ανάπτυξης των ΣΕΜ στην Ελλάδα ενσωματώνει ζητήματα που αφορούν τη λειτουργία της αυτοδιοίκησης αλλά και ευρύτερα του κράτους και του συνόλου των επίσημων φορέων με τις αδυναμίες τους καθώς και τις πρακτικές υπέρβασης των αγκυλώσεων της δημόσιας διοίκησης. Επιπλέον στην πορεία ανάπτυξης του θεσμού αποτυπώνονται πτυχές του μεταναστευτικού ζητήματος όχι μόνο αναφορικά με το κράτος και τις κρατικές πολιτικές αλλά και αναφορικά με τις ίδιες τις μεταναστευτικές κοινότητες, τις οργανώσεις τους και τους τρόπους εκπροσώπησής τους. Ειδικά στην ελληνική περίπτωση τόσο παραδείγματα από χώρες της ΕΕ όσο και πρωτοπόροι ΟΤΑ μπορούν να χρησιμεύσουν πολλαπλασιαστικά και να υποστηρίξουν την εμπέδωση του θεσμού στην ελληνική πραγματικότητα.

2.1 Η θεσμοθέτηση των ΣΕΜ στην Ελλάδα

Ο θεσμός των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών αποκτά νομική βάση το 2010 και συγκεκριμένα από το Ν.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» και πιο συγκεκριμένα το άρθρο 78 (Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών). Έργο των ΣΕΜ -όπως προκύπτει από το άρθρο 78.2- είναι η καταγραφή και η διερεύνηση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες, που κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια του οικείου δήμου, ως προς την ένταξή τους στην τοπική κοινωνία, την επαφή τους με δημόσιες αρχές ή τη δημοτική αρχή, η υποβολή εισηγήσεων προς το δημοτικό συμβούλιο για την ανάπτυξη τοπικών δράσεων προώθησης της ομαλής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και, εν γένει, την επίλυση των προβλημάτων που αυτοί αντι-



μετωπίζουν, ιδίως μέσω της οργάνωσης συμβουλευτικών υπηρεσιών από τις δημοτικές υπηρεσίες, καθώς και τη διοργάνωση σε συνεργασία με το δήμο εκδηλώσεων ευαισθητοποίησης και ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής του τοπικού πληθυσμού.

Ως προς τη δομή τους –όπως προκύπτει και πάλι από το άρθρο 78.1– τα συμβούλια ένταξης μεταναστών αποτελούνται από πέντε (5) έως έντεκα (11) μέλη, τα οποία ορίζονται από το οικείο Δημοτικό Συμβούλιο και σε αντιστοιχία με τον Κανονισμό Λειτουργίας του ΣΕΜ όπως τον έχει διαμορφώσει προηγούμενη απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου. Ως μέλη ορίζονται δημοτικοί σύμβουλοι, εκπρόσωποι φορέων μεταναστών, εφόσον η έδρα αυτών ή παραρτήματος 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 ο Κανονισμός Λειτουργίας του ΣΕΜ, ενώ μέλη του επίσης μπορούν να είναι και εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων οι οποίοι αναπτύσσουν εντός της διοικητικής περιφέρειας του οικείου δήμου δράση σχετική με τα προβλήματα των μεταναστών.

Με την ίδια απόφαση ορίζεται πρόεδρος στο συμβούλιο ένταξης μεταναστών ένας εκ των δημοτικών συμβούλων μελών του. Στα παραπάνω συμβούλια ορίζονται υποχρεωτικά ως μέλη αλλοδαποί δημοτικοί σύμβουλοι που έχουν τυχόν εκλεγεί. Η συμμετοχή στα ΣΕΜ είναι τιμητική και άμισθη.

Η πρόθεση του νομοθέτη είναι η θεσμοθέτηση σταθερού μηχανισμού πολιτικής συμμετοχής και έκφρασης των μελών των μεταναστευτικών ομάδων που είναι μόνιμα εγκατεστημένες στη χωρική μονάδα που ορίζεται ως δήμος. Μέσω αυτής της λειτουργίας προωθείται η ενεργοποίηση των διαδικασιών κοινωνικής ένταξης μεταναστών σε ατομικό και συλλογικό επίπεδο και παράλληλα υποστηρίζεται η ανάσχεση των αντίστοιχων διαδικασιών κοινωνικής τους περιθωριοποίησης.

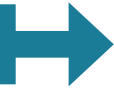
2.2 Οι αναφορές στην ευρωπαϊκή εμπειρία

Η ευρωπαϊκή εμπειρία έχει να παρουσιάσει σημαντικά παραδείγματα αποτελεσματικής λειτουργίας των αντίστοιχων με τα ΣΕΜ θεσμών, ειδικά στο τοπικό επίπεδο. Στο πλαίσιο της παρούσας έκθεσης γίνονται μοναχά επιγραμματικές αναφορές σε τρία παραδείγματα προκειμένου να ενισχυθεί η ανάγκη υποστήριξης της λειτουργίας των ΣΕΜ αφού όπως καταδεικνύει η

ευρωπαϊκή εμπειρία τα ΣΕΜ είναι σε θέση να παράγουν σημαντικά αποτελέσματα στην κοινωνική ένταξη και να συμβάλουν ουσιαστικά στην κοινωνική συνοχή στο τοπικό ειδικά επίπεδο.

Ο θεσμός στην πόλη της Βαρκελώνης δημιουργείται το 1997 ως απόρροια του άρθρου 9,§2 του Ισπανικού Συντάγματος που αναφέρεται στην υποχρέωση των τοπικών αρχών να παρέχουν τις απαραίτητες συνθήκες που διασφαλίζουν τις ελευθερίες και την ισοτιμία στην έκφραση καθώς και τη συμμετοχή σε κάθε πτυχή της δημόσιας ζωής. Στη συγκεκριμένη περίπτωση ο θεσμός υποστηρίζει αποτελεσματικά την ένταξη των μεταναστών οργανώνοντας και υλοποιώντας δράσεις για την προώθηση της πολιτισμικής έκφρασης, την ένταξη των μεταναστών στις αγορές εργασίας, την εγκατάστασή τους στην πόλη, την πρόσβαση στις υπηρεσίες ειδικά τις υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας. Αυτό που προκύπτει ως κεντρικό συμπέρασμα από αυτό το παράδειγμα είναι ότι σε κάθε περίπτωση η επιτυχία των παρεμβάσεων στο τοπικό επίπεδο κρίνεται σε μεγάλο βαθμό από τις πολιτικές και τη στρατηγική που οργανώνονται στο Περιφερειακό επίπεδο και στο επίπεδο του κράτους.

Το παράδειγμα της πόλης Roubaix, στη βορειοανατολική Γαλλία η οποία ήδη από το 1976 έχει δημιουργήσει ένα συμβουλευτικό σώμα CEMPI αποτελούμενο από αλλοδαπούς μετανάστες οι οποίοι δεν είχαν δικαίωμα ψήφου και προκειμένου να ενθαρρυνθεί η συμμετοχή του συνόλου των κατοίκων της πόλης στη δημόσια ζωή. Στην πορεία του ο θεσμός μετεξελίχθηκε και οδήγησε στη θεσμοθέτηση του Συμβουλίου Πολυπολιτισμικότητας και Ιθαγένειας CRIP με κεντρικό στόχο την αντιμετώπιση των προβλημάτων των μελών των μεταναστευτικών ομάδων, την οργάνωση της ελεύθερης έκφρασής τους και της διευθέτησης των πρακτικών και καθημερινών εμποδίων που αντιμετωπίζουν. Σήμερα στο Συμβούλιο εκπροσωπούνται 19 εθνικότητες ενώ συμμετέχουν 23 οργανώσεις μεταναστών. Από τον δήμο διατίθεται ένας μικρός προϋπολογισμός [περίπου 8.000 ευρώ] προκειμένου να υποστηριχθούν δράσεις και εκδηλώσεις του Συμβουλίου. Ως κεντρικό συμπέρασμα από την περίπτωση του CRIC αναφέρεται η χρησιμότητα της ευελιξίας του θεσμού προκειμένου να συμπεριλάβει το σύνολο των κοινοτήτων που κατοικούν στο όριο του δήμου ανεξάρτητα από τα αριθμητικά δεδομένα κάθε κοινότητας καθώς και η χρησιμότητα διαχείρισης έστω και περιορισμένων πόρων από το ίδιο το Συμβούλιο.



Ένας ακόμη θεσμός που παρουσιάζει ενδιαφέρον αλλά όχι απόλυτη αντιστοιχία με τα ΣΕΜ είναι το Συμβούλιο Μετανάστευσης Βερολίνου Βραδεμβούργου (MRBB), το οποίο ιδρύθηκε το 2004 και είναι κατ' ουσία μια οργάνωση ομπρέλα για διαφορετικές ενώσεις και οργανώσεις μεταναστευτικών κοινοτήτων της ευρύτερης περιφέρειας. Στόχος είναι η προώθηση στόχων κοινού ενδιαφέροντος για τα μέλη των οργανώσεων και η υποστήριξη των πολιτικών ένταξης από την πλευρά των επίσημων φορέων. Η αναφορά στο σημείο αυτό γίνεται προκειμένου να επισημανθεί ο κρίσιμος ρόλων των ίδιων των μεταναστευτικών κοινοτήτων και η δυναμική εμπλοκή τους στα γεγονότα της δημόσιας ζωής.

2.3 Αναφορές σε πεδία παρέμβασης των ΣΕΜ στην Ελλάδα σήμερα

Η εικόνα της λειτουργίας του θεσμού μέσω των ποσοτικών διαθέσιμων δεδομένων προϋποθέτει για τα προβλήματα όπως αποτυπώνονται ακολούθως στο δεύτερο κεφάλαιο της παρούσας έκθεσης. Η εφαρμογή του σχεδίου «Καλλικράτης» προέβλεπε μεταξύ άλλων την υποχρεωτική λειτουργία Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών σε κάθε δήμο της χώρας. Σύμφωνα με αυτό, τα πρώτα Συμβούλια θα έπρεπε να λειτουργήσουν στις αρχές του 2011 και να βρίσκονται σε λειτουργία έως το τέλος του πρώτου εξαμήνου του ίδιου έτους. Από τις πρώτες καταγραφές που πραγματοποιήθηκαν επισημάνθηκε μια μικρή έως σημαντική καθυστέρηση στη συγκρότηση των ΣΕΜ στους ΟΤΑ ολόκληρης της χώρας. Εξαιρουμένων μικρού αριθμού δήμων οι περισσότεροι επέδειξαν σχετική απροθυμία να εξυπηρετήσουν τη σχετική υποχρέωσή τους απέναντι στον νομοθέτη. Σταδιακά και έως το τέλος του 2011 είχαν συγκροτηθεί τελικά περί τα 170 ΣΕΜ σε σύνολο 325 δήμων. Αν και ο αριθμός αυτός δεν είναι ικανοποιητικός, είναι περισσότερο απογοητευτικά τα αναλυτικά δεδομένα που αναφέρονται στη συχνότητα των συνεδριάσεων, στη σύνταξη προγραμματισμού ή σχεδίου δράσης του ΣΕΜ και βεβαίως στην τελική διατύπωση προτάσεων προς τα Δημοτικά Συμβούλια.

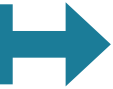
Η γενική εικόνα των ΣΕΜ κατά την ολοκλήρωση της πρώτης θητείας τους συνοψίζεται στη διαπίστωση ότι ο θεσμός βρίσκεται σε σημείο καμπίης και η στήριξη του απαραίτητη από το σύνολο των συμμετεχόντων σε αυτόν. Σήμερα έχουν συγκροτηθεί σε σώμα και ήδη διανύουν τη δεύτερη θητεία τους πάνω από 230 ΣΕΜ στους Δήμους της χώρας. Η παροχή προς αυτά μέ-

ων και εργαλείων κρίνεται καθοριστική για την πραγματική συμμετοχή του θεσμού στην οργάνωση αποτελεσματικών ενταξιακών πολιτικών στο τοπικό επίπεδο με ευθύνη των ΟΤΑ και τη συμμετοχή του συνόλου της κοινότητας.

Η μέχρι σήμερα εμπειρία από την λειτουργία του θεσμού των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών ενισχύει την ανάγκη υποστήριξης και προώθησης των στόχων καθώς και ενίσχυσης των μέσων που διαθέτουν. Επιγραμματικά αναφέρονται εδώ πεδία όπου τα ΣΕΜ έχουν συμβάλλει αποφασιστικά στη διαδικασία της ένταξης των μελών των μεταναστευτικών ομάδων και έχουν ταυτόχρονα λειτουργήσει αποτρεπτικά προς την αντίστροφη διαδικασία, του κοινωνικού αποκλεισμού των μεταναστευτικών κοινοτήτων. Βεβαίως ο θεσμός είναι εξαιρετικά «νέος» στη χώρα μας ώστε να αναμένει κανείς αποτελέσματα θεαματικά. Ωστόσο ήδη έχουν αναδειχθεί τα πεδία όπου φαίνεται να έχει αναπτυχθεί σχετική εμπειρία ενώ αναμένονται και το αμέσως επρχόμενο διάστημα να ευδοκιμήσουν και άλλες προσπάθειες και από άλλα ΣΕΜ της χώρας.

Στο πεδίο της πολιτικής συμμετοχής ακόμη και πριν από τη θεσμοθέτηση των ΣΕΜ υπήρξαν σημαντικές πρωτοβουλίες με κυριότερες αυτές του δήμου του Κορυδαλλού, των Συκεών Θεσσαλονίκης αλλά και της Αθήνας. Ειδικά στην περίπτωση των Συκεών, ο δήμος επιχειρεί τη σύσταση θεσμού πολιτικής έκφρασης των μεταναστών από τα τέλη του 2007 με τη συγκρότηση σχετικού οργάνου με στόχο τον εντοπισμό και τη διατύπωση των προβλημάτων των μεταναστών και τη διαμόρφωση αντίστοιχων προτάσεων αντιμετώπισης τους. Στην περίπτωση του Δήμου Κορυδαλλού προωθήθηκε η σύσταση του Δημοτικού Συμβουλίου Μεταναστών ως ένας άτυπος θεσμός που υλοποιούσε τη συλλογικής έκφρασης στο επίπεδο του δήμου.

Στο πεδίο της δικτύωσης των ΣΕΜ που έχει αναλάβει στο Περιφερειακό επίπεδο το ΣΕΜ της Θεσσαλονίκης. Στο πλαίσιο αυτής της πρωτοβουλίας προωθήθηκε η οργάνωση κοινών εκδηλώσεων στο πλαίσιο μιας ευρύτερης κοινής στρατηγικής παρέμβασης με τη συμμετοχή εννέα δήμων της ευρύτερης περιφέρειας. Αν και η πρόταση αυτή δεν ευδοκίμησε αναφέρεται ως πεδίο δύναμει πρωτοβουλιών των ΣΕΜ όπου ένας κεντρικός δήμος μπορεί να λειτουργήσει ως πρωτοπόρος και να ενεργοποιήσει λιμνάζουσες δυνατότητες της περιφέρειας στην κατεύθυνση της πολιτισμικής έκφρασης και της διαπολιτισμικής επικοινωνίας μεταξύ των κοινοτήτων που κατοικούν στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης χωρικής μονάδας.



Στο πεδίο του δημόσιου λόγου και σε συνεργασία του ΣΕΜ Θεσσαλονίκης με τη ΜΚΟ «Συμβιώσις» έχει δημιουργηθεί το «Δημοσιογραφικό Εργαστήριο» και έχει ως στόχο την απόκτηση βασικών δημογραφικών δεξιοτήτων από νέους μετανάστες δίνοντας έμφαση στη διαφορετικότητα και την ενδυνάμωση της φωνής των μεταναστών. Το δημοσιογραφικό αυτό εργαστήριο σε συνδυασμό με τη ραδιοφωνική εκπομπή (μια ώρα σε εβδομαδιαία βάση) παρέχει την ευκαιρία προβολής των προβλημάτων των μεταναστών και των προσφύγων της ευρύτερης περιοχής του πολεοδομικού συγκροτήματος της Θεσσαλονίκης. Πρόκειται για μια δράση η οποία έχει ως στόχο την ενδυνάμωση του δημόσιου λόγου των μεταναστών.

Ο δήμος της Πάτρας έχει αποτυπώσει ενέργειες και στόχους σε αντίστοιχα Σχέδια Δράσης για τα έτη 2011 και 2012 ενώ για το τρέχον έτος έχει προγραμματίσει την αξιολόγησή τους. Γενικότερα έχει κατορθώσει, στο μέτρο των δυνατοτήτων του, να οργανώσει μια σειρά προνοιακού χαρακτήρα υπηρεσιών με στόχο την κοινωνική προστασία πολιτών που έχουν ανάγκη και δεν καλύπτονται από άλλου είδους υπηρεσίες ή παροχές. Η πρακτική αυτή δεν εντοπίζεται μόνο στην Πάτρα αλλά και σε άλλους δήμους ανά τη χώρα.

Ακόμη, μεγάλος αριθμός δήμων με τη βοήθεια και την υποστήριξη των ΣΕΜ έχει προχωρήσει στην έκδοση πολύγλωσσων ενημερωτικών εντύπων ενώ υπάρχουν σημαντικές καταγραφές για την παραχώρηση σχολικών αιθουσών και άλλων χώρων προκειμένου να παρακολουθούν οι μετανάστες μαθήματα ελληνικής γλώσσας καθώς και τα παιδιά των μεταναστών μαθήματα της γλώσσας της χώρας καταγωγής τους.



3. ΤΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΩΝ ΣΕΜ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Στο δεύτερο κεφάλαιο της παρούσας έκθεσης παρουσιάζονται αναλυτικά τα προβλήματα λειτουργίας των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών. Η αναφορά στα συγκεκριμένα προβλήματα γίνεται διότι κρίνεται ότι επιδρούν αρνητικά στην επίτευξη του στόχου της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών στο σύνολο των πτυχών της ζωής των κοινοτήτων και στην ισότιμη συμμετοχής τους στα ζητήματα που αφορούν τη δημόσια σφαίρα στο τοπικό επίπεδο. Όπως είναι αναμενόμενο η μετάβαση από το θεωρητικό πλαίσιο θεσμοθέτησης των Συμβουλίων στην λειτουργία τους στην πράξη ανέδειξε μια σειρά από ζητήματα που σύμφωνα με τους ίδιους τους εκπροσώπους των ΣΕΜ και την ανάλυση των δεδομένων που έχουμε συγκεντρώσει, περιορίζουν τη δυναμική του θεσμού. Πολλά από τα προβλήματα αυτά είχαν ήδη αναδειχθεί από τα πρώτα στάδια της λειτουργίας ενώ άλλα θέματα αναδείχθηκαν με πιο επιτακτικό τρόπο στην πορεία.

Για την κωδικοποίηση των προβλημάτων έχει αξιοποιηθεί πλούσιο υλικό στο οποίο αποτυπώνεται αναλυτικά η εξέλιξη του θεσμού από την ίδρυσή του έως σήμερα. Η καταγραφή και ανάδειξη των προβλημάτων των ΣΕΜ κρίνεται ως ιδιαίτερος σημαντική αφού δίνει στο σύνολο των εμπλεκόμενων τη δυνατότητα να αναστοχαστούν το ρόλο τους και το χαρακτήρα της εμπλοκής τους και να αναζητηθούν από κοινού λύσεις προκειμένου ο θεσμός των ΣΕΜ να ευδοκιμήσει. Η κωδικοποίηση των προβλημάτων υποστηρίζει τις προτάσεις πολιτικής που ακολουθούν και αφορούν μικρές ή μεγαλύτερες βελτιώσεις του θεσμικού και οργανωτικού πλαισίου αλλά και την υιοθέτηση πρακτικών από την πλευρά των κεντρικών μηχανισμών, των ΟΤΑ και των μελών των μεταναστευτικών κοινοτήτων οι οποίες εκτιμάται ότι είναι σε θέση να ενισχύσουν τη λειτουργία των ΣΕΜ.

3.1 Θεσμικά ζητήματα

Οι θεμελιώδεις αδυναμίες των ΣΕΜ προκύπτουν ως ένα μείγμα θεσμικών αστοχιών και εξωγενών παραγόντων που δυσχεραίνουν το πεδίο παρέμβασής τους και αποδυναμώνουν το ρόλο τους στο τοπικό επίπεδο. Η εμβέλεια των αποφάσεων και των ενεργειών που τις συνοδεύουν, οι δυνατότητες υποστήριξής τους από τους ΟΤΑ περιλαμβάνονται στον πυρήνα των προβλημάτων που παρουσιάζονται κωδικοποιημένα ακολούθως. Αλλά και επι-



μέρους προβλήματα που έχουν να κάνουν με την ευρύτερη λειτουργία της αυτοδιοίκησης, των σχετικά πρόσφατων αλλαγών που επέφερε το Σχέδιο Καλλικράτης στην αυτοδιοίκηση, υποδαυλίζουν δυσλειτουργίες και προβλήματα. Επιπλέον ζητήματα από το ευρύτερο κοινωνικό, οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον ασκούν την επίδρασή τους και συχνά φαίνεται να επηρεάζουν και τη λειτουργία θεσμών όπως τα ΣΕΜ.

3.1.1 Περιορισμοί που προκύπτουν από τον ευρύτερο ρόλο των ΟΤΑ

Είναι προφανές ότι θα πρέπει σε κάθε ζήτημα που αφορά τα ΣΕΜ να γίνεται αναφορά στα δεδομένα λειτουργίας και παρέμβασης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τα όρια και οι δυνατότητες που έχουν προκειμένου να οργανώνουν παρεμβάσεις στη χωρική μονάδα ευθύνης τους καθώς και να σχεδιάζουν και υλοποιούν πολιτικές ένταξης, εντάσσονται στην ευρύτερη στρατηγική των κεντρικών μηχανισμών και του κράτους. Βεβαίως είναι εξίσου σαφές ότι οι πολιτικές ένταξης έχουν αναφορά στο τοπικό επίπεδο και στις κοινότητες όπως αυτές οργανώνονται και λειτουργούν κατά τόπους.

Με κεντρικό άξονα την κεντρική πολιτική κοινωνικής προστασίας οι φορείς της αυτοδιοίκησης αναλαμβάνουν την υλοποίηση και λειτουργία επιμέρους παρεμβάσεων. Ο ρόλος των ΟΤΑ βρισκόταν σε φάση ανάπτυξης τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα καθιστώντας έτσι τη σημασία τους κεντρική στο φάσμα των ενταξιακών πολιτικών, ο ρόλος αυτός διατηρείται, παρότι η οικονομική κρίση έχει περιορίσει την εμβέλειά τους και ενδεχομένως έχει διαφοροποιήσει σε κάποιες περιπτώσεις την ιεράρχηση των στόχων τους [βλ.3.3.1].

Η παρέμβαση της αυτοδιοίκησης στην οργάνωση μηχανισμών ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών συνιστά ζητούμενο για τους ΟΤΑ στην επιδίωξή τους να διασφαλίσουν την κοινωνική συνοχή στο τοπικό επίπεδο. Ωστόσο η ανάληψη, από την πλευρά των φορέων της αυτοδιοίκησης, παρεμβάσεων με στόχο την κοινωνική ένταξη παραμένει να οργανώνεται σε ένα ασαφές πλαίσιο του οποίου οι αδυναμίες είναι σημαντικές και εντάσσονται σε μια συνολικά αναιμική παρέμβαση στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας από την πλευρά των επίσημων φορέων στην Ελλάδα. Στο τρέχον περιβάλλον της ύφεσης οι παρεμβάσεις των ΟΤΑ στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας είναι περισσότερο συγκυριακού χαρακτήρα ενώ λόγω των συνθηκών αλλά

και χρόνιων δυσλειτουργιών, υπάρχει σημαντική αδυναμία διατύπωσης στρατηγικών στόχων και πολιτικών.

Επιπλέον δεν φαίνεται να παρέχονται εγγυήσεις ομοιόμορφης εφαρμογής σε όλους τους ΟΤΑ αφού οι παρεμβάσεις που κάθε φορά υλοποιούνται δεν καθορίζονται αποκλειστικά από τις ανάγκες των επιμέρους κοινοτήτων αλλά εξαρτώνται από τις διοικητικές και διαχειριστικές δυνατότητες των δήμων και τέλος από τις πολιτικές επιλογές των δημοτικών αρχών οι οποίες θέτουν τις επιμέρους προτεραιότητες.

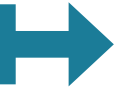
Από τα παραπάνω γίνεται σαφές ότι οι όποιες αποφάσεις των ΣΕΜ οφείλουν να λαμβάνονται σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο ανεξάρτητο συχνά από τις τοπικές πολιτικές. Ο περιορισμός αυτός έρχεται να προστεθεί στα προβλήματα που καταγράφονται και αφορούν ειδικότερα ζητήματα των ΣΕΜ, ωστόσο η αναφορά αυτή επισημαίνει την αφετηριακή θέση του θεσμού και τις εγγενείς αδυναμίες του.

3.1.2 Η έλλειψη αυτόνομων πόρων των ΣΕΜ

Οι σημαντικές αδυναμίες που καταγράφονται και οι περιορισμένες παρεμβάσεις που πιστώνονται στα ΣΕΜ αποδίδονται συχνά στην έλλειψη πόρων και αυτόνομου προϋπολογισμού. Από τα πρώτα στάδια της λειτουργίας τους η αδυναμία διαχείρισης του οποιουδήποτε ποσού αναφέρεται και αναδεικνύεται ως πρόβλημα και προβάλλεται ως κύρια αιτία της αναιμικής τους παρέμβασης στη ζωή των τοπικών κοινοτήτων.

Είναι προφανές ότι τα ΣΕΜ λόγω του συμβουλευτικού χαρακτήρα που έχουν δεν προβλέφθηκε από τον νομοθέτη να έχουν προϋπολογισμό. Οι δράσεις τους προβλέπεται να υποστηρίζονται από τους πόρους των ΟΤΑ και κατόπιν σχετικών αποφάσεων των Δημοτικών Συμβουλίων.

Ωστόσο η έλλειψη προϋπολογισμού φαίνεται ότι λειτουργεί προς την κατεύθυνση της υποβάθμισης της σημασίας των αποφάσεων που λαμβάνει το ΣΕΜ και συνολικά της απαξίωσης της λειτουργίας του. Βεβαίως θα πρέπει να επισημανθεί ότι σημαντικός αριθμός ενεργειών και επιτυχών παρεμβάσεων έχουν πραγματοποιηθεί υπό το δεδομένο θεσμικό πλαίσιο με την υλική υποστήριξη των δήμων. Ειδικότερα κατά τη διάρκεια του τρέχοντος έτους εντοπίζονται ορισμένα ενδιαφέροντα εκδηλώσεις/παρουσίες των ΣΕΜ ανά την Ελλάδα, κυρίως από ΣΕΜ μεγάλων δήμων όπου η αδυναμία αυτή καλύπτεται από τη συνδρομή του δήμου και των αποφάσεων του οικείου Δημοτικού Συμβουλίου.



Ένα αυτονομημένο κονδύλι στους δημοτικούς προϋπολογισμούς θα έλυνε κάποιες από τις υφιστάμενες δυσκολίες και θα αντιμετώπιζε πρακτικές αδυναμίες. Η πρόβλεψη για τη διαχείριση κάποιων μικρών ποσών θα εξυπηρετούσε την αντιμετώπιση μικρών πρακτικών ζητημάτων και θα ενίσχυε τα κίνητρα συμμετοχής και λειτουργίας του θεσμού.

Η απουσία αλλά και η αδυναμία παροχής επαρκών διοικητικών πόρων από την πλευρά των ΟΤΑ είναι επίσης πεδίο στο οποίο εντοπίζονται προβλήματα λειτουργίας. Η υποστελέχωση και η απουσία εξειδικευμένων στελεχών για τα ζητήματα της ένταξης και των παρεμβάσεων σχετικά με τις μεταναστευτικές ομάδες, εντείνουν τα προβλήματα λειτουργίας του θεσμού. Δεν αποτελούν ωστόσο αξεπέραστο εμπόδιο δεδομένου ότι στο δυσμενές αυτό περιβάλλον αναδεικνύονται λύσεις και διέξοδοι που δεν επιβαρύνουν τη λειτουργία των ΟΤΑ αλλά ταυτόχρονα εξυπηρετούν τις ανάγκες. Σήμερα τα προβλήματα που συνδέονται με την έλλειψη προσωπικού και διοικητικής κάλυψης των εργασιών και της λειτουργίας των ΣΕΜ, φαίνεται ότι στις περισσότερες των περιπτώσεων έχουν αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά με την υποστήριξη των δημοτικών αρχών αλλά και την προσφορά δημοτικών υπαλλήλων.

3.1.3 Περιορισμοί από τον συμβουλευτικό χαρακτήρα των ΣΕΜ

Ο ρόλος των ΣΕΜ είναι εκ του νόμου συμβουλευτικός και σύμφωνα με το ισχύον πλαίσιο λειτουργίας ο κυριότερος τρόπος παρέμβασης των ΣΕΜ είναι μέσω ψηφισμάτων. Συνεπώς οι συνεδριάσεις του καταλήγουν να περιορίζονται στην έκφραση γνώμης και στη διατύπωση προτάσεων προς το οικείο Δημοτικό Συμβούλιο. Η διάσταση αυτή είναι δυνατό να λειτουργεί σε κάποιες περιπτώσεις αποθαρρυντικά για τη συμμετοχή των δημοτικών συμβούλων αλλά και των εκπροσώπων των μεταναστευτικών ομάδων αφού η διαμεσολάβηση του Δημοτικού Συμβουλίου και των αποφάσεών του ενδέχεται να καθυστερεί αποφάσεις και δράσεις. Κυρίως όμως υπογραμμίζει την εξάρτηση του ΣΕΜ από το δημοτικό συμβούλιο και τους συσχετισμούς στο εσωτερικό του οι οποίοι ούτως ή άλλως, στις περισσότερες των περιπτώσεων αντανακλούν και στη σύνθεση του ΣΕΜ [βλ.3.2.1].

Ο συμβουλευτικός ρόλος των ΣΕΜ φαίνεται να είναι επαρκής για μεγάλο μέρος των συμβουλίων που έχουν συγκροτηθεί και λειτουργούν. Ωστόσο σε περιπτώσεις όπου τα Συμβούλια έχουν διανύσει μια πορεία στο



χρόνο και έχουν ταυτόχρονα υποστηριχθεί οι δράσεις τους από τους οικείους ΟΤΑ, έχουν ωριμάσει οι συνθήκες για να υπερβούν το περιορισμένο πεδίο αρμοδιότητας και να αποκτήσουν περισσότερο ενεργό ρόλο. Η εξέλιξη αυτή κρίνεται ότι θα μπορούσε να λειτουργήσει προς την κατεύθυνση της ευδοκίμησης των ενταξιακών πολιτικών στο τοπικό επίπεδο με πρωτοβουλίες που ως αφετηρία τους έχουν προτάσεις και υποδείξεις των ίδιων των ευάλωτων πληθυσμών.

3.1.4 Οι επιπτώσεις από τις αλλαγές στο καθεστώς νομιμότητας των μελών των μεταναστευτικών ομάδων

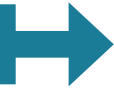
Η οικονομική ύφεση έχει σημαντικές επιπτώσεις στο καθεστώς νομιμότητας σημαντικού αριθμού μεταναστών καθώς και σημαντικές μετακινήσεις προς διαφορετικούς τόπους εγκατάστασης εντός και εκτός Ελλάδας, ενώ καταγράφονται και σημαντικές τάσεις παλιννόστησης. Η μη αναγνώριση καθεστώτος άνεργου μετανάστη πιέζει σε κινητικότητα τους μεταναστευτικούς πληθυσμούς τροφοδοτώντας με επιπλέον αβεβαιότητα τα σχετικά απογραφικά δεδομένα που τους αφορούν. Η δε εξέλιξη με το νόμο 3838/10 για την απονομή ιθαγένειας στα παιδιά των μεταναστών επιτείνει την αβεβαιότητα και ενισχύει, έστω οριακά, την κινητικότητά τους.

Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών αφορούν τους μόνιμα και νόμιμα εγκατεστημένους υπηκόους τρίτων χωρών, συνεπώς κάθε είδους κινητικότητα των μελών αυτών των ομάδων θέτει σε κίνδυνο το στόχο αλλά και τον ίδιο το χαρακτήρα του θεσμού σχετικά με την αντιπροσώπευση των μεταναστών.

Η επίλυση του ζητήματος αυτού αφορά την Πολιτεία και τις κεντρικές επιλογές, ωστόσο ανεξάρτητα από αυτό, οι επιπτώσεις τούτης της πραγματικότητας επιδρούν αρνητικά στη λειτουργία των ΣΕΜ και είναι σε θέση, κατά περίπτωση και περιοχή, να υπονομεύουν την εμπέδωση και τη δυναμική των παρεμβάσεών τους.

3.1.5 Καθολική εφαρμογή του θεσμού και εξαιρέσεις

Τόσο η έρευνα όσο και η απογραφή μέσω των micro-seminar που πραγματοποιήθηκε στο σύνολο των δήμων της χώρας, ανέδειξαν μια επιπλέον παράμετρο που αθροίζεται στην προβληματική αναφορικά με τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών. Αφορά στην καθολική υποχρέωση των ΟΤΑ να



συστήνουν ΣΕΜ. Από τις μέχρι σήμερα καταγραφές φαίνεται να υπάρχουν περιοχές όπου θα μπορούσε ο νομοθέτης να προβλέπει εξαιρέσεις ή ειδικές πρόνοιες ειδικά σε περιοχές όπου οι αγορές εργασίας χαρακτηρίζονται από έντονη περιοδικότητα ή σε εξαιρετικές περιπτώσεις όπου στον δήμο δεν εντοπίζονται μόνιμα εγκατεστημένοι μετανάστες.

Είναι προφανές ότι οι εξαιρετικές αυτές περιπτώσεις δεν μπορούν να αποτελούν μέσω παράκαμψης απρόθυμων να συγκροτήσουν ΣΕΜ δήμων. Ωστόσο με αυτό το ενδεχόμενο θα ήταν δυνατό να αποφευχθούν εικονικές συγκροτήσεις Συμβουλίων που όπως είναι αναμενόμενο δεν παράγουν έργο και υπονομεύουν κατά συνέπεια συνολικά την αξιοπιστία του θεσμού.

3.1.6 Επιπτώσεις από αστοχίες συνενώσεων των ΟΤΑ

Μια άλλη ενδιαφέρουσα παράμετρος της μορφής και της λειτουργίας της αυτοδιοίκησης την οποία φώτισε η έρευνα, είναι αυτή που σχετίζεται με τυχόν αστοχίες από τις συνενώσεις που προκάλεσε η εφαρμογή του Σχεδίου Καλλικράτης. Οι αλλαγές στον αυτοδιοικητικό χάρτη ούτως ή άλλως ήταν εξαιρετικά σημαντικές. Το Σχέδιο οδήγησε σε περιορισμό των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ σε 325 δήμους μέσω εθελοντικών ή αναγκαστικών συνενώσεων, κάτι που φαίνεται να έχει δημιουργήσει σε ορισμένες περιπτώσεις προβλήματα τα οποία αντανακλούν και στη συγκρότηση και λειτουργία των ΣΕΜ.

Τα προβλήματα αυτά, είτε είναι ουσιαστικά είτε οφείλονται σε τοπικούς ανταγωνισμούς και συγκρούσεις, αποτελούν εμπόδια στη λειτουργία των ΟΤΑ και προφανώς των ΣΕΜ. Η γενική εκτίμηση ωστόσο είναι ότι με την πάροδο του χρόνου και με την καθημερινή τριβή της λειτουργίας των ΟΤΑ θα αμβλυνθούν οι διαφορές και θα αναδειχθούν πρακτικές συνεργασίας. Συνεπώς τα σχετικά προβλήματα δεν κρίνονται ως καθοριστικά για τη λειτουργία των ΣΕΜ, παρότι ίσως συνεπάγονται σχετικές καθυστερήσεις.

3.2 Οργανωτικά ζητήματα

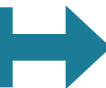
Στη δεύτερη ενότητα προβλημάτων λειτουργίας των ΣΕΜ κωδικοποιούνται ζητήματα που συνδέονται με το οργανωτικό περιβάλλον και αφορούν τόσο τον γενικό σχεδιασμό όσο και την καθημερινή λειτουργία του θεσμού. Οι μέθοδοι συγκρότησης των ΣΕΜ είναι αναμενόμενο να αποτελούν θεμελιώδες διαδικαστικό ζήτημα εκ του οποίου προκύπτει ένα ευρύ φάσμα ζητημάτων που προβληματίζουν τα στελέχη των ΟΤΑ και βεβαίως τους εκ-

προσώπων των μεταναστευτικών κοινοτήτων. Σχετικό με τη σύνθεση είναι και το ζήτημα της συχνότητας συμμετοχής στο όργανο τόσο των δημοτικών συμβούλων όσο και των υπόλοιπων μελών όπως οι εκπρόσωποι των μεταναστευτικών οργανώσεων και τα υπόλοιπα μέλη που συμπληρώνουν τη σύνθεση των ΣΕΜ. Ένα επιπλέον πεδίο ζητημάτων που προκύπτουν από τη λειτουργία των ΣΕΜ είναι οι σχέσεις μεταξύ των διαφορετικών Συμβουλίων που γειτνιάζουν γεωγραφικά αλλά και ευρύτερα στη χώρα. Η διασύνδεση και η δικτύωση μεταξύ τους κρίνεται ότι είναι σε θέση να μεταδώσει πρακτικές και ιδέες, ωστόσο και παρά τη στήριξη της από το Υπουργείο Εσωτερικών, τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και τις Δράσεις του ΕΤΕ φαίνεται ακόμη να εμφανίζει σχετική αδυναμία.

3.2.1 Η σύνθεση των συμβουλίων

Η πολυμορφία που παρουσιάζει ο θεσμός των ΣΕΜ ανά την Ελλάδα καθορίζεται και από τα πρόσωπα που τον στελεχώνουν. Η σύνθεση των ΣΕΜ καθορίζει όπως είναι άλλωστε αναμενόμενο, τη δυναμική του στο τοπικό επίπεδο και την προοπτική του ως μηχανισμού κοινωνικής ένταξης για άτομα και ομάδες του πληθυσμού που ενώ κατοικούν στα όρια της κοινότητας, απειλούνται με κοινωνικό αποκλεισμό και περιθωριοποίηση.

Όπως αναλύεται και ακολούθως ένα από τα προβλήματα που ανέδειξε η πρόσφατη εμπειρία σχετίζεται με το ευρύτερο πολιτικό περιβάλλον εντός του οποίου ο θεσμός των ΣΕΜ καλείται να λειτουργήσει. Ως προϊόν πολιτικών αποφάσεων και επιλογών στο τοπικό επίπεδο είναι αναμενόμενο να αποτυπώνει και τους αντίστοιχους συσχετισμούς ή στην καλύτερη περίπτωση να αποτελεί προϊόν τους. Αυτό αναφέρεται εδώ προκειμένου να τονιστεί η σημασία η διαδικασία ανάδειξης των μελών και συγκρότησης σε σώμα να υπηρετεί το στόχο της ύπαρξης του θεσμού και προκειμένου να αποφεύγεται η ευκαιρία να λειτουργήσει η διαδικασία αυτή ως πεδίο αντιπαράθεσης και συγκρούσεων οι οποίες μεταφέρονται και αντιστοιχούν στο ευρύτερο πολιτικό περιβάλλον της κοινότητας. Ειδικότερα το ήδη τρέχον προεκλογικό έτος ενδεχομένως συμπαρασύρει στην εκλογική αντιπαράθεση και τα ΣΕΜ. Βεβαίως τα ΣΕΜ είναι ένα συμβουλευτικό αλλά ταυτόχρονα πολιτικό σώμα και ο ζωντανός πολιτικός διάλογος είναι αναμενόμενο να κυριαρχεί, πόσο μάλλον και τα ζητήματα που πραγματεύεται είναι κατ' εξοχήν πολιτικά.



Εξειδικεύοντας τα ζητήματα, ως κεντρικό αναδεικνύεται το γεγονός ότι το πλήθος των μελών των ΣΕΜ δεν φαίνεται να ανταποκρίνεται στο μέγεθος του δήμου που το ΣΕΜ αναφέρεται ούτε να αντιστοιχεί στα μέλη των μεταναστευτικών ομάδων που κατοικούν στη χωρική μονάδα του δήμου. Στις περισσότερες των περιπτώσεων το πλήθος των μελών του οργάνου φαίνεται να εξυπηρετεί διαφορετικές ανάγκες και εσωτερικές του Δημοτικού Συμβουλίου ισορροπίες και να μην κατοχυρώνει την κάλυψη του συνόλου των επιμέρους μεταναστευτικών ομάδων που κατοικούν στην περιοχή.

Επιπλέον, οι μεταναστευτικές κοινότητες που απαρτίζουν τις τοπικές κοινωνίες δεν μοιάζει να εμφανίζουν ομοιόμορφες συμπεριφορές και αντίστοιχη προθυμία για συμμετοχή στη συγκεκριμένη διαδικασία. Οι διαδικασίες για την ανάδειξη των μελών των ΣΕΜ, βάση του κανονισμού που έχει ο κάθε Δήμος, συχνά αποτελούν πεδίο αντιπαράθεσης για δημοτικές παρατάξεις, συλλόγους μεταναστευτικών κοινοτήτων αλλά και ΜΚΟ. Όπως η έως σήμερα εμπειρία βεβαιώνει η δυνατότητα καθολικής εκλογής για τα μέλη των μεταναστευτικών κοινοτήτων έχει σημαντικά πρακτικά προβλήματα και δεν ακολουθείται. Όπως είναι αναμενόμενο η επιλογή και διορισμός των μελών των ΣΕΜ γεννά μια σχετική ή περισσότερο έντονη αμφισβήτηση η οποία δεν μπορεί παρά να λειτουργεί σε βάρος της αξιοπιστίας του ΣΕΜ.

Η λειτουργία ενεργών μεταναστευτικών κοινοτήτων είναι ένα στοιχείο το οποίο φαίνεται να επηρεάζει τη σύνθεση των ΣΕΜ. Οι περισσότεροι δραστήριες κοινότητες δεν συνεπάγεται ότι είναι και οι πολυπληθέστερες. Μεγάλες κοινότητες εγκατεστημένες στον ιστό κυρίως των πόλεων, παραμένουν σχετικά αδιάφορες για συμμετοχή στα κοινά και αποφεύγουν να οργανωθούν σε συλλογικότητες. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να υπάρχουν αδύναμες οργανώσεις, συγκριτικά με τα μεγέθη του πληθυσμού που καλούνται να εκπροσωπήσουν. Αυτές συμμετέχουν στα ΣΕΜ αλλά με δυσκολία φαίνεται να αποτελούν αποτελεσματικούς διαύλους επικοινωνίας με τα μέλη τους και ακόμα περισσότερο με τις κοινότητές τους. Το ερώτημα της πολιτικής έκφρασης αποτελεί και στοιχείο της διαδικασίας της ένταξης και ζητούμενο της λειτουργίας των ΣΕΜ. Ως τέτοιο θα πρέπει να αναγνωσθεί ως χαρακτηριστικό της ανωριμότητας του θεσμού και να εκφραστεί η εκτίμηση ότι σταδιακά θα πάψει να αποτελεί πρόβλημα αφού ο θεσμός κατορθώσει σταδιακά να εμπεδωθεί και στις συνειδήσεις των μελών των μεταναστευτικών ομάδων ως πεδίο ελεύθερης έκφρασης των θέσεών τους.



Πρακτική αδυναμία που λειτούργησε ανασταλτικά στην επιτυχία των ΣΕΜ έως σήμερα είναι η διάρκεια της πρώτης θητείας η οποία στις περισσότερες των περιπτώσεων ακολούθησε αυτή των μελών της οικονομικής επιτροπής, ήταν δηλαδή μικρότερη από διετής. Καθώς η ανανέωση της θητείας των μελών των ΣΕΜ ή ακόμα και η αντικατάσταση των μελών από νέα συνέπεσε με μια σειρά πολιτικών εξελίξεων με αρνητική επίδραση στην προσέγγιση του μεταναστευτικού, ο θεσμός δέχθηκε ένα πρόσθετο πλήγμα, καθώς οι δημοτικές αρχές φάνηκαν απρόθυμες να στηρίξουν το θεσμό θεωρώντας ότι κάτι τέτοιο θα συνεπάγονται υψηλό πολιτικό κόστος και ως εκ τούτου υιοθέτησαν μια επιφυλακτική αν όχι αρνητική στάση αναφορικά με την προώθηση και την ανάδειξη των σχετικών ζητημάτων. Το στοιχείο αυτό αναδεικνύει και ένα παράδοξο, καθώς η επιφυλακτικότητα στήριξης του θεσμού έρχεται σε αντιδιαστολή με το έντονο ενδιαφέρον που εκδηλώνεται σε πρωτοβουλίες/ δράσεις/ εκδηλώσεις που προσεγγίζουν ζητήματα που άπτονται της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών, όπως αυτό αποτυπώνεται τόσο από τη συμμετοχή όχι μόνο μεταναστών αλλά και Ελλήνων σε αυτές όσο και από τον αριθμό των σχετικών δράσεων και εκδηλώσεων που έχουν πραγματοποιηθεί κατά τη διάρκεια του τελευταίου έτους.

Μια άλλη σημαντική παράμετρος, στοιχεία της οποίας αναφέρονται και παραπάνω για το σύνολο του μεταναστευτικού πληθυσμού, είναι αυτή της μετακίνησης/αποχώρησης δυναμικών στοιχείων των επιμέρους κοινοτήτων. Οι αποχωρήσεις αυτές και οι δυσκολίες αντικατάστασης οδήγησαν αρκετά ΣΕΜ σε προβληματικές συνθέσεις και συχνά σε αδυναμία εξασφάλισης της απαιτούμενης απαρτίας με πρακτικό αποτέλεσμα την αναστολή της λειτουργίας τους.

Αναπάντεχη διαπίστωση υπήρξε η συγκρότηση Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών χωρίς την παρουσία εκπροσώπων ή και εκπροσώπου από τις μεταναστευτικές κοινότητες. Η πρακτική αυτή απαξίωση του θεσμού προϋδεάζει σχετικά με την επιλογή της πολιτικής ηγεσίας των δήμων να συγκροτήσει τυπικά το Συμβούλιο ενώ δεν αναμένεται η απαραίτητη πολιτική υποστήριξη [βλ. 3.3.1].

3.2.2 Η συμμετοχή και η συχνότητα συνεδριάσεων των ΣΕΜ

Όπως και παραπάνω αναφέρθηκε, η συμμετοχή των μεταναστευτικών ομάδων στις διαδικασίες συγκρότησης και λειτουργίας των ΣΕΜ δεν είναι δεδομένη. Οι σχετικές προσκλήσεις από τους ΟΤΑ δεν φαίνεται να πείθουν πάντοτε τους εκπροσώπους οργανώσεων και πολύ σπανιότερα το σύνολο των μελών



των κοινοτήτων. Συνέπεια αυτού είναι η εξ αρχής προβληματική λειτουργία του θεσμού αφού η αντιπροσωπευτικότητα της σύνθεσής τους αναφορικά με τις μεταναστευτικές ομάδες είναι τουλάχιστον αδύναμη. Ωστόσο αυτό παρότι εντάσσεται στα προβλήματα λειτουργίας θα μπορούσε μερικώς να αιτιολογηθεί λόγω του βαθμού ωρίμανσης του θεσμού και αναμένεται να ξεπεραστεί παράλληλα με την παραγωγή αποτελεσμάτων από τη λειτουργία του.

Την ίδια στιγμή εντοπίζεται αντίστοιχο έλλειμμα ενδιαφέροντος από τμήμα του πολιτικού προσωπικού με συστηματικές απουσίες από τις συνεδριάσεις του οργάνου. Αυτό σε ένα βαθμό εκτιμάται ότι εκφράζει γενικευμένη απουσία πολιτικής υποστήριξης για την ανάπτυξη του θεσμού ενώ δεν αποκλείεται να συνδέεται και με την απόφαση του ΣτΕ σχετικά με το νόμο 3838/10 και ειδικά με τη μη συμμετοχή των μεταναστών στις τοπικές εκλογές.

Από τα παραπάνω προκύπτει ακόμη ένα πρόβλημα λειτουργίας του ΣΕΜ που καταγράφηκε τόσο από την ποιοτική έρευνα όσο και από την απογραφή της λειτουργίας των ΣΕΜ ανά την Ελλάδα. Αυτό είναι η συχνότητα των συνεδριάσεων και η διαφαινόμενη σταδιακή αραίωση τους που αποτελεί ένδειξη κόπωσης των μελών του.

3.2.3 Η επικοινωνία και η δικτύωση των ΣΕΜ

Η αναφορά του ζητήματος της επικοινωνίας και της δικτύωσης στο σημείο αυτό έχει στόχο την επισήμανση της σημασίας τους στην ανάπτυξη των ΣΕΜ και στην εμπέδωσή τους στη λειτουργία των ΟΤΑ. Κρίνεται ότι η ανταλλαγή εμπειριών και πρακτικών μεταξύ των Συμβουλίων συνιστά σημαντικό πόρο για την ανάπτυξή τους και την καλύτερη παρέμβασή τους στη ζωή της κοινότητας.

Έως σήμερα έχουν καταβληθεί σημαντικές προσπάθειες, κυρίως μέσω των Δράσεων του ΕΤΕ, για την οργάνωση δικτύων επικοινωνίας και αμοιβαίας μάθησης μεταξύ των ΣΕΜ της χώρας καθώς και με αντίστοιχους θεσμούς από τον ευρύτερο ευρωπαϊκό χώρο. Τα δίκτυα αυτά φαίνεται ότι χρειάζονται περαιτέρω υποβοήθηση δεδομένου ότι τόσο η ανάπτυξη τέτοιου τύπου συνεργασιών απαιτεί βάθος χρόνου όσο και λόγω της ίδιας της αστάθειας του θεσμού των ΣΕΜ ο οποίος βρίσκεται ακόμη σε φάση ωρίμανσης.

Η έννοια της δικτύωσης είναι επομένως πολυδιάστατη και αφορά διαφορετικά σχήματα δικτύωσης όπως μεταξύ των ΣΕΜ ή και λοιπών φορέων και

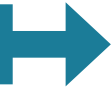
θεσμών που λειτουργούν στη χώρας μας και έχουν ως αντικείμενο την προώθηση της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών όσο και τη δικτύωση με ΣΕΜ ή παρόμοιους θεσμούς που λειτουργούν στο εξωτερικό. Αν και η υλοποίηση κοινών δράσεων και συνεργιών τουλάχιστον με ΣΕΜ ή λοιπούς φορείς του εξωτερικού μοιάζει να είναι κάτι αρκετά φιλόδοξο στην παρούσα φάση, εντούτοις η δικτύωση με λοιπούς οργανισμούς του εξωτερικού δίνει την ευκαιρία έκθεσης στις πρακτικές άλλων χωρών πολλές από τις οποίες μπορούν να υλοποιηθούν με ιδιαίτερη ευκολία και χωρίς οικονομική επιβάρυνση των δήμων. Με τον τρόπο αυτό αναδεικνύεται ταυτόχρονα ότι οι δράσεις για την ένταξη δεν απαιτούν πάντοτε την ύπαρξη προϋπολογισμού. Επιπλέον ιδιαίτερα ενθαρρυντική είναι η διαπίστωση της επιδιώξης συνεργασιών με άλλους φορείς, είτε δημοτικούς είτε με ΜΚΟ, στοιχείο που αυξάνει την ορατότητα του θεσμού των ΣΕΜ και ενισχύει τη συμβολή του. Αποτελεί δε μια ιδιαίτερα ευχάριστη έκπληξη στο βαθμό που στην Ελλάδα δεν υπάρχει μια παγιωμένη κουλτούρα συνεργασιών μεταξύ διαφορετικών οργανισμών.

Το κεντρικό εμπόδιο στην ανάπτυξη δικτύων είναι η έλλειψη σχετικής τεχνογνωσίας σε κάθε δήμο ώστε να κατορθώσει να επωφεληθεί από αυτή. Το έλλειμμα αυτό καλύπτεται έως σήμερα από τους πόρους και τις δράσεις του ΕΤΕ, ωστόσο τα ευρήματα της έρευνας αναδεικνύουν ότι στις περισσότερες περιπτώσεων ακόμη δεν έχουν ωριμάσει οι συνθήκες ώστε το έργο της δικτύωσης να αποτελέσει αυτόνομη δραστηριότητα των ίδιων των Συμβουλίων.

3.3 Γενικά ζητήματα

Η τρίτη ενότητα ολοκληρώνει το δεύτερο κεφάλαιο και θίγει προβλήματα του ευρύτερου περιβάλλοντος των οποίων ωστόσο οι επιπτώσεις απολήγουν στη λειτουργία των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών. Ο θεσμός των ΣΕΜ έχοντας και πολιτικό χαρακτήρα για να διασφαλίσει την επιβίωσή του θα πρέπει να συνοδεύεται από την απαιτούμενη πολιτική στήριξη τόσο από τους κεντρικούς μηχανισμούς και το κράτος, όσο και κυρίως από τις δυνάμεις της αυτοδιοίκησης. Σε διαφορετική περίπτωση είναι καταδικασμένος σε σταδιακό μαρασμό και απαξίωση. Η υποστήριξη αυτή δεν έχει εξασφαλιστεί από το σύνολο των εμπλεκόμενων και ενώ υπάρχει σημαντική στήριξη από την πλευρά του κράτους, στο επίπεδο των ΟΤΑ συχνά παραμένει ζητούμενο.

Επίσης, όπως και παραπάνω αναφέρθηκε, οι οικονομικές και πολιτικές συνθήκες δεν μπορούν παρά να επηρεάζουν τόσο τη λειτουργία των ΟΤΑ



και κατ' επέκταση τα ΣΕΜ ενώ ταυτόχρονα μεταβάλλουν δραματικά τον χώρο της εργασίας αλλά και την καθημερινή ζωή της κοινότητας.

Θίγεται ακόμη το ζήτημα της ενημέρωσης και των ολοκληρωμένων γνώσεων των ίδιων των αιρετών αναφορικά με τα γενικά ζητήματα της μετανάστευσης και της μεταναστευτικής πολιτικής καθώς και τα ειδικά που αφορούν τα ΣΕΜ και τις πολιτικές κοινωνικής ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών στο τοπικό επίπεδο.

3.3.1 Η αναγκαιότητα πολιτικής υποστήριξης

Η πολιτική υποστήριξη του θεσμού είναι προφανώς προαπαιτούμενο της δημιουργίας αλλά και της εμπέδωσής του στη λειτουργία της αυτοδιοίκησης. Αυτό συνεπάγεται προφανώς τη συνεργασία κεντρικών και τοπικών φορέων και μηχανισμών προκειμένου τα ΣΕΜ να ευδοκιμήσουν και να συμβάλουν στις ενταξιακές πολιτικές στο τοπικό επίπεδο.

Η συγκρότηση των ΣΕΜ, όπως άλλωστε καταδεικνύει και η έρευνα, δεν αποτέλεσε ζήτημα πρώτης προτεραιότητας για τις δημοτικές αρχές και τα Δημοτικά Συμβούλια. Η συνολική εικόνα της συγκρότησης και λειτουργίας των ΣΕΜ ανά την Ελλάδα δεν φαίνεται να αντιστοιχεί στη σημασία που μπορούν να διαδραματίσουν στην ένταξη των μεταναστών. Η υποβάθμιση των ΣΕΜ συνδέεται και με την απροθυμία της πολιτείας να συνδέσει τις καθυστερήσεις συγκρότησης με κυρώσεις και περιορισμούς προς τους ΟΤΑ, σε αναντιστοιχία με άλλες λειτουργίες που έχουν αναλάβει στο πλαίσιο των αλλαγών του Καλλικράτη. Συνδυαστικά η πρώτη περίοδος της λειτουργίας των ΣΕΜ και παρά την αισιοδοξία που συνόδευε την θεσμοθέτησή τους φανερώνει μια σχετική υποτίμηση της προστιθέμενης αξίας τους στο πεδίο της κοινωνικής συνοχής από σημαντικό τμήμα των εμπλεκόμενων παραγόντων.

Επιπλέον, η τρέχουσα περίοδος ανέδειξε ακόμη μια αδυναμία των ΣΕΜ και η οποία συνδέεται με την αναιμική παρουσία τους έως σήμερα και ενδεχομένως θα ευθύνεται και δυσλειτουργίες στο εγγύς μέλλον. Η ολοκλήρωση της πρώτης θητείας των ΣΕΜ με τη λήξη του 2012 σε μεγάλο τμήμα των δήμων δεν οδήγησε σε άμεση επανασυγκρότηση των οργάνων. Μόλις λίγο πριν τη λήξη του εξαμήνου συγκροτούνται τα ΣΕΜ για μια βραχύβια θητεία η οποία θα έχει ολοκληρωθεί έως τον ερχόμενο Μάιο που είναι προγραμματισμένες οι αυτοδιοικητικές εκλογές. Σε περιπτώσεις ΟΤΑ που είχαν δυσκολευτεί και καθυστερήσει να συγκροτήσουν τα Συμ-

βούλια η προηγούμενη θητεία ήταν αντιστοίχως σύντομη. Η συγκυρία της πρώτης εφαρμογής του θεσμού τον έχει επιβαρύνει σχετικά με μια σειρά από διαδικαστικές δυσκολίες οι οποίες αναμενόμενο είναι να επιδρούν στην ποιότητα της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας του θεσμού και συχνά να υπονομεύουν και την προοπτική του.

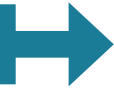
Μια ακόμη ενδιαφέρουσα παράμετρος είναι αυτή που συνδέεται με τη συμμετοχή της νέας γενιάς στις πολιτικές διεργασίες και ειδικά στα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών. Όπως προκύπτει από την έρευνα, οι εξελίξεις στο νόμο για την ιθαγένεια όπως προκύπτουν από τις αποφάσεις του ΣτΕ έχουν επηρεάσει τους μετανάστες και ιδιαίτερα τη δεύτερη γενιά, αποθαρρύνοντάς τους από το να συμμετάσχουν στα ΣΕΜ.

Η πολιτική βούληση για τη στήριξη του θεσμού είναι αναγκαία συνθήκη για την επιβίωση του θεσμού στα πρώτα του βήματα τα οποία επιπλέον πραγματοποιούνται σε ένα εξαιρετικά δύσβατο πολιτικό περιβάλλον. Ωστόσο η σημασία των ΣΕΜ και οι δυνατότητες που έχουν να υποστηρίξουν ουσιαστικά τις ενταξιακές πολιτικές στο τοπικό επίπεδο ενισχύοντας τους δεσμούς της κοινότητας θα πρέπει να αποτελέσει το κίνητρο του συνόλου των εμπλεκομένων μερών προκειμένου να παράσχουν την πολιτική υποστήριξη και τις απαραίτητες προϋποθέσεις επιβίωσης και ανάπτυξης του θεσμού.

3.3.2 Επιπτώσεις από την οικονομική συγκυρία

Η οικονομική συγκυρία επιδρά όπως είδαμε και παραπάνω στη άμεσα στη λειτουργία των ΣΕΜ γεννώντας προβλήματα και αδυναμίες. Εκτός των άμεσων επιπτώσεων που συνδέονται με τις μετακινήσεις των μεταναστών εντός και εκτός της χώρας, υπάρχουν ικανές ενδείξεις που στοιχειοθετούν τη ραγδαία υποβάθμιση συνολικά των ζητημάτων των μεταναστών από την πολιτική ατζέντα των ΟΤΑ. Η ύφεση τροφοδοτεί στο πολιτικό και κοινωνικό περιβάλλον με αισθήματα ξενοφοβίας και υποβοηθά μια σταδιακή μετατόπιση από επιλογές του πρόσφατου παρελθόντος, αποθαρρύνει το πολιτικό προσωπικό των ΟΤΑ από ενέργειες που θα εξυπηρετούσαν την ένταξη των μεταναστών ενώ διαφαίνεται ένας σημαντικός επαναπροσδιορισμός των προτεραιοτήτων τους.

Αναλυτικότερα η άνοδος των φαινομένων ρατσισμού και ξενοφοβίας, τα οποία και συνδέονται ως ένα βαθμό με την εμφάνιση της κρίσης. Οι δραματικές επιπτώσεις της κρίσης στο επίπεδο διαβίωσης των Ελλήνων και η έκδηλη αγωνία για τις μελλοντικές προοπτικές «έθρεψαν» και πολλαπλα-



οίασαν τους μύθους σχετικά με τους μετανάστες, ενισχύοντας με τον τρόπο αυτό την άνοδο των φαινομένων ρατσισμού και ξενοφοβίας. Την ίδια στιγμή, η απαξίωση των πολιτικών κομμάτων που κυριάρχησαν στην πολιτική σκηνή την περίοδο μετά την μεταπολίτευση και η θεώρησή τους (κυρίως των κομμάτων εξουσίας) ως κατεξοχήν υπεύθυνων για την τρέχουσα κρίση έστρεψαν σημαντική μερίδα της κοινής γνώμης στην αναζήτηση άλλων σχημάτων που θεωρούν ότι μπορούν να τους εκφράσουν, ορισμένα από τα οποία ωστόσο καλλιεργούν και προωθούν μια καθαρά ξενοφοβική στάση.

3.3.3 Γνωσιακές αδυναμίες των εμπλεκόμενων στα ΣΕΜ

Ένας επιπλέον πόλος που τροφοδοτεί προβλήματα στη λειτουργία των ΣΕΜ είναι η αδυναμία υιοθέτησης μιας κοινής βάσης εννοιών που αφορούν τα ζητήματα της εγκατάστασης και εργασίας μελών μεταναστευτικών ομάδων και των πολιτικών της ένταξης. Οι διαφορετικές πολιτικές αφετηρίες και προσεγγίσεις προφανώς θα πρέπει να εμπεριέχονται σε μια τέτοια διαδικασία οροθέτησης, ωστόσο θα ήταν προς όφελος των ενταξιακών πολιτικών να αναπτύσσεται σταδιακά μια κοινή βάση εννοιών αναφορικά με τα ζητήματα της μεταναστευτικής πολιτικής, των επιμέρους ομάδων και των πολιτισμικών τους χαρακτηριστικών, των ενταξιακών διαδικασιών κλπ.

Μια εκδοχή αυτής της αδυναμίας είναι η αντιμετώπιση από μέρους των επίσημων φορέων, των μεταναστευτικών ομάδων ως ενιαίου χώρου, χωρίς διακρίσεις και διαφορές στοιχείο που προφανώς έχει σημαντικές επιπτώσεις στο σχεδιασμό και την οργάνωση ενταξιακών πολιτικών.

Στα ελλείμματα γνώσεων σημαντικά εντοπίζονται στο φάσμα των παραγόντων που εμπλέκονται στα ΣΕΜ, στοιχείο που δημιουργεί εύλογα ερωτήματα για την ίδια την ορθή λειτουργία του θεσμού. Είναι ιδιαίτερα ανησυχητική η διαπίστωση άγνοιας(είτε σύγχυσης) εκ μέρους αιρετών αναφορικά με τη συμμετοχή των αλλοδαπών στο ΣΕΜ. Σε σχέση ειδικότερα με το τελευταίο διαπιστώθηκαν περιπτώσεις ΣΕΜ στα οποία μετέχουν Βούλγαροι και Ρουμάνοι οι οποίοι δεν αποτελούν υπηκόους τρίτων χωρών μετά την ένταξη το 2007 των δυο αυτών χωρών στην ΕΕ. Κατά την έρευνα πρόεδροι ΣΕΜ αναφέρθηκαν στην παρουσία Βούλγαρων και Ρουμάνων στα Συμβούλια του Δήμου τους θέλοντας με τον τρόπο αυτό να δείξουν την παρουσία μεταναστών σε αυτά, αγνοώντας ωστόσο την ίδια στιγμή ότι οι συγκεκριμένοι δεν είναι υπήκοοι τρίτων χωρών.

Ακόμα αντίστοιχα ελλείμματα γνώσεων αφορούν τον ίδιο τον θεσμό και ειδικά για τις αρμοδιότητες ή τις δυνατότητές του. 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 πολύ εύκολα να μετατραπούν όχι μόνο σε καχυποψία απέναντι στο θεσμό, αλλά και σε πλήρη απαξίωση, ιδιαίτερα σε περιοχές με έντονα προβλήματα ως αποτέλεσμα της συγκέντρωσης σημαντικού αριθμού μεταναστών. Την ίδια στιγμή, η επισήμανση αυτή οφείλουμε να αναδείξουμε το σημαντικό έργο που έχει επιτελεστεί στη διάρκεια των τελευταίων ετών (από τη σύσταση του θεσμού μέχρι σήμερα) μέσω των δράσεων παροχής τεχνικής στήριξης του θεσμού που χρηματοδοτήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών και να διατυπώσουμε παράλληλα την ανάγκη περαιτέρω ενίσχυσης της προσπάθειας αυτής

Είναι αναμενόμενο αντίστοιχα ελλείμματα να υπάρχουν και αναφορικά με την ίδια την ύπαρξη Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών από τα ίδια τα μέλη της κοινότητας, πολύ δε περισσότερο για το ρόλο και τη σημασία τους στην κοινωνική συνοχή. Η αύξηση της ορατότητας του θεσμού και της γνώσης για τη λειτουργία του και της δράσεις που υλοποιούνται από τα ΣΕΜ κρίνεται 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 εδώ ακριβώς 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. Ωστόσο έως σήμερα στις περισσότερες περιπτώσεις, η ενημέρωση περιορίστηκε σε μια απλή «πρόσκληση» χωρίς να καθορίζεται το περιεχόμενο ή να δίνονται περισσότερες πληροφορίες για την κινητοποίηση των μεταναστευτικών κοινοτήτων. Στο πλαίσιο αυτό πρωτοβουλίες για την τεχνική στήριξη του θεσμού –όπως αναλύονται παρακάτω– διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο για την ενδυνάμωσή του.



4. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ ΤΩΝ ΣΕΜ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΜΠΕΔΩΣΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

Τα δεδομένα που συγκεντρώθηκαν στο πλαίσιο του έργου και σε συνδυασμό με τα συμπεράσματα της ποιοτικής έρευνας τροφοδοτούν την ακόλουθη δέσμη προτάσεων πολιτικής προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα λειτουργίας των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών και να προταθούν μέθοδοι και πρακτικές υπέρβασης των εμποδίων που αντιμετωπίζουν στο έργο τους. Ωστόσο είναι σημαντικό να επισημάνουμε ότι η ύπαρξη «αδυναμιών» είναι κατανοητή για ένα νεοσύστατο θεσμό, ο οποίος ταυτόχρονα κλήθηκε να δώσει τα πρώτα δείγματα γραφής σε ένα ραγδαία μεταβαλλόμενο περιβάλλον στο οποίο τα ζητήματα που άπτονται της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών αντιμετωπίστηκαν με επιφυλακτικότητα ή/και με αρνητισμό πλην ελαχίστων εξαιρέσεων.

Οι προτάσεις που διατυπώνονται είναι σε άμεση σύνδεση με τα αποτελέσματα της έρευνας και στο βαθμό αυτό δεν συνιστούν γενικόλογες παρατηρήσεις που διατυπώνονται χωρίς να λαμβάνουν υπόψη τόσο το υφιστάμενο πλαίσιο λειτουργίας των ΣΕΜ όσο και τις ευρύτερες κοινωνικο-οικονομικές και πολιτικές εξελίξεις. Άλλωστε οι επιτυχίες έρχονται μέσα από τις αποτυχίες και τα διδάγματα που αντλούμε από αυτές, καθώς και από τη μεθοδική εργασία και την προσήλωση στους στόχους. Υπό το πρίσμα αυτό, ο θεσμός των ΣΕΜ οφείλει να γίνει αντιληπτός ως ένας θεσμός που βρίσκεται σε διαδικασία ωρίμανσης. Η παρούσα έκθεση σε συνδυασμό με τις λοιπές δράσεις που έχουν αναπτυχθεί στη διάρκεια των τελευταίων ετών μέσω των δράσεων του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών συνιστούν και πρέπει να γίνουν κατανοητές ως τμήμα της ευρύτερης προσπάθειας για την ουσιαστική στήριξη του θεσμού και την καταπολέμηση των «παιδικών» του ασθενειών.

Αξίζει τέλος να επισημανθεί ότι οι προτάσεις έχουν διατυπωθεί υπό τη μορφή σημείων προς διευκόλυνση των ενδιαφερόμενων, αλλά και με βάση τον αποδέκτη (Κεντρική Διοίκηση, Δήμος, ΣΕΜ) σε μια προσπάθεια ενίσχυσης της χρηστικότητας των αποτελεσμάτων της παρούσας έκθεσης. Οι προτάσεις που ακολουθούν έχουν διατυπωθεί με γνώμονα την κάλυψη των αναγκών των ΣΕΜ όπως αυτές κωδικοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια



του έργου. Για την βελτίωση της χρηστικότητας του ακόλουθου καταλόγου κάποιες από τις προτάσεις που είναι κοινές προς τους διαφορετικούς αποδέκτες επαναλαμβάνονται ενώ δίνεται έμφαση κάθε φορά στο ρόλο και τη συμβολή καθενός εξ αυτών.

4.1 Προτάσεις προς την Κεντρική Διοίκηση και το Κράτος

Ο χαρακτήρας και ο ρόλος των ΣΕΜ καθορίζεται ως προς το κανονιστικό του υπόβαθρο από την κυβέρνηση και τους κεντρικούς μηχανισμούς. Η διαπίστωση αυτή καθιστά τον κεντρικό σχεδιασμό αποφασιστικό στοιχείο για την περαιτέρω εξέλιξη του θεσμού. Η στήριξη των ΣΕΜ είναι σε μεγάλο βαθμό κεντρική επιλογή, στην οποία καλείται η αυτοδιοίκηση να συμβάλει και να καθορίσει την τελική μορφή και την επιτυχία του θεσμού.

Για την υποστήριξη του θεσμού παρουσιάζονται ακολούθως δέσμες προτάσεων που κρίνεται ότι απαντούν σε γενικά και ειδικά προβλήματα λειτουργίας. Η πρώτη δέσμη προτάσεων έχει χαρακτήρα οργανωτικό και αφορά γενικές πολιτικές κατευθύνσεις που προϋποθέτουν κεντρικές επιλογές, συνοψίζονται στα ακόλουθα:

- ✓ δημιουργία σταθερού δικτύου καταγραφής των υφιστάμενων ΣΕΜ και των δράσεων που έχουν υλοποιήσει στη διάρκεια των τελευταίων ετών καθώς και των Δήμων χωρίς ΣΕΜ, η δράση αυτή θα μπορούσε να λειτουργήσει στο επίπεδο της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και να ανατεθεί στις υφιστάμενες υπηρεσίες υπό τη μορφή συγκεκριμένης και πάγιας διαδικασίας
- ✓ χρονοδιάγραμμα από πλευράς πολιτείας για τη σύσταση ΣΕΜ στους Δήμους που δεν έχουν, με πρόβλεψη για τυχόν κυρώσεις σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, όπως συμβαίνει ήδη με άλλες λειτουργίες των ΟΤΑ οι οποίες προβλέπονται στο Σχέδιο Καλλικράτης
- ✓ πανελλαδικές στοχευμένες δράσεις ενημέρωσης για τη λειτουργία και τον ρόλο των ΣΕΜ με έμφαση στα πολλαπλά οφέλη που μπορούν να διαδραματίζουν αναφορικά με το στόχο της κοινωνικής συνοχής
- ✓ παροχή γενικής αλλά και στοχευμένης τεχνικής στήριξης στα ΣΕΜ και στους Δήμους για τη συγκρότηση, λειτουργία και τεκμηρίωση της δράσης τους
- ✓ οργάνωση σεμιναρίων για τους αιρετούς με αντικείμενο το θεσμό και το ρόλο των ΣΕΜ



Σημαντικό μέρος των παραπάνω είναι δυνατό να υλοποιηθεί μέσω της χρήσης του διαδικτύου και των διαθέσιμων ηλεκτρονικών μέσων όπως η πλατφόρμα τηλεκαπαίδευσης η οποία παρήχθη στο πλαίσιο του παρόντος έργου και είναι ήδη κτήμα της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας.

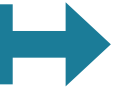
Ειδικότερα για τα ζητήματα της συγκρότησης των κατά τόπους ΣΕΜ με πρόνοιες για τις περιπτώσεις που φαίνεται να εντοπίζονται ειδικά προβλήματα και δυσκολίες προτείνονται τα ακόλουθα:

- ✓ ανάδειξη των πολλαπλασιαστικών ωφελειών από την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής ως αποτέλεσμα της ένταξης των μεταναστών
- ✓ ανάληψη δράσεων για την εμπέδωση του ζητήματος της ένταξης ως ζήτημα γενικού και όχι παραταξιακού ενδιαφέροντος
- ✓ εκστρατείες ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης για το θεσμό των ΣΕΜ και ανάδειξη της συμβολής και του ρόλου των ΣΕΜ προς κάμψη τυχόν αντιδράσεων
- ✓ διερεύνηση του βαθμού στον οποίο η θητεία των ΣΕΜ θα ακολουθεί αυτή του Δημοτικού Συμβουλίου προκειμένου με τον τρόπο αυτό να αποφευχθούν συχνές αλλαγές στη σύνθεση
- ✓ διατύπωση εναλλακτικών επιλογών για δήμους με μικρό αριθμό μεταναστών

Προκειμένου να εξυπηρετηθούν τα παραπάνω απαιτείται συνεργασία των κεντρικών μηχανισμών με τους εκπροσώπους των ΟΤΑ καθώς και εξειδικευμένων επιστημόνων και στελεχών της δημόσιας διοίκησης στα επίμους ζητήματα της συλλογικής εκπροσώπησης, της μετανάστευσης και προφανώς των ενταξιακών διαδικασιών και πολιτικών.

Η εμπειρία από την έως τώρα λειτουργία του θεσμού, αναδεικνύει παράλληλα και μια σειρά από θέματα που σχετίζονται με το θεσμικό πλαίσιο η βελτίωση των οποίων θα μπορούσε να δώσει μια περαιτέρω ώθηση στο θεσμό. Η ακόλουθη δέσμη προτάσεων εστιάζει στη ρύθμιση τέτοιων ζητημάτων:

- ✓ διερεύνηση των δυνατοτήτων διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων των ΣΕΜ με ενδεχόμενο της δυνατότητας διαχείρισης μικρών κονδυλίων
- ✓ δέσμευση των ΣΕΜ για διατύπωση προτάσεων οι οποίες θα υποβάλλονται απευθείας στο Υπουργείο προς υλοποίηση
- ✓ παροχή μεγαλύτερης ευελιξίας αναφορικά με τον αριθμό των μελών των ΣΕΜ προκειμένου να λαμβάνονται υπόψη οι διαφορές στην πληθυσμιακή σύνθεση των δήμων



- ✓ η συγκρότηση Περιφερειακού οργάνου ΣΕΜ στο επίπεδο της Περιφερειακής Ένωσης Δήμων και αντίστοιχη οργάνωση σε εθνικό επίπεδο

Με τις παραπάνω προτάσεις εκτιμάται ότι εμποδώνεται η λειτουργία των ΣΕΜ στην αυτοδιοίκηση και αποκτά σταδιακά τα στοιχεία ώστε να αποτελέσει σημείο αναφοράς για τις ενταξιακές πολιτικές στο τοπικό επίπεδο.

Μια επιπλέον πτυχή για την ενίσχυση των ΣΕΜ και του ρόλου τους στην πολιτική έκφραση των μεταναστών στην οποία είναι δυνατό να συμβάλει το κράτος και το αρμόδιο υπουργείο είναι το πεδίο της ενημέρωσης. Το ζήτημα της ενημέρωσης έχει πολλαπλές πτυχές καθώς δεν περιορίζεται στο βαθμό γνώσης του ευρύτερου πληθυσμού για το ρόλο των ΣΕΜ, αλλά αφορά και στο βαθμό γνώσης των ίδιων των μεταναστών αλλά και των αιρετών για αυτόν. Το σημείο αυτό ωστόσο και παρά τη διατύπωση των συστάσεων που ακολουθούν δεν μπορεί να επιφέρει σημαντικά αποτελέσματα (ειδικότερα την αύξηση της συμμετοχής των υπηκόων τρίτων χωρών στα ΣΕΜ) αν δεν συνοδευτεί από παράλληλες πολιτικές- δράσεις- μέτρα που έχουν ως στόχο την καταπολέμηση της ξενοφοβίας αφενός και την κάμψη των ανησυχιών και του φόβου που εκφράζουν οι ίδιοι οι μετανάστες αφετέρου.

- ✓ ενθάρρυνση και υποστήριξη δράσεων με στόχο την ενημέρωση για το ρόλο και τη συμβολή των ΣΕΜ
- ✓ ενθάρρυνση της συμμετοχής των ΣΕΜ σε δράσεις που αφορούν την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών με στόχο την ανάδειξη της συμβολής των ΣΕΜ, αλλά και του ρόλου τους
- ✓ ενθάρρυνση της συμμετοχής των υπηκόων τρίτων χωρών και σε λοιπές δράσεις με στόχο την εμπέδωση της σημασίας που αποδίδει η πολιτεία στην ενεργό συμμετοχή τους

Δράσεις ενημέρωσης και δημοσιότητας εκτιμάται ότι θα λειτουργήσουν πολλαπλασιαστικά και θα υποστηρίξουν σε βάθος χρόνου τα ΣΕΜ στο τοπικό επίπεδο.

Επιπλέον, οι ευρύτερες εξελίξεις των τελευταίων ετών δημιούργησαν ένα πλαίσιο το οποίο κάθε άλλο παρά ευνοϊκό και δεκτικό υπήρξε στην ανάδειξη των επιμέρους πτυχών του μεταναστευτικού. Για το λόγο αυτό και συνοδευτικά με τις παραπάνω προτάσεις αναφέρονται και οι ακόλουθες.

- ✓ υλοποίηση δράσεων με στόχο την καταπολέμηση των αρνητικών στερεοτύπων που αφορούν τους μετανάστες

- ✓ λήψη μέτρων για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, όπως ενημερωτικές καμπάνιες σε εθνικό επίπεδο, νομοθετικές πρωτοβουλίες

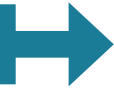
Το σύνολο των παραπάνω προτάσεων που απευθύνονται προς το κράτος και την κεντρική διοίκηση δεν μπορεί να λειτουργήσει χωρίς τη συνεργασία και των υπολοίπων εμπλεκομένων. Συνεπώς οι προτάσεις αυτές δεν περιορίζονται προς το Υπουργείο αλλά η τελική τους διαμόρφωση απαιτεί τη συμβολή του συνόλου των υπολοίπων συμμετεχόντων στα ΣΕΜ, την αυτοδιοίκηση, τις μεταναστευτικές κοινότητες και τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών.

4.2 Προτάσεις προς τους Δήμους

Η λειτουργία των ΣΕΜ δεν παρουσιάζει ομοιομορφία στους δήμους ανά τη χώρα. Οι διαφορετικές κοινωνικές συνθήκες και ανάγκες καθώς και οι διαφορετικές στρατηγικές και προσανατολισμοί των δημοτικών αρχών επηρεάζουν καθοριστικά τον ρόλο και το περιεχόμενο της λειτουργίας των κατά τόπους ΣΕΜ. Ωστόσο κοινή είναι η διαπίστωση ότι ο θεσμός έχει τη δυνατότητα να ενισχύσει τις ενταξιακές πολιτικές και να λειτουργήσει αποτελεσματικά στην εξυπηρέτηση του στόχου της κοινωνικής συνοχής. Διαφέρει βεβαίως σημαντικά ο τρόπος με τον οποίο οι κοινές διαπιστώσεις και επιλογές μετατρέπονται σε παρεμβάσεις και μεταφράζονται σε πολιτικές των δήμων. Για τον λόγο αυτό οι προτάσεις πολιτικής που ακολουθούν έχουν χαρακτήρα γενικό και έχουν τη δυνατότητα να εξειδικεύονται κατά περίπτωση και ανά δήμο.

- ✓ διασφάλιση συμμετοχής του συνόλου των μεταναστευτικών κοινοτήτων που υπάρχουν στα όρια του δήμου που λειτουργεί το ΣΕΜ
- ✓ διασφάλιση της συμμετοχής ατόμων με γνώση των θεμάτων που απασχολούν τους υπηκόους τρίτων χωρών, όταν αυτοί δεν προέρχονται από τις ίδιες τις κοινότητες των μεταναστών
- ✓ διασφάλιση της συμμετοχής ατόμων με τεχνογνωσία για την ουσιαστική στήριξη του θεσμού σε συνδυασμό με τη συμμετοχή των αιρετών και των εκπροσώπων μεταναστευτικών κοινοτήτων

Τα πρόσωπα που επιλέγονται για να στελεχώσουν τα ΣΕΜ και η σύνθεση του οργάνου καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό την επιτυχία της λειτουργίας



του. Για το λόγο αυτό χρήσιμο είναι να επιλέγονται πρόσωπα αναγνωρισμένου κύρους και επιρροής είτε στην ευρύτερη κοινότητα είτε σε επιμέρους ομάδες αυτής όπως οι μεταναστευτικές κοινότητες. Με τον τρόπο αυτό επιδιώκεται με αξιώσεις η πολλαπλασιαστική επιρροή των ΣΕΜ τόσο στις ειδικές ομάδες όσο και στο σύνολο της τοπικής κοινωνίας.

Με βάση τα συμπεράσματα της έρευνας αλλά και από τα δεδομένα που συλλέχθηκαν κατά την υλοποίηση του έργου και ειδικά από τις επιτόπου επισκέψεις στους δήμους της χώρας, εκτιμάται ότι ο θεσμός των ΣΕΜ χρειάζεται ευρύτερη αποδοχή από τις τοπικές κοινωνίες και για το σκοπό αυτό απαραίτητη είναι η ανάδειξη της σημασίας τους για τη διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής στο τοπικό επίπεδο. Τα ακόλουθα θα μπορούσαν να υποστηρίξουν το σκοπό αυτό:

- ✓ ενημέρωση για το ρόλο και τη συμβολή των αντιστοιχών των ΣΕΜ θεσμών στον ευρωπαϊκό χώρο
- ✓ ενημέρωση για την επιτυχή λειτουργία ΣΕΜ από την ελληνική εμπειρία
- ✓ ανάδειξη της συμβολής και του ρόλου των ΣΕΜ προς κάμψη τυχόν αντιδράσεων, αλλά και των επιφυλάξεων και του φόβου που εκφράζεται από την πλευρά των μεταναστών

Η κατανόηση και αποδοχή της χρησιμότητας του θεσμού από το σύνολο των τοπικών κοινοτήτων αναμένεται να τροφοδοτήσει τα ΣΕΜ και παράλληλα να δημιουργήσει το κατάλληλο έδαφος προκειμένου να ευδοκιμήσουν οι προσπάθειες τους.

Επισημαίνεται επιπλέον ότι δεν θα πρέπει να αντιμετωπίζουμε τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών ως μια διακριτή λειτουργία του δήμου η οποία προκύπτει από το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των ΟΤΑ. Αντιθέτως πρόκειται για την θεσμική κατοχύρωση μιας ανάγκης που προκύπτει από την κοινωνική πραγματικότητα. Η αντίληψη αυτής της πραγματικότητας θα πρέπει να αποτυπώνεται στο σύνολο των λειτουργιών του δήμου και των υπηρεσιών του. Με τον τρόπο αυτό δημιουργούνται οι απαραίτητες συνθήκες για να εφαρμοστούν περισσότερο σύνθετες ενταξιακές πολιτικές. Έτσι αναφορικά με τον δήμο προτείνονται και τα ακόλουθα:

- ✓ άμεση σύνταξη εσωτερικού κανονισμού λειτουργίας και έγκρισή του από το ΔΣ
- ✓ άμεση συγκρότηση ΣΕΜ σε σώμα

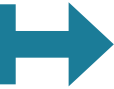


- ✓ πρόβλεψη των απαραίτητων προϋποθέσεων για τη λειτουργία του (χώρος, πρόσωπο αναφοράς, διοικητική υποστήριξη κλπ.)
- ✓ Οργάνωση των υπηρεσιών ώστε να είναι σε θέση να εξυπηρετούν τα μέλη των μεταναστευτικών κοινοτήτων (ωράρια, γλώσσα επικοινωνίας και ενημέρωσης, καταπολέμηση στερεοτύπων κλπ.)
- ✓ ενθάρρυνση της συμμετοχής των μεταναστών σε δράσεις του δήμου
- ✓ πρόνοια για την κάλυψη των μεταναστών από τις υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας του δήμου
- ✓ ενθάρρυνση και υποστήριξη δράσεων με στόχο την ανάδειξη του ρόλου και της συμβολής των ΣΕΜ στην τοπική κοινότητα
- ✓ ενημέρωση των μεταναστευτικών κοινοτήτων για τη λειτουργία, το ρόλο των ΣΕΜ και τις δυνατότητες συμμετοχής τους σε αυτά
- ✓ περιοδική ένταξη των αποφάσεων των ΣΕΜ στην ημερήσια διάταξη του Δημοτικού Συμβουλίου
- ✓ δυνατότητα συμμετοχής των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών στην έκφραση γνώμης για ευρύτερα ζητήματα που απασχολούν τις εργασίες των Δημοτικών Συμβουλίων

Η ενίσχυση των ΣΕΜ εντάσσεται στις πολιτικές επιλογές των ΟΤΑ, οι διοικήσεις των δήμων στο πλαίσιο της πολιτικής τους για τη διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής στο τοπικό επίπεδο οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τους και την παράμετρο των μεταναστών, μόνιμων κατοίκων του δήμου, αφού αποτελούν οργανικό τμήμα της κοινότητας.

4.3 Προτάσεις προς τα ΣΕΜ

Τα ίδια τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών θα μπορούσαν να ενισχύσουν την παρέμβασή τους στο τοπικό επίπεδο υποστηρίζοντας το ρόλο και την παρουσία τους στην ρύθμιση των τοπικών υποθέσεων. Ως μέρος της λειτουργίας της αυτοδιοίκησης οι αποφάσεις τους και οι εισηγήσεις τους προς τα κατά τόπους Δημοτικά Συμβούλια οροθετούν στην πράξη τη συμβολή τους στην ένταξη των μελών των μεταναστευτικών ομάδων στη ζωή της κοινότητας. Για τον λόγο αυτό και παρότι ο ρόλος τους είναι σαφώς συμβουλευτικού χαρακτήρα η παρέμβασή τους μπορεί να επηρεάζει καθοριστικά αποφάσεις και πολιτικές.



Στην κατεύθυνση αυτή προτείνονται τα ακόλουθα:

- ✓ δράσεις που επικεντρώνονται στην ανάδειξη των στοιχείων που ενώνουν τους λαούς, όπως διοργάνωση πολιτισμικών εκδηλώσεων με ενεργό συμμετοχή μεταναστών, αθλητικών δράσεων με κοινή συμμετοχή Ελλήνων και υπηκόων τρίτων χωρών
- ✓ πύκνωση των συνεδριάσεών τους και λήψη αποφάσεων με πρακτικό αντίκρουσμα στην τοπική κοινωνία (π.χ. οργάνωση παρεμβάσεων με την αιγίδα του δήμου σε γειτονιές που κατοικούν κατά κύριο λόγο μετανάστες, οργάνωση μαθημάτων σε εθελοντική βάση για την εκμάθηση της ελληνικής και της μητρικής γλώσσας)
- ✓ παροχή στήριξης σε Δήμους που δεν έχουν ακόμα προβεί στη σύσταση ΣΕΜ μέσω της διοργάνωσης στοχευμένων συναντήσεων και στόχο την αξιοποίηση της μέχρι τώρα εμπειρίας
- ✓ σύνταξη Σχεδίου Δράσης έως το τέλος της τρέχουσας θητείας όπου αποτυπώνονται στόχοι, μέσα και αναμενόμενα αποτελέσματα

4.4 Προτάσεις προς τα μέλη των μεταναστευτικών κοινοτήτων και των οργανώσεών τους

Σημαντική παράμετρος για την αντιμετώπιση των προβλημάτων και την καλύτερη λειτουργία των ΣΕΜ είναι η παρουσία και συμμετοχή των εκπροσώπων των μεταναστευτικών κοινοτήτων. Από τα στοιχεία της έρευνας και τα δεδομένα που συλλέχθηκαν κατά τη φάση υλοποίησης του έργου αναδείχθηκαν οι πολλαπλοί παράγοντες που επηρεάζουν την παρουσία των ίδιων των μεταναστών στα Συμβούλια και τις διαδικασίες τους καθώς και την ευρύτερη συμμετοχή τους στις δράσεις των ΣΕΜ. Συνολικά η παρουσία των κοινοτήτων παρουσιάζει μεγάλες διαφορές ανά δήμο αποτυπώνοντας και σε ένα βαθμό τις διαφορές δομής και οργάνωσης των κοινοτήτων, του προσανατολισμού τους και των πολιτικών ή άλλων επιλογών τους. Ωστόσο καταγράφεται σε αρκετές μια σχετική απροθυμία ή αδυναμία ενεργούς και μαζικής συμμετοχής των μεταναστών.

Για την ενδυνάμωση της παρουσίας των μελών των μεταναστευτικών κοινοτήτων στη συγκρότηση και λειτουργία των ΣΕΜ

- ✓ ποσοτική ενίσχυση της συμμετοχής των εκπροσώπων των μεταναστευτικών κοινοτήτων στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό στα συμβούλια.



- ✓ υποστήριξη των ΟΤΑ με ενεργοποίηση και κινητοποίηση των μελών τους στην οργάνωση κατά το δυνατό μαζικότερων διαδικασιών εκλογής εκπροσώπων για τα ΣΕΜ

Βεβαίως η συμμετοχή των οργανώσεων δεν καλύπτει εξ ολοκλήρου το ζητούμενο της συμμετοχής των μεταναστών στα ΣΕΜ. Οι κατά τόπους δήμοι έχουν την ευθύνη να αναζητήσουν και πρόσωπα που για μια σειρά λόγων δραστηριοποιούνται στην τοπική κοινωνία εκτός των οργανώσεων κινούμενα αυτόνομα από αυτές αλλά σε άμεση επικοινωνία με τις επιμέρους κοινότητες. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζουν καλύτερη αντιπροσώπευση των κοινοτήτων και τελικά αποδοχή του ΣΕΜ από την τοπική κοινωνία.

4.5 Οριζόντιες προτάσεις δικτύωσης προς το σύνολο των εμπλεκομένων

Η πολιτική βούληση υποστήριξης των ΣΕΜ είναι προϋπόθεση επιβίωσης για τον θεσμό. Η στήριξή του είναι ζήτημα του συνόλου των εμπλεκομένων μερών και προϋποθέτει μια συμφωνία ελαχίστων για την εξυπηρέτηση του στόχου της κοινωνικής συνοχής, της ένταξης ατόμων και ομάδων του γενικού πληθυσμού που βρίσκονται υπό την απειλή της κοινωνικής περιθωριοποίησης και του αποκλεισμού.

Η ακόλουθη δέσμη προτάσεων αφορά το σύνολο των εμπλεκομένων στην οργάνωση και λειτουργία των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών και για την υλοποίησή τους απαιτούνται κοινές αποφάσεις και συνέργειες. Η διάκρισή τους από τις παραπάνω δέσμες προτάσεων είναι ότι σε αυτές που ακολουθούν η ευθύνη για την ολοκλήρωσή τους μοιράζεται εξίσου, ωστόσο κάποιες από αυτές αναφέρονται παραπάνω τμηματικά. Συμπυκνώνουν δε την εμπειρία από το σύνολο των έργων του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών που έχει υλοποιήσει η Επιστημονική Εταιρία για την Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη και η Διάσταση τα τρία τελευταία χρόνια.

Θεματική δίκτυωση

Προτείνεται η ανάπτυξη σταθερών διαύλων επικοινωνίας στη βάση θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος και για τα οποία τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών θα μπορούσαν είτε να λάβουν πρωτοβουλίες είτε κρίνεται ότι θα ήταν χρήσιμο να εκφράσουν άποψη. Εκτιμάται ότι η θεματική δίκτυωση μπορεί να λειτουργήσει ως μηχανισμός μεταφοράς γνώσεων και πρακτικών μεταξύ



των ελληνικών συμβουλίων αλλά και να διασυνδεθούν με αντίστοιχα δίκτυα από τον Ευρωπαϊκό χώρο και να κεφαλαιοποιείται η σχετική εμπειρία.

Χωρική δικτύωση

Όπως έχει ήδη διαφανεί από την ελληνική εμπειρία, η χωρική δικτύωση των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών σε επίπεδο Περιφερειακής ενότητας θα μπορούσε να δώσει σημαντική ώθηση στον θεσμό, ειδικά σε συμβούλια που αντιστοιχούν σε μικρούς σε πληθυσμό δήμους. Στην περίπτωση της περιφερειακής δικτύωσης αναμένεται ότι οι μεγάλοι δήμοι και όπου η λειτουργία των ΣΕΜ έχει, έστω σχετικά, ευδοκιμήσει θα λειτουργήσουν ως πολλαπλασιαστές για την ενεργοποίηση και των υπολοίπων.

Χωρική δικτύωση Ελλάδα

Η παραπάνω πρόταση θα μπορούσε και με την υποστήριξη της ΚΕΔΕ να οδηγήσει στην οργάνωση εθνικής δικτύωσης στο πλαίσιο της δράσης των ΟΤΑ στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας.

Χωρική δικτύωση ΕΕ

Αντίστοιχα κρίνεται σκόπιμη η συντονισμένη οριζόντια δικτύωση στον ευρωπαϊκό χώρο και παρότι διαφέρουν σημαντικά τα θεσμικά σχήματα που εξυπηρετούν τις ενταξιακές πολιτικές στο τοπικό επίπεδο.

Καταληκτικά, τα ΣΕΜ δεν μπορούν ούτε διαθέτουν τις αρμοδιότητες να απαντήσουν στο σύνολο των προβλημάτων που καθιστούν τα μέλη των μεταναστευτικών ομάδων ευάλωτα στην κοινωνική απομόνωση, ωστόσο μπορούν να διαδραματίσουν κεντρικό ρόλο στην ενίσχυση της συνοχής των τοπικών κοινοτήτων, όπως μαρτυρούν άλλωστε πολλά παραδείγματα τόσο από την Ελλάδα όσο και από χώρες όπου ο θεσμός έχει διανύσει μακρύ βίο.

Τα προβλήματα λειτουργίας των ΣΕΜ είναι σε ένα βαθμό αναμενόμενα. Όπως ο θεσμός ωριμάζει αναμένεται να λειτουργεί καλύτερα και τα αποτελέσματα που παράγει να ενισχύουν αντίστοιχα τις ενταξιακές πολιτικές όπως αυτές εκφράζονται στο τοπικό επίπεδο. Η υποστήριξη του θεσμού απαιτεί συνέργειες μεταξύ του συνόλου των εμπλεκόμενων μερών. Η διαρκής ανάδειξη καλών πρακτικών, αλλά και των αστοχιών που εμπεριέχονται στην υλοποίηση της πολιτικής, απαιτεί την οργάνωση και υποστήριξη δικτύων αμοιβαίας μάθησης ούτως ώστε ο θεσμός να κεφαλαιοποιήσει τη μέχρι σήμερα εμπειρία, να εδραιωθεί στη λειτουργία των ΟΤΑ της χώρας και να υποστηρίξει αποτελεσματικά την ένταξη των μεταναστευτικών ομάδων.



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΤΑΜΕΙΟ ΕΝΤΑΞΗΣ
ΥΠΗΚΟΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Η Δράση 1.2/11, Έργο 1.2Α/11 «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 ΣΕΜ» υλοποιείται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών, Ετήσιο Πρόγραμμα 2011, και συγχρηματοδοτείται κατά 75% από κοινοτικούς και κατά 25% από εθνικούς πόρους..