

Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη

Τόμ. 8, Αρ. 2 (2013)

Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) στην Ελλάδα



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

Μάρκος Παπακωνσταντίνης

doi: [10.12681/scad.8998](https://doi.org/10.12681/scad.8998)

Copyright © 2016, Μάρκος Παπακωνσταντίνης



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Παπακωνσταντίνης Μ. (2016). Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών στο πλαίσιο της πολιτικής ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών. *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 8(2), 107–126. <https://doi.org/10.12681/scad.8998>

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 δυόμισι 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 συνθήκες 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 περιεγράψαν 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 οποιουδήποτε 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 Συμβουλίων 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 παλινοσούτων 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) *Ένταξη 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