

Social Cohesion and Development

Vol 8, No 2 (2013)

Migrant Integration Councils in Greece



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

Μαρίνα Αγγελάκη

doi: [10.12681/scad.9017](https://doi.org/10.12681/scad.9017)

Copyright © 2016, Μαρίνα Αγγελάκη



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

To cite this article:

Αγγελάκη Μ. (2016). Migrant Integration Councils: baby steps or yet (another) hesitant leap?. *Social Cohesion and Development*, 8(2), 151–164. <https://doi.org/10.12681/scad.9017>

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

Μαρίνα Αγγελάκη, ΠΜΣ Πανεπιστήμιο Πειραιά

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

Marina Angelaki, MA University of Pireaus

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

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

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

ABSTRACT

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

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

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

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

E-mail: marina@ath.forthnet.gr

1. Εισαγωγή

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Οι σχετικές απαντήσεις εκπροσώπων των ΣΕΜ επιβεβαιώνουν τη διαπίστωση αυτή.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Πολιτική Στήριξη του Θεσμού

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Ενημέρωση και Ορατότητα του Θεσμού

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Δικτύωση

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

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

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

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

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

2.5 Μη αναμενόμενες επιπτώσεις

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

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

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

3. Αναζητώντας βηματισμό στο νέο περιβάλλον

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

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

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

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

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

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

4. Επίλογος

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

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

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

Χρηματοδότηση

Το παρόν άρθρο αξιοποιεί τα αποτελέσματα έρευνας που διεξήχθη στο πλαίσιο του έργου 1.2.α/2011 «Παροχή τεχνικής υποστήριξης στα μέλη των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ), παροχή κατάρτισης στους εμπλεκόμενους σε αυτά σχετικά με τη λειτουργία των Συμβουλίων αυτών και διευκόλυνση της δικτύωσης, της ανταλλαγής καλών πρακτικών κ.λπ. ανάμεσα στα μέλη των Σ.Ε.Μ», Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών (ΕΤΕ), Ετήσιο Πρόγραμμα 2011 και χρηματοδοτήθηκε από ευρωπαϊκούς και εθνικούς πόρους. Το έργο υλοποιήθηκε από την Επιστημονική Εταιρεία για την Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη (ΕΠΕΚΣΑ) και το ΚΕΚ ΔΙΑΣΤΑΣΗ .

Ευχαριστίες

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

Βιβλιογραφικές Αναφορές

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

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

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

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

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

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