



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

Σχολή Οικονομικών και Δημόσιας Διοίκησης
Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης
Πρόγραμμα μεταπτυχιακών σπουδών
Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ

Ο ρόλος των ΟΤΑ στο ζήτημα της ένταξης των μεταναστών

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Ζιάγκα Χάιδω
(Α.Μ.:7119Μ025)

Επιβλέπων καθηγητής: Μπαμπαλιούτας Λάμπρος

Αθήνα, 2020

Τριμελής Επιτροπή

Λάμπρος Μπαμπαλιούτας - Επίκουρος καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου
(επιβλέπων καθηγητής)

Αιμιλία Παπάζογλου - Μητροπούλου - Λέκτορας Παντείου Πανεπιστημίου

Μάρω Γ. Βενετσανοπούλου - Ομότιμη καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Copyright © Χάιδω Ζιάγκα, 2020

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς το συγγραφέα.

Η έγκριση της εργασίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή της γνώμης του/της συγγραφέως.

Περιεχόμενα

Συνοτομογραφίες.....σελ.05- 06

Εισαγωγή (Abstract).....σελ.07-08

Κεφάλαιο 1 - Μετανάστευση

1. Μετανάστευση - Ορισμός.....σελ. 09
Διάκριση μετανάστευσης.....σελ. 09-12
Νόμιμη μετανάστευση.....σελ. 09
Παράνομη μετανάστευση.....σελ. 10
Πρόσφυγες.....σελ. 10
Άλλες κατηγοριοποιήσεις.....σελ. 11-12
2. Παράγοντες/Αίτια μετανάστευσης.....σελ. 13-14
3. Επιπτώσεις μετανάστευσης.....σελ. 15-16
4. Προσεγγίσεις της μετανάστευσης.....σελ. 17-18
5. Μοντέλα ένταξης μεταναστών.....σελ. 19-20

Κεφάλαιο 2 - Ευρωπαϊκή Ένωση και Μετανάστευση

1. Μεταναστευτική Πολιτική Ευρωπαϊκής Ένωσης.....σελ. 21-24
2. Ευρωπαϊκή Ένωση, Μετανάστευση και Πολιτική Αντιμετώπιση.....σελ. 25-28

Κεφάλαιο 3 – Μετανάστες στην Ελλάδα

1. Νομικό Πλαίσιο.....σελ. 29-33
2. Εθνική μεταναστευτική Πολιτική.....σελ. 34-39
3. Ελληνικό Μοντέλο Ένταξης μεταναστών.....σελ. 40-41
4. Αντιμετώπιση μεταναστευτικών ροών.....σελ. 42-46
5. Πολιτικές και δράσεις ένταξης μεταναστών.....σελ. 47-51
6. Προβλήματα στην άσκηση εθνικής πολιτικής στο ζήτημα της ένταξης των μεταναστών.....σελ. 52-54

Κεφάλαιο 4 - Μετανάστες και Τοπική Αυτοδιοίκηση

1. Η ένταξη σε τοπικό επίπεδο.....σελ. 55-56
2. Ένταξη μεταναστών σε επίπεδο Δήμων (ΟΤΑ Α' Βαθμού).....σελ. 57-60

3. Ένταξη μεταναστών σε επίπεδο Περιφέρειας (ΟΤΑ Β' Βαθμού).....σελ. 61-63	
4. Πολιτικές και δράσεις ομαλής ένταξης μεταναστών σε τοπικό επίπεδο.....σελ. 64-77	
4.1 Υπηρεσίες Μίας Στάσης (Υ.Μ.Σ /One Stop Shop).....σελ. 64-65	
4.2 Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (και Προσφύγων).....σελ. 66-69	
4.3 Κέντρα Ένταξης Μεταναστώνσελ. 70-71	
4.4 Κέντρα καταγραφής, διαπίστευσης ή ταυτοποίησης προσφύγων και μεταναστών (HotSpot).....σελ. 72	
4.5 Δομές Υποστήριξης και Εκπαίδευσης Προσφύγων (ΔΥΕΠ).....σελ. 73-77	
5. Προτάσεις βελτίωσης του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έναντι των μεταναστών.....σελ. 78-80	

Κεφάλαιο 5 – Μελέτη περίπτωσης - Αποτίμηση εγχώριας μεταναστευτικής πολιτικής

1. Δήμος Πειραιά.....σελ. 81-88	
2. Ερωτηματολόγιο.....σελ. 81-83	
3. Αξιολόγηση αποτελεσμάτων έρευνας.....σελ. 84-88	
4. Αποτίμηση εγχώριας μεταναστευτικής πολιτικής.....σελ. 89-92	
Συμπεράσματα.....σελ. 93-94	
Παραρτήματα.....σελ. 95-99	
Παράρτημα Ι (Πρόσκληση καταγραφής).....σελ. 95-97	
Παράρτημα ΙΙ (Αίτηση καταγραφής).....σελ. 98-99	
Βιβλιογραφία.....σελ. 100-117	

Συντομογραφίες

A.E.Π = Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν
ΔΑΜ = Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης
Δ.Ε.Υ = (Πυλώνας) Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων
Δ.Ο.Μ = Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης
ΔΥΕΠ = Δομές Υποστήριξης και Εκπαίδευσης Προσφύγων
ΕΔΔΑ = Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
Ε.Ε = Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Σ.Ε. = Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη
Κ.Ε.Α. = Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης
Κ.Ε.Α = Κέντρα Εξυπηρέτησης Αλλοδαπών (ή Μεταναστών)
Κ.Ε.Μ. = Κέντρα Ένταξης Μεταναστών
ΚΕ.Π.Υ = Κέντρα Πρώτης Υποδοχής
Κ.Ε.Σ.Α = Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου
Κ.Υ.Α = Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΚΥ.Σ.ΚΟΙ.Π. = Κυβερνητικό Συμβούλιο Κοινωνικής Πολιτικής
Κ.Υ.Τ. = Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης
Κ.Φ.Π = Κέντρα Φύλαξης Προσφύγων
Μ.Ο.Δ (Α.Π) = Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων
Μ.Κ.Ο. = Μη Κυβερνητικός Οργανισμός
Ο.Η.Ε = Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
Ο.Τ.Α = Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Σ.Ε.Μ = Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών
Σ.Ε.Μ.Π = Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων
Σ.Λ.Ε.Ε = Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Σ.Σ.Σ = Συμβούλιο Στρατηγικού Σχεδιασμού
Τ.Α.Μ.Ε = Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (AMIF = Asylum, Migration and Integration Fund)
Τ.Ε.Α = Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας
Τ.Ε.Β.Α = Ταμείο Επισιτιστικής Βοήθειας Απόρων (ή Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους)

Υ.ΜΕ.ΠΟ = Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής

Υ.Μ.Σ = Υπηρεσίες Μίας Στάσης (One Stop Shop)

HotSpot = Κέντρα καταγραφής, διαπίστευσης ή ταυτοποίησης προσφύγων και μεταναστών

ΥΠ.Υ.Τ. = Υπηρεσίες (Πρώτης) Υποδοχής και Ταυτοποίησης

Ζ.Ε.Π = Ζώνες Εκπαιδευτικής Προτεραιότητας

Εισαγωγή

Η μετανάστευση είναι ένα παγκόσμιο φαινόμενο. Άνθρωποι μετακινούνται μεταξύ και εντός ηπείρων οδηγούμενοι από τους πολέμους και τη σύγκρουση, το φόβο, τη κλιματική αλλαγή, τη πείνα και την ελπίδα εξεύρεσης ενός καλύτερου τόπου διαβίωσης. Στην πραγματικότητα, η μετανάστευση υπήρξε και θα συνεχίσει να είναι μία από τις καθοριστικές, διαγενεακές προκλήσεις και ευκαιρίες για την Ελλάδα και ευρύτερα για την ίδια την Ευρώπη. Για το λόγο αυτό, η επιτυχής ένταξη των μεταναστών έχει καθοριστική σημασία για τη μελλοντική ευημερία, πρόοδο και συνοχή κάθε χώρας.

Το 2010, το ζήτημα των μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών εκτινάχθηκε κατακόρυφα με χιλιάδες ανθρώπους να καταφτάνουν στις ακτές των νησιών και στα χερσαία σύνορα της Ελλάδας. Τόσο η ελληνική κυβέρνηση, όσο και η Ε.Ε στάθηκαν απροετοίμαστες να διαχειριστούν μια κοινωνική κρίση τέτοιου βεληνεκούς. Αποτέλεσμα της σύγχυσης αυτής ήταν η οικοδόμηση κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης των μεταναστών-προσφύγων, οι διαρκείς προσπάθειες βελτίωσης και εκσυγχρονισμού του νομοθετικού πλαισίου για το άσυλο και τη μετανάστευση, και οι κατά τόπον προσπάθειες ένταξης και ενσωμάτωσης των μεταναστών στο εσωτερικό της χώρας.

Ο στόχος της ουσιαστικής κοινωνικής ενσωμάτωσης και της ένταξης σε εθνικό επίπεδο θα επιτυγχανόταν μέσω των ΟΤΑ. Η Ελλάδα έπρεπε να αντιμετωπίσει τα ελλείμματα, που εντοπίζονταν στους τομείς της εργασιακής, της εκπαιδευτικής, της οικονομικής, της κοινωνικής και της πολιτικής ένταξης, με άμεσους και ταχείς ρυθμούς. Στο σημείο αυτό η Τοπική Αυτοδιοίκηση θα έπαιζε το πιο καταλυτικό ρόλο, αφού θα ήταν επιφορτισμένη όχι μόνο με το κύριο έργο της εφαρμογής νέων θεσμών, μηχανισμών και οργάνων υποδεικνυόμενων από τη κεντρική κυβέρνηση, αλλά και με την διαπίστωση από τους ίδιους τους τοπικούς φορείς της ανάγκης κατάρτισης και εφαρμογής τοπικών πολιτικών και δράσεων ένταξης των μεταναστών και των αιτούντων διεθνούς προστασίας.

Abstract

Migration is a global phenomenon. People move between and within continents driven by wars and conflict, fear, climate change, hunger and the hope of finding a better living place. As a matter of fact, migration has been and will continue to be one of the defining, intergenerational challenges and opportunities for Greece and more broadly for Europe itself. That is why, the successful integration of immigrants is crucial for the future prosperity, progress and cohesion of every country.

In 2010, the issue of immigration and refugee flows skyrocketed with thousands of people arriving on the coasts of the islands and on the land borders of Greece. Both the Greek government and the EU were unprepared to manage a social crisis of this magnitude. The result of this confusion was the construction of reception and identification centers of refugee - migrants, the ongoing efforts to improve and modernize the legislative framework on asylum and immigration, and the per place efforts to access and integrate migrants within the country.

The goal of the substantial social integration and accession at national level would be achieved through the local authorities. Greece had to face the deficits, which were spotted in the areas of employment, education, economics, social and political integration, with immediate and fast pace. At this point the Local Government would play the most catalytic role, as it would be responsible not only for the main task of implementing new institutions, mechanisms and bodies indicated by the central government, but also for the local bodies themselves to identify the need of drawing up and implementing local integration policies and actions for migrants and applicants for international protection.

Κεφάλαιο 1 - Μετανάστευση

1. Μετανάστευση - Ορισμός

Με τον όρο «μετανάστευση» νοείται η *μόνιμη ή προσωρινή μεταβολή του τόπου εγκατάστασης ενός ατόμου ή ενός κοινωνικού συνόλου*.¹

Ως φαινόμενο η μετανάστευση χαρακτηρίζεται από πολυπλοκότητα, η οποία οφείλεται στο γεγονός ότι αποτελεί ένα φαινόμενο εγγενές της ανθρώπινης εξέλιξης και κατά συνέπεια αφορά ένα μεγάλο εύρος τομέων όπως η πολιτική, η οικονομία, ο πολιτισμός, αλλά και η κοινωνιολογία και η ψυχολογία.

Διάκριση μετανάστευσης

Νόμιμη μετανάστευση²

Ως νόμιμοι μετανάστες ορίζονται τα πρόσωπα τα οποία έχουν εισέλθει και παραμένουν νόμιμα στη χώρα, ενώ η παρουσία τους έχει καταγραφεί από τις αρμόδιες αρχές και είναι εφοδιασμένα με την απαιτούμενη άδεια παραμονής και εργασίας. Επιπλέον, οι μετανάστες ξένης εθνικότητας διακρίνονται σε: α) όσους προέρχονται από κράτος – μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίοι έχουν δικαίωμα ελεύθερης εγκατάστασης και β) όσους υπηκόους τρίτων χωρών³ απαιτείται διαδικασία προέγκρισης για την είσοδο και παραμονή τους στη χώρα⁴.

¹ Βλ. *Μετανάστευση Ορισμός και βασικές κατηγορίες*, Διαδικτυακός τόπος διαβουλεύσεων: Μετανάστευσης και Ασύλου, (Κεφ. 1ο), Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη, Υπουργείο Εσωτερικών, <http://www.opengov.gr/immigration/?p=799> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 06/08/2020).

² «Ο διαχωρισμός της νόμιμης από την παράνομη μετανάστευση γίνεται σύμφωνα με τον τρόπο εισόδου και παραμονής στη χώρα υποδοχής», *Δημήτρης Ακριβός*, (Δεκέμβριος, 2018), Η συμβολή των μεταναστών στην Ελληνική οικονομική και κοινωνική ζωή. Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο οξύ αυτό κοινωνικό φαινόμενο, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Κόρινθος, σελ. 21.

³ Ως «απήκοοι τρίτων χωρών» ορίζονται «οι πολίτες που δεν έχουν την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης και έχουν συγκεκριμένα περιθώρια παραμονής σε μία χώρα που με βάση τον ορισμό της διεθνούς μετανάστευσης ανέρχεται στους δώδεκα (12) μήνες», *Α. Αλιπράντη & Μαρατού*, (2007), Η γυναικεία μετανάστευση στην Ελλάδα. Τα ευρήματα της Πανελλήνιας Έρευνας του ΚΕΘΙ, Εκδόσεις ΚΕΘΙ, Αθήνα, σελ. 22.

⁴ Βλ. Διαδικασία απόκτησης ασύλου / αίτησης διεθνούς προστασίας, Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, http://asylo.gov.gr/?page_id=107 (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 06/08/2020).

Παράνομη μετανάστευση

Πρόκειται για αλλοδαπούς μετανάστες οι οποίοι, είτε εισήλθαν στη χώρα εξ αρχής, χωρίς νόμιμα ταξιδιωτικά έγγραφα (και συνεπώς χαρακτηρίζονται ως «λαθρομετανάστες»), είτε εισήλθαν νόμιμα μεν, υπό κάποια ορισμένη ιδιότητα (π.χ. τουρισμός, σπουδές, νόμιμη εργασία κ.λ.π.), αλλά στη συνέχεια παρέμειναν παράνομα στη χώρα ως αντικανονικοί μετανάστες (διακρίνονται από την απώλεια της αρχικής τους αυτής «νόμιμης» ιδιότητας).

Πρόσφυγες

Πρόκειται για τους αλλοδαπούς οι οποίοι, βρίσκονται εκτός της χώρας υπηκοότητάς τους, λόγω δικαιολογημένου φόβου δίωξης, εξαιτίας της φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεών τους και οι οποίοι, για τον λόγο αυτό, αδυνατούν ή δεν επιθυμούν να επιστρέψουν στη χώρα προέλευσης ή διαμονής τους⁵. Η συγκεκριμένη κατηγορία ανθρώπων προστατεύεται με το άρθρο 1§2Α της Σύμβασης της Γενεύης του 1951⁶ (όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 12 του Πρωτοκόλλου της Ν. Υόρκης το 1967), καθώς και με επιμέρους νομικά κείμενα, όπως η Σύμβαση του 1969 του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας.

Την προσφυγική ιδιότητα, επίσης, δικαιούται να ζητήσει ο πολίτης (ή ανιθαγενής) τρίτης χώρας, ο οποίος υπάγεται στο καθεστώς αυτό λόγω μεταγενέστερων της αναχώρησής του από την χώρα προέλευσης γεγονότων, που έλαβαν εκεί χώρα.⁷

⁵ Ένας εναλλακτικός ορισμός του όρου «πρόσφυγας», είναι τα άτομα τα οποία διαφεύγουν από ένοπλες συρράξεις ή διώξεις, Adrian Edwards, (11/07/2016), 'Πρόσφυγας' ή 'μετανάστης' – Ποιος όρος είναι ο σωστός;, Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR), Γενεύη, https://www.unhcr.org/gr/12771-prosfigas_i_metanastis.html (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 09/08/2020).

⁶ Στη Σύμβαση του 1951 καθορίζεται το ποιος είναι πρόσφυγας, ενώ παράλληλα χαράσσεται το πλαίσιο των βασικών δικαιωμάτων, τα οποία τα κράτη πρέπει να εγγυώνται για τους πρόσφυγες.

⁷ Βλ. Το φαινόμενο της μετανάστευσης, Αδάμ Παραδεισάνος, Ελληνική Αστυνομία, Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=1852 (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 06/08/2020).

Άλλες κατηγοριοποιήσεις

Πέραν των κοινών διακρίσεων των μεταναστών, υπάρχουν και πρόσθετες κατηγοριοποιήσεις αυτών, οι οποίες είναι οι ακόλουθες:

i. Προσωρινοί οικονομικοί μετανάστες

Είναι τα άτομα που επιλέγουν να μεταναστεύουν για συγκεκριμένη χρονική περίοδο σε μια άλλη χώρα που αποτελεί τόπο μόνιμης ή προσωρινής εγκατάστασης. Σκοπός της συγκεκριμένης κατηγορίας μεταναστών είναι η εύρεση εργασίας, η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης τους και η αποστολή χρημάτων (εμβάσματα) στη χώρα καταγωγής τους.

ii. Ανεπίσημοι ή μη εγγεγραμμένοι μετανάστες

Είναι τα άτομα που μετακινούνται με σκοπό την εύρεση εργασίας χωρίς να διαθέτουν τις απαραίτητες - απαιτούμενες άδειες και έγγραφα για τη νόμιμη απασχόληση και διαμονή τους σε μια άλλη χώρα.

iii. Μετανάστες οικογενειακής επανένωσης

Πρόκειται για τα εξαρτώμενα μέλη της οικογένειας, δηλαδή τα παιδιά που μεταναστεύουν ακολουθώντας την οικογένεια τους (συνοδεύονται από τους γονείς τους ή κάποιο οριζόμενο -από την οικογένεια- κηδεμόνα, π.χ θείος /-α, με σκοπό την επανένωση τους με την υπόλοιπη οικογένεια).

iv. Εξειδικευμένοι εργαζόμενοι και επιχειρηματίες

Είναι στελέχη, τεχνικοί, υπάλληλοι και επιστήμονες, που μετακινούνται στις εσωτερικές αγορές εργασίας στα πλαίσια πολυεθνικών εταιρειών και διεθνών οργανισμών ή είναι άτομα που διαθέτουν εξαιρετικές δεξιότητες και επιδιώκουν να απασχοληθούν (και να απορροφηθούν επαγγελματικά) στις διεθνείς αγορές.

v. Παλιννοστούντες

Είναι τα άτομα που επιστρέφουν στις χώρες προέλευσης τους, ύστερα από μακρά περίοδο διαμονής σε ξένη χώρα.

vi. Αιτούντες άσυλο

Είναι «οι αλλοδαποί που είναι νόμιμα αναγνωρισμένοι από τις Αρχές και διαμένουν νόμιμα στη χώρα»⁸.

vii. Πολιτικός πρόσφυγας

«Νοείται ως το μέλος μίας κοινωνίας, που εγκαταλείπει ακούσια τη χώρα του, λόγω διαφορετικών πολιτικών πεποιθήσεων, διώξεων και σοβαρών καταστρατηγήσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, για να αναζητήσει άσυλο στους κόλπους μιας άλλης κοινωνίας που δεν αντιμετωπίζει, τουλάχιστον κατά κανόνα, αυτά τα προβλήματα»⁹.

viii. Οικονομικός μετανάστης¹⁰

Νοείται ως το μέλος μίας κοινωνίας, που εγκαταλείπει εκούσια τη χώρα του με σκοπό να αναζητήσει εργασία σε μια άλλη χώρα, η οποία είναι περισσότερο αναπτυγμένη οικονομικά και να εγκατασταθεί προσωρινά ή μόνιμα σε αυτή.

ix. Διεθνής μετανάστης

Ως «διεθνείς μετανάστες ορίζονται τα άτομα με ξένη εθνικότητα που αλλάζουν τόπο διαμονής διασχίζοντας τα σύνορα»¹¹.

2. Παράγοντες / Αίτια μετανάστευσης^{12 13}

⁸ Βλ. S. Castles, (2000), International Migration at the Beginning of Twenty-first Century, International Social Science Journal, Volume 165, pp. 269-280.

⁹ Βλ. Χ. Μπαγκάβος & Δ. Παπαδοπούλου, (2003), Μεταναστευτικές τάσεις και Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική, Μελέτες ΙΝΕ/ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ, Αθήνα, σελ. 14.

¹⁰ Ένας εναλλακτικός ορισμός είναι αυτός του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ), κατά τον οποίο οικονομικός μετανάστης ορίζεται το «πρόσωπο που πρόκειται να προσληφθεί σε μία έμμισθη δραστηριότητα σε ένα κράτος του οποίου δεν είναι υπήκοος».

¹¹ Βλ. G. Topinos & D. Delaunay, (2006), «Μπορούμε πράγματι να μιλάμε για παγκοσμιοποίηση των μεταναστευτικών ροών;» Μετανάστευση και Ένταξη των μεταναστών στην Ελληνική Κοινωνία, Εκδόσεις Gutenberg, μτφ, Μπαγκάβος Χ. & Παπαδοπούλου Δ., Αθήνα, pp. 37-82.

Η προκύπτουσα σχέση που διαμορφώνεται λόγω της μετακίνησης μεμονωμένων ατόμων ή / και μεγάλων ομάδων πληθυσμού τόσο στο εσωτερικό, όσο και μεταξύ κρατών, λόγω κοινωνικών μεταβολών (όπως οικονομικών και πολιτικών κρίσεων, επαναστάσεων και πολέμων, των πολιτικών και θρησκευτικών κινημάτων και εκδιώξεων, της ασύμμετρης κατανομής του παγκόσμιου πλούτου μεταξύ αναπτυσσόμενων και αναπτυγμένων χωρών, της παγκόσμιας απορρύθμισης της αγοράς εργασίας, των ανθρωπογενών καταστροφών -συμπεριλαμβανομένης και της κλιματικής αλλαγής και περιβαλλοντικής υποβάθμισης ορισμένων περιοχών-), καθώς και ψυχολογικών παραγόντων¹⁴, οδηγεί κατ' επέκταση στη διαμόρφωση μιας σειράς παραγόντων / αιτιών που στοιχειοθετούν τη μετανάστευση. Οι κυριότεροι παράγοντες είναι:

- i. Η αναζήτηση καλύτερων συνθηκών διαβίωσης και οικονομικής ευημερίας (σχετίζεται με τα πρότυπα εργασίας, το ποσοστό ανεργίας και τη συνολική κατάσταση της οικονομίας μιας χώρας)¹⁵.
- ii. Η οικογενειακή επανένωση¹⁶.
- iii. Η φυγή από συνθήκες που απειλούν τη ζωή και την ασφάλεια του ατόμου ή της ομάδας που μετακινείται (σε αυτές εμπίπτουν κυρίως οι περιβαλλοντικοί παράγοντες όπως φυσικές καταστροφές, π.χ τυφώνες, πλημμύρες κ.ά., καθώς και η εμπόλεμη κατάσταση).

¹² Πρβλ., Χριστίνα Γεωργάκη, (Φεβρουάριος, 2014), «Μετανάστευση και οικονομική κρίση στην Ελλάδα. Η εξέλιξη της από το 2008», Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Μυτιλήνη, σσ. 16-18.

¹³ Πρβλ., Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, (03/07/2020), Εξερευνώντας τα αίτια της μετανάστευσης: Γιατί μεταναστεύουν οι άνθρωποι;, (Επικαιρότητα-Κόσμος), <https://www.europarl.europa.eu/news/el/headlines/world/20200624STO81906/exereunontas-ta-aitia-tis-metanasteusis-giati-metanasteuoun-oi-anthropoi> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 16/08/2020).

¹⁴ «...ως ψυχολογικοί παράγοντες που αναφέρονται στη μεταναστευτική κίνηση, μπορεί να θεωρηθούν οι προσδοκίες του πληθυσμού ή του ατόμου από τον τόπο προορισμού, που συχνά είναι υψηλότερες λόγω της εσφαλμένης πληροφόρησης που λαμβάνουν τα άτομα», Κωσταντίνος Γεώργμας, (2009), Μετανάστευση και Κοινωνική Συνοχή, Σημειώσεις ΕΣΤΑ (Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης), Αθήνα, σελ. 13.

¹⁵ Σύμφωνα με τον Borjas, τη μετανάστευση επηρεάζουν τα δημογραφικά χαρακτηριστικά των ατόμων. Για παράδειγμα η μετανάστευση είναι περισσότερο διαδεδομένη στους νέους και στους πιο μορφωμένους, καθώς αυτοί είναι κυρίως που επιζητούν ένα καλύτερο περιβάλλον διαβίωσης, George J. Borjas, (2016), Τα Οικονομικά της Εργασίας, (Κεφ. 8.10), Εκδόσεις Κριτική, 2η Έκδοση, μτφ., Γιώργος Μελισουργός, Αθήνα, σελ. 58

¹⁶ Βλ. για οικογενειακή επανένωση, Χάρης Ταγαράς & Μαρία Μένγκ-Παπαντώνη, (2013), Η κατ' άρθρο 26.2 ΣΛΕΕ εσωτερική αγορά. Ελεύθερη κυκλοφορία: εμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιών, κεφαλαίων, 3η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 117-119.

Ωστόσο, με τη πάροδο των ετών δημιουργήθηκαν νέες αιτίες και αντίστοιχες κατηγορίες μεταναστών, όπως:

- i.** η μετανάστευση για λόγους εκπαίδευσης και εξειδίκευσης.
- ii.** η παλιννόστηση ή/και επιστροφή πληθυσμών, που για διάφορους λόγους παρέμειναν εκτός της χώρας προέλευσης τους, νόμιμα ή και παράτυπα.
- iii.** η κυκλική μετανάστευση, η οποία περιλαμβάνει την εποχική, τη διασυνοριακή εμπορική δραστηριότητα, κ.ά..
- iv.** η μετανάστευση υψηλής εξειδίκευσης εργαζόμενων (όπως ανώτατα στελέχη, τεχνικοί και επιστήμονες) που μετακινούνται στα πλαίσια πολυεθνικών εταιρειών και διεθνών οργανισμών εξαιτίας των φαινομένων της παγκοσμιοποίησης της αγοράς εργασίας, της απορρύθμισης του παγκόσμιου συστήματος εργασίας και της παγκοσμιοποιημένης διαχείρισης των ανθρωπιστικών, μεταναστευτικών και προσφυγικών κρίσεων -σε βάρος της συγκεκριμένης κατηγορίας ατόμων- .

3. Επιπτώσεις μετανάστευσης¹⁷

Απόρροια όλων των ανωτέρω αιτιών είναι μία σειρά συνεπειών, οι οποίες ανακύπτουν από το μεταναστευτικό φαινόμενο και επηρεάζουν αντίστοιχα τόσο τις χώρες υποδοχής (ή εισόδου), όσο και τις χώρες αποστολής (ή προέλευσης) των μεταναστών.

Αναφορικά με τις θετικές συνέπειες στις χώρες αποστολής, δηλαδή τις χώρες που εξάγουν το ανθρώπινο και εργατικό δυναμικό τους, το φαινόμενο της μετανάστευσης λειτουργεί ως βαλβίδα αποσυμπίεσης, καθώς με αυτό το τρόπο αποκλιμακώνονται οι πληθυσμιακές πιέσεις και τα υψηλά ποσοστά ανεργίας. Παράλληλα, η αποστολή χρηματικών εμβασμάτων από το εξωτερικό, συντελούν τόσο στη διατήρηση του βιοτικού επιπέδου των κατοίκων της χώρας καταγωγής των μεταναστών, όσο και στη λειτουργία τους σαν επενδυτικά κεφάλαια για τις χώρες αυτές. Τέλος, η πιθανή επιστροφή των ατόμων αυτών στις χώρες αποστολής τους θα συνεισφέρει στην απόκτηση νέων ιδεών και εμπειριών από το γηγενή πληθυσμό και θα συμβάλλει στη πιθανή βελτίωση των συνθηκών οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της χώρας τους.

Αντίθετα, ως προς τα αρνητικά μπορούν να σημειωθούν η απώλεια καταρτισμένου και εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού, λόγω της εξαγωγής τους από τις χώρες αποστολής σε άλλες χώρες, καθώς και η διάλυση της οικογενειακής «εστίας» και των τοπικών κοινοτήτων.

Από την άλλη πλευρά, η μετανάστευση για τις χώρες υποδοχής αποτελεί αντικείμενο αμφιθυμιών. Οι μεν θετικές επιπτώσεις αφορούν κυρίως τις κοινωνικές και θεσμικές μεταβολές στο κορμό οργάνωσης, λειτουργίας και δράσης της εκάστοτε χώρας υποδοχής. Πιο συγκεκριμένα, συστήνεται νέο θεσμικό πλαίσιο προστασίας των μεταναστών στις χώρες εισόδου (στο οποίο περιλαμβάνονται οι έννοιες της ομαλής ένταξης τους στη κοινωνία, ορίζονται οι συνθήκες διαβίωσης τους, τα δικαιώματά τους στον εργασιακό τομέα, καθώς και τα πολιτικά και επιμέρους κοινωνικά τους δικαιώματα, όπως η εκπαίδευση, η υγεία και η συμμετοχή στα πολιτικά και κοινωνικά δρώμενα), αφού με τη μετανάστευση επέρχεται η πληθυσμιακή ανανέωση των χωρών αυτών και παρέχεται η δυνατότητα εκσυγχρονισμού τους σε θεσμικό και κοινωνικό επίπεδο. Η ανανέωση αυτή συμβάλλει,

¹⁷ Πρβλ., *Νικόλαος Παράσχος*, (Ιανουάριος 2017), Οι στρατηγικές συνέπειες της εισόδου μεταναστών στην Ελλάδα, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Αθήνα, σελ. 36-59.

επιπλέον, στην οικονομική μεγέθυνση των χωρών υποδοχής χωρίς να επιδρά αρνητικά στους μισθούς και την απασχόλησή των αυτοχθόνων¹⁸, ενώ παράλληλα το ισοζύγιο των χωρών αυτών μπορεί να χαρακτηριστεί θετικό από την είσοδο των μεταναστών έως το βαθμό που δεν διαταράσσεται η αναλογία του πληθυσμού των ημεδαπών από το μέγεθος των μεταναστών.

Στην άλλη όψη του νομίσματος, εντοπίζονται οι αρνητικές επιπτώσεις στην πολιτική ομαλότητα της χώρας υποδοχής. *Η διατάραξη της ισορροπίας αυτής εκμηδενίζει τα όποια οφέλη έχουν σχέση με την ύπαρξη των μεταναστών και δημιουργεί προβλήματα στην τοπική κοινωνία και οικονομία καθώς και στην ομαλή διαβίωση και συμβίωση των ιδίων*¹⁹. Κατά συνέπεια, ο αντίκτυπος, που προκύπτει από την είσοδο των μεταναστών σε μια χώρα, εξαρτάται από τις επιδράσεις που αυτή επιφέρει σε μια σειρά οικονομικών κλάδων (όπως ο μέσος καταβαλλόμενος μισθός, οι αναμενόμενοι μισθοί και τα ποσοστά ανεργίας στην χώρα προέλευσης και στην χώρα προορισμού).

Γι' αυτό το λόγο, κρίνεται απαραίτητη -αν όχι σκόπιμη- η μέτρηση της επιρροής της μετανάστευσης στους τομείς της εργασίας και της εκπαίδευσης της χώρας υποδοχής, καθώς και σε επιμέρους μετρήσιμα μεγέθη, όπως το Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν (Α.Ε.Π.), η απασχόληση, η κατανάλωση, το γενικό επίπεδο τιμών²⁰ και η παραγωγικότητα ως προς τη παρεχόμενη -από τους μετανάστες- εργασία (συγκεκριμένα, ο εγχώριος πληθυσμός επωφελείται από τη μετανάστευση κυρίως λόγω της συμπληρωματικότητας της παραγωγής μεταξύ των μεταναστών εργαζομένων και άλλων παραγόντων παραγωγής και αυτά τα οφέλη είναι μεγαλύτερα όταν οι μετανάστες είναι αρκετά «διαφορετικοί» από το απόθεμα των παραγωγικών εισροών των αυτοχθόνων)²¹.

¹⁸ Αρνητική επίδραση παρατηρείται κατά βάση στους ανειδίκεντους εργάτες της χώρας υποδοχής, ενώ ευνοημένοι εμφανίζονται κυρίως οι καταρτισμένοι και εξειδικευμένοι εργαζόμενοι.

¹⁹ Βλ. Δημήτρης Ακριβός, (Δεκέμβριος 2018), Η συμβολή των μεταναστών στην Ελληνική οικονομική και κοινωνική ζωή. Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο οξύ αυτό κοινωνικό φαινόμενο, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Κόρινθος, σελ. 23.

²⁰ Βλ. Περισσότερα για τις επιπτώσεις της μετανάστευσης στη κατανάλωση, το πληθωρισμό και το Α.Ε.Π., Θεοδοσία Ρούμπου, (2008), Η μετανάστευση και οι επιπτώσεις στην Ελληνική οικονομία. Η περίπτωση του Νομού Αττικής, Τ.Ε.Ι Δυτικής Ελλάδας, Ιδρυματικό Καταθετήριο Αθηνά, Μεσολόγγι, σελ. 54-59.

²¹ *Natives benefit from immigration mainly because of production complementarities between immigrant workers and other factors of production, and these benefits are larger when immigrants are sufficiently 'different' from the stock of native productive inputs*, George J. Borjas, (1995), Journal of Economic Perspectives, Volume 9, p. 13, <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.9.2.3> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 15/08/2020).

4. Προσεγγίσεις της μετανάστευσης

Ήδη από το 19ο αιώνα μέχρι σήμερα έχει υπάρξει πλήθώρα ερευνών, μελετών και προσεγγίσεων του φαινομένου της μετανάστευσης. Οι δύο σημαντικότερες μορφές προσέγγισης της μετανάστευσης²² εξετάζουν το παρόν στοιχείο υπό τη σκοπιά της κοινωνίας (Μαρξιστική-Λενινιστική) και της οικονομίας (νεοκλασική), χωρίς να αναιρείται η ύπαρξη μελέτης του φαινομένου και υπό άλλες διαστάσεις-προσεγγίσεις.

i. Μαρξιστική- Λενινιστική προσέγγιση

Στη παρούσα προσέγγιση *«οι μαρξιστές εστιάζουν κυρίως στους μηχανισμούς που κρατούν τους μετανάστες σε μία χαμηλή κοινωνική και οικονομική θέση. Σχετίζονται την κοινωνική τάξη στην οποία εντάσσεται ένας μετανάστης με τη θέση που έχει στην αγορά εργασίας»*^{23,24}. Συνεπώς, η μετανάστευση λογίζεται ως το αποτέλεσμα των διαρθρωτικών χαρακτηριστικών που προκύπτει από την άνιση καπιταλιστική ανάπτυξη σε διεθνή κλίμακα, ενώ οι ατομικές-προσωπικές επιλογές θεωρούνται ως αποτέλεσμα των ευρύτερων κοινωνικών και οικονομικών παραγόντων / δυναμικών. Στη μαρξιστική προσέγγιση οι ατομικές επιλογές των μεταναστών παίζουν δευτερεύοντα ρόλο, ενώ επισημαίνονται περισσότερο οι δομικές διαδικασίες της κοινωνίας.

²² Σε καμία θεωρία ή προσέγγιση, ως τώρα, δεν έχει ληφθεί υπόψη ο παράγοντας του φύλου των μεταναστών. Το οποίο δικαιολογείται από την ύπαρξη της πεποίθησης που «θέλει» τη μετανάστευση να είναι κατά κύριο λόγο ανδρική υπόθεση και τις γυναίκες να μην μεταναστεύουν αυτόνομα., J. Cavouridis, (2003), Gendered Patterns of Migration to Greece. *The Greek Review of Social Research*, pp. 221-238.

²³ Βλ. Ανδρέας Καββαδίας, (2017), Η αξιολόγηση των κοινωνικών πολιτικών της τοπικής αυτοδιοίκησης, για την ένταξη των μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες, με τη χρήση του ερευνητικού εργαλείου LOMIGRAS., Πανεπιστήμιο Αιγαίου (Βιβλιοθήκη Αμητός), σελ. 17.

²⁴ Η θεωρία αυτή βασίζεται στην υπόθεση (κατά τους μαρξιστές) ότι η αγορά εργασίας διακρίνεται σε κεντρική και περιφερειακή. Στη μεν κεντρική οι γηγενείς απασχολούνται σε θέσεις του κρατικού τομέα και των μεγάλων ιδιωτικών επιχειρήσεων με υψηλό μισθολογικό συντελεστή, ενώ στη δε περιφερειακή οι μετανάστες απασχολούνται σε θέσεις μικρών επιχειρήσεων με χαμηλότερο μισθολογικό συντελεστή, όπου οι συνθήκες εργασίας είναι κακές, χωρίς επαρκή εκπροσώπηση στους επαγγελματικούς κλάδους και οι προοπτικές εξέλιξης είναι μηδαμινές. Παράλληλα, το νομοθετικό πλαίσιο των χωρών υποδοχής είναι κατά τέτοιο τρόπο διαμορφωμένο, ώστε περιορίζει τα δικαιώματα του μετανάστη, με αποτέλεσμα η ένταξή του να καθίσταται πιο δύσκολη, οδηγώντας τον στην ανεργία και τον κοινωνικό αποκλεισμό.

ii. Νεοκλασσική προσέγγιση

Στη νεοκλασσική προσέγγιση, αντίθετα, υποστηρίζεται ότι η μετανάστευση είναι αποτέλεσμα ελεύθερων προσωπικών επιλογών, στα πλαίσια λειτουργίας της ελεύθερης αγοράς και της ελεύθερης γεωγραφικής μετακίνησης των συντελεστών παραγωγής εργασίας και κεφαλαίου, αγνοώντας τελείως τους διάφορους εξωγενείς παράγοντες. *Βασική υπόθεση των νεοκλασσικών θεωριών είναι ότι τα άτομα που αποφασίζουν να μεταναστεύσουν το πραγματοποιούν με σκοπό να βελτιώσουν το βιοτικό επίπεδο των ίδιων και των οικογενειών τους*^{25, 26}.

iii. Άλλες προσεγγίσεις²⁷

Εκτός των αναφερθεισών προσεγγίσεων, στις ΗΠΑ τον 20ο αιώνα, διαμορφώθηκαν και άλλες δύο επιμέρους προσεγγίσεις, η αφομοιωτική και η πλουραλιστική προσέγγιση. Σύμφωνα με την αφομοιωτική προσέγγιση, η εθνική ταυτότητα των μεταναστών χάνεται με την πάροδο των χρόνων και των γενεών, δίνοντας τη θέση της στη πλήρη ένταξη των μεταναστών στην κοινωνία της χώρας υποδοχής. Αντίθετα, η πλουραλιστική προσέγγιση υποστηρίζει ότι οι μετανάστες δεν αφομοιώνονται²⁸ από τη κοινωνία της χώρας υποδοχής, αλλά διατηρούν και διαιωνίζουν την εθνική και πολιτισμική τους ταυτότητα.

²⁵ Βλ. *E. Kofman et al.*, (2000), *Gender and International Migration in Europe: Employment, Welfare and Politics*, Routledge, London, p. 12.

²⁶ Βάσει αυτής της υπόθεσης η νεοκλασσική προσέγγιση έχει ταυτιστεί με τις θεωρίες της «έλξης» και της «απώθησης», δηλαδή με τους λόγους για τους οποίους οι άνθρωποι επιλέγουν να μεταναστεύσουν.

²⁷ Πρβλ., *Nancy L. Green*, (January, 2010), *Repenser Les Migrations*, Εκδόσεις Σαββάλας, μτφ., Παρσανόγλου Δημήτρης, Αθήνα, σσ. 114-115.

²⁸ Γίνεται, ωστόσο, σαφής διάκριση των εννοιών της αφομοίωσης και της προσαρμογής των μεταναστών, καθώς η προσαρμογή δε σημαίνει απαραίτητα και αφομοίωση των μεταναστών από την εκάστοτε κοινωνία της χώρας υποδοχής., *Rudolph J. Vecoli*, (December, 1964), *Contadini in Chicago: A Critique of The Uprooted*, *Journal of American History*, Volume 51, Issue 3, Oxford, pp. 404–417, <https://doi.org/10.2307/1894893> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 23/08/2020).

5. Μοντέλα ένταξης μεταναστών

Η πολυπλοκότητα και η πολυσυνθετότητα του μεταναστευτικού φαινομένου, οδήγησαν διαχρονικά στην υιοθέτηση και την ανάδειξη διαφοροποιημένων μοντέλων και πολιτικών ένταξης τόσο από τα κράτη-μέλη της Ε.Ε, όσο και από τις τρίτες χώρες. Τα κυριότερα μοντέλα ένταξης είναι τα ακόλουθα:

i. Το αφομοιωτικό μοντέλο

Στο μοντέλο αυτό δεν επιτρέπεται η ύπαρξη της διαφορετικότητας και της ανομοιογένειας του πληθυσμού. Στόχος είναι η πολιτισμική ομογενοποίηση και η δημιουργία μιας συνεκτικής και σύγχρονης κοινωνίας εργαζομένων και καταναλωτών/-τριών, που θα ακολουθούν τον ίδιο τρόπο ζωής (τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο βίο) με το γηγενή πληθυσμό, εγκαταλείποντας τις συνήθειες, τις προσδόσεις και τις πρακτικές των χωρών προέλευσης τους.

ii. Το πολυπολιτισμικό μοντέλο

Σύμφωνα με αυτό, η συνύπαρξη των διαφόρων πολιτισμών έγκειται στην αναγνώριση και στη διατήρηση των ιδιαιτεροτήτων τους καθενός. Το συγκεκριμένο μοντέλο αναγνωρίζει την ύπαρξη, στην κοινωνία, ομάδων με διαφορετική προέλευση και άρα ως μόνο τρόπο συνύπαρξης τους την αποδοχή της διαφορετικότητας τους. Συνεπώς, η κρατική εξουσία (θα) πρέπει να παραμένει ουδέτερη και δίκαιη, εξασφαλίζοντας ότι η κάθε ομάδα διαθέτει το δικαίωμα να αναπτύσσει τον δικό της πολιτισμικό χαρακτήρα.

iii. Το κοινωνικό μοντέλο

Αποτελεί μία από τις διαφορετικές εκδοχές του πολυπολιτισμικού μοντέλου. Το μοντέλο αυτό εμμένει στην αρχή της αναγνώρισης της πολιτισμικής διαφορετικότητας, η οποία πρέπει να διεκδικείται από τις κοινότητες των μεταναστών/-τριών και να αναγνωρίζεται συλλογικά, όπως τα ανθρώπινα δικαιώματα. Παράλληλα, δίνεται ιδιαίτερη σημασία στο διαπολιτισμικό διάλογο, ο οποίος υιοθετήθηκε από το συγκεκριμένο μοντέλο ως μέσο διαχείρισης της διαφορετικότητας, αφενός μεν, για να μην διακυβεύεται η πλήρης ενσωμάτωση των

μεταναστών/-τριών στις κοινωνίες υποδοχής, αφετέρου δε, για να επιτυγχάνεται η συνοχή στις σύγχρονες πολυπολιτισμικές κοινωνίες²⁹.

iv. Το συντηρητικό / φιλελεύθερο μοντέλο

Αποτελεί εξίσου διαφορετική εκδοχή του πολυπολιτισμικού μοντέλου, το οποίο δέχεται την πολιτισμική διαφορετικότητα υπό την προϋπόθεση ότι τα άτομα συμπεριφέρονται ως καταναλωτές/-τριες στην οικονομία της αγοράς και ως πολίτες της χώρας.

²⁹ Αντιστοίχως, υιοθετήθηκε και «η διαπολιτισμική προσέγγιση με τελικό στόχο την πολιτισμική, κοινωνική, οικονομική και πολιτική καινοτομία και τον πλουραλιστικό μετασχηματισμό της δημόσιας σφαίρας μέσω της γόνιμης ανταλλαγής και σύνθεσης μεταξύ πλειονότητας και μειονοτήτων, κυρίαρχης κουλτούρας και διαφόρων ειδών υποκουλτούρας, κοινωνικών τάξεων, θρησκευτικών αντιλήψεων, κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης κ.ο.κ.», Διαδικτυακός τόπος Διαβουλευσεων: Μετανάστευσης και Ασύλου, Μοντέλα ένταξης, (κεφ. 1.4.1), Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη, Υπουργείο Εσωτερικών, <http://www.opengov.gr/immigration/?p=795> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 16/08/2020).

Κεφάλαιο 2 - Ευρωπαϊκή Ένωση και Μετανάστευση

1. Μεταναστευτική Πολιτική Ευρωπαϊκής Ένωσης

Για πολλά χρόνια, βασική προτεραιότητα της Ε.Ε αποτελούσε και αποτελεί η αποτελεσματικότερη διαχείριση της μετανάστευσης και η προστασία των εξωτερικών συνόρων της. Ήδη πριν από τη σύναψη της συνθήκης του Άμστερνταμ (1999), η Ε.Ε. προχώρησε στη δημιουργία διαφόρων διακυβερνητικών δομών συνεργασίας, όπως η ομάδα Trevi³⁰, το σύστημα Schengen³¹ και η ad hoc ομάδα Μετανάστευσης³², οι οποίες αν και δεν υπάγονταν στο ευρωπαϊκό σύστημα ενοποίησης της ΕΟΚ/Ε.Κ., προανήγγειλαν και διαμόρφωσαν τις μελλοντικές κοινές πολιτικές και οδήγησαν στη σύναψη αργότερα των πρώτων δεσμευτικών διεθνών κειμένων: της Εφαρμοστικής Σύμβασης Σένγκεν του 1990³³ και της Σύμβασης του Δουβλίνου³⁴ του 1991³⁵ (δηλαδή

³⁰ Η ομάδα Trevi ήταν ένα διακυβερνητικό δίκτυο εθνικών υπαλλήλων από τα υπουργεία Δικαιοσύνης και Εσωτερικού εκτός του πλαισίου της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, που στόχο είχε το συντονισμό αποτελεσματικών αντιτρομοκρατικών αντιδράσεων και τη διασυνοριακή αστυνόμευση μεταξύ των μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Η δημιουργία του προκλήθηκε λόγω διαφόρων τρομοκρατικών ενεργειών, με σημαντικότερη τη λήψη ομήρων και τη μετέπειτα εκτέλεση τους κατά τους Ολυμπιακούς Αγώνες του 1972 στο Μόναχο, με την ομολογουμένη αδυναμία της Ιντερπόλ εκείνη την εποχή, να βοηθήσει αποτελεσματικά τις ευρωπαϊκές χώρες στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας Έπαψε να υπάρχει όταν ενσωματώθηκε στο πυλώνα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Μάαστριχτ το 1993.

³¹ Η Συνθήκη Schengen αποτελούσε διακρατική σύμβαση, που αφορούσε -αρχικά- τα κράτη της Benelux, την Γαλλία και την Γερμανία, χωρίς ωστόσο, να συμπεριλαμβάνονται σε αυτή και τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. (ήτοι Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμβούλιο των Υπουργών, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κ.ά.). Με τις συνθήκες του Schengen (Συνθήκη του Schengen (Schengen I) του 1985 και Εκτελεστική Συνθήκη του Schengen (Schengen II) του 1990), καταργήθηκαν τμηματικά οι έλεγχοι που διεξάγονταν στα εσωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ε.Ε., ενώ συμφωνήθηκαν από τα συμβαλλόμενα κράτη-μέλη, ο ενιαίος έλεγχος των εξωτερικών συνόρων, οι προϋποθέσεις εισόδου και παραμονής πολιτών από τρίτες χώρες, η αρμοδιότητα της αντιμετώπισης αιτήσεων χορήγησης ασύλου και η οργάνωση του Schengen Information System SIS1 (Σύστημα Πληροφόρησης του Schengen), καθώς και η επιβολή κυρώσεων στη περίπτωση μη επιτρεπόμενης διάβασης των εξωτερικών

συνόρων, εκτός των καθορισμένων συνοριακών σημείων.

³² Αποτελεί ομάδα εργασίας (συστάθηκε με την Ενιαία Πράξη του 1986) στην οποία μετέχουν από το 1986 οι αρμόδιοι Υπουργοί για τη Μετανάστευση, όπως και η CELAD (Ευρωπαϊκή Επιτροπή Καταπολέμησης των Ναρκωτικών) με τους αντίστοιχους γραμματείς της.

³³ Βλ. περισσότερα για συμβάσεις Schengen, *Δανάτος Παπαγιάννης*, (2011), Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 4η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σσ. 18-21.

³⁴ Πρόκειται για τη η Σύμβαση περί ορισμού του αρμόδιου κράτους για τον έλεγχο αίτησης ασύλου που υποβλήθηκε σε ένα κράτος μέλος των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Με τη συμφωνία αυτή ορίζεται ποιο κράτος- μέλος είναι αρμόδιο για τον έλεγχο αίτησης ασύλου που έχει υποβληθεί και ποιες είναι οι υποχρεώσεις του στην εκτέλεση της διαδικασίας χορήγησης ασύλου. Παράλληλα, επιδιώκεται η εναρμόνιση των πολιτικών χορήγησης ασύλου μεταξύ των κρατών-μελών.

³⁵ Βλ. *Ιωάννης Παπαγεωργίου*, (Ιούλιος 2013), Ο εξευρωπαϊσμός των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου: από την κοινοτικοποίηση στη συλλογική επίβλεψη;, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τόμος 40, Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.76.

νομοθετικών κειμένων κοινοτικού χαρακτήρα, που αφορούσαν συγκεκριμένα τους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου³⁶ και τα οποία δέσμευαν όλα τα κράτη-μέλη της ένωσης).

Αργότερα, με την θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ, την 1η Μαΐου 1999, τα ζητήματα του ασύλου, της διάβασης των συνόρων και της μετανάστευσης έγιναν κεντρικής σημασίας πολιτικά θέματα της Ε.Ε.³⁷ συμβάλλοντας στη διαμόρφωση μιας κοινής κατεύθυνσης για τη μεταναστευτική πολιτική μεταξύ των κρατών μελών³⁸ και στη θέσπιση κοινών βασικών αρχών³⁹ για την ευρωπαϊκή πολιτική ενσωμάτωσης των μεταναστών. Σε επόμενο στάδιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναμένεται να προτείνει ένα νέο σύμφωνο⁴⁰ για τη μετανάστευση και το άσυλο. Αντίστοιχα, στη

³⁶ Η μετανάστευση και ιδίως η πολιτική ασύλου άρχισαν να γίνονται αντικείμενο συνεργασίας ανάμεσα στα κράτη-μέλη της Ε.Ε. στα μέσα της δεκαετίας του 1980 ως συνέπεια της εγκαθίδρυσης της ελευθερίας κυκλοφορίας και της κατάργησης των εσωτερικών συνόρων. Ο κύριος λόγος αυτής της εξέλιξης ήταν η ανάγκη παροχής «αντισταθμιστικών μέτρων» για τη διατήρηση της εσωτερικής ασφάλειας σε μια Ευρώπη χωρίς σύνορα., S. Lavenex, (2001), The Europeanisation of Refugee Policies. Normative challenges and institutional legacies, *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, ch. 5, p. 857.

³⁷ Βλ. Ιωάννης Μ. Βαρβιτσιώτης & Γαβριήλ Καμπούρογλου, (2014), Η μεταναστευτική πολιτική της Ευρώπης. Η μακρά πορεία προς μια ενιαία μεταναστευτική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Οι εξελίξεις από το 1999-2005, Εκδόσεις Κοινοβουλευτική Ομάδα του ΕΛΚ-ΕΔ στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο Υπηρεσία Τεκμηρίωσης - Εκδόσεων - Έρευνας, Βρυξέλλες, http://www.antigone.gr/files/gr/library/documentation-of-EU-and-international-organizations/international-surveys-and-studies/immigration_policy_el.pdf (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 25/08/2020), σελ. 18.

³⁸ Η προτεραιότητα αυτή «εκφράστηκε με σαφήνεια σε μια σειρά κατευθυντηρίων γραμμών και στόχων πολιτικού χαρακτήρα που υιοθέτησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τη συνεργασία των κρατών μελών σε θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων στο Τάμπερε το 1999, για το άσυλο στο Αάακεν το 2001, για την πρόληψη ή παρεμπόδιση της ανεπιθύμητης μετανάστευσης μέσω κοινών πολιτικών θεωρήσεων (βίζας) και σύνταξης μιας βάσης δεδομένων εντός του συστήματος πληροφοριών του Σένγκεν στη Σεβίλλη το 2002, για τη συνεργασία με τις χώρες καταγωγής, ώστε να αντιμετωπισθεί αποτελεσματικότερα η παράνομη μετανάστευση και η ένταξη των νομίμων μεταναστών στη Θεσσαλονίκη το 2003», Γεώργιος Π. Μάρκου, (2007), Μεταναστευτική πολιτική και πολιτική ένταξης, *Μεταναστευτική πολιτική και πολιτική ένταξης σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο: το παράδειγμα της Ολλανδίας και της Ελλάδας*, (περιοδικό) Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, Τεύχος 17-18/2007, σελ. 153, <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/sas/article/viewFile/494/503> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 12/09/2020).

³⁹ Έχουν θεσπιστεί δέκα (10) κοινές βασικές αρχές που ισχύουν για όλα τα ευρωπαϊκά κράτη - μέλη. Αυτές είναι: 1) Σαφείς κανόνες και ισότιμοι όροι, 2) Αντιστοίχιση των δεξιοτήτων και των αναγκών, 3) Η ένταξη αποτελεί κλειδί της επιτυχημένης μετανάστευσης, 4) Διαφάνεια, εμπιστοσύνη και συνεργασία, 5) Αποδοτική και συνεκτική χρήση των διαθέσιμων μέσων, 6) Συνεργασία με τρίτες χώρες, 7) Πολιτική θεωρήσεων εισόδου που εξυπηρετεί τα συμφέροντα της Ευρώπης και των εταίρων της, 8) Ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων, 9) Εντατικοποίηση της καταπολέμησης της λαθρομετανάστευσης και μηδενική ανοχή όσον αφορά την εμπορία ανθρώπων, 10) Αποτελεσματικές και βιώσιμες πολιτικές επιστροφής.

⁴⁰ Η Επιτροπή τον Σεπτέμβριο του 2020 παρουσίασε το νέο σύστημα ασύλου και μετανάστευσης, που προτείνει ένα σύστημα ελέκτων συνεισφορών από τα κράτη μέλη, τα οποία θα είναι υποχρεωμένα να δείχνουν αλληλεγγύη και να υποστηρίζουν εκείνα που βρίσκονται υπό πίεση. Η πρόταση στοχεύει, επίσης, στην ανάπτυξη περισσότερων νόμιμων μεταναστευτικών οδών, στη διευκόλυνση της συνεργασίας με τρίτες χώρες και στη διασφάλιση ταχύτερων διαδικασιών ασύλου στα σύνορα και επιστροφής όσων δεν έχουν δικαίωμα διαμονής., Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, (11/07/2017), Η απάντηση της ΕΕ στην

τελευταία σύνοδο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υποστήριξε την αναθεώρηση των κανόνων ασύλου της ΕΕ (συγκεκριμένα πρότεινε την ενίσχυση της σημερινής Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) -θα μετατραπεί σε Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για το Άσυλο-)⁴², με στόχο την εξασφάλιση μεγαλύτερης αλληλεγγύης και τον δίκαιο καταμερισμό ευθυνών μεταξύ των χωρών της ΕΕ., ενώ παράλληλα η επιτροπή πολιτικών ελευθεριών επεξεργάζεται την έκθεση σχετικά με την παροχή νόμιμων οδών νόμιμης εργασιακής μετανάστευσης.

Τέλος, γίνεται διαρκής λόγος για την συνολική ανασκόπηση, επεξεργασία και αναθεώρηση του Κανονισμού του Δουβλίνου II^{43 44 45} (Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 2003). Η βασική αρχή του κανονισμού είναι ότι η αρμοδιότητα εξέτασης μιας αίτησης βαρύνει κατά κύριο λόγο το κράτος μέλος που μετείχε σε μεγαλύτερο βαθμό στην είσοδο του αιτούντα στην ΕΕ, συνήθως δηλαδή το κράτος μέλος πρώτης εισόδου, χωρίς ωστόσο να προβλέπεται η διανομή των αιτήσεων ασύλου μεταξύ των κρατών μελών. Ο λόγος αυτής της σύγχυσης οφειλόταν στην υπερεθνική διάσταση που είχε λάβει ο τομέας της παραγωγής νομοθετικού έργου για το άσυλο, καθώς στις πρώτες απόπειρες θεσμοθέτησης του ήταν επιτακτική η ανάγκη αποφυγής του φαινομένου της «άγρας ασύλου»⁴⁶, ενώ παράλληλα σε ορισμένες περιπτώσεις οι διεθνείς υποχρεώσεις των κρατών-μελών διαμορφώνονταν από τις αποφάσεις διεθνών δικαιοδοτικών

μεταναστευτική πρόκληση, Κοινωνία,
<https://www.europarl.europa.eu/news/el/headlines/society/20170629STO78629/i-apantisi-tis-ee-stin-metanasteutiki-prokliasi> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 14/10/2020).

⁴¹ Βλ. Αναλυτικά για Νέο Σύμφωνο για τη μετανάστευση, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, (2020), Δέσμη μέτρων για τη μετανάστευση και το άσυλο: τα έγγραφα του νέου συμφώνου για τη μετανάστευση και το άσυλο εγκρίθηκαν στις 23 Σεπτεμβρίου 2020, https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_el (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 12/03/2021).

⁴² Βάσει της πρότασης αυτής, η Υπηρεσία θα είναι υπεύθυνη για την διευκόλυνση της λειτουργίας του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου και τη διασφάλιση της σύγκλισης όσον αφορά την αξιολόγηση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας σε ολόκληρη την Ένωση.

⁴³ Βλ. Κανονισμός «Δουβλίνο II», Europa, Σύνοψη της νομοθεσίας της Ε.Ε., http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons asylum_immigration/133153_el.htm (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 12/10/2020).

⁴⁴ Πρβλ., *Χρήστος Μπούμπουλης*, (2015), Ο ρόλος της μετανάστευσης στη διατάραξη ή τη διατήρηση της διεθνούς ασφάλειας, Πανεπιστήμιο Πειραιώς (Βιβλιοθήκη Διώνη), Πειραιάς, σελ. 37-39.

⁴⁵ Πρβλ., Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, (23/07/2019), Μεταρρύθμιση του ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου: Η θέση του ΕΚ για το σύστημα του Δουβλίνου, Κόσμος, <https://www.europarl.europa.eu/news/el/headlines/world/20180615STO05927/metarruthmisi-tou-sustimatou-asulou-i-thesi-tou-ek-gia-to-sustima-tou-douvlinou> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 12/10/2020).

⁴⁶ Η «άγρα ασύλου» (στα αγγλικά «asylum shopping») είναι η πρακτική ενός αλλοδαπού να ζητά άσυλο σε μια χώρα της Ε.Ε. και μετά την απόρριψη του να μεταβαίνει σε άλλο κράτος-μέλος για την υποβολή εκεί νέου αιτήματος και με τον τρόπο αυτόν να παρατείνει την παραμονή του στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

οργανισμών, ιδίως του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ).

Σαν αποτέλεσμα, όταν το 2015 ο αριθμός των προσφύγων, που εισήλθαν στην ΕΕ, αυξήθηκε, οι χώρες του Νότου (όπως η Ελλάδα και η Ιταλία) αντιμετώπισαν αισθητά σημαντικές δυσκολίες ως προς τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και των αιτήσεων ασύλου (παρά την ύπαρξη του προγράμματος Τάμπερε⁴⁷), οδηγώντας την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να επιταχύνει τις εργασίες για το σύστημα προσδιορισμού, βάσει δακτυλικών αποτυπωμάτων, της ταυτότητας των αιτούντων άσυλο (Eurodac) και να προτείνει ένα «μηχανισμό δίκαιης μεταχείρισης», που θα προσδιορίζει αυτόματα πότε μια χώρα αναγκάζεται να διεκπεραιώσει δυσανάλογο αριθμό αιτήσεων ασύλου. Κατά συνέπεια, ο προσδιορισμός θα γίνεται αναλογικά με το μέγεθος και τον πλούτο μιας χώρας, το οποίο σημαίνει ότι αν μια χώρα δεχτεί δυσανάλογα μεγάλο αριθμό αιτήσεων, συγκριτικά με το μέγεθος και το πλούτο της, τότε όλοι οι νέοι αιτούντες σ' αυτήν την χώρα (ανεξάρτητα από την εθνικότητα) θα μετεγκαθίστανται.

⁴⁷ Το Πρόγραμμα του Τάμπερε έθετε τις βάσεις για την υιοθέτηση των ελάχιστων κοινών προδιαγραφών για τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ήδη, μέχρι το 2005 είχαν εγκριθεί τέσσερα νομοθετικά κείμενα για το άσυλο (τα επανομαζόμενα «building blocks»), ενώ αργότερα η Ένωση έθεσε ως στόχο τη διαμόρφωση ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, τα βασικά χαρακτηριστικά του οποίου εμπεριέχονται στα οριστικοποιηθέντα κείμενα του 2013. Τα κείμενα αυτά χαρακτηρίζονται από μια ενίσχυση των δικονομικών και άλλων εγγυήσεων και δικαιωμάτων των αιτούντων ή προσφύγων και παράλληλα από την κατά το δυνατό παρεμπόδιση της εισόδου στην Ένωση.

2. Ευρωπαϊκή Ένωση, Μετανάστευση και Πολιτική Αντιμετώπιση

Τη τελευταία δεκαετία (2010-2020), η Ε.Ε βρίσκεται αντιμέτωπη με μία άνευ προηγουμένου αυξημένη εισροή μεταναστών, την οποία πασχίζει να διαχειριστεί με διάφορους τρόπους, οι οποίοι επιλαμβάνονται από τη μεταρρύθμιση του συστήματος ασύλου και την ενίσχυση της ασφάλειας των συνόρων μέχρι την ένταξη των προσφύγων στα κράτη-μέλη της ένωσης. Για το σκοπό αυτό υιοθετήθηκε (στις 07 Ιουνίου 2016) το σχέδιο δράσης για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών (Action Plan on the integration of third-country nationals). Το παρόν σχέδιο δράσης *παρέχει ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο για την υποστήριξη των προσπαθειών των κρατών μελών για την ανάπτυξη και την ενίσχυση των πολιτικών τους για ένταξη και περιγράφει τα συγκεκριμένα μέτρα που θα εφαρμόσει η Επιτροπή στο θέμα αυτό. Ενώ στοχεύει όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών στην ΕΕ, περιέχει δράσεις για την αντιμετώπιση των συγκεκριμένων προκλήσεων που αντιμετωπίζουν οι πρόσφυγες*⁴⁸. Συγκεκριμένα, περιλαμβάνει δράσεις σε όλους τους τομείς πολιτικής που θεωρούνται ζωτικής σημασίας για την ένταξη. Οι δράσεις αυτές αφορούν:

- i. Μέτρα πριν την αναχώρηση και πριν την άφιξη των μεταναστών / προσφύγων, (συμπεριλαμβάνονται δράσεις για την προετοιμασία των μεταναστών και των τοπικών κοινοτήτων για τη διαδικασία ένταξης).
- ii. Την εκπαίδευση, (συμπεριλαμβανομένων των δράσεων για την προώθηση της γλωσσικής κατάρτισης, της συμμετοχής παιδιών μεταναστών στην Εκπαίδευση και Φροντίδα της Προσχολικής Παιδικής Εκπαίδευσης, την κατάρτιση των εκπαιδευτικών και την εκπαίδευση των πολιτών).
- iii. Την απασχόληση και την επαγγελματική κατάρτιση (συμπεριλαμβανομένων των δράσεων για την προώθηση της έγκαιρης ένταξης στην αγορά εργασίας και της επιχειρηματικότητας των μεταναστών).
- iv. Την πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες, όπως η στέγαση και η υγειονομική περίθαλψη.

⁴⁸ «Provides a comprehensive framework to support Member States' efforts in developing and strengthening their integration policies, and describes the concrete measures the Commission will implement in this regard. While it targets all third-country nationals in the EU, it contains actions to address the specific challenges faced by refugees», *European Commission, Migration and Home Affairs, The Action Plan on the integration of third-country nationals*, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/integration/action-plan-integration-third-country-nationals_en (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 31/08/2020).

- v. Την ενεργό συμμετοχή και κοινωνική ένταξη (συμπεριλαμβανομένων των δράσεων για την υποστήριξη ανταλλαγών με την κοινωνία υποδοχής, τη συμμετοχή των μεταναστών στην πολιτιστική ζωή και την καταπολέμηση των διακρίσεων).
- vi. Την παροχή μέσων και εργαλείων για την ενίσχυση του συντονισμού μεταξύ των διαφόρων παραγόντων και ομάδων, που (συν-)εργάζονται για την ένταξη σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο (παράδειγμα αποτελεί το ευρωπαϊκό δίκτυο ολοκλήρωσης που προωθεί την αμοιβαία μάθηση μεταξύ των κρατών μελών μαζί με μια πιο στρατηγική προσέγγιση για τη χρηματοδότηση της Ε.Ε για την ένταξη).

Εκτός αυτού, ήδη από τον Ιούνιο του 2005, έχει υιοθετηθεί το Σχέδιο Δράσης για την υλοποίηση του Προγράμματος της Χάγης⁴⁹, μέσω συγκεκριμένων μέτρων που αφορούν την ορθή και έγκαιρη εφαρμογή και ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία νομοθετικών κειμένων, την αξιολόγηση τους στην πράξη, αλλά και την οριοθέτηση νέων στόχων εντός συγκεκριμένου χρονικού πλαισίου. Το ίδιο το πρόγραμμα της Χάγης θέτει δέκα (10) βασικές προτεραιότητες⁵⁰ για την επίτευξη του τριμερούς στόχου του (ήτοι χώρος ελευθερίας, ασφάλεια και δικαιοσύνη). Αυτές είναι:

- 1) Ενίσχυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της ιθαγένειας.
- 2) Καταπολέμηση της τρομοκρατίας.
- 3) Καθορισμός μιας ισόρροπης αντιμετώπισης της μετανάστευσης.
- 4) Διαμόρφωση ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης.
- 5) Θέσπιση κοινής διαδικασίας σε θέματα ασύλου (θέσπιση Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου - Κ.Ε.Σ.Α⁵¹).
- 6) Μεγιστοποίηση των θετικών συνεπειών της μετανάστευσης.

⁴⁹ Είναι ένα πρόγραμμα που στοχεύει στην ενίσχυση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

⁵⁰ Βλ. περισσότερα για προτεραιότητες προγράμματος Χάγης, *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, (24/09/2005), Το πρόγραμμα της Χάγης: 10 προτεραιότητες για την προσεχή πενταετία. Μια εταιρική σχέση για την ευρωπαϊκή ανανέωση στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης, κεφ. 236, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM%3A116002> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 12/09/2020).

⁵¹ Βλ. περισσότερα για Κ.Ε.Σ.Α., ΚΕΣΑ – Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, <https://casework.eu/el/lesson/ceas-common-european-asylum-system/> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 12/09/2020).

- 7) Επίτευξη ικανοποιητικής ισορροπίας μεταξύ της προστασίας του ιδιωτικού βίου και της ασφάλειας κατά τη διαβίβαση πληροφοριών.
- 8) Διαμόρφωση στρατηγικής αντίληψης σχετικά με το οργανωμένο έγκλημα.
- 9) Εγγύηση πραγματικού ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης.
- 10) Κατανομή των αρμοδιοτήτων και μέριμνα για την αλληλεγγύη⁵².

Ανάμεσα στις σημαντικότερες προτάσεις του Σχεδίου Δράσης ξεχωρίζουν οι ακόλουθες δράσεις⁵³:

- i. Το πρόγραμμα - πλαίσιο για την αλληλεγγύη και την διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, βάσει των νέων δημοσιονομικών προοπτικών (του 2005).
- ii. Η Πράσινη Βίβλος για το μέλλον του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης (του 2005).
- iii. Ο έλεγχος και η παρακολούθηση για την σωστή μεταφορά, ενσωμάτωση και υλοποίηση των νομοθετικών κειμένων για τη μετανάστευση και το άσυλο στην εθνική νομοθεσία.
- iv. Οι προσπάθειες για την ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών μέσω της καθιέρωσης ενός συνεκτικού ευρωπαϊκού πλαισίου προς τον σκοπό αυτό⁵⁴.
- v. Το πολυσχιδές Σχέδιο Δράσης στην διαχείριση των (εξωτερικών) συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την παράλληλη κατάργηση των εσωτερικών, στην ανάπτυξη βιομετρικών στοιχείων για την ενίσχυση της ασφάλειας των ταξιδιωτικών εγγράφων, των αδειών παραμονής, των ταυτοτήτων κλπ., στην

⁵² Παράδειγμα αποτελεί ο «μηχανισμός δίκαιης μεταχείρισης» που πρότεινε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Απρίλιο του 2016. «Ο νέος αυτός μηχανισμός θα προσδιορίζει αυτόματα πότε μια χώρα αναγκάζεται να διεκπεραιώσει δυσανάλογο αριθμό αιτήσεων ασύλου. Ο προσδιορισμός θα γίνεται σε σχέση με το μέγεθος και τον πλούτο μιας χώρας. Αν μια χώρα δέχεται δυσανάλογα μεγάλο αριθμό αιτήσεων όλοι οι νέοι αιτούντες σ' αυτήν την χώρα (ανεξάρτητα από την εθνικότητα) θα μετεγκαθίστανται», Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, (27/09/2019), Μεταρρύθμιση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, Επικαιρότητα (Κοινωνία),

<https://www.europarl.europa.eu/news/el/headlines/society/20170627STO78418/metarruthmisi-tou-koinou-europaikou-sustimatos-asulou> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 12/09/2020).

⁵³ Πρβλ., Katrien Luyten & Selene González Díaz, (March, 2019), European Parliamentary Research Service (EPRS), *Legal migration to the EU*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635559/EPRS_BRI\(2019\)635559_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635559/EPRS_BRI(2019)635559_EN.pdf) (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 12/09/2020), pp. 5-7.

⁵⁴ Στη βάση αυτή, το Ταμείο για το Άσυλο και τη Μετανάστευση προήγαγε, για την περίοδο 2014-2020, την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, αλλά και την εφαρμογή και ενίσχυση μιας κοινής ευρωπαϊκής προσέγγισης όσον αφορά το άσυλο και τη μετανάστευση, χρησιμοποιώντας προϋπολογισμό συνολικού ύψους 3,1 δισ. ευρώ για το σκοπό αυτό. Επίσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αιτήθηκε την αύξηση της χρηματοδότησης των προγραμμάτων που θα έδιναν ευκαιρίες, στην εκπαίδευση και την απασχόληση, για ευάλωτες ομάδες και κυρίως για πρόσφυγες.

ανάπτυξη της συνέργειας των συστημάτων πληροφόρησης και στην περαιτέρω ανάπτυξη της πολιτικής θεωρήσεων, περιλαμβανομένης της εκπόνησης συστήματος πληροφόρησης για τις θεωρήσεις (VIS) - (Κανονισμός 767/2008).

Ωστόσο, παρά τις αλλεπάλληλες προσπάθειες, οι τομείς της κοινής πολιτικής ασύλου και προσφύγων, της κοινής πολιτικής μετανάστευσης των κρατών μελών της Ε.Ε. (ιδιαίτερα ο τομέας της πολιτικής της υποδοχής και της ενσωμάτωσης των μεταναστών και των προσφύγων) και της παρουσίας ενός σχεδίου συνεκτικής πολιτικής για την νόμιμη μετανάστευση (περιλαμβάνοντας και τις διαδικασίες εισόδου) και τη καταπολέμησης των φαινομένων παράνομης μετανάστευσης παρουσιάζουν σημαντικές αδυναμίες. Οι αδυναμίες αυτές οφείλονται κυρίως στο γεγονός ότι, αφενός μεν *μερικά κράτη μέλη είτε δεν εφαρμόζουν άμεσα τις δεσμευτικές αποφάσεις (κανονισμούς, οδηγίες και αποφάσεις), είτε ενσωματώνουν καθυστερημένα το περιεχόμενό τους στο εθνικό τους δίκαιο. Και αυτό συμβαίνει κυρίως μόνον εφόσον εξαναγκασθούν σε αυτό, με την παρέμβαση του Δικαστηρίου των Ε.Κ.* αφετέρου δε στο γεγονός ότι η διαμόρφωση μιας περιεκτικής και δυναμικής μεταναστευτικής πολιτικής παραμένει σε σημαντική έκταση εθνική υπόθεση, παρά τον υψηλό βαθμό συνεργασίας των κρατών μελών σε ευρωπαϊκό επίπεδο⁵⁵. Για το λόγο αυτό, η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να εργαστεί εντονότερα και αποτελεσματικότερα στους τομείς αυτούς και στις αδυναμίες της μεταναστευτικής πολιτικής, προκειμένου να αναπτύξει διαδικασίες, μέσα και κοινά αποδεκτές, κοινές και εφαρμόσιμες πολιτικές από όλα τα κράτη-μέλη της ένωσης.

⁵⁵ Βλ. *Ιωάννης Μ. Βαρβιτσιώτης & Γαβριήλ Καμπούρογλου*, (2014), Η μεταναστευτική πολιτική της Ευρώπης. Η μακρά πορεία προς μια ενιαία μεταναστευτική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Οι εξελίξεις από το 1999-2005, Εκδόσεις Κοινοβουλευτική Ομάδα του ΕΛΚ-ΕΔ στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο Υπηρεσία Τεκμηρίωσης - Εκδόσεων - Έρευνας, Βρυξέλλες, http://www.antigone.gr/files/gr/library/documentation-of-EU-and-international-organizations/international-surveys-and-studies/immigration_policy_el.pdf (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 12/09/2020), σελ. 45.

Κεφάλαιο 3 – Μετανάστες στην Ελλάδα

1. Νομικό Πλαίσιο

Τόσο το θεσμικό πλαίσιο της κοινωνίας στο (ή με) το οποίο θα ενταχθούν οι μετανάστες, όσο και η αντίδραση και η αντιμετώπιση της κοινωνίας προς τις ομάδες των ατόμων αυτών είναι καθοριστικής σημασίας. Σύμφωνα με τους Entzinger & Biezeveld, *οι κοινωνίες που έχουν υψηλότερα επίπεδα κοινωνικής συνοχής είναι κι αυτές όπου η ενσωμάτωση των μεταναστών είναι ευκολότερη*⁵⁶. Κατά συνέπεια, η μεταναστευτική πολιτική αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο συνδεδεμένο άρρηκτα με τη συνολική αναπτυξιακή στρατηγική της εκάστοτε χώρας, διαμορφώνοντας με τη σειρά της την κοινωνία, την οικονομία, τη διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής και του θεσμικού πλαισίου της.

Αναφορικά με το νομοθετικό πλαίσιο μεταναστευτικής πολιτικής της Ελλάδας, αυτό αφορούσε -από το 1990 έως και το 2007- μία πολιτική «νομιμοποιήσεων» των μεταναστών (Ν. 1975/1991, Ν. 2452/1996, Ν. 2713/1999, Π.Δ. 358/97 και Π.Δ. 359/97, Ν. 2910/2001, Ν. 3386/2005 και Ν. 3536/2007)⁵⁷, με σκοπό την αποσυμπίεση και τη ρύθμιση των μεταναστευτικών ομάδων σε ζητήματα διαμονής⁵⁸ (αντιμετώπιση της μη νόμιμης διαμονής, καθώς αυτή συσχετιζόταν με παραβατική συμπεριφορά^{59 60} και οδηγούσε σε απελάσεις και επαναπροωθήσεις στις χώρες

⁵⁶ Βλ. H. Entzinger & R. Biezeveld, (August, 2003), Benchmarking in Immigrant Integration. Report for the European Commission, Rotterdam, pp. 22-25, https://www.researchgate.net/publication/251998179_Benchmarking_in_Immigrant_Integration (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 19/08/2020).

⁵⁷ Παράλληλα, η αστυνομικού τύπου αντίληψη και πρακτική των παραπάνω νόμων στόχευε στη συγκράτηση του μεταναστευτικού ρεύματος με τη νομιμοποίηση ενός αριθμού μεταναστών και την επαναπροώθηση των υπολοίπων, κυρίως Αλβανών, στις χώρες καταγωγής. Υπολογίζεται ότι με την επιχείρηση νομιμοποίησης μόνο 200.000 από τις περίπου 600.000 μετανάστες που ζούσαν τότε στην Ελλάδα υπό καθεστώς παρανομίας, εξασφάλισαν άδεια παραμονής., Καβουνίδης Τ., (2002). Χαρακτηριστικά Μεταναστών: Το Ελληνικό Πρόγραμμα Νομιμοποίησης του 1998, Εκδόσεις Σάκουλας, Αθήνα, σελ. 82.

⁵⁸ Η σταθερότητα της νόμιμης διαμονής αποτελεί βασικό στοιχείο της κοινωνικής ένταξης των πολιτών τρίτων χωρών και διασφαλίζεται επαρκώς μόνο με την απόκτηση αδειών διαμονής μακράς διάρκειας, καθώς οι κάτοχοι των τίτλων αυτών δεν διατρέχουν τον κίνδυνο έκπτωσης ανά τακτά διαστήματα, για τυπικούς λόγους και παράλληλα είναι φορείς συγκεκριμένων ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων που διασφαλίζουν και προωθούν την κοινωνική τους ένταξη., Νομοθετικό πλαίσιο για τη μετανάστευση, Διαδικτυακός τόπος διαβουλεύσεων: Μετανάστευσης και Ασύλου, (κεφ. 2ο), Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη, Υπουργείο Εσωτερικών, <http://www.opengov.gr/immigration/?p=790> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 27/09/2020).

⁵⁹ Οι μορφές παρεκκλίνουσας και παραβατικής συμπεριφοράς στις οποίες επιδόθηκαν μεμονωμένες ομάδες μεταναστών και προσφύγων ήταν κυρίως: η λεκτική και σωματική βία, οι απρεπείς χειρονομίες, η κλοπή, η φασαρία και η πρόκληση ζημιών σε ιδιωτική ή δημόσια περιουσία. Αυτό είχε ως συνέπεια

προέλευσης), εργασίας (προσπάθεια καταπολέμησης της «μαύρης» και αδήλωτης εργασίας με θύματα εκμετάλλευσης τους μετανάστες/-τριες) και κοινωνικών φαινομένων (φαινομένων όπως του ρατσισμού, της ξενοφοβίας και της συνακόλουθης «γκετοποίησης» των αποκλεισμένων ομάδων).

Την πολιτική αυτή ήρθε να αντικαταστήσει ο Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης (Ν. 4251/2014), του οποίου η κωδικοποίηση είχε ως στόχους:

- i. Τη συγκέντρωση των διατάξεων της μεταναστευτικής νομοθεσίας
- ii. Την εναρμόνιση της μεταναστευτικής νομοθεσίας με την ενωσιακή νομοθεσία
- iii. Την ορθολογικοποίηση του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου και την αντιμετώπιση των δυσλειτουργιών της προϊσχύουσας μεταναστευτικής νομοθεσίας.

Πιο συγκεκριμένα, ο Κώδικας συνέβαλλε στην απλοποίηση των διαδικασιών για την έκδοση αδειών διαμονής, τη μείωση των κατηγοριών των αδειών διαμονής⁶¹ και την ταυτόχρονη αύξηση του χρόνου διάρκειας τους, την επανεξέταση των όρων πρόσβασης στην αγορά εργασίας, τη καλλιέργεια φιλικού κλίματος επενδύσεων και τη διευκόλυνση (ενν. του μετανάστη) στη πρόσβαση του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντος, ενώ παράλληλα υιοθετήθηκε ένα πλέγμα προστασίας των παιδιών και ένα ειδικό ευνοϊκό καθεστώς διαμονής για τη «δεύτερη γενιά» μεταναστών και μεταναστριών.

Με αυτό το τρόπο, ο Κώδικας θέσπισε ένα προστατευτικό πλαίσιο δικαιωμάτων για τους πολίτες τρίτων χωρών, έτσι ώστε οι τελευταίοι να απολαμβάνουν ενισχυμένη προστασία σύμφωνα με τις αρχές της ισότητας και της μη διάκρισης λόγω φυλής, φύλου, γλώσσας ή θρησκείας και με σεβασμό στις ιδιαιτερότητές τους και τη κοινωνική δικαιοσύνη. Παράλληλα με το Κώδικα θεσπίστηκε ο Ν. 4332/2015 (αποτελεί ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο της Οδηγίας 2011/98/ΕΕ σχετικά με την «Ενιαία διαδικασία υποβολής αίτησης για τη χορήγηση στους πολίτες τρίτων χωρών ενιαίας άδειας διαμονής και εργασίας στην επικράτεια κράτους μέλους και σχετικά με

το στιγματισμό των μεταναστών και των προσφύγων από το μεγαλύτερο μέρος της κοινωνίας, τον αποκλεισμό τους από τους γηγενείς και εν γένει από την κοινωνική ένταξη και αφομοίωση τους, την αντιμετώπιση τους ως εγκληματίες και κακοποιούς και τη προβολή τους ως τέτοιους από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης.

⁶⁰ Βλ. σχετικά με αντιλήψεις για την εγκληματικότητα των μεταναστών, *Μαριάννα Γαλαζίου*, (2017), «Μετανάστες και παραβατική συμπεριφορά : Απόψεις εκπαιδευτικών Πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης», κεφ. 2ο, Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων, Ιδρυματικό Αποθετήριο Ολυμπιάς, Ιωάννινα, σσ. 12-14.

⁶¹ Βλ. σχετικά με άδειες διαμονής, *Κώδικας Μετανάστευσης*, Άρθρα 06, 07, 08 & 09, Διαδικτυακός Τόπος Διαβουλεύσεων, Υπουργείου Εσωτερικών, <http://www.opengov.gr/ypes/?p=1628> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 01/10/2020).

κοινό σύνολο δικαιωμάτων για τους εργαζομένους από τρίτες χώρες που διαμένουν νομίμως σε κράτος- μέλος») με τον οποίο ορίζεται ένα σύνολο κοινών κανόνων που διέπουν τη διαδικασία εξέτασης των αιτήσεων για τη χορήγηση ενιαίας άδειας⁶², με στόχο να καταστεί η συνολική διαδικασία έκδοσης της ενιαίας άδειας διαμονής αποτελεσματική και διαφανής, ενώ ταυτόχρονα θα διασφαλίζεται και το κατάλληλο-απαιτούμενο επίπεδο ασφάλειας δικαίου και ίσης μεταχείρισης⁶³ προς τους ενδιαφερομένους. Ακόμη, με τον Ν. 4368/2016 και την ΚΥΑ Α3(γ) / ΓΠ / οικ. 25132/4-4-2016 θεσπίστηκε το δικαίωμα ελεύθερης πρόσβασης σε όλες τις δημόσιες δομές υγείας για την παροχή νοσηλευτικής και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης (συμπεριλαμβάνονται και η νοσηλευτική, διαγνωστική και φαρμακευτική κάλυψη) σε ανασφάλιστους και σε ευάλωτες κοινωνικές ομάδες, συμπεριλαμβανομένων των μεταναστών/-τριών και των αιτούντων/αιτουσών και δικαιούχων διεθνούς προστασίας.

Τέλος, με το Ν. 4375/2016 (όπως τροποποιήθηκε και ισχύει με τους Ν.4399/2016, την ΚΥΑ αριθμ. 13257/ΦΕΚ 3455/Β/26.10.2016 και το ν. 4485/2017), τονίσθηκε περαιτέρω η σημασία των ζητημάτων κοινωνικής ένταξης και επανασυστάθηκε ο θεσμός της Διεύθυνσης Κοινωνικής Ένταξης -ή Διεύθυνση Κοινωνικής Αλληλεγγύης⁶⁴- (είχε θεσπιστεί με το άρθρο 39 του ΠΔ 113/2014 (Α' 180)), η οποία έχει ως στόχο τη μελέτη, το σχεδιασμό και την εφαρμογή της πολιτικής ένταξης των δικαιούχων διεθνούς προστασίας και μεταναστών/-τριών στην ελληνική επικράτεια, ενώ ακολούθησε σειρά προεδρικών διαταγμάτων (Π.Δ. 123/2016 σύσταση του

⁶² Αναφορικά με τη διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων ασύλου από το εθνικό δίκαιο έχουν ενσωματωθεί επιπρόσθετα η Οδηγία 2013/32/ΕΕ σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (Ν. 4375/2016 (Α' 51)) και η Οδηγία 2013/33 ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (ο Ν.4540/2018 (Α' 22)).

⁶³ Συμπληρωματικά με το Ν. 4332/2015 θεσπίστηκε ένα σύνολο δικαιωμάτων για τα οποία κατοχυρώνεται η ίση μεταχείριση των πολιτών κράτους-μέλους και των πολιτών τρίτων χωρών, οι οποίοι δεν έχουν ακόμα αποκτήσει το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος, αλλά είτε έγιναν δεκτοί/-ές στην επικράτεια κράτους-μέλους για να εργασθούν, διαμένουν και εργάζονται νόμιμα σε αυτό, είτε έγιναν δεκτοί σε αυτό για άλλους λόγους, πλην της εργασίας (π.χ. οικογενειακή επανένωση) και στη συνέχεια τους δόθηκε πρόσβαση στην αγορά εργασίας του κράτους-μέλους. Ειδικότερα, το δικαίωμα ίσης μεταχείρισης με τους ημεδαπούς/-ες, (διατηρώντας τους απαραίτητους περιορισμούς και επιφυλάξεις της ειδικότερης εθνικής νομοθεσίας), αφορά τους τομείς: α) των όρων απασχόλησης, β) το δικαίωμα στην απεργία και στην ανάληψη συνδικαλιστικής δράσης, γ) την εκπαίδευση και την επαγγελματική κατάρτιση, δ) την αναγνώριση διπλωμάτων, πιστοποιητικών και άλλων επαγγελματικών τίτλων, ε) τους κλάδους κοινωνικής ασφάλειας, στ) τα φορολογικά πλεονεκτήματα (υπό την προϋπόθεση ότι ο/η εργαζόμενος/-η θεωρείται ότι είναι κάτοικος για φορολογικούς σκοπούς στην ελληνική επικράτεια), ζ) την πρόσβαση και την απόκτηση αγαθών και υπηρεσιών που προσφέρονται στο κοινό, συμπεριλαμβανομένων των διαδικασιών στέγασης, η) τις υπηρεσίες παροχής συμβουλών που προσφέρονται από γραφεία εύρεσης εργασίας.

⁶⁴ Βλ. Περισσότερα για Διεύθυνση Κοινωνικής Αλληλεγγύης, τα τμήματα και τις αρμοδιότητές τους, *Διεύθυνση Κοινωνικής Αλληλεγγύης*, <http://www.cityofathens.gr/node/265#ST> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 14/10/2020).

Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής, Π.Δ. 122/ 2017 σύσταση της Διεύθυνσης Προστασίας Αιτούντων Άσυλο, Π.Δ. 122/2017 σύσταση εντός του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής του Συμβουλίου Στρατηγικού Σχεδιασμού (Σ.Σ.Σ.)), που ενέτειναν περισσότερο τη διοικητική, θεσμική και συμβολική αναβάθμιση της διαχείρισης της μετανάστευσης, του ασύλου και της προώθησης της κοινωνικής ένταξης.

Αντιστοίχως, όσον αφορά το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει το άσυλο έχει συσταθεί, οργανωθεί και λειτουργεί Υπηρεσία Ασύλου, η οποία συνίσταται στα νομοθετήματα των: άρθρο 1 του Ν. 3907/2011 (σύσταση της Υπηρεσίας Ασύλου, η οποία υπάγεται απευθείας στο Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής και λειτουργεί ως αυτοτελής υπηρεσία, ενώ η τοπική αρμοδιότητα της εκτείνεται σε όλη την επικράτεια), του Π.Δ. 141/2013 (ΦΕΚ Α-226-21.10.2013) (προσάρμοσε στο εθνικό δίκαιο την αναδιατυπωμένη Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 2011) σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των αλλοδαπών ή των ανιθαγενών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες και τις γυναίκες πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία⁶⁵, του Ν.4375/2016 με τον οποίο μεταφέρθηκαν στο εθνικό δίκαιο οι διατάξεις της αναδιατυπωμένης Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και την ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, καθώς και οι αναθεωρημένες διατάξεις για την εργασία δικαιούχων διεθνούς προστασίας, ενώ με τον ίδιο νόμο αναδιοργανώθηκε και η Υπηρεσία Ασύλου.

Πλέον, η Υπηρεσία Ασύλου εφαρμόζει τον αναδιατυπωμένο Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους-μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος-μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα και τον Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 603/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ)

⁶⁵ Βλ. αναλυτικότερα, *Νίκος Πανταζής*, (Νοέμβριος, 2019), Η διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων ασύλου κατά το εθνικό και ενωσιακό δίκαιο, ΕΣΔΙΑ, Θεσσαλονίκη, σσ. 01-35, http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2019/pantazi_2019.pdf (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 09/03/2021).

αριθ. 604/2013. Ως κατακλείδα των ανωτέρω λογίζεται ο Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας (Ν.4604/2019), που τροποποιήθηκε με τη ψήφιση του Ν. 4735/2020⁶⁶. Ανάμεσα στις σημαντικότερες διατάξεις που τροποποιούνται με το νέο νόμο, αυτές αφορούν την απλοποίηση των διαδικασιών πολιτογράφησης αλλοδαπών ως Ελλήνων πολιτών (άρθρο 5Α και 5Β)⁶⁷, διαπίστωσης της ιθαγένειας (άρθρα 26 και 26Α όπως τροποποιήθηκαν με το άρθρο 40 του ν. 4604/2019 και από τα άρθρα 9-10 του νέου κώδικα Ν. 4735/2020) και ενίσχυσης της δυνατότητας ουσιαστικής συμμετοχής των πολιτογραφηθέντων Ελλήνων στην πολιτική ζωή της χώρας. Στόχος είναι η μείωση των εκκρεμών αιτήσεων πολιτογράφησης και η διασφάλιση της αντικειμενικότητας, της διαφάνειας και της ισονομίας στη διαδικασία πολιτογράφησης των αλλογενών αλλοδαπών. *Με τις νέες αυτές ρυθμίσεις, λοιπόν, υιοθετείται μία ομοιογενής και αδιάβλητη διαδικασία για την εξακρίβωση των ουσιαστικών προϋποθέσεων πολιτογράφησης που αντικαθιστά τη λειτουργία των Επιτροπών Πολιτογράφησης που, εξαιτίας των οργανωτικών και λειτουργικών δυσχερειών που παρουσίαζαν αλλά και του ανομοιόμορφου τρόπου αξιολόγησης των αιτούντων όπως είχε παρατηρηθεί σε πολλές περιπτώσεις, έχουν προκαλέσει μεγάλες καθυστερήσεις στην εξέταση των αιτήσεων, αλλά και μεγάλη ανομοιογένεια στο τρόπο αξιολόγησης ομοειδών περιπτώσεων*⁶⁸.

⁶⁶ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, (12/10/2020), Νόμος υπ' αριθμόν 4735/2020 - ΦΕΚ 197/Α/12-10-2020, «Τροποποίηση Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας, νέο πλαίσιο επιλογής στελεχών στον δημόσιο τομέα, ρύθμιση οργανωτικών θεμάτων της Γενικής Γραμματείας Ιθαγένειας και της Γενικής Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών, ρυθμίσεις για την αναπτυξιακή προοπτική και την εύρυθμη λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης», <http://www.opengov.gr/types/?p=7262> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 14/10/2020).

⁶⁷ Συγκεκριμένα, η αναμόρφωση της διαδικασίας συνίσταται στην εισαγωγή της διαδικασίας των γραπτών εξετάσεων (εξετάζονται η επαρκής γνώση της ελληνικής γλώσσας και των στοιχείων ελληνικής ιστορίας, γεωγραφίας, πολιτισμού και θεσμών του πολιτεύματος) για την απόκτηση του πιστοποιητικού επάρκειας γνώσεων για πολιτογράφηση σε χρόνο προγενέστερο της κατάθεσης της αίτησης πολιτογράφησης. Παράλληλα, ως απαιτούμενο επίπεδο γνώσης της ελληνικής γλώσσας ορίζεται το κοινώς αποδεκτό επίπεδο B1 του Κοινού Ευρωπαϊκού Πλαισίου αναφοράς για τις ξένες γλώσσες (το αντίστοιχο για τους επί μακρόν διαμένοντες είναι το Α2). Στο τελικό στάδιο, η διαδικασία εξέτασης της αίτησης πολιτογράφησης ολοκληρώνεται με την αξιολόγηση της οικονομικής και κοινωνικής ενσωμάτωσης του αλλοδαπού στην ελληνική κοινωνία, καθώς και της δυνατότητάς του να καταστεί ενεργός πολίτης της χώρας (η διερεύνηση της ενσωμάτωσης του αλλοδαπού διενεργείται με προφορική συνέντευξη ενώπιον δύο κατάλληλα εκπαιδευμένων στελεχών της Γενικής Γραμματείας Ιθαγένειας και σε συνάρτηση με την επιτυχή δοκιμασία στις γραπτές εξετάσεις συμβάλλει στη διαμόρφωση της τελικής αξιολόγησης του αιτούντος).

⁶⁸ (Άρθρο) Νομικά Νέα, (01/09/2020), *Αλλάζει ο Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας: Τι προβλέπεται για τις διαδικασίες πολιτογράφησης*, Νομοθεσία, <https://www.lawspot.gr/nomika-nea/allazei-o-kodikas-ellinikis-ithageneias-ti-provlepetai-gia-tis-diadikases-politografisis> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 14/10/2020).

2. Εθνική Μεταναστευτική Πολιτική⁶⁹

Οι νέες ανάγκες σε εθνικό και διεθνές επίπεδο και οι κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές εξελίξεις έχουν μεταβάλλει το θεσμό της Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη (Ε.Σ.Ε.) επιβάλλοντας μία καθολική αναθεώρηση του πεδίου της εθνικής στρατηγικής για τη κοινωνική ένταξη. Η μεταναστευτική πολιτική που θα υιοθετηθεί από τον εκάστοτε κυβερνητικό φορέα θα πρέπει να διέπεται από ορισμένους παράγοντες, οι οποίοι διαμορφώνουν και συνθέτουν το γενικό πλαίσιο του μεταναστευτικού συστήματος. Οι παράγοντες αυτοί είναι:

- i. η ιστορική πορεία και παράδοση του ελληνικού κράτους-έθνους,
- ii. το πολιτικό σύστημα της Ελλάδας ως κράτους υποδοχής,
- iii. τα αίτια/κίνητρα των μεταναστευτικών ροών,
- iv. τα μορφολογικά χαρακτηριστικά των μεταναστών και
- v. οι τεθέντες στόχοι της μεταναστευτικής πολιτικής του κράτους υποδοχής.

Βάσει αυτών συντάχθηκε και εγκρίθηκε από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Κοινωνικής Πολιτικής (ΚΥ.Σ.ΚΟΙ.Π.) τον Ιούλιο του 2018 νέα Ε.Σ.Ε., η οποία περιλαμβάνει εννέα (9) άξονες δράσης με συγκεκριμένα μέτρα και δράσεις ανά άξονα, ενώ οι ομάδες - στόχοι που αφορά είναι οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας, οι δικαιούχοι ανθρωπιστικού καθεστώτος, οι αιτούντες άσυλο, οι μετανάστες, οι ευάλωτες ομάδες (π.χ. ασυνόδευτα ανήλικα), κ.ά.. Παράλληλα, το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής (Υ.ΜΕ.ΠΟ) θα κατέχει συντονιστικό ρόλο ανάμεσα στους εκάστοτε εμπλεκόμενους φορείς (π.χ. Υπουργεία, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις,

⁶⁹ Η μεταναστευτική πολιτική με τη σειρά της διακρίνεται σε δύο επιμέρους κατηγορίες: α) στην πολιτική ρύθμισης και ελέγχου της μετανάστευσης και β) στην πολιτική ενσωμάτωσης των μεταναστών. Η πολιτική ρύθμισης και ελέγχου της μετανάστευσης αναφέρεται ως έννοια στον «έλεγχο που ασκεί ένα κυρίαρχο κράτος στην είσοδο αλλοδαπών πολιτών στο έδαφός του και στην πρόσβασή τους στην παραμονή και στην εργασία», ενώ η πολιτική ενσωμάτωσης των μεταναστών αφορά στην διαχείριση του μεταναστευτικού αποθέματος, στον έλεγχο και την λειτουργική ένταξή του στις δομές του κοινωνικού συνόλου της χώρας υποδοχής. Βλ., *Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής Υπουργείο Εσωτερικών*, (23/04/2013), Εθνική Στρατηγική για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών, Υπουργείο Εσωτερικών, Αθήνα, σσ. 15-17, <https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2020/05/%CE%927.-%CE%95%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE-2013.pdf> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 13/11/2020).

Τοπική Αυτοδιοίκηση, αστυνομικά τμήματα, κ.τ.λ.). Αναλυτικά με τους άξονες⁷⁰, αυτοί διακρίνονται σε:

Άξονας 1: Συνεργασία με την Τοπική Αυτοδιοίκηση για την προώθηση της Ένταξης σε Τοπικό Επίπεδο.

Άξονας 2: Πρόσβαση σε βασικά αγαθά και υπηρεσίες.

Άξονας 3: Προώθηση της ένταξης στην εκπαίδευση.

Άξονας 4: Προώθηση της ένταξης στην αγορά εργασίας.

Άξονας 5: Διαπολιτισμικότητα (λειτουργία Κέντρων Ένταξης Μεταναστών (Κ.Ε.Μ.)).

Άξονας 6: Συμμετοχή στα κοινά.

Άξονας 7: Καταπολέμηση Ρατσισμού και Ξενοφοβίας.

Άξονας 8: Στοχευμένες πολιτικές για τις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες (π.χ. συμβουλευτικές υπηρεσίες mentoring για γυναίκες, ασυνόδευτα τέκνα και ΑΜΕΑ).

Άξονας 9: Στοχευμένες πολιτικές για τη δεύτερη γενιά μεταναστών (π.χ. σχολεία δεύτερης ευκαιρίας κ.α.)

Προκειμένου να επιτευχθούν αυτοί οι στόχοι, τα μέτρα που προτείνονται εστιάζουν:

- i. στην ύπαρξη σαφούς νομοθετικού πλαισίου για την ισότιμη μεταχείριση και την παραχώρηση δικαιωμάτων.*
- ii. στην ανάληψη συγκεκριμένων δράσεων για την προώθηση της ισότητας και τη καταπολέμηση των διακρίσεων, προκειμένου να αντιμετωπιστεί ο κοινωνικός και θεσμικός ρατσισμός εναντίον των μεταναστών.*
- iii. στον αμοιβαίο σεβασμό του πολιτισμού, των παραδόσεων και των αξιών των μεταναστών και της κοινωνίας υποδοχής.*

⁷⁰ Πρβλ., Αθανάσιος Βιτσεντζάτος, (22 & 23 Νοεμβρίου, 2018), «Τοπική διάσταση της ένταξης»: Local dimension of integration policies, Διήμερο συνέδριο: «Migration flows and integration policies data evidence and best practices in the EU», Αθήνα, σελ. 06.

- iv. στη βελτίωση της πρόσβασης των μεταναστών στην αγορά εργασίας μέσω της αναγνώρισης των εργασιακών δεξιοτήτων και της προηγούμενης εμπειρίας τους, μέσω της κατάρτισης ή της επανακατάρτισης τους, ή μέσω της ενίσχυσης της επιχειρηματικότητας τους.
- v. στη βελτίωση της πρόσβασης στην εκπαίδευση και την επιμόρφωση με τη δημιουργία υποστηρικτικών προγραμμάτων και προγραμμάτων εκμάθησης της γλώσσας της χώρας υποδοχής.
- vi. στη βελτίωση της πρόσβασης στην υγεία και την κοινωνική πρόνοια καθώς και σε δομές ψυχοκοινωνικής υποστήριξης.
- vii. στη βελτίωση της πρόσβασης σε αξιοπρεπή στέγαση και στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των μεταναστών.
- viii. στην ενίσχυση της πολιτικής συμμετοχής των μεταναστών μέσω της παροχής δικαιώματος ψήφου σε τοπικό επίπεδο, της ενδυνάμωσης της εκπροσώπησης των μεταναστών σε συλλογικά όργανα και της ενίσχυσης της συμμετοχής των μεταναστευτικών κοινοτήτων και συλλόγων στις διαδικασίες χάραξης και εφαρμογής των πολιτικών ένταξης.
- ix. στην ενεργοποίηση των τοπικών αρχών προκειμένου να ενισχυθεί η αλληλεπίδραση μεταξύ του γηγενούς και του μεταναστευτικού πληθυσμού και να καταπολεμηθεί η απομόνωση και ο αστικός διαχωρισμός των μεταναστών σε υποβαθμισμένες γειτονιές.
- x. στη σύμπραξη των χωρών καταγωγής των μεταναστών στην ενταξιακή διαδικασία μέσω της υποστήριξης των μεταναστών πριν από την αναχώρησή τους, στη διάρκεια της παραμονής τους στη χώρα υποδοχής και στην προετοιμασία της προσωρινής ή μόνιμης επιστροφής τους στις χώρες τους⁷¹.

Επιπλέον, η άσκηση της εθνικής Μεταναστευτικής Πολιτικής υποστηρίζεται έτι περισσότερο από το νέο ενισχυμένο θεσμικό πλαίσιο, εντός του οποίου συγκαταλέγονται:

⁷¹ Βλ. Νίκος Σαρρής & Χριστίνα Βαρουζή, (2012), Ένταξη των μεταναστών: Αντιλήψεις, Πολιτικές, Πρακτικές, (κεφ.) Μετανάστευση και ένταξη: προκλήσεις και διακρίσεις, (επιμ.) Α. Αφουξενίδης & κ.ά, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ), Αθήνα, σελ. 20.

α) Η θέσπιση του Εθνικού Μηχανισμού Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των Πολιτικών Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής (Ν. 4445/2016), ο οποίος έχει με τη σειρά του ως βασικούς στόχους:

- i. Τη διαπίστωση των κοινωνικών αναγκών των πολιτών και το συντονισμό της χάραξης πολιτικών κοινωνικής ένταξης και συνοχής.
- ii. Τη παρακολούθηση και την αξιολόγηση της εφαρμογής τους, καθώς και το προσδιορισμό των προτεραιοτήτων της κοινωνικής αλληλεγγύης βάσει των εκάστοτε εκτάκτων αναγκών.
- iii. Την ενίσχυση της πληροφόρησης, της διαφάνειας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας του συστήματος κοινωνικής προστασίας.
- iv. Τη τεκμηρίωση και την εξειδίκευση πολιτικών και δράσεων, με γνώμονα τα σωρευτικά χαρακτηριστικά των ατόμων, που βρίσκονται σε κίνδυνο φτώχειας, ακραίας φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού.
- v. Το σχεδιασμό, την εποπτεία και την αξιολόγηση του θεσμικού πλαισίου της πλήρους εθνικής εφαρμογής του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης.

β) Η σύσταση του Εθνικού Συμβουλίου κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας (Ν.4356/2015), με αρμοδιότητες:

- i. Τον σχεδιασμό πολιτικών πρόληψης και καταπολέμησης του ρατσισμού και της μισαλλοδοξίας προς διασφάλιση της προστασίας ατόμων και ομάδων, που στοχοποιούνται λόγω φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, γενεαλογικών καταβολών, κοινωνικής προέλευσης, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, σεξουαλικού προσανατολισμού, ταυτότητας φύλου ή χαρακτηριστικών φύλου.
- ii. Την επίβλεψη της εφαρμογής της νομοθεσίας κατά του ρατσισμού και της μισαλλοδοξίας και της συμμόρφωσής της τελευταίας με το διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο.
- iii. Την προώθηση και το συντονισμό της δράσης των εμπλεκόμενων φορέων για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση του φαινομένου, καθώς και την ενίσχυση της συνεργασίας με την κοινωνία των πολιτών στα ζητήματα αυτά.

γ) Η σύσταση του Εθνικού Μηχανισμού Εκπόνησης, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης Σχεδίων Δράσης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (άρθρα 8-12 Ν.4491/2017), με αρμοδιότητες:

- i. Την εκπόνηση Εθνικών Σχεδίων Δράσης για τα Δικαιώματα του Παιδιού, συμπεριλαμβανομένων των εκθέσεων βάσης αυτών.
- ii. Τη διαβούλευση με την Κοινωνία των Πολιτών κατά τη διαμόρφωση των Σχεδίων Δράσης (ύπαρξη μεριμνάς από τον Εθνικό μηχανισμό, για τη συμμετοχή των παιδιών στη διαδικασία της διαβούλευσης).
- iii. Την προώθηση και τη προβολή των Σχεδίων Δράσης.
- iv. Την παρακολούθηση της υλοποίησης των Σχεδίων Δράσης και την κατάρτιση ενδιάμεσων εκθέσεων για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή τους.
- v. Την αξιολόγηση των Σχεδίων Δράσης, συγκεκριμένα του βαθμού υλοποίησής τους, καθώς και της συνολικής αποτελεσματικότητά τους.
- vi. Την προετοιμασία του εκάστοτε επόμενου Σχεδίου Δράσης.

δ) Η σύσταση του Κυβερνητικού Συμβουλίου Κοινωνικής Πολιτικής (όπως πλέον ισχύει με τη τροποποιημένη Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου 3 της 24/01/2017 (Α'8)), το οποίο είναι αρμόδιο για:

- i. Την επεξεργασία και τη προώθηση του προγράμματος κοινωνικής πολιτικής της εκάστοτε Κυβέρνησης και των σχετικών της μεταρρυθμίσεων, σε συνεργασία με τα συναρμόδια υπουργεία.
- ii. Τη χάραξη πολιτικών κοινωνικής ένταξης και κοινωνικής προστασίας, κατόπιν εισηγήσεως του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.
- iii. Τη συστηματική παρακολούθηση και τον έλεγχο υλοποίησης του προγράμματος κοινωνικής πολιτικής της Κυβέρνησης και των σχετικών με αυτό μεταρρυθμίσεων.
- iv. Την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των προωθούμενων πολιτικών βάσει προκαθορισμένων στόχων, δεικτών και χρονοδιαγραμμάτων.
- v. Την ενίσχυση της συνοχής και της συμπληρωματικότητας των πολιτικών, που εφαρμόζουν οι υπουργοί – μέλη του ΚΥ.Σ.ΚΟΙ.Π..

- vi. Την εξέταση των χρηματοδοτικών προβλέψεων και δεδομένων των προωθούμενων πολιτικών και μεταρρυθμίσεων, αποσκοπώντας με αυτό το τρόπο στη διασφάλιση και την επάρκεια πόρων για τη συνέχειά τους.
- vii. Το σχεδιασμό διυπουργικών και διατομεακών δράσεων κοινωνικής πολιτικής, με συναρμοδιότητα περισσότερων υπουργείων, καθώς και τη συνεργασία με άλλα κυβερνητικά όργανα.
- viii. Τη συστηματική και συγκροτημένη ενημέρωση των πολιτών για τις κυβερνητικές προτεραιότητες και μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής.
- ix. Την επεξεργασία και λήψη αποφάσεων επί θεμάτων κυβερνητικής πολιτικής που τυχόν παραπέμπονται στο ΚΥ.Σ.ΚΟΙ.Π. από το Υπουργικό Συμβούλιο και τον Πρωθυπουργό.

3. Ελληνικό Μοντέλο Ένταξης μεταναστών

Σύμφωνα με τα όσα αναφέρθηκαν περί μοντέλων ένταξης στο υποκεφάλαιο 1.5, μπορεί να ειπωθεί ότι το ελληνικό μοντέλο ένταξης των μεταναστών που προτείνεται και προωθείται από την πολιτική ηγεσία βασίζεται πάνω στο κοινωνικό μοντέλο, προσαρμοσμένο, όμως, στις ιδιαιτερότητες και στις ιδιομορφίες της ελληνικής κοινωνίας και πολιτείας. Βάσει αυτού επιδιώκονται οι εξής στόχοι:

- i. Η δημιουργία και η διατήρηση μιας ανοιχτής κοινωνίας η οποία σέβεται την ετερότητα / διαφορετικότητα.
- ii. Η διασφάλιση των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των ατόμων στη χώρα διαμονής τους (εν προκειμένω στην Ελλάδα) με όρους σεβασμού, τηρώντας τις προϋποθέσεις και τους περιορισμούς που ισχύουν αντίστοιχα για τους γηγενείς πολίτες της χώρας υποδοχής.
- iii. Η παροχή της δυνατότητας και της ικανότητας να καλλιεργηθούν οι βάσεις της αλληλεπίδρασης, της συνεργασίας, του διαλόγου και της εποικοδομητικής κριτικής μεταξύ διαφορετικών κοινοτήτων (εθνικών, πολιτισμικών, κ.τ.λ.) σύμφωνα με τους όρους της δημοκρατίας και της ισότητας.
- iv. Η ενίσχυση της αμοιβαία κατανόησης και αποδοχής, καθώς και της κοινωνικής συνοχής.
- v. Η προώθηση της ανάπτυξης της χώρας υποδοχής, σε όλα τα επίπεδα (οικονομικό, κοινωνικό, πολιτισμικό, κ.ά.), με τη συμμετοχή όλων των μερών (προώθηση δηλαδή στον γηγενή πληθυσμό, στους φορείς άσκησης πολιτικής εξουσίας (π.χ Αυτοδιοίκηση) και στους φορείς άσκησης «κοινωνικής πίεσης» (π.χ. Μ.Κ.Ο) της αντίληψης πως το μέλλον της κοινωνίας-χώρας υποδοχής και κατ' επέκταση το δημόσιο συμφέρον αυτής και των κατοίκων της, τους αφορά τόσο ατομικά όσο και συλλογικά).
- vi. Επίτευξη του τελικού στόχου, δηλαδή της «κατάκτησης» της διαπολιτισμικότητας.

Παράλληλα, η παρούσα Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη διακρίνει το ελληνικό μοντέλο της ένταξης σε δύο επιμέρους κατηγορίες-επίπεδα: α) την υποδοχή, η οποία αφορά στους αιτούντες και στις αιτούσες διεθνούς προστασίας και στους

οποίους η Πολιτεία υποχρεούται να παράσχει προστασία και βασικές (υλικές) συνθήκες υποδοχής (όπως η στέγαση, τα οικονομικά βοηθήματα, η πρόσβαση στην υγεία, κ.τ.λ.), αμέσως μετά την καταγραφή τους στα σημεία εισόδου και β) την ένταξη, η οποία αφορά τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας και τους μετανάστες/-τριες για τους οποίους η Πολιτεία καλείται να εξασφαλίσει όλες τις απαιτούμενες προϋποθέσεις για την επιτυχή ενσωμάτωση τους στην κοινωνία υποδοχής (όπως η στέγαση, η πρόσβαση στην αγορά εργασίας, στην υγεία, στην εκπαίδευση, η δυνατότητα συμμετοχής στα κοινά και η έγκυρη και έγκαιρη ενημέρωση).

Συμπληρωματικά, για την αποτελεσματική και επιτυχή εφαρμογή του συγκεκριμένου μοντέλου ένταξης απαιτούνται μεταξύ άλλων τα συστατικά στοιχεία της ευαισθητοποίησης, της κινητοποίησης και της συμμετοχής της εκάστοτε τοπικής κοινωνίας και κοινότητας στη διαδικασία της ένταξης των μεταναστών (συνάγεται κατά συνέπεια ότι ο ρόλος της (τοπικής) αυτοδιοίκησης είναι ιδιαίτερα σημαντικός και πολύπλοκος, καθώς αποτελεί τον κύριο εκτελεστικό μηχανισμό των πρωτοβουλιών ένταξης της Πολιτείας). Συνεπώς, οι δράσεις και τα μέτρα με στόχο την ένταξη και την ενσωμάτωση του εν λόγω πληθυσμού θα πρέπει να είναι διαφορετικές και να σχετίζονται με τις ανάγκες κάθε ομάδας. Για παράδειγμα, στην περίπτωση του μεταναστευτικού πληθυσμού, η ένταξη στοχεύει στην ταχύτερη και αποτελεσματικότερη αδειοδότηση τους, στην επαναφορά τους σε καθεστώς νομιμότητας, στην (χωρίς διακρίσεις) εξασφάλιση πρόσβασης στην υγεία, την ασφάλιση, την εργασία και την εκπαίδευση, στη βελτίωση των παρεχόμενων προς αυτούς υπηρεσιών από το κράτος και τους φορείς, καθώς και στη διασφάλιση της συμμετοχής τους στα κοινά.

Αντίθετα, στη περίπτωση του νεοεισερχόμενου πληθυσμού, που υπόκειται σε καθεστώς διεθνούς προστασίας, η ένταξη στοχεύει στην ομαλή μετάβαση από το καθεστώς προστασίας του αιτούντος/-σας στην είσοδο στην κοινωνία υποδοχής, η οποία με τη σειρά της επιτυγχάνεται μέσω προγραμμάτων που συνδυάζουν την προσωρινή στέγαση τους με την παράλληλη παροχή οικονομικού βοηθήματος, μαθημάτων της ελληνικής γλώσσας, τη δυνατότητα εισόδου στην αγορά εργασίας, κ.ά..

4. Αντιμετώπιση μεταναστευτικών ροών

Η εισροή προσφύγων και μεταναστών στην ΕΕ αύξησε σε μεγάλο βαθμό τη πίεση των εθνικών αρχών για την προστασία των ευρωπαϊκών (και κατ' επέκταση εθνικών για κάθε χώρα) συνόρων. Πιο συγκεκριμένα, η Ελλάδα, μόλις την τελευταία εικοσαετία, έχει μεταβληθεί από χώρα αποστολής σε χώρα υποδοχής μεταναστών⁷². Το θεσμικό πλαίσιο, με το οποίο προσπαθούσε ανεπιτυχώς να αντιμετωπίσει το αστάθμητο μεταναστευτικό ρεύμα, διέπονταν από μια αποτρεπτική και κατασταλτική λογική καταδεικνύοντας την αδυναμία της πολιτείας να κατανοήσει την πολυπλοκότητα του φαινομένου και να διαμορφώσει ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο μεταναστευτικής πολιτικής με μακροπρόθεσμη προοπτική⁷³.

Οι ελλείψεις υποδομές φιλοξενίας, η έλλειψη τεχνογνωσίας, το «ασθενές» νομικό πλαίσιο προστασίας και δικαιωμάτων (τόσο των προσφύγων, όσο και των πολιτών της χώρας υποδοχής), η διφορούμενη στάση της Ε.Ε και οι αντιλήψεις της ελληνικής κοινωνίας απέναντι στους πρόσφυγες και τους μετανάστες ενέτειναν έτι περαιτέρω τη κατάσταση λειτουργώντας ανασταλτικά στη λήψη άμεσων αποφάσεων, ενώ συνέδραμαν σωρευτικά στη χρήση σπασμωδικών μέτρων/δράσεων για την αντιμετώπιση του προβλήματος. Παράλληλα, μία σειρά από ειδικούς παράγοντες όπως η δυσκολία φύλαξης των χερσαίων και θαλάσσιων συνόρων, η γεωγραφική θέση της χώρας⁷⁴, η ύπαρξη σχετικά εκτεταμένου αγροτικού τομέα, μεγάλου αριθμού μικρομεσαίων επιχειρήσεων, αλλά και παραοικονομίας (συνετέλεσαν στην ευκολότερη απορρόφηση της μεταναστευτικής εργασίας, συχνά εποχικής ή περιοδικής, κυρίως στους τομείς των κατασκευών, του αγροτικού τομέα, της παροχής υπηρεσιών και της βιοτεχνίας) ευνόησαν και αν μη τι άλλο ενθάρρυναν την είσοδο μεταναστών στην Ελλάδα.

Ήδη από το 2015 το μεγαλύτερο τμήμα προσφύγων και μεταναστών ήρθε στη χώρα δια θαλάσσης προσεγγίζοντας τα νησιά του Αιγαίου που βρίσκονται κοντά στα παράλια

⁷² Πρβλ., Δημήτρης Χριστόπουλος, (Οκτώβριος-Δεκέμβριος, 2009), «Πρώτη φορά μας ξανασυμβαίνει»: Προσλήψεις για την ασφάλεια και τη μετανάστευση, *Σύγχρονα θέματα*, τεύχος 107, Αθήνα, σελ. 93.

⁷³ Βλ. Γεώργιος Π. Μάρκου, (2007), Μεταναστευτική πολιτική και πολιτική ένταξης, *Μεταναστευτική πολιτική και πολιτική ένταξης σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο: το παράδειγμα της Ολλανδίας και της Ελλάδας*, (περιοδικό) *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, Τεύχος 17-18/2007, σελ. 163, <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/sas/article/viewFile/494/503> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 09/10/2020).

⁷⁴ Πρβλ., Στεφάνια Καλογεράκη, (2016), Διερεύνηση των μεταναστευτικών ροών στην Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία και Ιταλία κατά την οικονομική κρίση, *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, τόμος 147, σελ. 15, <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/ekke/article/view/13792> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 23/11/2020).

της Τουρκίας⁷⁵, χωρίς, ωστόσο, να επιθυμεί να παραμείνει στην Ελλάδα. Ως εκ τούτου, αν και ο αριθμός των αφίξεων των μεταναστών και των προσφύγων μειώθηκε δραστικά μετά τη συμφωνία με την Τουρκία⁷⁶ (υπεγράφη στις 18 Μαρτίου του 2016), ωστόσο, οι αφίξεις δεν ανακόπηκαν ποτέ εντελώς, αφού οι «διακινητές» μεταναστών για χάρη του κέρδους (και συνάμα με τη σιωπηρή ανοχή και «βοήθεια» - προκλητική στάση της Τουρκίας) δεν δίστασαν να συνεχίσουν να παράσχουν τις επί πληρωμή «υπηρεσίες» τους στους επίδοξους οικονομικούς μετανάστες και αργότερα στους διωκόμενους, απ' τις εμπόλεμες ανατολικές (π.χ. Συρία) και αφρικανικές χώρες (Τυνησία, Λιβυή, κ.ά.), πρόσφυγες⁷⁷. Κατ' ουσίαν, η συμφωνία της ΕΕ - Τουρκίας ήταν αυτή που εγκλώβισε χιλιάδες ανθρώπους στα κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης, μετατρέποντάς τα σε κέντρα φιλοξενίας σε συνθήκες μη βιώσιμες.⁷⁸ Σαν αποτέλεσμα, οι ενωσιακές πολιτικές... (που) αφορούσαν πρωτίστως στη σύνδεση των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου με την ασφάλεια των συνόρων και την αποτροπή της παράνομης εισόδου⁷⁹ ήρθαν σε σύγκρουση από τη μία πλευρά με την ανάγκη παροχής προστασίας και ασύλου σε μεγάλες μερίδες πληθυσμού χωρίς έγγραφα ταυτοποίησης και από την άλλη πλευρά με τη δυσκολία εξακρίβωσης του ποιοι από αυτούς είναι όντως πρόσφυγες, νόμιμοι μετανάστες, παράτυποι μετανάστες ή παράνομοι μετανάστες/λαθρομετανάστες.

Παράλληλα, η προβολή της ιδέας της Ε.Ε για «μια Ευρώπη χωρίς σύνορα και ανοιχτή προς όλους» αμφισβητήθηκε έντονα, καθώς η «έλλειψη συνόρων» δε

⁷⁵ Βλ. Ευαγγελία Κασιμάτη & Ρόη Παναγιωτοπούλου, (Φεβρουάριος, 2018), Οικονομικές Εξελίξεις, Μεταναστευτικές και προσφυγικές ροές στην Ελλάδα την περίοδο 2015-2017: Μια περιγραφική καταγραφή, Κέντρο προγραμματισμού και οικονομικών ερευνών, τεύχος 35, τετραμηνιαία έκδοση ΚΕΠΕ, σελ. 92, https://www.researchgate.net/publication/324602471_Metanasteutikes_kai_prosphygikes_roes_sten_El_lada_ten_periodo_2015-2017_Mia_perigraphike_katagraphe#pf5 (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 31/10/2020).

⁷⁶ Βλ. περισσότερα για Σύμφωνο Τουρκίας-Ε.Ε, *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο*, (2016), (δελτίου τύπου) Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, 18 Μαρτίου 2016, <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 16/11/2020).

⁷⁷ Πρβλ., Αικατερίνη Παππά, (2017), «Η κατάσταση του προσφυγικού- μεταναστευτικού ζητήματος. Η περίπτωση του ευρωπαϊκού νότου με έμφαση στην ελληνική πραγματικότητα.», Πάντειο Πανεπιστήμιο, Ψηφιακή Βιβλιοθήκη «Πάνδημος», Αθήνα, σσ. 53-55.

⁷⁸ Βλ. Αικατερίνη Παππά, (2017), «Η κατάσταση του προσφυγικού- μεταναστευτικού ζητήματος. Η περίπτωση του ευρωπαϊκού νότου με έμφαση στην ελληνική πραγματικότητα.», Πάντειο Πανεπιστήμιο, Ψηφιακή Βιβλιοθήκη «Πάνδημος», Αθήνα, σελ. 53.

⁷⁹ Βλ. Ιωάννης Παπαγεωργίου, (Ιούλιος, 2013), Ο εξευρωπαϊσμός των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου: από την κοινοτικοποίηση στη συλλογική επίβλεψη, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, Εκδόσεις Θεμέλιο, τεύχος 40, σελ. 73, <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/hpsa/article/view/14559> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 04/11/2020).

σήμαινε και τη ταυτόχρονη κατάργηση αυτών και της αρχής της εδαφικότητας⁸⁰ μεταξύ των κρατών, ενώ ο κανονισμός του Δουβλίνου II και του ασύλου παραβιάστηκαν επανειλημμένως από κράτη-μέλη της Ε.Ε (όπως η Ελλάδα και το Βέλγιο)⁸¹, αφού ακολουθήθηκαν πολιτικές/πρακτικές προώθησης μεταναστών -χωρίς τα απαραίτητα έγγραφα ταυτοποίησης- προς τα ενδότερα της Ευρώπης, πολιτικές επαναπροώθησης μεταναστών προς τις χώρες αποστολής⁸² και εγκλωβισμός⁸³ του μεγαλύτερου μέρους των προσφύγων (αντιστοίχως χωρίς να έχουν τα απαραίτητα έγγραφα) σε κέντρα ταυτοποίησης ή υποδοχής με απάνθρωπες και ανθυγιεινές συνθήκες κράτησης και φύλαξης, χωρίς την δυνατότητα εξέτασης του αιτήματος χορήγησης ασύλου⁸⁴.

⁸⁰ Ως αρχή της εδαφικότητας [territoriality principle], νοείται η αρχή του δικαίου, η οποία πηγάζει από την αρχή της εθνικής/κρατικής κυριαρχίας και αφορά το δικαίωμα ενός κράτους να έχει την πλήρη δικαιοδοσία εντός της επικράτειάς του αλλά ταυτόχρονα και την αντίστοιχη υποχρέωση να μην παρεμβαίνει στο δικαίωμα άλλων κρατών να ασκούν τη δικαιοδοσία τους στις δικές τους επικράτειες.

⁸¹ Στις 21 Ιανουαρίου 2011 το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων καταδίκασε τη στάση του Βελγίου και της Ελλάδας, με αφορμή την επιστροφή ενός Αφγανού μετανάστη από το Βέλγιο στην Ελλάδα. Ο μετανάστης αυτός ταξίδεψε μέσω του Ιράν και της Τουρκίας και εισήλθε στην Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω της Ελλάδας στις 7 Δεκεμβρίου 2008 (από τη Μυτιλήνη). Στις 10 Φεβρουαρίου 2009 ο συγκεκριμένος μετανάστης έφτασε χωρίς ταξιδιωτικά έγγραφα στο Γραφείο Αλλοδαπών του Βελγίου όπου και αιτήθηκε άσυλο. Σαν αποτέλεσμα, στις 15 Ιουνίου 2009 ο μετανάστης επιστράφηκε, χωρίς τη θέλησή του, στην Ελλάδα, σύμφωνα με τον κανονισμό Δουβλίνου II. Η απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου αναφέρει ότι "η επιστροφή μεταναστών αιτούντων άσυλο πίσω στην Ελλάδα παραβιάζει την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα". Έτσι, η Ελλάδα καταδικάστηκε για απάνθρωπη-εξευτελιστική μεταχείριση αλλά και τις άθλιες συνθήκες κράτησης του πρόσφυγα (παραβίαση του άρθρου 3 της Σύμβασης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων), ενώ το Βέλγιο με τη σειρά του, καταδικάστηκε για παραβίαση του δικαιώματος στη ζωή με την απόφασή του να απελαθεί ο πρόσφυγας στην Καμπούλ. Επίσης, το Βέλγιο καταδικάστηκε και για τη παραβίαση του δικαιώματος προσφυγής του μετανάστη σε δίκαιη και σύντομη δίκη.

⁸² Το 2011 θεσπίστηκε ο νόμος 3907/2011 «*Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ "σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη - μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών"* και λοιπές διατάξεις» για την αναδιάρθρωση των κρατικών λειτουργιών απονομής ασύλου. Ο νόμος αυτός προέβλεπε την εθελούσια επιστροφή του μετανάστη και την αναφορά των τεχνικών λόγων για τους οποίους αυτό δεν θα μπορούσε να εφαρμοστεί (δηλ. η χορήγηση ασύλου), όπως παραδείγματος χάριν σε περιπτώσεις όπου δεν υπάρχει συνεργασία με τις πρεσβείες ή εξαιτίας κακών πολιτειακών συνθηκών στις χώρες των μεταναστών κλπ..

⁸³ Κατά το τελευταίο έτος πριν την Απογραφή 2011, από τα άτομα αυτά 78.420, ποσοστό 0,7%, εγκαταστάθηκαν στην Ελλάδα από χώρες του εξωτερικού ενώ τα υπόλοιπα 10.633.989 είτε δεν μετακινήθηκαν από τη Δημοτική / Τοπική Κοινότητα μόνιμης διαμονής τους (10.292.769 άτομα, ποσοστό 96,1%) είτε μετακινήθηκαν από την Δημοτική / Τοπική Κοινότητα μόνιμης διαμονής τους (341.220 άτομα, ποσοστό 3,2%) σε άλλη Δημοτική / Τοπική Κοινότητα της Χώρας. βλ., Ελληνική Στατιστική Αρχή, (05/09/2015), Μετανάστευση 2011, (μελέτη) Απογραφή Πληθυσμού-Κατοικιών 2011, Πειραιάς, σσ. 01-12, <https://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SAM07/-> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 23/11/2020).

⁸⁴ Αναφορικά με την Ελλάδα, υποστηρίζεται, πως οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες μπορεί να υποστούν το μέτρο της κράτησης και να απελαθούν από την Ελλάδα, χωρίς να έχει εξεταστεί το αίτημα τους για άσυλο...Η άρνηση της πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου στηρίζεται στη διάταξη του προεδρικού διατάγματος 61/1999., Βλ., Χρήστος Μπούμπουλης, (2015), Ο ρόλος της μετανάστευσης στη διατήρηση ή τη διατήρηση της διεθνούς ασφάλειας, Πανεπιστήμιο Πειραιώς (Βιβλιοθήκη Διώνη), Πειραιάς, σελ. 79.

Πιο αναλυτικά, λόγω της δυσχερούς εφαρμογής του συστήματος ασύλου στην Ελλάδα (συγκεκριμένα της κακής λειτουργίας του συστήματος αιτήσεων και παροχής ασύλου, των ελλειπών εγκαταστάσεων και συνθηκών κράτησης, καθώς και του μη σαφούς οριοθετημένου νομικού πλαισίου για το άσυλο) και με τα αιτήματα ασύλου που εκκρεμούσαν να ανέρχονται περίπου στα 45.000, η Γερμανία στις 24/08/2010 αποφάσισε την ενός έτους αναστολή της εφαρμογής του κανονισμού Δουβλίνο II. Το φθινόπωρο του ίδιου έτους (2010), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε τη χορήγηση, από το κοινοτικό ταμείο, στην Ελλάδα ποσού ύψους 323 εκατ. ευρώ για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ροών, ενώ παράλληλα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσέφυγε στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο κατά της Ελλάδας για παραβίαση της κοινοτικής νομοθεσίας σχετικά το σύστημα ασύλου. Παρόλα αυτά, μέχρι εκείνο το διάστημα δεν είχε γίνει καμία νύξη για απορρόφηση των μεταναστών από τα υπόλοιπα κράτη-μέλη της Ένωσης⁸⁵ ή αναλογικός καταμερισμός του βάρους και των ευθυνών που συνόδευαν το μεταναστευτικό ζήτημα.

Τα επόμενα έτη σημαδεύτηκαν από την ανέγερση συρμάτινου φράχτη και τάφρου στην περιοχή του Έβρου (περίοδος 2011-2012) για την ανακοπή των μαζικών ροών δια ξηράς, την αύξηση της παρουσίας των στρατιωτικών δυνάμεων (ξηράς, λιμενικό, κτλ) στις περιοχές του Έβρου και του Αιγαίου, αλλά και της Frontex (Οργανισμός Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής)⁸⁶, με στόχο την ανακοπή των ροών, την έρευνα και τη διάσωση, τις διαρκείς απειλές και προκλήσεις από τη Τουρκία για απελευθέρωση χιλιάδων μεταναστών προς την Ευρώπη, την ανανέωση, τόνωση και ενίσχυση των διεθνών και διακρατικών συμφώνων στήριξης της Ελλάδας απέναντι στη τουρκική προκλητικότητα για το θέμα των μεταναστευτικών ροών, τη δημιουργία εκτεταμένων εγκαταστάσεων υποδοχής και κράτησης στα νησιά του Αιγαίου (Hotspot, ΥΜΣ, Κ.Υ.Τ, κτλ), τη χρηματοδότηση

⁸⁵ Βλ. Για απορρόφηση μεταναστών, *Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση*, (13/05/2015), Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική Επιτροπή και την Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, (κεφ.) Ανταπόκριση στο μεγάλο όγκο αφίξεων εντός της ΕΕ: Μετεγκατάσταση, Βρυξέλλες, σσ. 5-6, [https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/COM\(2015\)240-EL.pdf](https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/COM(2015)240-EL.pdf) (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 05/12/2020).

⁸⁶ Βλ. Για διάσωση ανθρώπινων ζώων στη θάλασσα, *Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση*, (13/05/2015), Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική Επιτροπή και την Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Βρυξέλλες, σσ. 04-05, [https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/COM\(2015\)240-EL.pdf](https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/COM(2015)240-EL.pdf) (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 05/12/2020).

-σχετιζόμενων με τους μετανάστες- Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (Μ.Κ.Ο)⁸⁷ από το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (Τ.Α.Μ.Ε) - (Asylum, Migration and Integration Fund - AMIF)⁸⁸, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας (Τ.Ε.Α)⁸⁹ και το κρατικό προϋπολογισμό (περίοδος 2014-2020), την αύξηση των κρουσμάτων ρατσιστικής βίας από ακροδεξιές ομάδες (ιδιαίτερα από το ακροδεξιό κόμμα της Χρυσής Αυγής), την απορρόφηση μόνο των νόμιμων μεταναστών / προσφύγων από τα κράτη-μέλη της Ε.Ε (συγκεκριμένα από τη Γερμανία) και κατ' επέκταση τον αποκλεισμό, τον εγκλωβισμό⁹⁰ και τη περιθωριοποίηση των υπολοίπων στις πρώτες χώρες υποδοχής χωρίς δυνατότητα επιστροφής και τα αλληπάλληλα προβλήματα παροχής ασύλου, διαμονής, στέγασης, εργασίας, ασφάλισης, παροχών ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και εν γένει κοινωνικής ένταξης και ενσωμάτωσης των μεταναστών, καθώς και μια διαρκή πολιτική και οικονομική αστάθεια της χώρας.

⁸⁷ Για Μ.Κ.Ο, βλ., <http://www.migrants.gr/wp-content/uploads/2013/12/> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 23/11/2020).

⁸⁸ Περισσότερα για AMIF, βλ., *European Commission, Migration and Home Affairs, Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)*, https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 23/11/2020).

⁸⁹ Η Επιτροπή διέθεσε 289 εκατ. € για τη στήριξη της διαχείρισης της μετανάστευσης στην Ελλάδα. Η χρηματοδότηση κατανεμήθηκε ως εξής: α) **Ενοικιαζόμενα καταλύματα και επιδόματα**: 190 εκατ. € διατέθηκαν στην Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR), ώστε να διασφαλιστεί η δυνατότητα συνέχισης του χρηματοδοτούμενου από την UNHCR προγράμματος υποστήριξης έκτακτης ανάγκης για την ένταξη και τη στέγαση (ESTIA). Το πρόγραμμα ESTIA παρείχε ενοικιαζόμενα καταλύματα έως και για 25.000 αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες, καθώς και μηνιαία επιδόματα σε μετρητά έως και για 70.000 άτομα. Η UNHCR έλαβε επίσης πρόσθετη χρηματοδότηση 5 εκατ. € για να ενισχύσει περαιτέρω την ικανότητα υποδοχής στις νέες ανοικτές εγκαταστάσεις υποδοχής στην ηπειρωτική χώρα, με την παροχή και διανομή 400 προκατασκευασμένων οικίσκων κοντέινερ, β) **Συνθήκες υποδοχής**: 61 εκατ. € διατέθηκαν στον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (ΔΟΜ) και στο Ταμείο των Ηνωμένων Εθνών για τα Παιδιά (UNICEF), ώστε να καταστεί δυνατή η συνέχιση των επιτόπιων προγραμμάτων στήριξης σε εγκαταστάσεις υποδοχής στην ηπειρωτική χώρα. Τα προγράμματα αυτά περιελάμβαναν την πρόσβαση σε υγειονομική περίθαλψη και μη τυπική εκπαίδευση, ειδικές ασφαλείς ζώνες για ασυνόδευτους ανήλικους, καθώς και εκπαίδευση για το επιχειρησιακό προσωπικό, γ) **Έρευνα και διάσωση**: 33 εκατ. € χορηγήθηκαν στο Λιμενικό Σώμα — Ελληνική Ακτοφυλακή για την υποστήριξη των δαπανών για δραστηριότητες επίγνωσης των θαλάσσιων ζητημάτων στο Αιγαίο και στη συμβολή στην εξασφάλιση ασφαλούς αποβίβασης και αποτελεσματικής διεκπεραίωσης ύστερα από επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης, δ) **Προετοιμασία για τον χειμώνα**: Για τη στήριξη των προσπαθειών ετοιμότητας, ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (ΔΟΜ) έλαβε πρόσθετο ποσό 357.000 € για να παράσχει κουβέρτες, χειμερινά πανωφόρια και εξοπλισμό προστασίας για τον χειμώνα στις εγκαταστάσεις υποδοχής των ελληνικών νησιών και της περιοχής του Έβρου. Η Επιτροπή διέθεσε συνολικά στην Ελλάδα χρηματοδότηση πάνω από 2 δισ. € για τη διαχείριση της μετανάστευσης, εκ των οποίων σχεδόν 1,5 δισ. € ήταν έκτακτη χρηματοδοτική στήριξη, βλ., *Γεώργιος Π. Κανέλλος*, (22/12/2018), Ενωσιακή χρηματοδότηση 290 εκατ. ευρώ στην Ελλάδα για τη διαχείριση του μεταναστευτικού προβλήματος, (Διεθνή), <https://www.lawspot.gr/nomika-nea/enosiaki-hrimatodotisi-290-ekat-eyro-stin-ellada-gia-ti-diaheirisi-tou-metanasteytikoy> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 23/11/2020).

⁹⁰ βλ. αναλυτικά, *Μαρία Παπαδάκη*, (2017), Το μεταναστευτικό ζήτημα στην Ελλάδα της κρίσης και η δράση των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Ψηφιακή Βιβλιοθήκη «Πάνδημος», Αθήνα, σσ. 19-21.

5. Πολιτικές και δράσεις ένταξης μεταναστών⁹¹

Σημαντικό ρόλο αναφορικά με τις πολιτικές και τις δράσεις ένταξης των μεταναστών και των προσφύγων διαδραματίζει το τμήμα Υποστήριξης και Κοινωνικής Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων (υπάγεται στη Διεύθυνση Κοινωνικής Αλληλεγγύης) το οποίο έχει τις εξής αρμοδιότητες:

- i. Παρέχει γραμματειακή και τεχνική υποστήριξη στο Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών του Δήμου και συνεργάζεται με αυτό σε όλους τους παρακάτω τομείς αρμοδιότητας.
- ii. Συντάσσει πρακτικά των συνεδριάσεων του Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών και τα προωθεί στα αρμόδια προς ενέργειες όργανα.
- iii. Σχεδιάζει, εισηγείται και μεριμνά για την εφαρμογή προγραμμάτων ή συμμετέχει σε προγράμματα και δράσεις για την ένταξη μεταναστών και προσφύγων στην κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ζωή της τοπικής κοινωνίας.
- iv. Εποπτεύει την διενέργεια κοινωνικών ερευνών για την κατάσταση των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού, των επαναπατριζόμενων των προσφύγων και των μεταναστών ώστε να συμμετάσχουν στα προγράμματα κοινωνικής προστασίας που τους αφορούν.
- v. Φροντίζει για τη μελέτη, κατάρτιση και παρακολούθηση της εφαρμογής προγραμμάτων ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών.
- vi. Σχεδιάζει, εισηγείται και εφαρμόζει προγράμματα και δράσεις για την ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών, μεταναστών και προσφύγων στην κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ζωή της πόλης.
- vii. Παρέχει ενημέρωση και συμβουλές σε μετανάστες και πρόσφυγες βοηθώντας την όσο το δυνατόν ομαλότερη ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία.
- viii. Αναλαμβάνει πρωτοβουλίες και δράσεις ευαισθητοποίησης της κοινής γνώμης για την καταπολέμηση της ξενοφοβίας και του ρατσισμού.
- ix. Υποστηρίζει και υλοποιεί διαπολιτισμικές δραστηριότητες, εκδηλώσεις και προγράμματα σε συνεργασία με μεταναστευτικούς συλλόγους και τοπικούς φορείς που υλοποιούν δράσεις ένταξης μεταναστών.

⁹¹ Βλ. Αναλυτικά για δράσεις Κοινωνικής Ένταξης σε Εθνικό Επίπεδο, <https://migration.gov.gr/legal-migration/koinoniki-entaxi/draxeis-koinonikis-entaxis-se-ethniko-epipedo/> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 29/10/2020).

- x. Συνεργάζεται με εθνικούς και Διεθνείς Οργανισμούς για την ανταλλαγή εμπειριών και βέλτιστων πρακτικών ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών.
- xi. Αποτελεί σημείο επαφής και συντονισμού των υπηρεσιών και φορέων του Δήμου που εμπλέκονται στην υλοποίηση δράσεων και προγραμμάτων κοινωνικής ένταξης για μετανάστες και πρόσφυγες.
- xii. Παρέχει πληροφόρηση και υποστήριξη στους πολίτες για ότι άπτεται των αρμοδιοτήτων του σχετικά με τα προγράμματα πρόνοιας και κοινωνικής ένταξης που υλοποιούνται σε τοπικό, περιφερειακό ή εθνικό επίπεδο όπως το Κ.Ε.Α., το Τ.Ε.Β.Α., Βοήθεια στο Σπίτι, τα Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων, τα Κέντρα Διημέρευσης – Ημερήσιας φροντίδας για άτομα με αναπηρία, τα προγράμματα της Γενικής Γραμματείας Δια βίου Μάθησης & Νέας Γενιάς κ.ά..
- xiii. Εποπτεύει και συντονίζει τα Παραρτήματα των Κέντρων Κοινότητας του Δήμου Αθηναίων για τους Μετανάστες και τους Πρόσφυγες (Κ.Ε.Μ).
- xiv. Αναπτύσσει συνεργασίες και μηχανισμούς συντονισμού με τους φορείς της κοινωνίας των πολιτών που δραστηριοποιούνται στο πεδίο της υποδοχής, υποστήριξης και κοινωνικής ένταξης πολιτών τρίτων χωρών (μετανάστες, πρόσφυγες, αιτούντες άσυλο).⁹²

Συμπληρωματικές δράσεις ένταξης των μεταναστών σε εθνικό επίπεδο αποτελούν, επίσης, οι Υπηρεσίες Μίας Στάσης (Υ.Μ.Σ), τα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης (Κ.Υ.Τ.), τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (πλέον μετονομαζόμενα σε Σ.Ε.Μ.Π), τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών⁹³ (Κ.Ε.Μ), που θεσμοθετήθηκαν το 2016 με το Ν. 4368/2016 και θεωρούνται ως Παραρτήματα των Κέντρων Κοινότητας των ΟΤΑ Α' βαθμού, καθώς και μια νέα συμπληρωματική κοινωνική δομή ως προς τις Κοινωνικές Υπηρεσίες των Δήμων, καθώς και οι μελέτες⁹⁴ και τα προγράμματα για τα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση

⁹² Βλ. Αρμοδιότητες τμήματος Υποστήριξης και Κοινωνικής ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων, Διεύθυνση Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Τμήμα Υποστήριξης και Κοινωνικής ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων, <http://www.cityofathens.gr/node/265#ST> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 14/10/2020).

⁹³ Επιπλέον, τα ΚΕΜ έχουν ως στόχο την πληροφόρηση και εξυπηρέτηση μεταναστών, των αιτούντων και δικαιούχων διεθνούς προστασίας, ενώ προσφέρουν εξειδικευμένες υπηρεσίες καλύπτοντας την υλοποίηση ενός ευρέως φάσματος δράσεων ένταξης σε τοπικό επίπεδο, με έμφαση στους τομείς απασχόλησης, εκπαίδευσης, υγείας, προστασίας και πρόνοιας, κοινωνικής ασφάλισης και διαπολιτισμικής μεσολάβησης / διερμηνείας.

⁹⁴ Βλ. Κέντρο Γυναικείων Μελετών και Ερευνών Διοτίμα, (15 Ιανουαρίου 2020), (μελέτη) Πολιτικές απασχόλησης και κοινωνικής ενσωμάτωσης, Αθήνα, <https://diotima.org.gr/politikes-apascholis-kai-koinoniki/> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 08/11/2020).

(ΕΣΔΑ) και την Κοινωνική Ενσωμάτωση (ΕΣΔΕΝ) και τα προγράμματα ESTIA I⁹⁵⁹⁶ και ESTIA II⁹⁷ (ΚΥΑ 21210/2020), που θα συνέβαλαν στη στήριξη της έκτακτης ανάγκης για την ένταξη, τη παροχή οικονομικού βοηθήματος και τη στέγαση των προσφύγων και των αιτούντων διεθνούς προστασίας⁹⁸.

Ακόμη, στο πλαίσιο της αναγνώρισης και της καταγραφής του ρόλου και της συνεισφοράς των αναγνωρισμένων φορέων συλλογικής εκπροσώπησης των πολιτών τρίτων χωρών ως προς την θεσμική διαμεσολάβηση των συμφερόντων των μεταναστευτικών ομάδων, το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου εξέδωσε στις 12/02/2019 Ανοιχτή Πρόσκληση καταγραφής⁹⁹ των αναγνωρισμένων φορέων συλλογικής εκπροσώπησης των πολιτών τρίτων χωρών (Α.Π.οικ.:1104). Με τη καταγραφή των φορέων και της δράσης τους επιδιώκεται η επικοινωνία¹⁰⁰ και η συνεργασία μεταξύ των εν λόγω φορέων και του Υπουργείου, με στόχο: α) την πληρέστερη ενημέρωση τόσο των πολιτών τρίτων χωρών, καθώς και των συναρμόδιων δημόσιων φορέων σχετικά με τις δραστηριότητες των αναγνωρισμένων φορέων συλλογικής εκπροσώπησης και β) τη διευκόλυνση του σχεδιασμού και της

⁹⁵ Βλ. περισσότερα για πρόγραμμα ESTIA I, *Πετρούλα Παπαδοπούλου*, (Σεπτέμβριος, 2011), Η Ευρωπαϊκή στρατηγική για την ένταξη των μεταναστών μέσω των κοινών βασικών αρχών και των εγχειριδίων ένταξης και οι δράσεις της ελληνικής πολιτείας, Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, σσ. 48-51, https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esta/T4/029/10292.pdf (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 08/11/2020).

⁹⁶ Το 2008 επιχειρήθηκε ο σχεδιασμός μιας πολιτικής ένταξης, στο Ολοκληρωμένο Σχέδιο «Εστία», το οποίο δεν περιλάμβανε προϋπολογισμό, με αποτέλεσμα να μείνει ανεφάρμοστο. Η πρώτη ουσιαστική και συντονισμένη προσπάθεια που έγινε για την ένταξη, πέρα από τις διάσπαρτες και ad hoc δράσεις αρμόδιων για την ένταξη των μεταναστών Υπουργείων (Παιδείας, Εργασίας), ξεκίνησε με το συγχρηματοδοτούμενο Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης (Ε.Τ.Ε.) για την περίοδο 2007-2013 (με περίοδο εφαρμογής 2009-2015), στο πλαίσιο του οποίου η Υπεύθυνη Αρχή, η Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης του Υπουργείου Εσωτερικών, σχεδίασε, συντόνισε και χρηματοδότησε, 92 δράσεις που κάλυπταν το σύνολο των αξόνων της ένταξης, συνολικού ύψους 15.224.616,57 €, Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, (Ιούνιος, 2018), Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη, σελ. 31, <http://www.opengov.gr/immigration/wp-content/uploads/downloads/2019/01/ethniki-stratigiki.pdf> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 05/02/2021).

⁹⁷ Βλ. περισσότερα για πρόγραμμα ESTIA II, *Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (Φ.Ε.Κ)*, (24 Ιουλίου 2020), Υλοποίηση του Προγράμματος ESTIA II: Στεγαστικό πρόγραμμα για αιτούντες διεθνή προστασία/Χρηματοδότηση, τεύχος δεύτερο, αριθμός φύλλου 3077, σσ. 01-08, https://drive.google.com/file/d/1s-lvCJSMJKQ1_wLmxFrztKYMGRloscvA/view (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 08/11/2020).

⁹⁸ Πρβλ, για προγράμματα ESTIA, Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, (2020), Προστασία Αιτούντων Ασύλου, <https://migration.gov.gr/migration-policy/prostasia-aitounton-asylo/> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 04/01/2021).

⁹⁹ Για Ανοιχτή Πρόσκληση καταγραφής, βλ. Παράρτημα Ι.

¹⁰⁰ Αναφορικά με την επικοινωνία μεταξύ των φορέων και του Υπουργείου η αποστολή των στοιχείων του εκάστοτε μετανάστη γίνεται με υποβολή σχετικής φόρμας καταγραφής και του καταστατικού του φορέα, στην ηλεκτρονική διεύθυνση communities@migration.gov.gr, με σκοπό την διευκόλυνση της αλληλογραφίας των ενδιαφερόμενων και της υπηρεσίας. Για υπόδειγμα της αίτησης καταγραφής βλέπε Παράρτημα ΙΙ.

υλοποίησης των μέτρων μεταναστευτικής πολιτικής και των πολιτικών ένταξης, στο πλαίσιο της Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη.

Τέλος, στα πλαίσια ενίσχυσης των δράσεων προώθησης (προώθηση της ένταξης των επωφελούμενων της διεθνούς προστασίας στην ελληνική κοινωνία), συνεργασίας με τις εθνικές αρχές και τους φορείς και εν γένει της ενίσχυσης της διαπολιτισμικής μεσολάβησης, έχουν χρηματοδοτηθεί προγράμματα¹⁰¹ από το Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (Δ.Ο.Μ)¹⁰² του ΟΗΕ όπως το Hellenic Integration Support for Beneficiaries of International Protection (HELIOS) το οποίο έχει σαν στόχο α) την ενίσχυση των προοπτικών ανεξαρτησίας και αυτονομίας των επωφελούμενων, καθιστώντας τους ενεργά μέλη της ελληνικής κοινωνίας, β) τη δημιουργία ενός μηχανισμού ένταξης για τις συγκεκριμένες ομάδες, ο οποίος θα αποτελεί και ένα είδος εκ περιτροπής μηχανισμού στέγασης στο ήδη υπάρχον προσωρινό εθνικό σύστημα στέγασης, το Temporary Shelter and Protection for the Most Vulnerable Migrants in Greece (FILOXENIA), το πρόγραμμα «Υποστηρίζοντας Οργανώσεις που βοηθούν μεταναστευτικό πληθυσμό σε αναζήτηση ασύλου στην Ελλάδα» – Supporting Organizations that assist migrant asylum seeking population in Greece (SOAM), το πρόγραμμα εθελούσιας μετεγκατάστασης από την Ελλάδα σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες, το πρόγραμμα εφαρμογής των υποβοηθούμενων εθελούσιων επιστροφών, συμπεριλαμβανόμενων μέτρων επανένταξης και λειτουργία Ανοικτής Δομής Φιλοξενίας Αιτούντων Εθελούσιας Επιστροφής στην περιφέρεια Αττικής (AVRR/OCAVRR), κ.ά.. Παράλληλα, χρηματοδοτήθηκαν και ετήσια ερευνητικά προγράμματα από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης, που εστίαζαν κυρίως σε ειδικές ομάδες μεταναστών (όπως οι γυναίκες και τα παιδιά), σε εθνοτικές ομάδες ή συγκεκριμένες περιοχές στη χώρα, παρά σε ολόκληρο τον πληθυσμό των μεταναστών. Τέτοια προγράμματα ήταν το Πρόγραμμα ASSESS και τα δύο

¹⁰¹ Βλ. περισσότερα για προγράμματα ΔΟΜ, <https://greece.iom.int/el/%CF%80%CF%81%CE%BF%CE%B3%CF%81%CE%AC%CE%BC%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B1-%CE%B4%CE%BF%CE%BC> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 29/10/2020).

¹⁰² Ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης ιδρύθηκε το 1951, έχει 173 μέλη και συνεργάζεται στενά με κυβερνητικούς, διακυβερνητικούς και μη-κυβερνητικούς εταίρους. Ο ΔΟΜ εργάζεται σε τέσσερις ευρείς τομείς της διαχείρισης της μετανάστευσης: α) μετανάστευση και ανάπτυξη, β) διευκόλυνση της μετανάστευσης, γ) ρύθμιση της μετανάστευσης και δ) εξαναγκασμένη μετανάστευση., βλ. περισσότερα για ΔΟΜ, <https://greece.iom.int/el/%CE%B4%CE%B9%CE%B5%CE%B8%CE%BD%CE%AE%CF%82-%CE%BF%CF%81%CE%B3%CE%B1%CE%BD%CE%B9%CF%83%CE%BC%CF%8C%CF%82-%CE%BC%CE%B5%CF%84%CE%B1%CE%BD%CE%AC%CF%83%CF%84%CE%B5%CF%85%CF%83%CE%B7%CF%82> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 29/10/2020).

υπο-προγράμματα¹⁰³ στα οποία διακρινόταν, δηλ. α) το πρόγραμμα που εξέταζε την ένταξη της δεύτερης γενιάς μεταναστών (δηλαδή τα παιδιά των μεταναστών τα οποία διέμεναν νόμιμα στην Ελλάδα γεννημένα από αλλοδαπούς ή στο εξωτερικό) στο εκπαιδευτικό σύστημα και την αγορά εργασίας¹⁰⁴ και β) το πρόγραμμα που έδινε έμφαση στις πτυχές της κοινωνικής ένταξης των γυναικών μεταναστριών που εργάζονται ως οικιακές βοηθοί από την Αλβανία, τη Ρωσία, την Ουκρανία, τη Ρουμανία, τη Μολδαβία και τις Φιλιππίνες και διαμένουν στις πέντε μεγαλύτερες πόλεις της Ελλάδας.^{105 106}

¹⁰³ Βλ. περισσότερα για επιμέρους προγράμματα ASSESS, Ντία Αναγνώστου & Άννα Κανδύλα, (Ιούνιος, 2014), ASSESS: Ένταξη Ενόπλων Ομάδων Μεταναστών, *Επισκόπηση των Υφιστάμενων Μηχανισμών Ένταξης των Μεταναστών Εθνική Έκθεση για την Ελλάδα*, Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ), σελ. 38, www.assess-migrantintegration.eu (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 07/12/2020).

¹⁰⁴ Βλ. περισσότερα για το πρώτο υπο-πρόγραμμα, Μανώλης Χρηστάκης & Διονύσης Μπαλούρδος, Άγγελος Τραμουντάνης, (2012), «Συμμετοχή των μεταναστών δεύτερης γενιάς στο σύστημα Σχολής και την ένταξη στην αγορά εργασίας», Το Κοινωνικό Πορτραίτο της Ελλάδας 2012, Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ), σσ. 127-160.

¹⁰⁵ Βλ. περισσότερα για το δεύτερο υπο-πρόγραμμα, Χριστόδουλος Μπέλλας (επιμ.), (2012), Οικιακή εργασία και κοινωνική ένταξη μεταναστριών στην Ελλάδα της οικονομικής κρίσης, Εκδόσεις Πανεπιστημίου Αιγαίου, Αθήνα, σελ. 85-86.

¹⁰⁶ Πρβλ, Lazarescu D., & Μαλεκάκη Ε. (2016), Social Cohesion and Development, volume 9, Εκδόσεις Διόνικος, <https://doi.org/10.12681/scad.8965> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 07/12/2020).

6. Προβλήματα στην άσκηση εθνικής πολιτικής στο ζήτημα της ένταξης των μεταναστών

Ο J. Massey, ομολογουμένως με μια δόση υπερβολής, γράφει πως το πρόσφατο μεταναστευτικό boom έπιασε πολίτες, αξιωματούχους και επιστήμονες στον ύπνο, και, «όταν μιλάμε για διεθνή μετανάστευση ο κοινός νους μένει προσκολλημένος σε έννοιες, προλήψεις και μοντέλα του 19ου αιώνα».¹⁰⁷ Σύμφωνα με μία πιλοτική μελέτη που διεξήχθη από τη Στατιστική Υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (με σκοπό την αποτύπωση της οικονομικής και κοινωνικής κατάστασης των μεταναστών σε σχέση με το συνολικό πληθυσμό της Ε.Ε. και τη δημιουργία Κοινών Δεικτών Ένταξης), η ένταξη των μεταναστών στην Ελλάδα κατέγραψε σημαντικά ελλείμματα στους τομείς της εργασιακής, εκπαιδευτικής, οικονομικής, κοινωνικής και πολιτικής ένταξης. Ανάμεσα στα πιο σημαντικά ευρήματα της μελέτης αυτής αναφέρονται ενδεικτικά:

- i. Τα ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα ανεργίας του μεταναστευτικού πληθυσμού (16%) σε σύγκριση με το συνολικό πληθυσμό της Ε.Ε. (9%).*
- ii. Η χαμηλή συμμετοχή στην αγορά εργασίας των γυναικών μεταναστριών ηλικίας 25-54 ετών (14% χαμηλότερη συγκριτικά με το σύνολο των γυναικών της ίδιας ηλικιακής ομάδας).*
- iii. Η διαφορά στα ποσοστά αυτοαπασχολούμενων μεταναστών και συνολικού πληθυσμού της Ε.Ε., κυρίως στα κράτη μέλη του Νότου και την Ιρλανδία, με το μεγαλύτερο χάσμα (19%) να καταγράφεται στην Ελλάδα.*
- iv. Το εμφανώς υψηλότερο ποσοστό αναντιστοιχίας μεταξύ τυπικών προσόντων και εργασιών των μεταναστών σε σχέση με το συνολικό πληθυσμό της Ε.Ε. (στην ηλικιακή ομάδα 20-64 ετών, το ποσοστό αναντιστοιχίας του συνολικού Ε.Ε. πληθυσμού είναι 21%, των μεταναστών 33% και των μεταναστών στην Ελλάδα 66%).*
- v. Το εκπαιδευτικό και μορφωτικό έλλειμμα των μεταναστών (π.χ. το εκπαιδευτικό χάσμα μεταξύ μεταναστών και συνολικού πληθυσμού της ηλικιακής ομάδας 25-54 ετών ανέρχεται στην Ελλάδα στις 11 μονάδες).*

¹⁰⁷ Βλ. D. S. Massey et al., (September, 1993), *Theories of International Migration: A Review and Appraisal* » *Population and Development Review*, Population Council, volume 19, ch. 03, p. 448.

- vi. *Τις εξαιρετικά χαμηλές σχολικές επιδόσεις και τα πολύ υψηλά ποσοστά σχολικής διαρροής των μεταναστών (στην Ε.Ε. η διαφορά κυμαίνεται στο 12%, ενώ στην Ιταλία και στην Ελλάδα υπερβαίνει το 25%).*
- vii. *Τις τεράστιες εισοδηματικές διαφορές μεταξύ του μεταναστευτικού και του συνολικού πληθυσμού της Ε.Ε. (οι μεγαλύτερες διαφορές παρατηρούνται στην Ελλάδα, στην Ιταλία και στην Αυστρία, όπου το μέσο διαθέσιμο εισόδημα των μεταναστών ηλικίας 25-54 ετών είναι 75% μικρότερο του εισοδήματος του συνολικού πληθυσμού).*
- viii. *Τα υψηλά ποσοστά των μεταναστών που αντιμετωπίζουν κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού (σε πέντε χώρες μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα, το ποσοστό είναι τουλάχιστον 15% υψηλότερο του συνολικού πληθυσμού της Ε.Ε.).*
- ix. *Το μικρό αριθμό μεταναστών που απέκτησαν την ιθαγένεια του κράτους υποδοχής (επισημαίνοντας την παραδοξότητα ότι στην Ελλάδα, μαζί με την Ισπανία, τη Λιθουανία και την Ιταλία, η πλειονότητα όσων απέκτησαν την ιθαγένεια είναι πάνω από 40 ετών, ενώ στις υπόλοιπες χώρες είναι μέχρι 39 ετών).*
- x. *Το μικρό αριθμό αδειών μακράς διαμονής, που όσον αφορά στην Ελλάδα είναι μηδενικός.¹⁰⁸*

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι οι πολιτικές μετανάστευσης και η διαδικασία κοινωνικής ένταξης, ήτοι της προετοιμασίας των μεταναστών να αποκτήσουν την ικανότητα να συμμετάσχουν ενεργά στην κοινωνική ζωή ως κάτοχοι θέσεων και φορείς ρόλων¹⁰⁹, αποδείχθηκαν μάταιες και ανεπαρκείς οδηγώντας στον εν γένει κοινωνικό αποκλεισμό των ομάδων αυτών.

Ένα ακόμα στοιχείο το οποίο συμβάλλει, καθοριστικά, στη συνολική αναποτελεσματικότητα είναι ότι οι στόχοι της πολιτικής ένταξης προσδιορίζονται στα νομοθετικά κείμενα με πολύ γενικούς όρους, οι οποίοι αν και έχουν ως ευρύτερο στόχο τη συμβολή της πολιτικής ένταξης στην ομαλή προσαρμογή των πολιτών τρίτων χωρών στην ελληνική κοινωνία και στην ισότιμη και ενεργή συμμετοχή τους στους τομείς της κοινωνίας, της οικονομίας και της πολιτικής, ωστόσο, δεν προβλέπουν τη παρακολούθηση των στόχων των πολιτικών ένταξης, ούτε ορίζουν

¹⁰⁸ Βλ. Νίκος Σαρρής & Χριστίνα Βαρουζή, (2012), Ένταξη των μεταναστών: Αντιλήψεις, Πολιτικές, Πρακτικές, (κεφ.) Μετανάστευση και ένταξη: προκλήσεις και διακρίσεις, (επιμ.) Αφουξενίδης Α. & κ.ά, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ), Αθήνα, σσ. 21-23.

¹⁰⁹ Πρβλ., Ειρήνη Σινάνη, (2015), Ο νέος Κώδικας Μετανάστευσης, Ν.4251/2014, και η ενσωμάτωση του Ευρωπαϊκού Μεταναστευτικού Δικαίου στο Ελληνικό, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Ψηφιακή Βιβλιοθήκη «Πάνδημος», Αθήνα, σελ. 41.

τους κατάλληλους δείκτες για την αξιολόγηση της υλοποίησης των δράσεων και των αποτελεσμάτων, ενώ σημαντικά κενά παρατηρούνται, επίσης, και ως προς το τρόπο χορήγησης ασύλου, ενημέρωσης και πληροφόρησης των μεταναστών ως προς τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις ένταξής τους. Τέλος, οι συνεχείς τροποποιήσεις και οι κατ' επανάληψη διορθώσεις στην οριοθέτηση του νομικού πλαισίου και του τρόπου απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας, δυσχεραίνουν τη διαδικασία της ομαλής ενσωμάτωσης των μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες και εν γένει στην ελληνική Πολιτεία.

Τέλος, το μεγαλύτερο μέρος των ευρωπαϊκών ενισχύσεων αντί να χρησιμοποιηθεί από την ελληνική Πολιτεία για την ουσιαστική διευθέτηση του μεταναστευτικού ζητήματος (ταυτοποίηση, υποδοχή, διαμονή, αιτήσεις ασύλου, εντοπισμός των ευάλωτων ομάδων, οικογενειακή επανένωση, κ.ά) και την αφομοίωση των νόμιμων μεταναστών, των ευάλωτων ομάδων και των ασυνόδευτων τέκνων στην τοπική κοινωνία, αντ' αυτού δόθηκε με μεγαλύτερη έμφαση στη διασφάλιση του ευρωπαϊκού χώρου ασφαλείας και στη προστασία των εθνικών συνόρων¹¹⁰ με την ενίσχυση των ενόπλων δυνάμεων και του εξοπλισμού τους. Παράλληλα, το ρόλο του διαχειριστή του ζητήματος ανέλαβαν κυρίως οι Μ.Κ.Ο (ιδίως οι σχετιζόμενες με τους πρόσφυγες και τους μετανάστες) και ο στρατός (ιδίως με επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης).

¹¹⁰ Βασική προτεραιότητα, κατά το έτος 2014, για το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, αποτέλεσε η «σταδιακή υλοποίηση ενός ολοκληρωμένου-αυτοματοποιημένου συστήματος επιτήρησης κατά μήκος των ελληνοτουρκικών χερσαίων και ποτάμιων συνόρων», *Ελένη Σπαθανά & Μαρία Παπαμηνά*, (2014), Ετήσια Έκθεση Πολιτικής για τη μετανάστευση και το άσυλο στην Ελλάδα, *Ευρωπαϊκό Κέντρο Συνταγματικού Δικαίου*, σελ. 16.

Κεφάλαιο 4 - Μετανάστες και Τοπική Αυτοδιοίκηση

1. Η ένταξη σε τοπικό επίπεδο

Η Αυτοδιοίκηση εκτός του ότι αποτελεί τον κύριο εκτελεστικό μηχανισμό των πρωτοβουλιών ένταξης μεταναστών στη τοπική κοινωνία, αποτελεί παράλληλα και το βασικό συνδιαμορφωτή κατά την εκπόνηση των ενταξιακών πολιτικών. Αυτό συμβαίνει, γιατί μέσω του αρμοδιοτήτων της προωθεί μια στενή, ανοιχτή και εποικοδομητική συνεργασία μεταξύ των δημόσιων διοικητικών δομών του κράτους, χωρίς να παρεισφρέει στις δράσεις της κεντρικής διοίκησης, οι οποίες σχετίζονται με την επόπτευση και το συντονισμό των ενταξιακών πολιτικών.

Στη βάση των ανωτέρω στηρίχθηκε ο Νόμος 2910/2001, ο οποίος μαζί με τις τροποποιήσεις και τις συμπληρώσεις που ακολούθησαν, έθεσε το θεμέλιο λίθο της ενσωμάτωσης των μεταναστών σε τοπικό επίπεδο. Πιο συγκεκριμένα, καθιέρωσε μία σειρά καινοτομιών, όπως:

- i. Η παραχώρηση στους δήμους και την περιφέρεια της αρμοδιότητας για την έκδοση αδειών εργασίας και διαμονής¹¹¹.
- ii. Η κατοχύρωση ίσων ασφαλιστικών δικαιωμάτων μεταξύ μεταναστών και αλλοδαπών, καθώς και η πρόσβαση των ανήλικων αλλοδαπών στην ελληνική εκπαίδευση.
- iii. Η τροποποίηση των όρων οικογενειακής επανένωσης και της διαδικασίας απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση.
- iv. Η κατοχύρωση θεμελιωδών δικαιωμάτων των αλλοδαπών για την ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία, καθώς και η πρόβλεψη για αυτεπάγγελτη δίωξη ενάντια σε πράξεις ρατσισμού και ξеноφοβίας.

¹¹¹ Προϋποθέσεις για την έκδοση άδειας διαμονής είναι: α) να είναι κάτοχοι έγκυρου ταξιδιωτικού εγγράφου αναγνωρισμένου από τη χώρα μας η ισχύς του οποίου εκτείνεται τουλάχιστον τρεις μήνες μετά την τελευταία προβλεπόμενη ημερομηνία αναχώρησης, να περιέχει τουλάχιστον δύο κενές σελίδες και να εκδόθηκε εντός της προηγούμενης δεκαετίας, β) να είναι κάτοχοι ισχύουσας εθνικής θεώρησης εισόδου για έναν από τους λόγους του νόμου (πχ. Οικογενειακή επανένωση, εργασία, κτλ), γ) να μη θεωρούνται απειλή για τη δημόσια τάξη, την εσωτερική ασφάλεια ή τις διεθνείς σχέσεις και να μην είναι καταχωρισμένοι ως ανεπιθύμητοι στις εθνικές βάσεις δεδομένων, δ) να μην αποτελούν κίνδυνο για τη δημόσια υγεία και ε) να διαθέτουν πλήρη ασφάλιση ασθένειας, για το σύνολο των κινδύνων που καλύπτονται για τους ημεδαπούς.

Ο Ν. 2910/2001 επιδίωκε να διαμορφώσει μια μακροπρόθεσμη και ρεαλιστική πολιτική, η οποία θα επέτρεπε την ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία αποβάλλοντας τη λογική της καταστολής, του ελέγχου και της «αστυνόμευσης» (δηλαδή της λογικής που υπαγόρευε στην ελληνική πολιτεία να κινείται μεταξύ μεταναστευτικής και αντεγκληματικής πολιτικής) που ίσχυε μέχρι τότε.

Εκτός αυτού, τα επόμενα έτη ακολούθησαν πλήθη γενικών και αόριστων νόμων, ψηφισμάτων και αποφάσεων, χωρίς ωστόσο, να υποστηρίζεται μία ενιαία, σταθερή και ολοκληρωμένη εθνική στρατηγική για την ένταξη των μεταναστών και των προσφύγων σε επίπεδο δήμων και περιφερειών, που τόσο ήταν αναγκαία. Επιτομή αυτού του δύσμορφου και ευτελούς νομοθετικού πλαισίου υπήρξε το κείμενο της «Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη» του 2018, της οποίας το περιεχόμενο *δίνει μεν ιδιαίτερη έμφαση στους Δήμους και στις Περιφέρειες, θυμίζει όμως κάτι μεταξύ έκθεσης πανελλαδικών εξετάσεων και ευχολογίου, ενώ βρίθει διαπιστώσεων και γενικόλογων αναφορών που άμεσα δεν συνεισφέρουν κάτι από τους ΟΤΑ, πόσο μάλλον στους πρόσφυγες και μετανάστες*¹¹², όπως αντιστοίχως και η «Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη» του 2019, η οποία αποτέλεσε πιστό αντίγραφο της προηγούμενης χρονικής περιόδου. Έχει καταστεί προφανές, ότι η σπουδαιότητα του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης ως προς την ένταξη των μεταναστών σε τοπικό επίπεδο δεν έχει ακόμα αναγνωριστεί και αξιοποιηθεί από τους κυβερνητικούς φορείς. Αυτό διότι, η λογική της «αποκέντρωσης» της ένταξης, σταδιακά και υπό προϋποθέσεις, μπορεί να οδηγήσει σε ένα καθολικά συμμετοχικό μοντέλο ένταξης που θα ενθαρρύνει και θα ισχυροποιήσει το ρόλο και την εμπλοκή της τοπικής αυτοδιοίκησης στην υλοποίηση της Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη των μεταναστών (καθώς και άλλων τομέων), αποστασιοποιώντας έτσι, τις μέχρι πρότινος περιορισμένες ad hoc αναλήψεις δράσεων και τους αποδυναμωμένους θεσμούς, όπως αυτών των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών στην πλειοψηφία των δήμων της χώρας και των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών.

¹¹² Βλ. Αυτοδιοίκηση - Airetos, (16/01/2019), *Σε Διαβούλευση ο ρόλος Δήμων-Περιφερειών στην ένταξη μεταναστών/προσφύγων (Εγγραφο)*, (Πολιτική - Οικονομία - Διεθνή), <https://www.airetos.gr/se-diabouleysi-o-rolos-dimwn-perifereion-stin-entaksi-metanastonprosfygwn-eg-grafo.aspx> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 05/02/2021).

2. Ένταξη μεταναστών σε επίπεδο Δήμων (ΟΤΑ Α' Βαθμού)

Σύμφωνα με την Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη των μεταναστών, οι δήμοι προς επίρρωση των ενταξιακών τους πρωτοβουλιών, φέρουν την υποχρέωση της αναδιάρθρωσης των κοινωνικών υπηρεσιών τους (υπηρεσίες υγείας, εκπαίδευσης, κοινωνικής φροντίδας, κ.ά.) σε συνδυασμό με τη στελεχιακή ενίσχυση τους. Η επίτευξη του στόχου αυτού πραγματοποιείται με τη κατάρτιση ενός Ολοκληρωμένου Σχεδίου Δράσης για την Ένταξη από τους δήμους και τη δημιουργία Δικτύου Δήμων (αποτελείται από τους δήμους που εκπονούν Ολοκληρωμένα Σχέδια Δράσης για την ένταξη μεταναστών/μεταναστριών, των αιτούντων/αιτουσών και των δικαιούχων διεθνούς προστασίας με στόχο την ανταλλαγή ιδεών και καλών πρακτικών, ενώ δυνατότητα συμμετοχής έχει και το Υ.ΜΕ.ΠΟ). Ειδικότερα, προτείνεται κάθε Δήμος της χώρας να καταρτίζει (βάσει των στρατηγικών στόχων του Υ.ΜΕ.ΠΟ) και να καταθέτει προς έγκριση στο Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής τριετές Ολοκληρωμένο Σχέδιο Δράσης για την ένταξη, καθορίζοντας τις προτεραιότητες του και το ύψος των απαιτούμενων πόρων για την υλοποίηση του. Το Σχέδιο Δράσης κάθε δήμου θα πρέπει υποχρεωτικά να περιλαμβάνει:

- i. την καταγραφή στοιχείων σχετικά με τον αριθμό και τα χαρακτηριστικά του μεταναστευτικού πληθυσμού (π.χ. φύλο, ηλικία, οικογενειακή κατάσταση, χώρα προέλευσης, καθεστώς διαμονής) εντός της χωρικής αρμοδιότητάς του σε σχετική βάση δεδομένων, με σκοπό τη δημιουργία «Δημοτολογίου Μεταναστών»,
- ii. την καταγραφή των προγραμμάτων στέγασης και παροχής οικονομικής βοήθειας που παρέχονται από το κράτος στους αιτούντες, τις αιτούσες και τους/τις δικαιούχους διεθνούς προστασίας εντός της χωρικής αρμοδιότητάς τους,
- iii. την καταγραφή του εκπαιδευτικού υπόβαθρου και των επαγγελματικών προσόντων και δεξιοτήτων, του επιπέδου γλωσσικής επάρκειας της ελληνικής και άλλων γλωσσών κάθε ενήλικα μετανάστη, με στόχο τη δημιουργία «Ηλεκτρονικού Μητρώου Προφίλ Δεξιοτήτων»,
- iv. την καταγραφή των φορέων (Μ.Κ.Ο., σύλλογοι μεταναστών κτλ) που δραστηριοποιούνται στον τομέα της στήριξης των μεταναστών/μεταναστριών, των

αιτούντων/αιτουσών και των δικαιούχων διεθνούς προστασίας στη χωρική αρμοδιότητά του, με στόχο τη δημιουργία Μητρώου Φορέων σε τοπικό επίπεδο και την επικαιροποίησή του με βάση το Εθνικό Μητρώο Μ.Κ.Ο. το οποίο λειτουργεί υπό το Υ.ΜΕ.ΠΟ.,

ν. τη δημιουργία Μητρώου Εθελοντών για το δήμο,

vi. τις δράσεις που στοχεύουν στην ένταξη μεταναστών/μεταναστριών, αιτούντων/αιτουσών και δικαιούχων διεθνούς προστασίας στο δήμο (π.χ. γλωσσομάθεια, προγράμματα εκπαιδευτικής κατάρτισης)¹¹³.

Τα ανωτέρω στοιχεία, εκτός από την υποδοχή, την ένταξη των μεταναστών και την οργάνωση των τοπικών υπηρεσιών που ασχολούνται με τα θέματα της ένταξης, στοχεύουν επίσης στην αποφυγή του κοινοτισμού, των εθνικών γκέτο και των εθνοτικών συγκρούσεων στις τοπικές κοινωνίες¹¹⁴ (ειδικότερα σε δήμους που εδρεύουν σε υποβαθμισμένες περιοχές και οι οποίοι αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα ανεργίας, φτώχειας και στέγασης), ενώ επιδιώκουν την ανάπτυξη της πληροφόρησης, της επαφής και της αλληλογνωριμίας των κατοίκων με τους μετανάστες/-τριες και τους πολιτισμούς τους (προς την ίδια κατεύθυνση θεσπίστηκε, αλλά δεν εφαρμόστηκε επαρκώς ο θεσμός των Σ.Ε.Μ).

Ακόμη, καθώς οι τοπικές αρχές έχουν καλύτερη γνώση της τοπικής κοινωνίας και των συνθηκών που επικρατούν είναι αναγκαίο να δοθεί η απαραίτητη καθοδήγηση και χρηματοδοτική υποστήριξη στους φορείς της Αυτοδιοίκησης προκειμένου να επιτευχθεί η ενεργός συμμετοχή τους στην υλοποίηση και τη χάραξη στοχευμένων πολιτικών υποδοχής και ένταξης, προσαρμοσμένων στο προφίλ των ατόμων που διαβιούν στη χωρική αρμοδιότητά τους¹¹⁵ και αν μη τι άλλο να ενθαρρυνθεί

¹¹³ Βλ. Αυτοδιοίκηση - Airetos, (16/01/2019), Σε Διαβούλευση ο ρόλος Δήμων-Περιφερειών στην ένταξη μεταναστών/προσφύγων (Εγγραφο), (Πολιτική - Οικονομία - Διεθνή), <https://www.airetos.gr/se-diaboyleysi-o-rol-os-dimwn-perifereion-stin-entaksi-metanastonprosfygwn-eg-grafo.aspx> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 05/02/2021).

¹¹⁴ Πρβλ., Μιχαήλ Μαντζανάς Κ., (2014), Αφομοίωση και εθνική συνείδηση των μεταναστών. Όψεις δικαίου και κοινωνικοπολιτικές παράμετροι. Η κοινωνική πολιτική με ψυχολογική και παιδαγωγική θεώρηση, Εκδόσεις Πολιτεία, Αθήνα, σσ. 28-29.

¹¹⁵ Βλ. Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, (Ιούλιος, 2019), Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη, σελ. 34, <https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2020/05/%CE%926.-%CE%95%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE-2019.pdf> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 05/02/2021).

περισσότερο η αρχή της αποκέντρωσης των πόρων και των αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση στους φορείς της Αυτοδιοίκησης.¹¹⁶ *Οι μετανάστες συνεισφέρουν στην οικονομική ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών, μέσω της πρόσβασης τους στην τοπική αγορά εργασίας και των πρωτοβουλιών επιχειρηματικότητας, ενώ συνδέουν τις τοπικές κοινωνίες με το γίνεσθαι σε παγκόσμιο επίπεδο και συνεισφέρουν με το κοινωνικό και πολιτισμικό τους κεφάλαιο στην πρόοδο των κοινωνιών αυτών*¹¹⁷.

Επιπλέον, οι δήμοι ως αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου παρέχουν τη δυνατότητα δραστηριοποίησης φορέων συλλογικής εκπροσώπησης μεταναστών ή/και προσφύγων στην επικράτεια τους. Για παράδειγμα, η ΜΟΔ έχει ενεργοποιήσει ένα ολοκληρωμένο πλέγμα υποστηρικτικών υπηρεσιών ειδικά για τους δήμους της χώρας, με στόχο τη στήριξη και την ενίσχυση της Δημόσιας Διοίκησης για την αποτελεσματική διαχείριση και εφαρμογή των συγχρηματοδοτούμενων από την Ευρωπαϊκή Ένωση Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Μέσω αυτού καλύπτονται κυρίως ανάγκες σε εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό, συστήματα, εργαλεία και διαδικασίες, μεταφορά τεχνογνωσίας και υλικοτεχνική υποδομή. Συγκεκριμένα, κατά τη περίοδο εμφάνισης των ραγδαίων μεταναστευτικών-προσφυγικών ροών, η Μ.Ο.Δ βοήθησε ιδιαίτερα, μέσω του ΠΕΠ 2014-2020, τη τοπική αυτοδιοίκηση να ανταποκριθεί με ταχύτητα και ευελιξία σε πλήθος αιτημάτων και να λειτουργήσει ως μηχανισμός με ευρύτερες δυνατότητες υποστήριξης¹¹⁸ σε θέματα κοινωνικής ενσωμάτωσης των μεταναστών στους δήμους. Τέλος, οι δήμοι που θα προχωρήσουν σε μια ολοκληρωμένη τοπική πολιτική για την ένταξη των ομάδων στόχου θα έχουν τη στήριξη από το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής σε θέματα που αφορούν:

¹¹⁶ Προς αυτή τη κατεύθυνση διεξήχθησαν θεσμικές και πολιτικές πρωτοβουλίες όπως η σύσταση και η λειτουργία των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών (Κ.Ε.Μ.), ως παραρτημάτων των Κέντρων Κοινότητας των δήμων (Ν.4368/2016) και οι Υπηρεσίες Μιας Στάσης («One Stop Shop»), οι οποίες υποστήριζαν ή συνεργάζονταν με τη Διεύθυνση Κοινωνικών Υπηρεσιών του κάθε οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με σκοπό τη παροχή υπηρεσιών, οι οποίες ανταποκρίνονταν και ενίσχυαν τις πολιτικές που ήδη υλοποιούνταν ή προγραμματίζονταν, όπως παραδείγματος χάριν, η καθολική εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος, το πρόγραμμα του Ταμείου Ευρωπαϊκής Βοήθειας για Άπορους (Τ.Ε.Β.Α.), οι ρυθμίσεις του Ν. 4320/2015 για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, η εφαρμογή ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης σε συνεργασία με τον Ο.Α.Ε.Δ. και τη Γενική Γραμματεία Δια Βίου Μάθησης, κ. ά..

¹¹⁷ Βλ. Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, (Ιούλιος 2019), Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη, σελ. 34,

<https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2020/05/%CE%926.-%CE%95%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE-2019.pdf> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 05/02/2021).

¹¹⁸ Βλ. ΜΟΔ, <http://www.mou.gr/el/Pages/whoiswho.aspx> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 31/10/2020).

- i. Την υπογραφή πρωτοκόλλων συνεργασίας.
- ii. Τη θεσμοθέτηση της λειτουργίας μεικτών επιτροπών παρακολούθησης, αξιολόγησης και ανταλλαγής δεδομένων, πληροφόρησης και απόψεων, εμπλέκοντας και εκπροσώπους συναρμόδιων Υπουργείων που συμμετέχουν στις επιτροπές της κεντρικής διοίκησης.
- iii. Την επεξεργασία μιας σειράς εργαλείων για τη διευκόλυνση του σχεδιασμού και της υλοποίησης τοπικών πολιτικών και τη μετάδοση της εμπειρίας και των γνώσεων που έχουν αποκτηθεί σε εθνικό επίπεδο.
- iv. Την ενθάρρυνση, με τη συνδρομή του Υπουργείου Εσωτερικών, της δικτύωσης μεταξύ των δήμων που έχουν αναπτύξει ολοκληρωμένες πολιτικές ένταξης για την ανταλλαγή καλών πρακτικών και σε άλλους δήμους της χώρας.
- v. Την εκκίνηση μιας τακτικής συνεργασίας με την Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας (Κ.Ε.Δ.Ε.) και την Ένωση Περιφερειών Ελλάδας (ΕΝ.Π.Ε.) για θέματα ένταξης.
- vi. Την ενημέρωση των δήμων για τα χρηματοδοτικά μέσα, που μπορούν να χρησιμοποιήσουν για την επίτευξη των στόχων τους, καθώς και για τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν για τη πρόσβαση τους σε αυτά.

3. Ένταξη μεταναστών σε επίπεδο Περιφέρειας (ΟΤΑ Β' Βαθμού)

Σε επίπεδο περιφέρειας την ένταξη των μεταναστών διαχειρίζονται οι Διευθύνσεις Αλλοδαπών των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (μία για κάθε αποκεντρωμένη διοίκηση), ενώ παράλληλα, η Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη προβλέπει τη δημιουργία περιφερειακού μηχανισμού κατανομής του μεταναστευτικού πληθυσμού στις περιφέρειες και τους δήμους της χώρας. Ο μηχανισμός θα εποπτεύεται από το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, ενώ θα συντονίζεται από τις περιφέρειες σε συνεργασία με τους εκπροσώπους των κοινωνικών υπηρεσιών των δήμων. Στο πλαίσιο αυτό, σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν οι Υπηρεσίες Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΥΠ.Υ.Τ.) -όπως μετονομάστηκαν από Υπηρεσίες Πρώτης Υποδοχής του Ν. 3907/2011-. Η ΥΠ.Υ.Τ. συστάθηκε με το Ν.4375/2016 (ΦΕΚ 51/τεύχος Α'/ 03-04-2016), *υπάγεται από τις 20/02/2020 στη Γενική Γραμματεία Υποδοχής Αιτούντων Άσυλο¹¹⁹ και έχει τοπική αρμοδιότητα που εκτείνεται σε όλη την Επικράτεια. Είναι υπεύθυνη για τις διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης των υπηκόων τρίτων χωρών που εισέρχονται στην Ελλάδα χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις¹²⁰ και έχει ως αποστολή τη δημιουργία αποτελεσματικών και ανθρώπινων συνθηκών υποδοχής και ταυτοποίησης των μεταναστευτικών ροών.*

Η Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης αποτελείται από: α) την Κεντρική Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης και β) τις Περιφερειακές Υπηρεσίες Υποδοχής και Ταυτοποίησης.¹²¹

Η λειτουργία της πραγματοποιήθηκε με τη ταυτόχρονη κατάργηση της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής. Εντός των πλαισίων λειτουργίας της διακρίνεται η εφαρμογή διαδικασιών, που περιλαμβάνουν: την καταγραφή, την ταυτοποίηση (εξακρίβωση της ταυτότητας και ιθαγένειας), τον ιατρικό έλεγχο και την ψυχοκοινωνική υποστήριξη, καθώς και την υπεύθυνη ενημέρωση των υπηκόων

¹¹⁹ Η Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης συστάθηκε αρχικά ως αυτοτελής υπηρεσία που υπαγόταν -σύμφωνα με το Ν.3907/2011- στον Υπουργό Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη. Η οργάνωση και η λειτουργία της προβλεπόταν στο Π.Δ 102/2012, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει με τις αλλαγές που επήλθαν με το Ν. 4172/2013. Κατά τη σύσταση της τα Κέντρα Πρώτης Υποδοχής (ΚΕ.Π.Υ) και οι Έκτακτες ή Κινητές Μονάδες αποτελούσαν τις περιφερειακές της υπηρεσίες.

¹²⁰ Βλ. Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης, Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, (2020), Αποστολή της ΥΠ.Υ.Τ., <https://migration.gov.gr/ris/> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 14/12/2020).

¹²¹ Βλ. Γεώργιος Παραμανίδης, (2016), Η Συμβολή των Ευρωπαϊκών Χρηματοδοτικών Εργαλείων στη Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών στην Ελλάδα, Η περίπτωση της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Ψηφιακή Βιβλιοθήκη «Πάνδημος», Αθήνα, σελ. 29.

τρίτων χωρών σε σχέση με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους. Ταυτόχρονα οι υπήκοοι τρίτων χωρών που επιθυμούν να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας παραπέμπονται σε κλιμάκιο της Υπηρεσίας Ασύλου ή στην αρμόδια Περιφερειακή Υπηρεσία Ασύλου, ενώ καθ' όλη τη διάρκεια των διαδικασιών υποδοχής και ταυτοποίησης οι υπήκοοι τρίτων χωρών διαμένουν σε Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης (Κ.Υ.Τ.) ή σε Δομές Φιλοξενίας. Μετά την ολοκλήρωση των διαδικασιών υποδοχής και ταυτοποίησης, ανάλογα με την περίπτωση τους, μπορεί να υπαχθούν σε διαδικασίες επανεισδοχής ή επιστροφής ή απέλασης, να κρατηθούν σε Κλειστά Κέντρα Υποδοχής ή να μεταφερθούν σε Δομές Φιλοξενίας στην ενδοχώρα.¹²²

Ακόμη, με στόχο την καλύτερη υποστήριξη της τοπικής αυτοδιοίκησης προβλέπεται η δημιουργία εθνικού χρηματοδοτικού προγράμματος για την ένταξη, το οποίο θα συγκεντρώνει πόρους προερχόμενους από τον τακτικό προϋπολογισμό, τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία και από ιδιωτικά κληροδοτήματα. Μέσω του προγράμματος αυτού προβλέπεται η χρηματοδότηση των δράσεων που προβλέπονται στο Ολοκληρωμένο Σχέδιο Δράσης των Δήμων (π.χ. στεγαστικά προγράμματα, πρόσληψη εξειδικευμένου προσωπικού για την υποστήριξη δράσεων ένταξης, κ.ά.), ειδικά προγράμματα για την ένταξη που έχουν σχεδιαστεί από τις περιφέρειες καθώς και η δημιουργία νέων και η ενίσχυση των ήδη υπαρχόντων Κ.Ε.Μ..

Επιμέρους περιφερειακές δράσεις αποτελούν η δημιουργία κεντρικού μηχανισμού καταγραφής και παρακολούθησης της κατανομής αιτούντων/αιτουσών και δικαιούχων διεθνούς προστασίας στην ελληνική περιφέρεια, η προώθηση και η γεωγραφική επέκταση σε περισσότερους δήμους του προγράμματος στέγασης σε διαμερίσματα αιτούντων/αιτουσών διεθνούς προστασίας και η παροχή οικονομικού βοηθήματος για όσο διάστημα εξετάζεται η αίτηση των αιτούντων και των αιτουσών διεθνούς προστασίας, ο σχεδιασμός πιλοτικού προγράμματος ολοκληρωμένων παρεμβάσεων ένταξης δικαιούχων διεθνούς προστασίας¹²³, η γεωγραφική επέκταση

¹²² Πρβλ., *Γεώργιος Παραμανίδης*, (2016), *Η Συμβολή των Ευρωπαϊκών Χρηματοδοτικών Εργαλείων στη Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών στην Ελλάδα*, *Η περίπτωση της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Ψηφιακή Βιβλιοθήκη «Πάνδημος», Αθήνα, σσ. 28-42.

¹²³ Το πρόγραμμα αποτελεί ένα πιλοτικό μοντέλο με βάση το οποίο, η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να διαχειριστεί την ένταξη, υποστηριζόμενη από εθνικά προγράμματα (π.χ. γλωσσομάθεια), επεκτείνοντας παράλληλα, τις κοινωνικές υπηρεσίες που παρέχει ήδη στα άτομα που διαβιούν εντός της χωρικής αρμοδιότητάς της. Με τη δράση αυτή επιδιώκεται η δημιουργία μίας βάσης ολοκληρωμένων παρεμβάσεων ένταξης (παροχή στέγασης, υπηρεσιών ψυχοκοινωνικής υποστήριξης, συμβουλευτικής εργασίας, υποστήριξης και ενίσχυση της τεχνικής κατάρτισης, γλωσσομάθειας,

του προγράμματος ολοκληρωμένων παρεμβάσεων ένταξης σε όλη την επικράτεια, η γεωγραφική επέκταση των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών, η διαπολιτισμική επιμόρφωση δημοσίων υπαλλήλων και υπαλλήλων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η προώθηση και διευκόλυνση της συμμετοχής των πολιτών τρίτων χωρών στα κοινά με στόχο την ένταξη τους στη δημόσια ζωή της χώρας και η ενεργοποίηση των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών των Δήμων καθώς και η ενίσχυση του ρόλου τους και η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους, μέσω νομοθετικής ρύθμισης.

Παράλληλα, για την περίοδο 2014-2020, οι Περιφέρειες της χώρας κλήθηκαν να διαχειριστούν Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (Π.Ε.Π.), με πολύπλευρη στόχευση, στο πλαίσιο των οποίων κάθε μία από τις ελληνικές Περιφέρειες αποτελεί αντικείμενο ενός περιφερειακού προγράμματος που περιλαμβάνει έργα και δράσεις περιφερειακής κλίμακας, αξιοποιεί τα τοπικά πλεονεκτήματα και χρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (Ε.Τ.Π.Α.) και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ). Κοινό σημείο όλων των Π.Ε.Π. ήταν η ενίσχυση της δυνατότητας των περιφερειακών και τοπικών αρχών να εφαρμόσουν ένα πλήρες φάσμα δράσεων που στόχευε στην εξυπηρέτηση των κύριων προτεραιοτήτων του Ε.Σ.Π.Α., συγκαταλέγοντας ταυτόχρονα και δράσεις που αποσκοπούσαν στην αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, στην ενίσχυση της απασχόλησης και στην καταπολέμηση των διαφόρων μορφών της κοινωνικής περιθωριοποίησης.

διευκόλυνση της πρόσβασης στις τοπικές υπηρεσίες και την κοινωνία υποδοχής, νομική υποστήριξη κ.λπ.). Παράλληλα, το πρόγραμμα στοχεύει στη συλλογή ποιοτικών και ποσοτικών στοιχείων με απώτερο σκοπό τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς τους και την ανίχνευση του απαιτούμενου κόστους για την εξασφάλιση της επιτυχίας του εν λόγω συστήματος.

4. Πολιτικές και δράσεις ομαλής ένταξης μεταναστών σε τοπικό επίπεδο

Ανάμεσα στις πολιτικές και τις δράσεις ομαλής ένταξης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης απέναντι στους μετανάστες υπήρξε η σύσταση μίας σειράς από «θεσμούς», οι οποίοι κλήθηκαν να αναλάβουν το ρόλο του διαχειριστή-συντονιστή και να επιτελέσουν στην οργάνωση και την ιεράρχηση των προτεραιοτήτων που επέβαλλε το διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον της προσφυγικής/μεταναστευτικής κρίσης.

4.1 Υπηρεσίες Μίας Στάσης (Υ.Μ.Σ /One Stop Shop)

Ο θεσμός της «Υπηρεσίας Μίας Στάσης» (Υ.Μ.Σ) ιδρύθηκε με το Ν. 4018/2011, αντικαθιστώντας τις μέχρι πρότινος Υπηρεσίες Αλλοδαπών και Μετανάστευσης. Οι Υ.Μ.Σ. υπάγονται στη χωρική αρμοδιότητα των δήμων της χώρας, ενώ «ως σημείο υποδοχής ορίζεται η οικεία Διεύθυνση ή Τμήμα Αλλοδαπών και Μετανάστευσης, που εδρεύει σε κάθε νομό της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Ο συνολικός αριθμός των σημείων υποδοχής ειδικά στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις Αττικής και Αιγαίου μπορεί να είναι έως δέκα (10) και δώδεκα (12), αντιστοίχως, και στο Νομό Θεσσαλονίκης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας-Θράκης έως τρία (3)»¹²⁴.

Η στελέχωση τους γίνεται μέσω μιας ειδικής διαδικασίας μετάταξης ή μεταφοράς υπαλλήλων από άλλες δημόσιες υπηρεσίες προς τις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης (ΔΑΜ) των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και αντίστοιχα μέσω μιας ειδικής διαδικασίας μετάταξης για τους υπαλλήλους των Δήμων, οι οποίοι έχουν υπηρετήσει για ένα τουλάχιστον έτος σε Γραφεία Αλλοδαπών. Τέλος, έχουν ως βασικές τους αρμοδιότητες τις κάτωθι:

- i. Λειτουργούν ως σημεία υποδοχής αλλοδαπών.
- ii. Λειτουργούν ως γραφεία - κέντρα κατάθεσης/λήψης αιτήσεων των πολιτών τρίτων χωρών για τη χορήγηση και την ανανέωση της άδειας διαμονής τους.

¹²⁴ Βλ. Α. Συρίγος, (25 Ιουνίου 2014), «Προβλήματα στην οργάνωση και λειτουργία των «υπηρεσιών μίας στάσης» των Διευθύνσεων Αλλοδαπών & Μετανάστευσης στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις Αττικής και Κεντρικής Μακεδονίας – Θράκης», Συνήγορος του Πολίτη, Αθήνα, σσ.02-03, <https://www.synigoros.gr/resources/ypphresies-mias-stasis.pdf> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 09/12/2020).

- iii. Ενημερώνουν τους αλλοδαπούς πολίτες, που συναλλάσσονται με τις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης, για τη πορεία των υποθέσεων τους.
- iv. Επιδίδουν τις αποφάσεις που εκδίδονται σε συνέχεια των σχετικών αιτήσεων.
- v. Εκδίδουν τίτλους νόμιμης διαμονής για τους πολίτες τρίτων χωρών.
- vi. Συνδράμουν στην ενδυνάμωση και στην ένταξη των προσφύγων στη κοινωνία.
- vii. Συνδράμουν στην ενδυνάμωση της κοινωνίας των πολιτών στη χώρα μας και στην ενίσχυση της κοινωνικής δικαιοσύνης, της δημοκρατίας και της βιώσιμης ανάπτυξης¹²⁵.
- viii. Προλαμβάνουν τον κοινωνικό αποκλεισμό των προσφύγων, με έμφαση στους πλέον ευάλωτους εξ αυτών (γυναίκες, ανήλικα τέκνα, ανάπηροι).
- ix. Παρέχουν υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας.

Η σύσταση των Υ.Μ.Σ επιδίωξε ουσιαστικά να λύσει τη μέχρι πρότινος εμπλοκή δύο διαφορετικών προσώπων (Δήμος και Αποκεντρωμένη Διοίκηση) στη διαδικασία χορήγησης αδειών διαμονής και την υποχρέωση συναλλαγής των ενδιαφερομένων με αμφότερα τα ανωτέρω πρόσωπα δημοσίου δικαίου, καθώς αυτό αποτελούσε σοβαρό παράγοντα καθυστέρησης στον χρόνο έκδοσης των αδειών διαμονής και προκαλούσε ποικίλα ζητήματα ως προς τη χρηστή λειτουργία της διοίκησης και της εξέλιξης του θεσμού της μεταναστευτικής πολιτικής στη χώρα. Παράλληλα, οι Υ.Μ.Σ αποτέλεσαν τον προάγγελο για τα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης και τις Υπηρεσίες Υποδοχής και Ταυτοποίησης, τα οποία συνέβαλλαν καθοριστικά ως προς το τρόπο οργάνωσης, αναγνώρισης και κατανομής των υπηκόων τρίτων χωρών και των ζητημάτων διαμονής και ασύλου.

¹²⁵ Βλ. Σχετικά το Πρόγραμμα «Είμαστε Όλοι Πολίτες», *Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες*, (Νοέμβριος 2014 – Απρίλιο 2016), Υπηρεσίες μιας στάσης: ενδυνάμωση και ένταξη προσφύγων, Ελλάδα, <https://www.gcr.gr/el/ta-programmata-mas/item/447-ypiresies-mias-stasis-endynamosi-kai-entaksi-prosfygon> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 09/12/2020).

4.2 Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (και Προσφύγων)

Τα Σ.Ε.Μ (Migrant Integration Councils) αποτέλεσαν το πρώτο «οργανωμένο» και καινοτόμο σχέδιο της ελληνικής Πολιτείας να ανταπεξέλθει δυναμικά στην επιτακτική ανάγκη της αφομοίωσης και ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία. Πιο συγκεκριμένα, το Σ.Ε.Μ. συστάθηκε με το άρθρο 78¹²⁶ του Ν. 3852/2010¹²⁷ (Πρόγραμμα «Καλλικράτης»), με σκοπό τη συμμετοχή, την αντιπροσώπευση και την προώθηση των απόψεων των μεταναστών σε τοπικό επίπεδο, αλλά και την απορρόφηση-ενσωμάτωση τους στις εκάστοτε τοπικές κοινωνίες / περιοχές.

Αργότερα, με το Ν. 4555/2018 (αρθ. 79) τροποποιήθηκε και μετονομάστηκε σε Σ.Ε.Μ.Π. (Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων). Οι ανωτέρω νόμοι προέβλεπαν τη συγκρότηση και τη λειτουργία, με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών σε κάθε δήμο. Τα συμβούλια αυτά αποτελούνταν από πέντε (5) έως έντεκα (11) μέλη (δηλ. δημοτικούς συμβούλους, εκπροσώπους φορέων μεταναστών, εκπροσώπους κοινωνικών φορέων ή επιλεγμένους εκπροσώπους από την κοινότητα των μεταναστών του οικείου δήμου) οριζόμενα από το οικείο δημοτικό συμβούλιο.¹²⁸

Στις αρμοδιότητες των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων περιλαμβάνονται:

- i. Η καταγραφή και η διερεύνηση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες και οι πρόσφυγες, που κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια του οικείου δήμου, ως προς την ένταξή τους στην τοπική κοινωνία, την επαφή τους με τις δημόσιες αρχές ή τη δημοτική αρχή.
- ii. Η υποβολή εισηγήσεων προς το δημοτικό συμβούλιο για την ανάπτυξη τοπικών δράσεων προώθησης της ομαλής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και των προσφύγων και, εν γένει, για την επίλυση των προβλημάτων που αυτοί

¹²⁶ Βλ. αναλυτικά αρθ. 78 Ν.3852/2010, *Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης Α.Ε.*, (Δεκέμβριος 2010), Σχέδιο Κανονισμού Λειτουργίας Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών, *Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης*, σελ. 01-08.

¹²⁷ Το Συμβούλιο της Ευρώπης είχε ήδη, με ψήφισμά του το 1992 (ETS 144), συστήσει τη δημιουργία των «Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών» (ΣΕΜ) στο τοπικό επίπεδο των Δήμων, *Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Κοινωνικής Οικονομίας (Ε.Ι.Κ.Ο.)*, (Μάιος, 2013), Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ). Έρευνα Αποτίμησης της Λειτουργίας τους και Διάγνωση των Αναγκών τους, Αθήνα, σελ. 05.

¹²⁸ Αντιστοίχως τα μετέπειτα Σ.Ε.Μ.Π αποτελούνταν από έντεκα (11) μέλη, τα οποία ορίζονταν από το οικείο δημοτικό συμβούλιο. Ως μέλη ορίζονται έξι (6) δημοτικοί σύμβουλοι και πέντε (5) εκπρόσωποι αναγνωρισμένων φορέων συλλογικής εκπροσώπησης μεταναστών και προσφύγων.

αντιμετωπίζουν (μέσω της οργάνωσης συμβουλευτικών υπηρεσιών από τις δημοτικές υπηρεσίες).

- iii. Η διοργάνωση, σε συνεργασία με τον οικείο δήμο, εκδηλώσεων ευαισθητοποίησης και ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής του τοπικού πληθυσμού.
- iv. Η συνεργασία με το ΥΠΕΣΑΗΔ, το Υπουργείο Παιδείας και δια Βίου Μάθησης, το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, καθώς και με άλλους φορείς για τα θέματα που απασχολούν τους μετανάστες όπως είναι η εκπαίδευση τους, η ομαλή ενσωμάτωσή τους, η πολιτογράφηση, η εργασία κτλ..

Το Σ.Ε.Μ.(Π) συνεδριάζει, ύστερα από πρόσκληση του προέδρου του, η οποία δημοσιεύεται στην ιστοσελίδα του δήμου και επιδίδεται ή γνωστοποιείται τρεις (3) τουλάχιστον πλήρεις ημέρες πριν από την ημερομηνία συνεδρίασης, ενώ στην πρόσκληση αναφέρονται ο τόπος, ο χρόνος και τα θέματα της ημερήσιας διάταξης. Στις συνεδριάσεις του Σ.Ε.Μ.(Π) δύνανται να κληθούν (εκτός από την υποχρεωτική παρουσία του δημάρχου ή του αρμόδιου αντιδημάρχου) και εκπρόσωποι των κατά περίπτωση αρμόδιων κρατικών φορέων, καθώς και εκπρόσωποι οργάνωσης της κοινωνίας των πολιτών που δραστηριοποιούνται σε θέματα υποστήριξης και ένταξης μεταναστών και προσφύγων¹²⁹.

Αναφορικά με τις κυριότερες δράσεις των Σ.Ε.Μ αυτές περιλαμβάνουν: την οργάνωση μαθημάτων εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας, την οργάνωση πολιτισμικών εκδηλώσεων, την οργάνωση υπηρεσίας διαπολιτισμικής μεσολάβησης, τη διευκόλυνση της άσκησης θρησκευτικών δικαιωμάτων, την ενθάρρυνση του διαλόγου μεταξύ των φορέων για θέματα μετανάστευσης, τη διανομή πολύγλωσσων οδηγών, οι οποίοι καλύπτουν θεματικές που αφορούν τα εργασιακά, κοινωνικά, πολιτικά και νομικά δικαιώματα και τους συλλόγους μεταναστών, την ενθάρρυνση της συμμετοχής των μεταναστών στις δημοτικές εκλογές και της εγγραφής στους δημοτικούς καταλόγους του δήμου.

Παρά όμως την έντονη δραστηριότητα τους, η θεσμοθέτηση των ΣΕΜ, στο πλαίσιο του σχεδίου Καλλικράτης, συνάντησε μια σχετικά απρόθυμη απόκριση στη συγκρότηση και λειτουργία τους και μια αντίστοιχα αναιμική παρουσία τους στην υποστήριξη παρεμβάσεων από την πλευρά τους. Πολιτικές και θεσμικές παράμετροι

¹²⁹ Βλ. Άρθρο 79 Ν. 4555/2018 παρ. 6, <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/n-4555-2018/arthro-79-nomos-4555-2018-sy-mvovylio-entaxis-metanaston> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 02/01/2020).

διαμόρφωσαν ένα άγονο περιβάλλον ουσιαστικών παρεμβάσεων με άξονα τον νεότευκτο στην Ελλάδα θεσμό¹³⁰.

Συγκεκριμένα, ως προς τα ζητήματα της συνεργασίας και της δικτύωσης (δηλ. της διαμόρφωσης σταθερών «ιμάντων» μεταφοράς παραδειγμάτων, πρακτικών και λύσεων σε κάθε επίπεδο, μεταξύ των ΣΕΜ τόσο σε εθνικό, όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο) με άλλους φορείς ανέκυσαν προβλήματα, καθώς τα Σ.Ε.Μ. ανέδειξαν την «εσωστρεφή» λειτουργία του θεσμού, γεγονός ωστόσο που γίνεται κατανοητό από το μικρό χρονικό διάστημα της λειτουργίας του θεσμού το οποίο και δεν έχει επιτρέψει την ουσιαστική ανάπτυξη ουσιαστικών δεσμών συνεργασίας με λοιπούς φορείς πχ. ΜΚΟ, φορείς του εξωτερικού, πολιτικά κόμματα κτλ..¹³¹ Επίσης, σημαντικό πρόβλημα στη πολυεπίπεδη δικτύωση αποτελούσαν και τα ζητήματα της συγκρότησης, του νομικού χαρακτήρα και της χρηματοδότησης / ανεύρεσης πόρων των Σ.Ε.Μ, καθώς υπήρχε αφενός μεν, μεγάλη έλλειψη πόρων και αδυναμία παροχής αυτόνομου προϋπολογισμού από τις τοπικές κοινότητες, αφετέρου δε έλλειψη κτιριακών δομών για τη στέγαση των υπηρεσιών τους.

Στη συγκυρία των προβλημάτων αυτών ήρθαν να προστεθούν η διοικητική αδυναμία, το ανειδίκευτο -επί του θέματος- διοικητικό προσωπικό και η γραφειοκρατία, τα οποία θα μπορούσαν να είχαν λυθεί με την ύπαρξη μόνιμου εκπαιδευμένου προσωπικού και απαραίτητων διοικητικών δομών διασφαλίζοντας, έτσι, τη θεσμική μνήμη και τη συνέχεια της διοίκησης ενισχύοντας το θεσμό των Σ.Ε.Μ.. Παράλληλα, η σχετική καθυστέρηση στην ενεργοποίηση του θεσμού σε συνδυασμό με τη συχνή απροθυμία και υποβάθμιση της υποστήριξης της λειτουργίας του από αρκετές δημοτικές αρχές συνέβαλαν στην ενίσχυση και τη παράταση της δυσχέρειας των ζητημάτων αυτών.

Συμπληρωματικά ζητήματα στην υποβάθμιση του θεσμού υπήρξαν οι πρακτικές αδυναμίες συμμετοχής των μελών των μεταναστευτικών ομάδων (όπως οι μη συγκεκριμένες και ελάχιστες /ή και καθόλου ώρες λειτουργίας και συνεδριάσεων των ΣΕΜ, οι συνθήκες και το αντικείμενο εργασίας του μεγαλύτερου μέρους των μεταναστευτικών πληθυσμών, κ.ά) και οι αδυναμίες στην αντιπροσωπευτικότητα των μεταναστευτικών κοινοτήτων, λόγω έλλειψης κοινών κριτηρίων εκπροσώπησης των

¹³⁰ Βλ. Χριστόφορος Σκαμνάκης & Περικλής Πολυζωίδης, (2013), Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ): Η ατελής λειτουργία ενός σημαντικού θεσμού για την αυτοδιοίκηση, *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, τόμος 8, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, σελ. 166.

¹³¹ Βλ. Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Κοινωνικής Οικονομίας (Ε.Ι.Κ.Ο), (Μάιος 2013), Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ). Έρευνα Αποτίμησης της Λειτουργίας τους και Διάγνωση των Αναγκών τους, Αθήνα, σελ. 19.

επιμέρους ομάδων μεταναστών και κοινών διαδικασιών προσαρμοσμένων στα κατά τόπους δεδομένα και τις επιμέρους ιδιαιτερότητες των μεταναστευτικών κοινοτήτων.

Συμπερασματικά, αν και η καθιέρωση των ΣΕΜ ως θεσμοθετημένης εκατέρωθεν επικοινωνίας του Δήμου και των επιμέρους μεταναστευτικών κοινοτήτων, αποτέλεσε στοιχείο αισιοδοξίας για την ενίσχυση των αυτοδιοικητικών θεσμών και την παρέμβασή τους στο πεδίο της τοπικής κοινωνικής ανάπτυξης¹³², ωστόσο, ως θεσμός δεν απέδωσε στο μέγιστο των ικανοτήτων του, καθώς οι δυο εκλογικές αναμετρήσεις του 2012 σε συνδυασμό με την παρατεταμένη προεκλογική περίοδο, την έξαρση των ρατσιστικών φαινομένων, της ξеноφοβίας και των λοιπών περιστατικών σε όλη την Ελλάδα, δημιούργησαν ένα κλίμα «παραλυσίας» σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης.

¹³² Βλ. Χριστόφορος Σκαμνάκης & Περικλής Πολυζωίδης, (2013), Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ): Η ατελής λειτουργία ενός σημαντικού θεσμού για την αυτοδιοίκηση, *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, Κομοτηνή, σελ. 65.

4.3 Κέντρα Ένταξης Μεταναστών

Τα Κ.Ε.Μ. θεσμοθετήθηκαν με τον Ν. 4368/2016 και αποτελούν παραρτήματα των Κέντρων Κοινότητας των Δήμων. Η Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης συντονίζει και παρακολουθεί τη λειτουργία των Κ.Ε.Μ., τα οποία συντονίζονται από:

- i. διαπολιτισμικό μεσολαβητή (για μετανάστες/αιτούντες και δικαιούχους διεθνούς προστασίας, ο οποίος έχει γνώση των εθνικών/πολιτισμικών χαρακτηριστικών των μεταναστευτικών/προσφυγικών κοινοτήτων, καθώς και της γλώσσας τους),
- ii. κοινωνικό λειτουργό (εξειδικευμένο σε θέματα μεταναστών/μειονοτήτων και κοινωνικού αποκλεισμού),
- iii. νομικό (με ειδίκευση σε θέματα μεταναστευτικού και εργατικού δικαίου) και
- iv. ψυχολόγο (με ειδίκευση στο μετατραυματικό “stress” και στις ψυχικές ανάγκες ευάλωτων ατόμων (π.χ. γυναίκες, παιδιά, ΑμΕΑ)).

Βασική αποστολή των Κ.Ε.Μ. είναι :

- i. η πληροφόρηση, η εξυπηρέτηση και η παροχή εξειδικευμένων υπηρεσιών σε πολίτες τρίτης χώρας,
- ii. η ανάπτυξη συνεργασιών και δικτυώσεων για τη διασύνδεση των ωφελούμενων με υπηρεσίες και προγράμματα κοινωνικής ένταξης,
- iii. η υλοποίηση δράσεων ένταξης για την προώθηση της κοινωνικής συνοχής.

Για το λόγο αυτό απευθύνεται στους νόμιμα διαμένοντες πολίτες τρίτης χώρας, στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας (κάτοχοι Άδειας Διαμονής Ενιαίου Τύπου) και στους αιτούντες άσυλο (κάτοχοι Δελτίου Αιτούντος Διεθνούς Προστασίας). Εκτός των άλλων, τα Κ.Ε.Μ. παρέχουν και μία σειρά υπηρεσιών όπως:

- i. Η ενημέρωση, η εξυπηρέτηση και η συμβουλευτική στήριξη για θέματα ένταξης και δικτύωσης μεταναστών.
- ii. Η συνεργασία και η παραπομπή αιτημάτων σε άλλες σχετικές δομές, υπηρεσίες και φορείς (Σ.Ε.Μ., Συλλόγους Μεταναστών/Δικαιούχων Διεθνούς Προστασίας, ΜΚΟ, Κοινωνικές Υπηρεσίες).
- iii. Η υλοποίηση δράσεων όπως: μαθήματα ελληνικής γλώσσας και στοιχείων ελληνικής ιστορίας και ελληνικού πολιτισμού σε ενήλικες μετανάστες και

δικαιούχους διεθνούς προστασίας, διαπολιτισμικές δράσεις με έμφαση τη συνύπαρξη παιδιών και νέων αλλοδαπών και γηγενών και δράσεις για την προώθηση της πρόσβασης των μεταναστών και των δικαιούχων διεθνούς προστασίας στην αγορά εργασίας.

- iv. Η πληροφόρηση των πολιτών τρίτων χωρών για νομικά ζητήματα, που τους αφορούν και σχετίζονται με τη νόμιμη διαμονή τους στη χώρα (π.χ. άδειες διαμονής, δελτίο πρόσφυγα, έκδοση ΑΜΚΑ).
- v. Η παροχή κοινωνικό-ψυχολογικής υποστήριξης -ιδιαίτερα σε ευάλωτες ομάδες πολιτών τρίτων χωρών (π.χ. γυναίκες, παιδιά)-.
- vi. Η υποστήριξη της εκμάθησης παιδιών μεταναστών/δικαιούχων διεθνούς προστασίας προσχολικής και σχολικής ηλικίας και η ενημέρωση για δράσεις γλωσσικής κατάρτισης ενηλίκων που υλοποιούνται στην περιοχή.
- vii. Η ευαισθητοποίηση της τοπικής κοινωνίας για θέματα ξενοφοβίας, ρατσισμού και εμπορίας ανθρώπων.
- viii. Η προαγωγή του εθελοντισμού.
- ix. Η στήριξη της συμμετοχής των πολιτών τρίτων χωρών σε ομάδες, συλλόγους και διαπολιτισμικές οργανώσεις.
- x. Η δικτύωση με άλλα Κ.Ε.Μ και υπηρεσίες/φορείς που δραστηριοποιούνται στην ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών.

Τέλος, τα Κ.Ε.Μ. διαγιγνώσκουν προβλήματα και παραπέμπουν σε εξειδικευμένες δομές (όπως ξενώνες αστέγων, κακοποιημένων γυναικών, θυμάτων εμπορίας ανθρώπων, δομές για ΑμΕΑ και ψυχικής υγείας, βρεφονηπιακούς και παιδικούς σταθμούς, στοχευμένες δράσεις για μετανάστες/ πρόσφυγες, δομές παροχής βασικών αγαθών, δομές παροχής συσσιτίων, κοινωνικά φαρμακεία, κέντρα ημερήσιας φροντίδας ηλικιωμένων (ΚΗΦΗ), δημοτικά ιατρεία κ.ά.) τους μετανάστες/αιτούντες διεθνούς προστασίας ή παραπέμπουν αιτήματα και συνεργάζονται για την ένταξη των ομάδων αυτών σε προγράμματα εκμάθησης γλώσσας, κατάρτισης, απασχόλησης, αναγνώρισης δεξιοτήτων και τίτλων από αλλοδαπή. Επιπλέον, συνεργάζονται με την τοπική αγορά εργασίας για απόκτηση πρόσβασης σε αυτή μέσω συμβουλευτικής και σχεδίων καθοδήγησης (mentoring schemes).

4.4 Κέντρα καταγραφής, διαπίστευσης ή ταυτοποίησης προσφύγων και μεταναστών (HotSpot)

Στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης (Κ.Υ.Τ.) διαμένουν οι πολίτες τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς οι οποίοι έχουν εισέλθει στην ελληνική επικράτεια χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις προκειμένου να υπαχθούν στις διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης και να υποβάλουν αίτημα διεθνούς προστασίας¹³³. Οι εισερχόμενοι πολίτες τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς και οι παράτυποι μετανάστες τελούν υπό καθεστώς περιορισμού της ελευθερίας τους, προκειμένου να υποβληθούν στις διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης, διάρκειας έως είκοσι πέντε (25) ημερών. Στα Κ.Υ.Τ. παρέχονται οι απαραίτητες συνθήκες που εξασφαλίζουν τη φυσική, νομική, υλική και ψυχοκοινωνική ασφάλεια των διαμενόντων, ενώ όταν ολοκληρωθεί η διαδικασία υποδοχής και ταυτοποίησης, οι εισερχόμενοι πολίτες τρίτων χωρών μεταφέρονται από τα Κ.Υ.Τ. σε δομές της ενδοχώρας.

Εν συνεχεία, εφόσον έχουν εκδηλώσει βούληση υποβολής αιτήματος διεθνούς προστασίας παραπέμπονται στο αρμόδιο Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου ή Αυτοτελές Κλιμάκιο Ασύλου, ειδάλλως παραπέμπονται στις αρμόδιες υπηρεσίες για επανεισδοχή ή επιστροφή ή απέλαση στην περίπτωση μη υποβολής αιτήματος διεθνούς προστασίας. Σε περίπτωση άρνησης του αιτήματος παροχής ασύλου παρέχεται η δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής και εξέτασης της απόφασης της Υπηρεσίας Ασύλου (Α' Βαθμός ελέγχου) από το δευτεροβάθμιο όργανο της Ανεξάρτητης Επιτροπής Προσφύγων, η οποία μέσω των βοηθών εισηγητών, καταγράφει, επεξεργάζεται το πραγματικού της υπόθεσης της προσφυγής και των προβαλλόμενων με την προσφυγή ισχυρισμών, καθώς και αντιστοίχιση αυτών με τις πληροφορίες για τη χώρα καταγωγής.

Τέλος, τα Κ.Υ.Τ αποτελούνται από πέντε (5) Κλιμάκια: α) Διοικητικής μέριμνας, β) Ταυτοποίησης και εξακρίβωσης ιθαγένειας, γ) Ιατρικού ελέγχου και ψυχοκοινωνικής υποστήριξης δ) Ενημέρωσης, ε) Εξωτερικής φύλαξης και ασφάλειας. Σημαντικότερα θεωρούνται τα Κ.Υ.Τ. των νησιωτικών περιοχών Χίου, Λέσβου, Λέρου, Σάμου, Κω, καθώς και της ηπειρωτικής περιοχής της Ορεστιάδος μιας και αυτά αποτελούν τη πρώτη γραμμή εισόδου των μεταναστών και των προσφύγων.

¹³³ Βλ. Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, (2020), Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης (Κ.Υ.Τ.), <https://migration.gov.gr/ris/perifereiakes-monades/kyt-domes/> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 16/11/2020).

4.5 Δομές Υποστήριξης και Εκπαίδευσης Προσφύγων (ΔΥΕΠ)

Σημαντικό κριτήριο για τη κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών και των προσφύγων στη τοπική κοινωνία αποτελεί ο τομέας της εκπαίδευσης. Η εκμάθηση της γλώσσας της χώρας υποδοχής συμβάλλει στην ανάπτυξη των διαπροσωπικών σχέσεων των μεταναστών με το τοπικό πληθυσμό της χώρας, βελτιώνει τα επίπεδα κατανόησης του τρόπου λειτουργίας της τοπικής κοινωνίας και εν γένει του πολιτισμού της χώρας υποδοχής, ενώ παράλληλα, διευκολύνει την ανταλλαγή του κοινωνικού κεφαλαίου^{134 135}. Επιπλέον, -σε πολλές χώρες- η εκμάθηση της γλώσσας θεωρείται βασική προϋπόθεση για την απόκτηση της ιθαγένειας και της κατ' ουσίαν μόνιμης εγκατάστασης του μετανάστη / πρόσφυγα και της οικογένειας του στη χώρα υποδοχής.

Μέσα στο πλαίσιο αυτό, η χώρα μας, ως προς την ένταξη των προσφυγόπουλων στο εκπαιδευτικό σύστημα, προσπάθησε να ακολουθήσει τα πρότυπα άλλων χωρών, που κατά παράδοση θεωρούνταν ιδιαίτερα εξοικειωμένες με ζητήματα μετανάστευσης και προσφυγιάς¹³⁶, κυρίως μέσα από τη δημιουργία Τάξεων Υποδοχής (Τ.Υ) στις Ζώνες Εκπαιδευτικής Προτεραιότητας (Ζ.Ε.Π)¹³⁷. Αργότερα, και συγκεκριμένα κατά τα πρώτα έτη των αυξημένων προσφυγικών ροών, λόγω του αυξημένου προσφυγικού φορτίου, το έργο των εκπαιδευτικών αναγκών επιμελήθηκαν ως επί το πλείστον -ανεξάρτητες προς τους κρατικούς φορείς- Μ.Κ.Ο, ενώ παράλληλα, συστάθηκαν Κέντρα Φιλοξενίας Προσφύγων (Κ.Φ.Π.) -χωρίς να έχουν κατάλληλη εκπαιδευτική

¹³⁴ Σύμφωνα με το Γάλλο κοινωνιολόγο Bourdieu, το κοινωνικό κεφάλαιο... ορίζεται ως «η συσσώρευση των πραγματικών ή των δυνάμει πόρων που συνδέονται με την κατοχή ενός σχετικά μόνιμου δικτύου περισσότερο ή λιγότερο θεσμοθετημένων σχέσεων αμοιβαίας βοήθειας και αναγνώρισης ή με άλλα λόγια η συμμετοχή σε μια ομάδα η οποία εξασφαλίζει στα μέλη της μέσα από το συλλογικά αποκτημένο της κεφάλαιο διαπιστευτήρια που νομιμοποιούν την αξιοποίηση του σε ποικίλες εκφάνσεις της ζωής», P. Bourdieu, (1986). The forms of capital. In J. Richardson (Ed.) Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, Greenwood, New York, pp. 248-249.

¹³⁵ Πρβλ., Σωτήρης Χτούρης & Αναστασία Ζήση, (2014), Κοινωνικό κεφάλαιο και Επιχειρηματικότητα, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 145 Β', σελ. 05, https://eclass.aegean.gr/modules/document/file.php/511168/%CE%B5%CE%B9%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82%20%CE%B5%CE%BD%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B5%CF%82/thematika_7.pdf (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 25/01/2021).

¹³⁶ Βλ. Αχιλλέας Αλτιντασιώτης, (2020), «Εκπαίδευση και αποκλεισμός παιδιών προσφύγων στην Ελλάδα κατά τη δεκαετία του 2010. Κριτική αποτίμηση του συνολικού θεσμικού πλαισίου και των εμπλεκόμενων φορέων», Επιστημονική Επιτροπή για τη Στήριξη των Παιδιών των Προσφύγων, Θεσσαλονίκη, σελ. 03.

¹³⁷ Πρβλ., Ιωάννης Χολέζας, (Φεβρουάριος 2018), (κεφ.) Η εκπαίδευση των προσφυγόπουλων στην Ελλάδα, Οικονομικές Εξελίξεις, Μεταναστευτικές και προσφυγικές ροές στην Ελλάδα την περίοδο 2015-2017: Μια περιγραφική καταγραφή, Κέντρο προγραμματισμού και οικονομικών ερευνών, τεύχος 35, τετραμηνιαία έκδοση ΚΕΠΕ, σσ. 41-46.

υποδομή- και Δομές Υποδοχής για την Εκπαίδευση Προσφύγων (ΔΥΕΠ). Από το κράμα αυτής της «νεοφιλελεύθερης πολιτικής» σημειώθηκαν οι κάτωθι αστοχίες:

- i. Η ένταξη των παιδιών των προσφύγων στα σχολεία, έγινε σε μεγάλο βαθμό ανοργάνωτα και εντελώς σπασμωδικά, χωρίς την απαραίτητη προετοιμασία και μη λαμβάνοντας υπόψη τις ήδη υπάρχουσες ελλείψεις (όπως εγκαταστάσεις, υλικοτεχνικές υποδομές, εκπαιδευτικό προσωπικό, διερμηνείς, κ.ά.).
- ii. Υπήρξε καθυστέρηση από μέρους των τοπικών φορέων ως προς τη ψυχολογική-κοινωνική προετοιμασία της τοπικής κοινωνίας στην ανάπτυξη των αισθημάτων της «βοήθειας», της «συνεισφοράς», της «συνεργασίας» και της «αποδοχής», με αποτέλεσμα να υπάρξει έντονη αντίδραση και δυσανασχέτηση από μεγάλο μέρος των εκπαιδευτικών, των γονέων και εν γένει της κοινωνίας κατά την υποδοχή των προσφυγόπουλων στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα¹³⁸, καθώς και την επικράτηση της θεωρίας του «Εθνοτικού ανταγωνισμού»^{139140 141}.
- iii. Οι κρατικές αρμοδιότητες συρρικνώθηκαν (λόγω της απειρίας και της ανικανότητας διευθέτησης μεγάλου όγκου αμυντικών, συνοριακών, οικονομικών και πολιτικών ζητημάτων -στα οποία επικεντρώθηκε η κυβέρνηση-), μεταβιβάζοντας ταυτόχρονα τη διαχείριση του *ευρύτερου προσφυγικού ζητήματος -και, ιδιαίτερα, της εκπαίδευσης των προσφυγόπουλων εντός των Κέντρων Υποδοχής Προσφύγων- σε αποκεντρωμένες και ανεξέλεγκτες Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ), (που) οδήγησαν σε περαιτέρω εκπαιδευτικά -και όχι μόνον αδιέξοδα*¹⁴².
- iv. Παρά τα μεγάλα κονδύλια που διετεθήκαν από τα ευρωπαϊκά ταμεία, ο κρατικός μηχανισμός επέδειξε αξιοσημείωτη καθυστέρηση στην ανασυγκρότησή και την οργάνωση των δομών του.

¹³⁸ Πρβλ., *Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών*, (2012), Ένταξη των μεταναστών: Αντιλήψεις, Πολιτικές, Πρακτικές, (επιμ.) Α. Αφουξενίδης, Ν. Σαρρής & Ο. Τσακηρίδη, Αθήνα, σελ. 97-127.

¹³⁹ Η θεωρία του «Εθνοτικού Ανταγωνισμού» (Ethnic Conflict Theory) υποστηρίζει ότι τα μέλη της εθνοτικής πλειονότητας είναι πιο πιθανό να αισθάνονται ότι απειλούνται από εθνοτικές μειονότητες, όταν αυξάνεται ο αριθμός τους. Στον αντίποδα, βρίσκεται η θεωρία της «Υπόθεσης Επαφής» σύμφωνα με την οποία η επαφή ανάμεσα στα μέλη μιας ομάδας και στα μέλη της έξω-ομάδας μπορεί να οδηγήσει στη μείωση των αρνητικών στάσεων προς την έξω-ομάδα.

¹⁴⁰ Βλ. Πιο αναλυτικά για θεωρία του «Εθνοτικού Ανταγωνισμού», *Blalock H. M.*, (1967), *Toward a Theory of Minority-group Relations*, New York, Wiley, pp. 01-227.

¹⁴¹ Βλ. Πιο αναλυτικά για θεωρία της «Υπόθεσης Επαφής», *Allport G. W.*, (1954), *The Nature of Prejudice*, Cambridge, Addison-Wesley, pp. 01-537.

¹⁴² Βλ. *Αχιλλέας Αλιντασιώτης*, (2020), «Εκπαίδευση και αποκλεισμός παιδιών προσφύγων στην Ελλάδα κατά τη δεκαετία του 2010. Κριτική αποτίμηση του συνολικού θεσμικού πλαισίου και των εμπλεκόμενων φορέων», Θεσσαλονίκη, σελ. 03.

- v. Τελικό αποτέλεσμα ήταν η ανάπτυξη ενός κυκλώματος διαπλεκόμενων συμφερόντων, κερδοσκοπίας και εταιρικού και χρηματοπιστωτικού καιροσκοπισμού από σχεδόν όλα τα συμβαλλόμενα μέρη.

Η λύση στο εκπαιδευτικό ζήτημα ήρθε καθυστερημένα από την ΕΕ, η οποία με βάση την εμπειρία των πρώτων μηνών και λαμβάνοντας υπόψη το επιτελικό πρόβλημα της διαχείρισης του προσφυγικού, πρότεινε ένα πρόγραμμα για την εκπαίδευση των παιδιών προσφύγων κατά το σχολικό έτος 2016-2017 ευέλικτο και πολυεπίπεδο, προσαρμόσιμο στις ιδιόμορφες μεταβαλλόμενες συνθήκες του προσφυγικού ζητήματος. Βασική προϋπόθεση για την υλοποίηση του προγράμματος ήταν η δημιουργία ειδικού γραφείου στο Υπουργείο Παιδείας για την οργάνωση και στήριξη του έργου του στον τομέα της εκπαίδευσης προσφύγων¹⁴³.

Η πρόταση αυτή βασίστηκε στις εξής διαπιστώσεις:

- i. Η ρευστότητα του προσφυγικού πληθυσμού και το πρωτόγνωρο του εγχειρήματος απαιτούσε συνεχή εποπτεία, εκτίμηση των μεταβαλλόμενων συνθηκών και διαρκείς αναπροσαρμογές με διοικητικά και επιστημονικά κριτήρια.
- ii. Η διαχείριση του εγχειρήματος της εκπαίδευσης των προσφύγων απαιτούσε τη συνεργασία και το συντονισμό διαφόρων υπηρεσιών του Υπουργείου Παιδείας, πολλών υπουργείων, διεθνών οργανισμών και ΜΚΟ, από άτομα καταρτισμένα με ειδική επιστημονική γνώση και τεχνογνωσία.
- iii. Το συγκεκριμένο εγχείρημα αποτελούσε πολιτικό διακύβευμα υψηλής ευθύνης, που απαιτεί γρήγορες αποφάσεις σε επιτελικό επίπεδο. Συνεπώς, για το σκοπό αυτό ήταν απαραίτητη μια δομή, η οποία να είναι σε θέση να εισηγείται άμεσα προτάσεις στον Γενικό Γραμματέα και τον/την Υπουργό Παιδείας.

Με βάση τα ανωτέρω εφαρμόστηκαν διαφοροποιημένα ηλικιακά, μεταβατικά προγράμματα (κυρίως προσχολικά, για παιδιά ηλικίας 4-5 ετών που διέμεναν στα Κέντρα Υποδοχής), προβλέφθηκε η φοίτηση των προσφυγόπουλων που ζούσαν σε

¹⁴³ Βλ. Επιστημονική Επιτροπή για τη Στήριξη των Παιδιών των Προσφύγων, (Απρίλιος 2017), Το Έργο της Εκπαίδευσης των Προσφύγων, Α. Έκθεση Αποτίμησης του Έργου για την Ένταξη των Παιδιών των Προσφύγων στην Εκπαίδευση (Μάρτιος 2016-Απρίλιος 2017), Β. Προτάσεις για την Εκπαίδευση των Παιδιών των Προσφύγων κατά το σχολικό έτος 2017-2018, Αθήνα, σελ. 33.

αστικές και ημι-αστικές περιοχές στα γειτονικά σχολεία, με την συν-υποστήριξη των ήδη υπάρχουσων Τάξεων Υποδοχής και ιδρύθηκαν οι ΔΥΕΠ που λειτουργούσαν στα γειτονικά σχολεία των Κέντρων Υποδοχής κατά τις απογευματινές ώρες και μετά το πέρας των μαθημάτων των γηγενών μαθητών. Ακόμη, *τοποθετήθηκαν Συντονιστές Εκπαίδευσης με θητεία ενός έτους στα κέντρα Φιλοξενίας για την εποπτεία λειτουργίας των ΔΥΕΠ και των εκπαιδευτικών προγραμμάτων που εφαρμόζονταν σ' αυτά.*¹⁴⁴. Κύριος στόχος -με την ίδρυση των ΔΥΕΠ- ήταν να κλείσουν τα περισσότερα ΚΦΠ και το κράτος να αντικαταστήσει τις ΜΚΟ στα νησιά, καθώς είχε παρατηρηθεί καθυστέρηση από μέρους τους στην εφαρμογή των μέτρων ένταξης, σχετικά με την πρόσβαση στα σχολεία, τα προγράμματα κατάρτισης, γλώσσας κ.τ.λ..

Παρόλα αυτά, η λειτουργία των ΔΥΕΠ προσέκρουσε στην αδυναμία του συστήματος να παρακολουθήσει τις μετακινήσεις των προσφύγων μαθητών και μαθητριών και των οικογενειών τους (λόγω του ότι οι δομές φιλοξενίας βρίσκονταν συνήθως σε απομακρυσμένες περιοχές, χωρίς συγκοινωνία, δυσχεραίνοντας έτσι την πρόσβαση των παιδιών στο εκπαιδευτικό σύστημα), αλλά και στο γεγονός της προσωρινότητας των απασχολούμενων σε αυτά ωρομίσθιων εκπαιδευτικών, οι οποίοι προτιμούσαν να αποχωρήσουν, αποδεχόμενοι το μόνιμο διορισμό με πλήρες ωράριο σε άλλα σχολεία. Ως εκ τούτου, υπήρξε ελλιπής επιμόρφωση (εξαιτίας των συχνών αλλαγών του διδακτικού προσωπικού και της απειρίας μεγάλου μέρους αυτού), ανακολουθία στην εκπαίδευση των παιδιών λόγω των διαρκών μετακινήσεων τους, ανεπάρκεια κτιριακών υποδομών και εν γένει ελλειπείς πόροι και οικονομικά κίνητρα για τη προσέλκυση νέων διδασκόντων, ενώ η κατά κόρον εκπαίδευση των μαθητών σε απογευματινά τμήματα περιθωριοποίησε τους πρόσφυγες μαθητές/-τριες από τους συμμαθητές/-τριες του πρωινού ωραρίου, επιτείνοντας έτσι τα προβλήματα αποδοχής, διαπολιτισμικής φύσης και τα γενικά ζητήματα ένταξης.

Συνολικά, το κύρος και η χρησιμότητα των ΔΥΕΠ υποτιμήθηκε, ενώ ο ρόλος τους καταστρατηγήθηκε ενόψει εφαρμογής νέων πολιτικών και στρατηγικών αντιμετώπισης της κρίσης του μεταναστευτικού. Βασικότεροι παράγοντες που συνέβαλαν στο αποτέλεσμα αυτό ήταν οι ανταγωνιστικές δράσεις και τα προγράμματα των Μ.Κ.Ο απέναντι στα Κ.Φ.Π, τους Συντονιστές Εκπαίδευσης Προσφύγων και τις Δ.Υ.Ε.Π, οι ακατάρτιστοι σε θέματα εκπαίδευσης ξένου

¹⁴⁴ Βλ. Kouloheris S., (2017), Annex 1: Country Case Study Greece, pp. 13-14, <https://www.google.com/search?client=firefox-bd&q=Annex+1%3A+Country+Case+Study+Greece> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 31/01/2021).

μαθητικού δυναμικού και ανεπαρκείς καθηγητές, η κατάσταση της προσωρινότητας στην παραμονή και η διαρκής κατάσταση αναμονής για μετεγκατάσταση των προσφύγων και η αναντιστοιχία του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος με το πνεύμα της εκπαίδευσης των χωρών προέλευσης, όπως και διάφορα ζητήματα πειθαρχίας, ενέτειναν την άρνηση φοίτησης στην ελληνική εκπαίδευση.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Βλ. Αχιλλέας Αλιντασιώτης, (2020), «Εκπαίδευση και αποκλεισμός παιδιών προσφύγων στην Ελλάδα κατά τη δεκαετία του 2010. Κριτική αποτίμηση του συνολικού θεσμικού πλαισίου και των εμπλεκόμενων φορέων», Επιστημονική Επιτροπή για τη Στήριξη των Παιδιών των Προσφύγων, Θεσσαλονίκη, σελ. 64.

5. Προτάσεις βελτίωσης του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έναντι των μεταναστών

Γίνεται αντιληπτό ότι οι τοπικές αρχές έχουν καλύτερη γνώση της τοπικής κοινωνίας και των συνθηκών που επικρατούν, διότι οι μετανάστες και οι μετανάστριες και οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας βιώνουν την καθημερινότητά τους, εργάζονται, συντηρούν την οικογένειά τους, ανατρέφουν τα παιδιά τους και γενικότερα δραστηριοποιούνται και συνάπτουν σχέσεις και δεσμούς με άλλους κυρίως, σε τοπικό επίπεδο¹⁴⁶.

Συνάγεται, λοιπόν, ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση «παίζει» έναν ιδιαίτερα νευραλγικό ρόλο κατά την ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία, χαρακτηριστικό το οποίο οφείλει να ενισχυθεί από τα κυβερνητικά όργανα και άλλους φορείς με τη λήψη επιμέρους προτάσεων βελτίωσης του ρόλου της. Αναφορικά με τις προτάσεις αυτές θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι η άσκηση από τους Δήμους των αρμοδιοτήτων διοικητικής φύσης που τους αναθέτει ο νόμος δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται ως πάρεργο και σε αντιδιαστολή με τον ενταξιακό τους ρόλο¹⁴⁷.

Αντιθέτως, η επιτυχής άσκηση των καθηκόντων τους θα εξυπηρετήσει καταρχάς, το στόχο της κοινωνικής ένταξης, καθώς θα συμβάλει στην ομαλοποίηση και στην ορθολογικοποίηση της διαδικασίας έκδοσης των αδειών διαμονής και εργασίας και κατά δεύτερον, θα εδραιώσει τις σχέσεις εμπιστοσύνης μεταξύ των αρχών και των ενδιαφερόμενων.

Βάσει των ανωτέρω, ορισμένες ενέργειες - προτάσεις που θα βελτίωναν το ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης απέναντι στην ένταξη των μεταναστών είναι:

¹⁴⁶ Βλ. Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, (Ιούλιος 2019), Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη, σελ. 33,

<https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2020/05/%CE%926.-%CE%95%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE-2019.pdf> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 05/02/2021).

¹⁴⁷ Βλ. Αντωνιάδης Κυριάκος-Ευστάθιος, (Ιούνιος 2010), «Κοινωνική ένταξη μεταναστών. Αρχές που πρέπει να διέπουν τις πολιτικές κοινωνικής ένταξης των μεταναστών. Προβλήματα που αναδεικνύονται στην τοπική κοινωνία, την κοινωνική συνοχή και την εκπαίδευση από την εφαρμογή αυτών των αρχών. Προτάσεις επίλυσης σε τοπικό επίπεδο των ενστάσεων μεταξύ αρχών και υφιστάμενης κατάστασης», *Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Τμήμα Μεταναστευτικής Πολιτικής, Αθήνα, σελ. 61, https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esta/T3/029/10232.pdf (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 10/02/2021).

- i. Η βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών διοικητικής φύσης, ιδίως ως προς τα ζητήματα που αφορούν τη διαδικασία χορήγησης αδειών διαμονής και εργασίας.
- ii. Η αποτελεσματική οργάνωση και παροχή στοχευμένων υπηρεσιών σε δεύτερο βαθμό¹⁴⁸ για την ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία (π.χ Κ.Ε.Α - Κέντρα Εξυπηρέτησης Αλλοδαπών).
- iii. Η εντατικοποίηση της δράσης υπηρεσιών όπως τα Κ.Ε.Μ, Δ.Υ.Ε.Π, κτλ, καθώς και των Διευθύνσεων Αλλοδαπών και η παροχή λειτουργικών αρμοδιοτήτων στα Σ.Ε.Μ (μη περιορισμός του οργάνου μόνο στο συμβουλευτικό χαρακτήρα).
- iv. Η δημιουργία ελεγκτικών-εποπτικών μηχανισμών ή κατά τόπους οργάνων, που θα ελέγχουν τη δράση των υπολοίπων οργάνων και φορέων σχετικά με τα ενταξιακά ζητήματα και θα έχουν τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης, μη διάθεσης συνεργασίας από μέρους τους ή σε περιπτώσεις οποιασδήποτε παραβατικής συμπεριφοράς (π.χ. χρηματισμός υπαλλήλου για την έκδοση άδειας διαμονής μετανάστη).
- v. Ενίσχυση του αποκεντρωτικού χαρακτήρα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με στόχο τη μεγαλύτερη αυτονομία ως προς τη λήψη πρωτοβουλιών και τη διευθέτηση των τοπικών ζητημάτων που ανακύπτουν αναφορικά με την ένταξη των μεταναστών/προσφύγων/αιτούντων διεθνούς προστασίας στη τοπική κοινωνία.
- vi. Εφαρμογή της αρχής της αποκέντρωσης των πόρων και των αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση στους φορείς της Αυτοδιοίκησης¹⁴⁹.
- vii. Συμπράξεις έργων και συνεργασίες με φορείς του Ιδιωτικού τομέα.
- viii. Η δημιουργία στους δήμους μιας Κοινωνικής Υπηρεσίας για τις Κοινωνικά Ευπαθείς Ομάδες (με αυτό το τρόπο η πρόσβαση των μεταναστών στους θεσμούς, καθώς και στα δημόσια και ιδιωτικά αγαθά και υπηρεσίες θα γίνεται επί «ίσις όροις» με τους Έλληνες και χωρίς καμία διάκριση).

¹⁴⁸ Στο πρώτο βαθμό λογίζονται οι Υ.Μ.Σ, τα Κ.Υ.Τ και οι ΥΠ.Υ.Τ., ενώ στο δεύτερο τα Κ.Ε.Μ, τα Σ.Ε.Μ, τα Κ.Ε.Α κτλ.

¹⁴⁹ Η απουσία σχεδιασμού, με συνέπεια την αποσπασματικότητα των δράσεων και κυρίως η εξάρτησή τους από κοινοτικούς κατά κύριο λόγο πόρους, ορίζουν μια σειρά σημαντικών προβλημάτων που αναπόφευκτα εκβάλλουν στη συνολική τους παρέμβαση στο τοπικό επίπεδο., Βλ. Χριστόφορος Σκαμνάκης & Περικλής Πολυζωίδης, (2013), Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ): Η ατελής λειτουργία ενός σημαντικού θεσμού για την αυτοδιοίκηση, *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, τόμος 8, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, σελ. 166.

- ix. Διεξαγωγή προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης, επιμόρφωσης και επαγγελματικής αποκατάστασης των μεταναστών και των προσφύγων στην τοπική αγορά εργασίας από τον Ο.Α.Ε.Δ.
- x. Παροχή οικονομικού βοηθήματος, στέγασης, σίτισης και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης στις κοινωνικά ευπαθείς ομάδες και ιδιαίτερα σε γυναίκες μετανάστριες με ανήλικα τέκνα.
- xi. Ενίσχυση του θεσμού των Δ.Υ.Ε.Π, καθώς και δωρεάν παροχή επιμέρους εκπαιδευτικών δράσεων όπως σεμινάρια για το πολιτισμό και τα τοπικά έθιμα της περιοχής, φροντιστηριακά μαθήματα για την εκμάθηση της γλώσσας, κτλ..
- xii. Ενίσχυση του μηχανισμού των Δικτύων των Δήμων, για τη μεταφορά βέλτιστων πρακτικών ή επιμέρους γνώσεων από δήμο σε δήμο.
- xiii. Εφαρμογή στρατηγικών που θα προσφέρουν στους μετανάστες και στις μειονότητες τη δυνατότητα να συνεισφέρουν με ίσους όρους στην καλή τοπική διοίκηση των πόλεών τους. Η δράση στο δίκτυο της κοινότητας πρέπει να στοχεύει στην ενθάρρυνση των πληθυσμών μεταναστών και μειονοτήτων να συμμετέχουν στην πολιτιστική, οικονομική, κοινωνική και πολιτική ζωή.¹⁵⁰
- xiv. Εξασφάλιση της συμμετοχής των μεταναστών στο σχεδιασμό, την εφαρμογή, την αξιολόγηση και τον επανασχεδιασμό κάθε προγράμματος που τους αφορά.

Συνολικά οι προτάσεις αυτές βασίζονται στο γεγονός ότι οι θεσμοί αυτοδιοίκησης και κατά κύριο λόγο οι ΟΤΑ, έχουν αναπτύξει κατά τις τελευταίες δεκαετίες σημαντικές παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας και έχουν οργανώσει ένα αξιοπρόσεκτο φάσμα υπηρεσιών που υποστηρίζουν σημαντικά τη συνοχή της τοπικής κοινότητας. Ωστόσο δεν έχουν κατορθώσει να συγκροτήσουν ένα ολοκληρωμένο σύνολο μηχανισμών το οποίο θα ήταν σε θέση να παράσχει εγγυήσεις για την κοινωνική συνοχή και το οποίο καλύπτει το σύνολο της χώρας¹⁵¹.

¹⁵⁰ Βλ. Αντωνιάδης Κυριάκος-Ευστάθιος, (Ιούνιος 2010), «Κοινωνική ένταξη μεταναστών. Αρχές που πρέπει να διέπουν τις πολιτικές κοινωνικής ένταξης των μεταναστών. Προβλήματα που αναδεικνύονται στην τοπική κοινωνία, την κοινωνική συνοχή και την εκπαίδευση από την εφαρμογή αυτών των αρχών. Προτάσεις επίλυσης σε τοπικό επίπεδο των ενστάσεων μεταξύ αρχών και υφιστάμενης κατάστασης», *Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Τμήμα Μεταναστευτικής Πολιτικής, Αθήνα, σελ. 64, https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esta/T3/029/10232.pdf (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 10/02/2021).

¹⁵¹ Βλ. Χριστόφορος Σκαμνάκης & Περικλής Πολυζωίδης, (2013), Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ): Η ατελής λειτουργία ενός σημαντικού θεσμού για την αυτοδιοίκηση, *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, τόμος 8, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, σελ. 166.

Κεφάλαιο 5 – Μελέτη περίπτωσης – Αποτίμηση εγχώριας μεταναστευτικής πολιτικής

1. Δήμος Πειραιά

Στο παρόν κεφάλαιο ακολουθεί η διεξαγωγή έρευνας για το αν και κατά πόσο έχει επιτευχθεί ο στόχος της ένταξης των μεταναστών σε τοπικό επίπεδο. Για το σκοπό αυτό, λαμβάνεται ως μελέτη περίπτωσης ο Δήμος Πειραιώς, ενώ παρουσιάζεται το ερωτηματολόγιο (χωρισμένο σε ενότητες) και τα αποτελέσματα αυτού.

2. Ερωτηματολόγιο

Ενότητα 1η (Γενικά στοιχεία)

1) Φύλο

- Άνδρας
- Γυναίκα

2) Ηλικία

- 18 - 30
- 31 - 45
- 46 - 60
- 60 >

3) Μορφωτικό επίπεδο

- Δημοτικό
- Γυμνάσιο
- Λύκειο

- ΑΕΙ / ΤΕΙ / ΙΕΚ
- Άλλο

4) Εργασιακή εμπειρία - Απασχόληση

- Δημόσιος τομέας
- Ιδιωτικός τομέας
- Αυτοαπασχολούμενος / -η
- Άνεργος / Φοιτητής
- Άλλο

5) Λόγος ενασχόλησης με το μεταναστευτικό / προσφυγικό ζήτημα:

- Εργασία (δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας που ασχολείται με το μεταναστευτικό)
- Συνεργασία με ΜΚΟ
- Εθελοντική δράση
- Άλλο

6) Ύπαρξη προηγούμενης αιρετής θέσης σε ΟΤΑ;

- Ναι
- Όχι
- Άλλο

Ενότητα 2η (Ειδικό μέρος)

1) Πιστεύετε ότι έχει αντιμετωπιστεί το φαινόμενο της μετανάστευσης στο Δήμο σας;

- Ναι
- Όχι
- Άλλο (αιτιολογήστε την απάντησή σας)

2) Έχουν γίνει ενέργειες συγκρότησης μηχανισμών ή οργάνων στον Δήμο σας για την αντιμετώπιση του μεταναστευτικού ρεύματος (π.χ. Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών, Κέντρα Ένταξης Μεταναστών, κ.ά.);

- Ναι
- Όχι
- Άλλο (αιτιολογήστε την απάντησή σας)

3) Πιστεύετε ότι οι πολιτικές αποφάσεις που έχουν ληφθεί ως τώρα, έχουν επιλύσει το ζήτημα της μετανάστευσης σε τοπικό επίπεδο;

- Ναι
- Όχι
- Άλλο (αιτιολογήστε την απάντησή σας)

4) Πώς πιστεύετε ότι αντιμετωπίζει η τοπική κοινωνία τους μετανάστες;

- Θετικά
- Αρνητικά
- Δεν γνωρίζω / Δεν απαντώ

5) Πιστεύετε ότι υπάρχουν εμπόδια για την συμμετοχή των μεταναστών σε τοπικό / περιφερειακό / εθνικό επίπεδο;

- Ναι
- Όχι
- Δεν γνωρίζω / Δεν απαντώ

6) Πιστεύετε ότι πρέπει να ληφθούν μέτρα για την ενθάρρυνση της ένταξης των μεταναστών σε τοπικό / περιφερειακό / εθνικό επίπεδο;

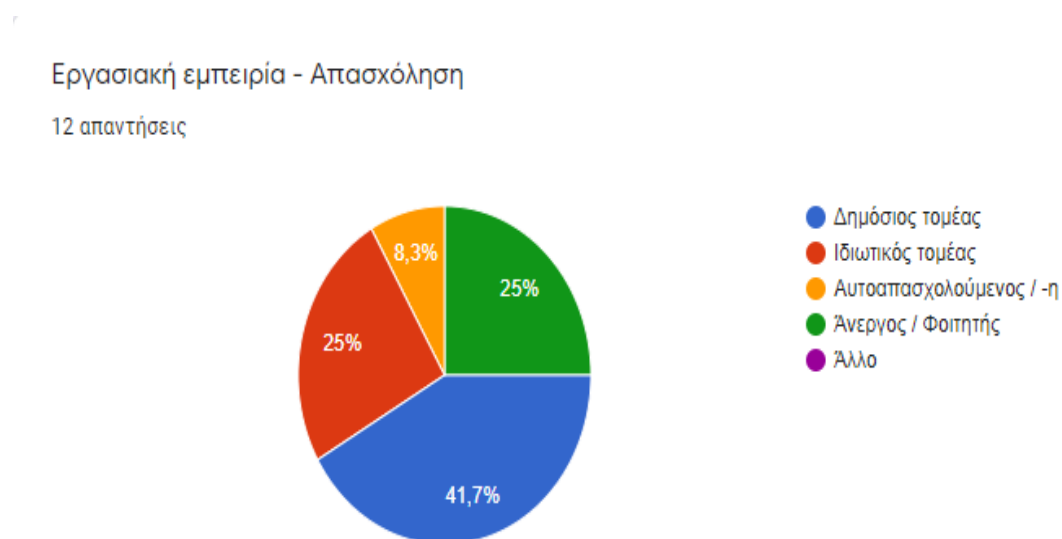
- Ναι
- Όχι
- Δεν γνωρίζω / Δεν απαντώ

3. Αποτελέσματα έρευνας

Η παρούσα έρευνα εξετάζει την αντιμετώπιση του μεταναστευτικού - προσφυγικού ζητήματος και το ζητούμενο της ύπαρξης οργανωμένων μηχανισμών, δομών και υπηρεσιών στο Δήμο Πειραιά για το σκοπό αυτό. Το δείγμα που συλλέχθηκε από την έρευνα (περιλαμβάνονται τόσο υπάλληλοι του δήμου, όσο και δημότες) κατανέμεται - ως προς τα δημογραφικά στοιχεία- ως εξής:

Φύλο	Ποσοστό
Άνδρας	41,7%
Γυναίκα	58,3%

(Πίνακας 1)



(Πίνακας 2)

Αναλυτικότερα, η γενική κατάταξη των άνω ποσοστών αναλογικά με το μορφωτικό επίπεδο οριοθετείται ως εξής:

Ηλικία		Μόρφωση		Εργασία
18 - 30		ΑΕΙ / ΤΕΙ / ΙΕΚ		Άνεργος / Φοιτητής
31 - 45				Δημόσιος τομέας / Ιδιωτικός τομέας
46 - 60		Λύκειο		
60 >				

(Πίνακας 3)

(**Στον Πίνακα 3 δεν αναγράφεται ένα μικρό ποσοστό (της τάξης του 8,3%) ατόμων που ανήκουν σε μορφωτικό επίπεδο ανώτερο της κατηγορίας ΑΕΙ / ΤΕΙ / ΙΕΚ, ήτοι μεταπτυχιακό ή διδακτορικό).

Λόγος ενασχόλησης με το μεταναστευτικό / προσφυγικό ζήτημα:

12 απαντήσεις



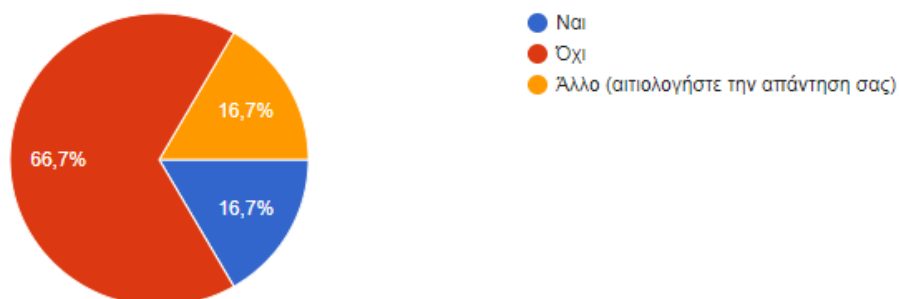
(Πίνακας 4)

(**Στην κατηγορία «Άλλο» εντάσσονται οι περιπτώσεις της μη ενασχόλησης με το μεταναστευτικό ζήτημα, καθώς και η οποιαδήποτε άλλου είδους έμμεση συσχέτιση

με το αυτό, όπως σεμινάρια, συνεργασία με δημόσιο φορέα, παροχή κτιριακής εγκατάστασης για τη στέγαση προσφύγων, κ.ά.)

Πιστεύετε ότι έχει αντιμετωπιστεί το φαινόμενο της μετανάστευσης στο Δήμο σας;

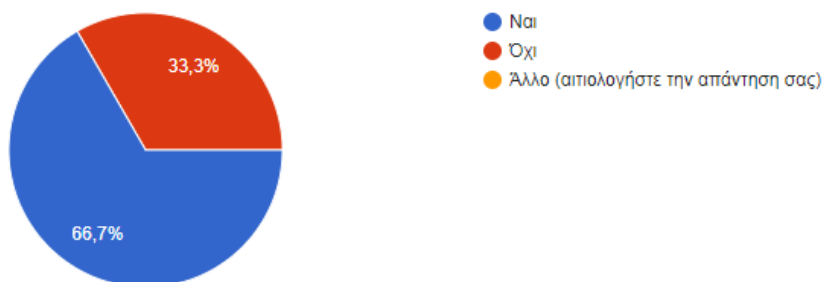
12 απαντήσεις



(Πίνακας 5)

Έχουν γίνει ενέργειες συγκρότησης μηχανισμών ή οργάνων στον Δήμο σας για την αντιμετώπιση του μεταναστευτικού ρεύματος (π.χ. Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών, Κέντρα Ένταξης Μεταναστών, κ.ά.);

12 απαντήσεις



(Πίνακας 6)

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα των Πινάκων 5 και 6, η λήψη δράσεων και η συγκρότηση μηχανισμών από τους ΟΤΑ δεν ήταν ικανή να επιφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα διαχείρισης του μεταναστευτικού ζητήματος στις τοπικές κοινωνίες.

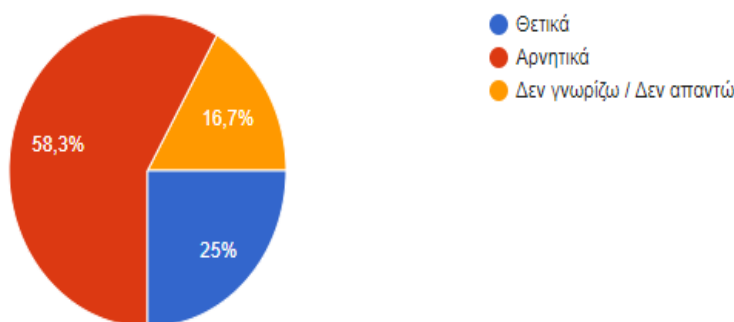
Η πραγματικότητα, απέδειξε πως οι Δήμοι δεν ήταν προετοιμασμένοι από άποψη στελέχωσης και υποδομών να διαχειριστούν αποτελεσματικά τον όγκο των αιτήσεων, με τις οποίες κατακλύστηκαν, πολύ περισσότερο να προσφέρουν στοχευμένες υπηρεσίες

ένταξης στο μεταναστευτικό πληθυσμό.¹⁵² Επιπλέον, σε διευκρινιστικές ερωτήσεις που έγιναν στους υπαλλήλους της δημόσιας υπηρεσίας διαπιστώθηκε το παράδοξο της σύστασης μηχανισμών ένταξης των μεταναστών (συγκεκριμένα Σ.Ε.Μ) στο Δήμο, αλλά χωρίς την ουσιαστική εφαρμογή τους ή έστω τη προσπάθεια διατήρησης τους σε πρακτικό επίπεδο. Συνεπώς, το Σ.Ε.Μ συστάθηκε μόνο τυπικά, ενώ δεν επιδείχθηκε καμία μέριμνα για την ένταξη των μεταναστών στη τοπική κοινωνία.

Αντίστοιχα από την πλευρά των πολιτών υπήρχε πλήρης άγνοια τόσο για το μηχανισμό του Σ.Ε.Μ, όσο και για τις υποχρεώσεις που θα έπρεπε να είχε επιδείξει ο δήμος και η περιφέρεια στο εν λόγω ζήτημα, ενώ κοινό ήταν το απαξιωτικό αίσθημα και από τις δύο ομάδες ως προς τη δράση των Μ.Κ.Ο απέναντι στους πρόσφυγες, η οποία χαρακτηρίστηκε ως «στυγνή εκμετάλλευση των απόρων».

Πώς πιστεύετε ότι αντιμετωπίζει η τοπική κοινωνία τους μετανάστες;

12 απαντήσεις



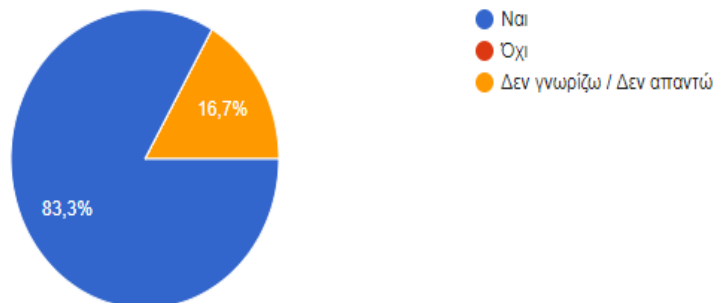
(Πίνακας 7)

Συνακόλουθο των προηγούμενων απαντήσεων αποτελεί και το αρνητικό ποσοστό (58,3%) του Πίνακα 7 σχετικά με την αντιμετώπιση των μεταναστών / προσφύγων από τη τοπική κοινωνία και τους αρμόδιους φορείς. Στο συνολικό αίσθημα της κοινής γνώμης παρατηρήθηκαν κυρίως αισθήματα ξενοφοβίας και μισαλλοδοξίας και πολύ λιγότερο το αίσθημα της ανοχής (16,7%) και της αποδοχής τους ως ενεργά μέλη της κοινωνίας (25%).

¹⁵² Βλ. *Μαρία Σισμανίδου*, (2017), *Η μεταναστευτική πολιτική των ΟΤΑ: Η περίπτωση του Δήμου Αθηναίων*, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα, σελ. 40.

Πιστεύετε ότι υπάρχουν εμπόδια για την συμμετοχή των μεταναστών σε τοπικό / περιφερειακό / εθνικό επίπεδο;

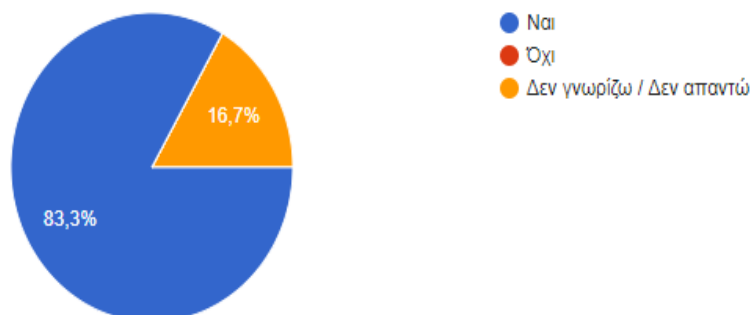
12 απαντήσεις



(Πίνακας 8)

Πιστεύετε ότι πρέπει να ληφθούν μέτρα για την ενθάρρυνση της ένταξης των μεταναστών σε τοπικό / περιφερειακό / εθνικό επίπεδο;

12 απαντήσεις



(Πίνακας 9)

Τέλος, στους Πίνακες 8 και 9 κοινό γνώρισμα -σχεδόν- όλων των ερωτηθέντων ήταν αφενός η αναγνώριση εμποδίων (όπως η κουλτούρα, οι αντιλήψεις, η θρησκεία, η γραφειοκρατία, ο αποκλεισμός και η στοχοποίηση συγκεκριμένων ομάδων μεταναστών βάσει εθνικότητας, κ. ά.) και αφετέρου η ανάγκη για δραστικές μεταρρυθμίσεις από τη κυβέρνηση και τους τοπικούς φορείς σε τομείς όπως η εκπαίδευση, τα πολιτιστικά δρώμενα, η γνώση των κοινωνικών και ατομικών δικαιωμάτων και η διαχείριση του όγκου και της ποιότητας των αιτημάτων από τις υπηρεσίες με ταχύτητα, σαφήνεια και αποτελεσματικότητα.

4. Αποτίμηση εγχώριας μεταναστευτικής πολιτικής

Σε μια συνολική ανασκόπηση της μεταναστευτικής πολιτικής και των δράσεων που λήφθηκαν για την αντιμετώπιση των μαζικών μεταναστευτικών / προσφυγικών ροών, τα συμπεράσματα είναι αμφίβολα. Οι πολιτικές αποφάσεις και δράσεις που έχουν ληφθεί έως τώρα από την ελληνική κυβέρνηση για την αντιμετώπιση του ζητήματος της ένταξης των μεταναστών (σε θέματα ασύλου, ιθαγένειας, εργασίας, πρόσβασης σε αγαθά, ισότιμης μεταχείρισης, κτλ) είναι ως επί το πλείστον σπασμωδικές, άτακτες και ανοργάνωτες χωρίς καμία ουσιαστική προσπάθεια διαμόρφωσης ενός βασικού πλαισίου - κορμού διαχείρισης των διαρκώς ανακυπνόντων προβλημάτων (πχ προσφυγική κρίση, άδειες διαμονής, φύλαξη συνόρων, κ.ά).

Επιτομή των ανωτέρω θεωρείται η ψήφιση του Νέου Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας (Ν. 4735/2020), καθώς οι πολιτικοί εκπρόσωποι-φορείς θεωρούν ότι θεσμοθετήθηκε μια ουσιαστική και καίρια μεταρρύθμιση στη διαδικασία πολιτογράφησης των αλλογενών αλλοδαπών¹⁵³... (που) θα διαπιστώνει ότι γνωρίζουν τη γλώσσα κι ότι διαθέτουν τις γνώσεις για τη χώρα μας τον πολιτισμό μας, τους θεσμούς και την ιστορία μας σε βαθμό που θα τους επιτρέπει να ασκήσουν τα δικαιώματα και να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις του Έλληνα πολίτη.

Αντ' αυτού με το νέο Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας γιγαντώνεται το χάσμα μεταξύ γηγενών και αλλοδαπών, δεν προωθείται η ουσιαστική κοινωνική και οικονομική ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία, ενώ ο καθορισμός συγκεκριμένων προϋποθέσεων συμμετοχής στις εξετάσεις (ήτοι: α) σταθερή εργασία στη χώρα και β) ελάχιστο ετήσιο εισόδημα), το υψηλό κόστος συμμετοχής (διακόσια πενήντα (250) ευρώ εξέταστρο + πεντακόσια πενήντα (550) ευρώ παράβολο πολιτογράφησης = οχτακόσια (800) ευρώ συνολική εξέταση) και το υψηλό ποσοστό επιτυχίας στις εξετάσεις (άνω του 80%, συγκριτικά με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες που ορίζεται στο 50-60%)¹⁵⁴¹⁵⁵ καθιστούν το πιστοποιητικό απόκτησης της

¹⁵³ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, (2020), Μήνυμα του Γενικού Γραμματέα Ιθαγένειας, Γενική Γραμματεία Ιθαγένειας, <https://exetaseis-ithageneia.ypes.gr/#home> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 27/02/2021).

¹⁵⁴ Βλ. Τάνια Γεωργιοπούλου, (02/09/2020), Γραπτές εξετάσεις για την απόκτηση ιθαγένειας, *Εφημερίδα «Καθημερινή»* (κοινωνία), <https://www.kathimerini.gr/society/1094233/graptex-exetaseis-gia-tin-apoktisi-ithageneias/> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 27/02/2021).

¹⁵⁵ Πρβλ., *Εύη Σάλτου*, (26/01/2021), Με αυτό το πιστοποιητικό θα παίρνουν την ελληνική ιθαγένεια, *Εφημερίδα «ΤΑ ΝΕΑ»* (Ελλάδα),

ελληνικής ιθαγένειας «προνόμιο» για τους λίγους¹⁵⁶. Παράλληλα, με αυτό το τρόπο γίνεται υποβιβασμός της αξίας των Κρατικών Πιστοποιητικών Ελληνομάθειας στη διαδικασία της πολιτογράφησης, αποκλείονται άτομα με πιστοποιημένη ψυχική αναπηρία από τις ειδικές κατηγορίες αιτούντων που εξετάζονται προφορικά, ενώ καταργείται η δυνατότητα υποβολής αντιρρήσεων στο Συμβούλιο Ιθαγένειας.

Από την άλλη πλευρά, αντίστοιχα ελλιπής θεωρείται και η κοινωνική ευαισθητοποίηση και δράση των ΟΤΑ στο εν λόγω ζήτημα, καθώς οι μόνες σχετικές ενέργειες που λήφθηκαν από μέρους των τοπικών φορέων αποτελούσαν «πρωτοβουλία», αν όχι έμμεση «διαταγή», προερχόμενη από τα πλαίσια εθνικής στρατηγικής για τη μετανάστευση του Υ.ΜΕ.ΠΟ και την επιτακτική ανάγκη εγκατάστασης των μεταναστών και των προσφύγων σε μη χρησιμοποιούμενες κτιριακές εγκαταστάσεις (πχ. εγκαταλελειμμένα στρατόπεδα ή ξενοδοχεία) ή οικόπεδα μέχρις ότου παρθεί νεότερη απόφαση (ιδιαίτερα κατά τη χρονική περίοδο 2010-2018).

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα των αυτοψιών που διενεργήθηκαν από στελέχη του Συνηγόρου του Πολίτη... για μια ακόμη φορά ότι η Πολιτεία προχώρησε σε οργανωτική/διοικητική αλλαγή των υφισταμένων δομών παροχής υπηρεσιών σε αλλοδαπούς, χωρίς να λάβει υπόψη τις υφιστάμενες συνθήκες που αφορούν τις ανάγκες που αυτή η αναδιοργάνωση απαιτεί (κτηριακές, προσωπικού, πρόσβασης, υλικοτεχνικών- υποδομών κ.λπ.) και χωρίς να παρέμβει εγκαίρως και αποτελεσματικά για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που αναφάνηκαν.¹⁵⁷

Μία σημαντική δράση (που βοήθησε έμμεσα τους ΟΤΑ) αποτέλεσε η απόρριψη των ανατιολόγητων αιτημάτων χορήγησης θεώρησης εισόδου (VISA), που λαμβάνονταν από τις διπλωματικές και προξενικές αρχές, η οποία επήλθε με την απελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων το 2014 για χώρες όπως η Αλβανία, η Βουλγαρία, η Π.Γ.Δ.Μ, η Σερβία, η Μολδαβία κ.ά.. Στην εξαμηνιαία Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για τη λειτουργία του

<https://www.tanea.gr/2021/01/26/greece/me-ayto-to-pistopoiitiko-tha-pairnoun-tin-elliniki-ithagenia/> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 27/02/2021).

¹⁵⁶ Πρβλ., *Generation 2.0 RED*, (10/09/2020), Η πολιτογράφηση μετατρέπεται σε «προνόμιο» για λίγους, <https://g2red.org/el/naturalization-becomes-a-privilege-for-a-few/> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 27/02/2021).

¹⁵⁷ Βλ. *Α. Συρίγος*, (25 Ιουνίου 2014), «Προβλήματα στην οργάνωση και λειτουργία των «υπηρεσιών μίας στάσης» των Διευθύνσεων Αλλοδαπών & Μετανάστευσης στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις Αττικής και Κεντρικής Μακεδονίας – Θράκης», Συνήγορος του Πολίτη, Αθήνα, σελ. 09, <https://www.synigoros.gr/resources/yphresies-mias-stasis.pdf> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 12/12/2020).

χώρου Σένγκεν (περίοδος από την 1η Μαΐου 2014 έως 31 Οκτωβρίου 2014) καταγράφεται για την Ελλάδα σημαντική αύξηση στη χρήση των λειτουργικών δυνατοτήτων του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν (SIS), μετά την ολοκλήρωση της αναβάθμισης των οικείων εθνικών αστυνομικών συστημάτων (SIS II). Επίσης εφαρμόζεται σύστημα αυτοματοποιημένης επιτήρησης των ελληνοτουρκικών συνόρων.¹⁵⁸

Με αυτό το τρόπο, επιτεύχθηκε ένας τριπλός στόχος:

- i. Δόθηκε η δυνατότητα πρόληψης της παράτυπης μετανάστευσης στο τομέα διαχείρισης των (χερσαίων κυρίως) συνόρων της χώρας (συνοδευτικά και προς τον ίδιο σκοπό λειτούργησε και η ανέγερση του συρμάτινου φράχτη στον Έβρο το 2012),
- ii. Μπόρεσε να οριοθετηθεί σε μεγάλο βαθμό και να διαπιστωθεί ο αριθμός των νόμιμων μεταναστών που διέμεναν στην Ελλάδα, καθώς και η σύσταση του πληθυσμού αυτού¹⁵⁹ στις τοπικές κοινωνίες, δηλαδή από ποιες χώρες της Ευρώπης, της Αφρικής και της Ασίας προέρχονταν οι μετανάστες και
- iii. Δόθηκε η δυνατότητα επικέντρωσης στο σχεδιασμό πολιτικών ένταξης των μεταναστών και των προσφύγων σε τοπικό επίπεδο, καθώς και τρόπων διαχείρισης των συνεχώς αυξανόμενων προσφυγικών ροών (κυρίως στις τοπικές περιοχές των νησιών του Αιγαίου).

Προς μεγάλη απογοήτευση όλων, οι πολιτικές που λήφθηκαν αφορούσαν κατά βάση τη προστασία των συνόρων και την αστυνόμευση των προσφυγικών πληθυσμών στα κέντρα φιλοξενίας και υποδοχής, ενώ οι τοπικοί φορείς των νησιών ασφυκτιούσαν από τις ολοένα κλιμακούμενες μεταναστευτικές ροές (ακόμη και μετά τη συμφωνία με τη Τουρκία) μην διαθέτοντας τους πόρους για τη διαχείριση τους¹⁶⁰. Παρά τη -συγκριτικά με τη πρώτη περίοδο- χαμηλότερη ένταση του φαινομένου, η

¹⁵⁸ Βλ. Ελένη Σπαθανά & Μαρία Παπαμηνά, (2014), Ετήσια Έκθεση Πολιτικής για τη μετανάστευση και το άσυλο στην Ελλάδα, *Ευρωπαϊκό Κέντρο Συνταγματικού Δικαίου*, σελ. 44.

¹⁵⁹ Για σύσταση μεταναστευτικού πληθυσμού, βλ., Γεώργιος Τσοπανάκης, (Δεκέμβριος 2014), «Το μεταναστευτικό φαινόμενο στην Ελλάδα. Η περίπτωση μεταναστών που διαμένουν στην Αττική και η σχέση τους με την αγορά εργασίας», Αθήνα, σσ. 29-32.

¹⁶⁰ Πρβλ., Ευαγγελία Κασσιμάτη & Ρόη Παναγιωτοπούλου, (Φεβρουάριος 2018), Οικονομικές Εξελίξεις, Μεταναστευτικές και προσφυγικές ροές στην Ελλάδα την περίοδο 2015-2017: Μια περιγραφική καταγραφή, Κέντρο προγραμματισμού και οικονομικών ερευνών, τεύχος 35, τετραμηνιαία έκδοση ΚΕΠΕ, σελ. 96, https://www.researchgate.net/publication/324602471_Metanasteutikes_kai_prosphygikes_roes_sten_El_lada_ten_periodo_2015-2017_Mia_perigraphike_katagraphe#pf5 (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 25/02/2021).

κατάσταση αυτή συνεχίζει μέχρι σήμερα να διαιωνίζεται αφήνοντας, κατά συνέπεια, τις οποιεσδήποτε ενταξιακές πολιτικές μεταρρυθμίσεις που αφορούν τους ΟΤΑ στα σπάργανα.

Στόχος δεν πρέπει να είναι ο κοινωνικός αποκλεισμός και η περιθωριοποίηση των ανθρώπων αυτών στα νησιά με απώτερη βλέψη την άμεση -μελλοντικά- επιστροφή τους στις χώρες προέλευσης τους, αλλά η αποκλιμάκωση της έντασης των νησιωτικών περιοχών, ο ισόποσος καταμερισμός της διαχείρισης της ευθύνης τόσο από την Ελλάδα, όσο και από τα υπόλοιπα κράτη - μέλη της Ε.Ε, καθώς και η στήριξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με ουσιαστικές και πρακτικές μεταρρυθμίσεις σε τομείς όπως οι οικονομικοί πόροι, η διοικητική αποκέντρωση, η ανάληψη προγραμμάτων, κ.ά..

Συμπεράσματα

Η ανθρώπινη κινητικότητα, σε ποικίλους βαθμούς και για διάφορους λόγους, θα αποτελέσει εγγενές χαρακτηριστικό του 21ου αιώνα τόσο για την Ευρώπη όσο και παγκοσμίως, γεγονός που σημαίνει ότι η χώρα, ως χώρα υποδοχής λόγω της γεωγραφικής θέσης της, χρειάζεται όχι μόνο να εντείνει τις προσπάθειές της όσον αφορά τη διαχείριση των συνεχιζόμενων εισερχόμενων μεταναστευτικών ροών, αλλά και αναφορικά με τις πολιτικές υποδοχής και ένταξης για πολίτες τρίτων χωρών.¹⁶¹ Η αντιμετώπιση του ζητήματος της ένταξης των μεταναστών αποτελεί ένα πολύπλευρο ανδραγάθημα που χρειάζεται τη στήριξη όλων για να πραγματοποιηθεί.

Οι ΟΤΑ έχουν την υποχρέωση να αναγνωρίσουν το πρόβλημα και να αναλάβουν το μέρος της ευθύνης που τους αναλογεί. Οι μέχρι πρότινος δράσεις είχαν ελάχιστη αποτελεσματικότητα, λόγω της ανικανότητας διαχείρισης του μεγάλου όγκου των μεταναστευτικών ροών και της έλλειψης εξειδίκευσης και υλικοτεχνικών υποδομών. Συνάγεται, λοιπόν, ότι πρέπει να ληφθούν πρωτοβουλίες οι οποίες στόχο θα έχουν την υποδοχή των μεταναστών, το σεβασμό των δικαιωμάτων και του πολιτισμού τους, τη πρόσβαση τους σε πολιτικά δικαιώματα και την ενημέρωση των πολιτών για τις υποχρεώσεις τους, ενώ από την άλλη πλευρά θα πρέπει να υπάρξει και η προθυμία των ίδιων των μεταναστών να ενταχθούν και να σέβονται τους κανόνες και τις αξίες της νέας τους κοινωνίας¹⁶².

Τελικά, δεν αρκούν μόνο οι απαραίτητες θεσμικές και νομοθετικές ρυθμίσεις αλλά απαιτείται η ενεργή συμμετοχή της τοπικής κοινωνίας και η ενεργοποίηση της ίδιας της αποκλεισμένης κοινωνικής ομάδας¹⁶³. Θα πρέπει να αναπτυχθούν και να προωθηθούν δράσεις που αποσκοπούν στην εξασφάλιση της νομιμότητας για την παραμονή και την εργασία των αλλοδαπών κατοίκων στη χώρα, στην αναβάθμιση και στη βελτίωση των παρεχόμενων προς αυτούς υπηρεσιών, στην ενεργοποίηση των ίδιων των υποκειμένων ώστε μέσω της αυτο-οργάνωσης και της συμμετοχής στο κοινωνικό και πολιτικό γίγνεσθαι των κοινωνιών υποδοχής (ενθάρρυνση αυτο-οργάνωσης, δημιουργία

¹⁶¹ Βλ. Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, (Ιούλιος 2019), Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη, σελ. 30, <https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2020/05/%CE%926.-%CE%95%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE-2019.pdf> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 05/02/2021).

¹⁶² European Commission, (20/7/2011), European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals, COM (2011), p.455.

¹⁶³ Βλ. Κωσταντίνος Γεώργιας, (2009), *Μετανάστευση και Κοινωνική Συνοχή*, Σημειώσεις ΕΣΤΑ (Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης), Αθήνα, σελ. 71.

τοπικών συμβουλίων μεταναστών), να αποκτήσουν αυτοπεποίθηση και να απελευθερώσουν τα δημιουργικά στοιχεία που διαθέτουν και στην ευαισθητοποίηση του ευρύτερου κοινωνικού περιβάλλοντος και την άρση των προκαταλήψεων και των αρνητικών στερεοτύπων της τοπικής κοινωνίας για τους αλλοδαπούς κατοίκους¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Βλ. Κωσταντίνος Γεώργιας, (2009), *Μετανάστευση και Κοινωνική Συνοχή*, Σημειώσεις ΕΣΤΑ (Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης), Αθήνα, σσ. 72-73.

Παραρτήματα

Παράρτημα Ι

Αθήνα, 12/02/2019

Α.Π.οικ.: 1104

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ
ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
ΓΕΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ

ΑΝΟΙΧΤΗ ΠΡΟΣΚΛΗΣΗ
ΚΑΤΑΓΡΑΦΗΣ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΜΕΝΩΝ ΦΟΡΕΩΝ ΣΥΛΛΟΓΙΚΗΣ
ΕΚΠΡΟΣΩΠΗΣΗΣ ΠΟΛΙΤΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ

Ο ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Έχοντας υπόψη:

1. Το Π.Δ. 123/2016 (Α'208) «Ανασύσταση και μετονομασία του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ανασύσταση του Υπουργείου Τουρισμού, σύσταση Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής, και Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης, μετονομασία Υπουργείων Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού και Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων».
2. Τις διατάξεις του άρθρου 21 παρ.3 περ.γ του Π.Δ. 122/2017 (Α'149) «Οργανισμός Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής».
3. Το Π.Δ. 22/2018 (Α'37) «Διορισμός Υπουργών, Αναπληρωτή Υπουργού και Υφυπουργών», με το οποίο διορίζεται ο Δημήτριος Βίτσας του Αθανασίου στη θέση του Υπουργού Μεταναστευτικής Πολιτικής.

4. Την ανάγκη για μια ολοκληρωμένη αποτύπωση των αναγνωρισμένων φορέων συλλογικής εκπροσώπησης των πολιτών τρίτων χωρών, προκειμένου να εκκινήσει επικοινωνία και συνεργασία με το Υπουργείο, με σκοπό: α) την πληρέστερη ενημέρωση τόσο των πολιτών τρίτων χωρών όσο και των συναρμόδιων δημόσιων φορέων σχετικά με τις δραστηριότητες των αναγνωρισμένων φορέων συλλογικής εκπροσώπησης και β) τη διευκόλυνση του σχεδιασμού και της υλοποίησης μέτρων μεταναστευτικής πολιτικής και πολιτικών ένταξης, στο πλαίσιο της Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη.

Καλεί

τους αναγνωρισμένους φορείς συλλογικής εκπροσώπησης των πολιτών τρίτων χωρών που δραστηριοποιούνται στην Ελληνική Επικράτεια, να αποστείλουν στοιχεία των φορέων τους ώστε να πραγματοποιηθεί καταγραφή τους από το Τμήμα Κοινωνικοοικονομικής Ένταξης, της Δ/σης Κοινωνικής Ένταξης.

Η καταγραφή απαιτεί την αποστολή συγκεκριμένων στοιχείων όπως :

- (i) Γενικά στοιχεία του φορέα, όπως: επωνυμία, έτος ίδρυσης, αριθμός μελών, ΑΦΜ, εθνικότητες με τις οποίες ασχολείται/εξυπηρετεί ο φορέας, τομείς ενασχόλησης
- (ii) Στοιχεία επικοινωνίας φορέα, όπως: διεύθυνση έδρας, τηλέφωνο, φαξ, ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, ιστοσελίδα, λογαριασμούς μέσων κοινωνικής δικτύωσης
- (iii) Πλήρη στοιχεία νόμιμου εκπροσώπου του φορέα, όπως: ονοματεπώνυμο, ιθαγένεια, αριθμό δελτίου ταυτότητας ή άδειας διαμονής, αριθμό διαβατηρίου
- (iv) Παρατηρήσεις και πρόσθετες πληροφορίες, όπου θα περιλαμβάνονται στοιχεία που βοηθούν στην κατανόηση της ταυτότητας ή/και των ιδιοτήτων του φορέα
- (v) Επισύναψη του καταστατικού και τυχόν τροποποιήσεις του.

Η αποστολή των στοιχείων θα πραγματοποιείται με υποβολή της φόρμας καταγραφής των αναγνωρισμένων φορέων συλλογικής εκπροσώπησης των πολιτών τρίτων χωρών, με συνημμένο το καταστατικό του φορέα, στο ηλεκτρονικό ταχυδρομείο communities@immigration.gov.gr, στο οποίο μπορείτε να απευθύνεστε και για περαιτέρω πληροφορίες.

Την πρόσκληση και τη φόρμα καταγραφής μπορείτε να αναζητήσετε στην ιστοσελίδα του Υπουργείου, στη διαδρομή:

<http://immigration.gov.gr/web/guest/anakoinoseis1>

Ο ΥΠΟΥΡΓΟΣ

ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΒΙΤΣΑΣ¹⁶⁵

¹⁶⁵ Η επισυναπτόμενη πρόσκληση είναι διατυπωμένη (επί κυβερνήσεως ΣΥΡΙΖΑ) από τον τότε Υπουργό Μεταναστευτικής Πολιτικής Δημήτριο Βίτσα. Με την τωρινή κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας Υπουργός Μεταναστευτικής Πολιτικής είναι ο Νότης Μηταράκης.

Παράρτημα II (αίτηση καταγραφής)

ΑΙΤΗΣΗ - ΦΟΡΜΑ ΚΑΤΑΓΡΑΦΗΣ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΜΕΝΩΝ ΦΟΡΕΩΝ ΣΥΛΛΟΓΙΚΗΣ ΕΚΠΡΟΣΩΠΗΣΗΣ ΠΟΛΙΤΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ		Αρ. Πρωτ. : Ημερομηνία : /..... /20.....
		(συμπληρώνεται από την Υπηρεσία)
ΠΡΟΣ	Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής Γενική Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης Τμήμα Κοινωνικοοικονομικής Ένταξης	

1. Γενικά Στοιχεία Φορέα	
Επωνυμία (βάσει καταστατικού):	
Έτος Ίδρυσης:	Αριθμός Μελών:
A.Φ.Μ. :	
Εθνικότητες με τις οποίες ασχολείται/εξυπηρετεί ο φορέας	
1.	3.
2.	4.
Τομείς Ενασχόλησης (π.χ. εκπαίδευση και κατάρτιση, συμβουλευτική, νομική στήριξη, ψυχοκοινωνική στήριξη κ.α)	
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	

2. Στοιχεία Επικοινωνίας Φορέα	
Δ/νση Έδρας	
Οδός:	Αριθ.:
Πόλη:	T.K.:
Τηλ. Επικοινωνίας:	Φαξ Επικοινωνίας:
E-mail:	
Ιστοσελίδα:	

Μέσα Κοινωνικής Δικτύωσης
1.
2.
3.

3. Στοιχεία Νόμιμου Εκπροσώπου
Επώνυμο : Όνομα:
Ιθαγένεια:
Αριθμός Ταυτότητας (εάν έχετε Ελληνική Ιθαγένεια):
Αριθμός Άδειας Διαμονής (Αριθμός GR) (εάν είστε πολίτης τρίτης χώρας) ή Βεβαίωση Εγγραφής (εάν είστε πολίτης Ε.Ε.):
Αριθμός Διαβατηρίου (για πολίτη τρίτης χώρας ή πολίτη Ε.Ε.):

4. Παρατηρήσεις/Πρόσθετες Πληροφορίες

5. Συνημμένα Δικαιολογητικά	
1.	Καταστατικό
2.	
3.	

*Η παρούσα αίτηση επέχει θέση Υπεύθυνης Δήλωσης

**Η διαχείριση των προσωπικών σας δεδομένων πραγματοποιείται με ασφαλή τρόπο

Αθήνα, / / 20.....

Ο αιτών/Η αιτούσα

(Ονοματεπώνυμο/ Υπογραφή)

Βιβλιογραφία

❖ Ελληνική

Αλτιντασιώτης Αχιλλέας, (2020), *«Εκπαίδευση και αποκλεισμός παιδιών προσφύγων στην Ελλάδα κατά τη δεκαετία του 2010. Κριτική αποτίμηση του συνολικού θεσμικού πλαισίου και των εμπλεκόμενων φορέων»*, Επιστημονική Επιτροπή για τη Στήριξη των Παιδιών των Προσφύγων, Θεσσαλονίκη.

Αλιπράντη Λ. & Μαρατού, (2007), *Η γυναικεία μετανάστευση στην Ελλάδα. Τα ευρήματα της Πανελλήνιας Έρευνας του ΚΕΘΙ*, Εκδόσεις ΚΕΘΙ, Αθήνα.

Αναγνώστου Ντία & Κανδύλα Άννα, (Ιούνιος, 2014), *ASSESS: Ένταξη Ενόλων Ομάδων Μεταναστών*, Επισκόπηση των Υφιστάμενων Μηχανισμών Ένταξης των Μεταναστών Εθνική Έκθεση για την Ελλάδα, *Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ)*.

Αντωνιάδης Κυριάκος-Ευστάθιος, (Ιούνιος, 2010), *«Κοινωνική ένταξη μεταναστών. Αρχές που πρέπει να διέπουν τις πολιτικές κοινωνικής ένταξης των μεταναστών. Προβλήματα που αναδεικνύονται στην τοπική κοινωνία, την κοινωνική συνοχή και την εκπαίδευση από την εφαρμογή αυτών των αρχών. Προτάσεις επίλυσης σε τοπικό επίπεδο των ενστάσεων μεταξύ αρχών και υφιστάμενης κατάστασης»*, Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Μεταναστευτικής Πολιτικής, Αθήνα.

Βαρβιτσιώτης Ιωάννης Μ. & Καμπούρογλου Γαβριήλ, (2014), *Η μεταναστευτική πολιτική της Ευρώπης. Η μακρά πορεία προς μια ενιαία μεταναστευτική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι εξελίξεις από το 1999-2005*, Εκδόσεις Κοινοβουλευτική Ομάδα του ΕΛΚ-ΕΔ στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο Υπηρεσία Τεκμηρίωσης - Εκδόσεων - Έρευνας, Βρυξέλλες.

Γαλαζίου Μαριάννα, (2017), *«Μετανάστες και παραβατική συμπεριφορά : Απόψεις εκπαιδευτικών Πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης»*, Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων, Ιδρυματικό Αποθετήριο Ολυμπιάς, Ιωάννινα.

Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής Υπουργείο Εσωτερικών, (23/04/2013), *Εθνική Στρατηγική για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών*, Αθήνα.

Γεωργάκη Χριστίνα, (Φεβρουάριος, 2014), *«Μετανάστευση και οικονομική κρίση στην Ελλάδα. Η εξέλιξη της από το 2008»*, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Μυτιλήνη.

Γεώργμας Κωσταντίνος, (2009), *Μετανάστευση και Κοινωνική Συνοχή*, Σημειώσεις ΕΣΤΑ (Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης), Αθήνα.

Δημήτρης Ακριβός, (Δεκέμβριος, 2018), *Η συμβολή των μεταναστών στην Ελληνική οικονομική και κοινωνική ζωή. Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο οξύ αυτό κοινωνικό φαινόμενο*, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Κόρινθος.

Διαδικτυακός τόπος διαβουλεύσεων: Μετανάστευσης και Ασύλου, *Μετανάστευση Ορισμός και βασικές κατηγορίες*, Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη, Υπουργείο Εσωτερικών.

Το ίδιο, *Μοντέλα ένταξης*, Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη.

Διεύθυνση Κοινωνικής Αλληλεγγύης, *Τμήμα Υποστήριξης και Κοινωνικής ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων*.

Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, (2012), *Ένταξη των μεταναστών: Αντιλήψεις, Πολιτικές, Πρακτικές*, (επιμ.) Α. Αφουξενίδης, Ν. Σαρρής & Ο. Τσακηρίδη, Αθήνα.

Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης Α.Ε., (Δεκέμβριος, 2010), *Σχέδιο Κανονισμού Λειτουργίας Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών*, Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Ελληνική Στατιστική Αρχή, (05/09/2015), *Μετανάστευση 2011*, (μελέτη) Απογραφή Πληθυσμού-Κατοικιών 2011, Πειραιάς.

Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, (Νοέμβριος 2014 – Απρίλιο 2016), *Υπηρεσίες μιας στάσης: ενδυνάμωση και ένταξη προσφύγων*, Ελλάδα.

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (24/09/2005), *Το πρόγραμμα της Χάγης: 10 προτεραιότητες για την προσεχή πενταετία. Μια εταιρική σχέση για την ευρωπαϊκή ανανέωση στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης*, κεφ. 236.

Επιστημονική Επιτροπή για τη Στήριξη των Παιδιών των Προσφύγων, (Απρίλιος, 2017), *Το Έργο της Εκπαίδευσης των Προσφύγων, Α. Έκθεση Αποτίμησης του Έργου για την Ένταξη των Παιδιών των Προσφύγων στην Εκπαίδευση (Μάρτιος 2016-Απρίλιος 2017), Β. Προτάσεις για την Εκπαίδευση των Παιδιών των Προσφύγων κατά το σχολικό έτος 2017-2018*, Αθήνα.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2020), *Δέσμη μέτρων για τη μετανάστευση και το άσυλο: τα έγγραφα του νέου συμφώνου για τη μετανάστευση και το άσυλο εγκρίθηκαν στις 23 Σεπτεμβρίου 2020*.

Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Κοινωνικής Οικονομίας (Ε.Ι.Κ.Ο), (Μάιος, 2013), *Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ). Έρευνα Αποτίμησης της Λειτουργίας τους και Διάγνωση των Αναγκών τους*, Αθήνα.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, (03/07/2020), *Εξερευνώντας τα αίτια της μετανάστευσης: Γιατί μεταναστεύουν οι άνθρωποι;*, Επικαιρότητα (Κόσμος).

Το ίδιο, (27/09/2019), *Μεταρρύθμιση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου*, Επικαιρότητα (Κοινωνία).

Το ίδιο, (11/07/2017), *Η απάντηση της ΕΕ στην μεταναστευτική πρόκληση*, (Κοινωνία).

Το ίδιο, (23/07/2019), *Μεταρρύθμιση του ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου: Η θέση του ΕΚ για το σύστημα του Δουβλίνου*, (Κόσμος).

Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση, (13/05/2015), *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική Επιτροπή και την Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Βρυξέλλες.*

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (Φ.Ε.Κ), (24 Ιουλίου 2020), *Υλοποίηση του Προγράμματος ESTIA II: Στεγαστικό πρόγραμμα για αιτούντες διεθνή προστασία/Χρηματοδότηση*, τεύχος δεύτερο, αριθμός φύλλου 3077.

Καββαδίας Α., (2017), *Η αξιολόγηση των κοινωνικών πολιτικών της τοπικής αυτοδιοίκησης, για την ένταξη των μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες, με τη χρήση του ερευνητικού εργαλείου LOMIGRAS*, Πανεπιστήμιο Αιγαίου (Βιβλιοθήκη Αμητός).

Καβουνίδης Τ., (2002). *Χαρακτηριστικά Μεταναστών: Το Ελληνικό Πρόγραμμα Νομιμοποίησης του 1998*, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα.

Κανονισμός «Δουβλίνο II», *Euroρα*, Σύνοψη της νομοθεσίας της Ε.Ε.

Κέντρο Γυναικείων Μελετών και Ερευνών Διοτίμα, (15 Ιανουαρίου 2020), (μελέτη) *Πολιτικές απασχόλησης και κοινωνικής ενσωμάτωσης*, Αθήνα.

Κώδικας Μετανάστευσης, Άρθρα 06, 07, 08 & 09, Διαδικτυακός Τόπος Διαβουλεύσεων (Υπουργείου Εσωτερικών).

Μαντζανάς Κ. Μιχαήλ, (2014), *Αφομοίωση και εθνική συνείδηση των μεταναστών. Όψεις δικαίου και κοινωνικοπολιτικές παράμετροι. Η κοινωνική πολιτική με ψυχολογική και παιδαγωγική θεώρηση*, Εκδόσεις Πολιτεία, Αθήνα.

Μπαγκάβος Χ. & Παπαδοπούλου Δ., (2003), *Μεταναστευτικές τάσεις και Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική*, Μελέτες ΙΝΕ/ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ, Αθήνα.

Μπέλλας Χριστόδουλος (επιμ.), (2012), *Οικιακή εργασία και κοινωνική ένταξη μεταναστριών στην Ελλάδα της οικονομικής κρίσης*, Εκδόσεις Πανεπιστημίου Αιγαίου, Αθήνα.

Μπούμπουλης Χρήστος, (2015), *Ο ρόλος της μετανάστευσης στη διατήρηση ή τη διατήρηση της διεθνούς ασφάλειας*, Πανεπιστήμιο Πειραιώς (Βιβλιοθήκη Διώνη), Πειραιάς.

Πανταζής Νίκος, (Νοέμβριος, 2019), *Η διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων ασύλου κατά το εθνικό και ενωσιακό δίκαιο*, ΕΣΔΙΑ, Θεσσαλονίκη.

Παπαγιάννης Δονάτος, (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.

Παπαδάκη Μαρία, (2017), *Το μεταναστευτικό ζήτημα στην Ελλάδα της κρίσης και η δράση των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Ψηφιακή Βιβλιοθήκη «Πάνδημος», Αθήνα.

Παπαδοπούλου Πετρούλα, (Σεπτέμβριος, 2011), *Η Ευρωπαϊκή στρατηγική για την ένταξη των μεταναστών μέσω των κοινών βασικών αρχών και των εγχειριδίων ένταξης και οι δράσεις της ελληνικής πολιτείας*, Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα.

Παππά Αικατερίνη, (2017), *«Η κατάσταση του προσφυγικού- μεταναστευτικού ζητήματος. Η περίπτωση του ευρωπαϊκού νότου με έμφαση στην ελληνική πραγματικότητα.»*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Ψηφιακή Βιβλιοθήκη «Πάνδημος», Αθήνα.

Παραδεισάνος Αδάμ, *Το φαινόμενο της μετανάστευσης*, Ελληνική Αστυνομία, Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

Παραμανίδης Γεώργιος, (2016), *Η Συμβολή των Ευρωπαϊκών Χρηματοδοτικών Εργαλείων στη Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών στην Ελλάδα, Η περίπτωση της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Ψηφιακή Βιβλιοθήκη «Πάνδημος», Αθήνα.

Παράσχος Νικόλαος, (Ιανουάριος, 2017), *Οι στρατηγικές συνέπειες της εισόδου μεταναστών στην Ελλάδα*, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Αθήνα.

Ρούμπου Θεοδοσία, (2008), *Η μετανάστευση και οι επιπτώσεις στην Ελληνική οικονομία. Η περίπτωση του Νομού Αττικής*, Τ.Ε.Ι Δυτικής Ελλάδας, Ιδρυματικό Καταθετήριο Αθηνά, Μεσολόγγι.

Σαρρής Νίκος & Χριστίνα Βαρουξή, (2012), *Ένταξη των μεταναστών: Αντιλήψεις, Πολιτικές, Πρακτικές*, (κεφ.) Μετανάστευση και ένταξη: προκλήσεις και διακρίσεις, (επιμ.) Αφουξενίδης Α. & κ.ά, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ), Αθήνα.

Σινάνη Ειρήνη, (2015), *Ο νέος Κώδικας Μετανάστευσης, Ν.4251/2014, και η ενσωμάτωση του Ευρωπαϊκού Μεταναστευτικού Δικαίου στο Ελληνικό*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Ψηφιακή Βιβλιοθήκη «Πάνδημος», Αθήνα.

Σισμανίδου Μαρία, (2017), *Η μεταναστευτική πολιτική των ΟΤΑ: Η περίπτωση του Δήμου Αθηναίων*, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα.

Σκαμνάκης Χριστόφορος & Πολυζωίδης Περικλής, (2013), *Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ): Η ατελής λειτουργία ενός σημαντικού θεσμού για την αυτοδιοίκηση, Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, Κομοτηνή.

Σπαθανά Ελένη & Παπαμηνά Μαρία, (2014), *Ετήσια Έκθεση Πολιτικής για τη μετανάστευση και το άσυλο στην Ελλάδα*, Ευρωπαϊκό Κέντρο Συνταγματικού Δικαίου.

Συρίγος Α., (25, Ιουνίου, 2014), *«Προβλήματα στην οργάνωση και λειτουργία των «υπηρεσιών μίας στάσης» των Διευθύνσεων Αλλοδαπών & Μετανάστευσης στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις Αττικής και Κεντρικής Μακεδονίας – Θράκης»*, Συνήγορος του Πολίτη, Αθήνα.

Ταγαράς Χάρης & Μένγκ-Παπαντώνη Μαρία, (2013), *Η κατ' άρθρο 26.2 ΣΛΕΕ εσωτερική αγορά. Ελεύθερη κυκλοφορία: εμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιών, κεφαλαίων*, 3η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Τσοπανάκης Γεώργιος, (Δεκέμβριος, 2014), *«Το μεταναστευτικό φαινόμενο στην Ελλάδα. Η περίπτωση μεταναστών που διαμένουν στην Αττική και η σχέση τους με την αγορά εργασίας»*, Αθήνα.

Υπουργείο Εσωτερικών, (12/10/2020), *Νόμος υπ' αριθμόν 4735/2020 - ΦΕΚ 197/Α/12-10-2020*, «Τροποποίηση Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας, νέο πλαίσιο επιλογής στελεχών στον δημόσιο τομέα, ρύθμιση οργανωτικών θεμάτων της Γενικής Γραμματείας Ιθαγένειας και της Γενικής Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών, ρυθμίσεις για την αναπτυξιακή προοπτική και την εύρυθμη λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

Το ίδιο, (2020), *Μήνυμα του Γενικού Γραμματέα Ιθαγένειας*, Γενική Γραμματεία Ιθαγένειας.

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, (2020), *Διαδικασία απόκτησης ασύλου / αίτησης διεθνούς προστασίας*.

Το ίδιο, (2020), *Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης (Κ.Υ.Τ.)*.

Το ίδιο, (2020), Αποστολή της ΥΠ.Υ.Τ.

Το ίδιο, (2020), Προστασία Αιτούντων Άσυλο.

Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, (Ιούνιος, 2018), *Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη*.

Το ίδιο, (Ιούλιος, 2019), *Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη*.

Χρηστάκης Μανώλης & Μπαλούρδος Διονύσης, Τραμουντάνης Άγγελος, (2012), *«Συμμετοχή των μεταναστών δεύτερης γενιάς στο σύστημα Σχολής και την ένταξη στην αγορά εργασίας»*, Το Κοινωνικό Πορτραίτο της Ελλάδας 2012, Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ).

❖ Ξενόγλωσση

Allport G. W., (1954), *The Nature of Prejudice*, Cambridge, Addison-Wesley.

Blalock H. M., (1967), *Toward a Theory of Minority-group Relations*, New York, Wiley.

Borjas George J., (2016), *Τα Οικονομικά της Εργασίας*, Εκδόσεις Κριτική, (2η έκδοση), μτφ., Γιώργος Μελισσουργός, Αθήνα.

Bourdieu P., (1986). *The forms of capital*. In J. Richardson (Ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood, New York.

Cavounidis J., (2003), *Gendered Patterns of Migration to Greece. The Greek Review of Social Research*.

Entzinger H. & Biezeveld R., (August, 2003), *Benchmarking in Immigrant Integration*. Report for the European Commission, Rotterdam.

European Commission, (2020), Migration and Home Affairs, *The Action Plan on the integration of third-country nationals*.

Το ίδιο, (2020), Migration and Home Affairs, *Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)*.

Το ίδιο, (20/7/2011), *European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals*, COM (2011).

Green Nancy L., (January, 2010), *Repenser Les Migrations*, Εκδόσεις Σαββάλας, μτφ. Παρσανόγλου Δημήτρης, Αθήνα.

Kofman E., Phizacklea A., Raghuram P. & Sales R., (2000), *Gender and International Migration in Europe: Employment, Welfare and Politics*, Routledge, London.

Kouloheris S., (2017), *Annex 1: Country Case Study Greece*.

Luyten Katrien & González Díaz Selene, (March, 2019), *European Parliamentary Research Service (EPRS)*, Legal migration to the EU.

Topinos G. & Delaunay D., (2006), «Μπορούμε πράγματι να μιλάμε για παγκοσμιοποίηση των μεταναστευτικών ροών;» *Μετανάστευση και Ένταξη των μεταναστών στην Ελληνική Κοινωνία*, Εκδόσεις Gutenberg, μτφ, Μπαγκάβος Χ. & Παπαδοπούλου Δ., Αθήνα.

❖ Άρθρα

Ελληνικά :

Αυτοδιοίκηση - Airetos, (16/01/2019), *Σε Διαβούλευση ο ρόλος Δήμων-Περιφερειών στην ένταξη μεταναστών/προσφύγων (Έγγραφο)*, (Πολιτική - Οικονομία - Διεθνή).

Γεωργιοπούλου Τάνια, (02/09/2020), *Γραπτές εξετάσεις για την απόκτηση ιθαγένειας*, Εφημερίδα Καθημερινή (κοινωνία).

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, (2016), (δελτίου τύπου) *Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, 18 Μαρτίου 2016*.

Καλογεράκη Στεφανία, (2016), *Διερεύνηση των μεταναστευτικών ροών στην Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία και Ιταλία κατά την οικονομική κρίση*, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, τόμος 147.

Κανέλλος Γεώργιος Π., (22/12/2018), *Ενωσιακή χρηματοδότηση 290 εκατ. ευρώ στην Ελλάδα για τη διαχείριση του μεταναστευτικού προβλήματος*, (Διεθνή).

Κασιμάτη Ε. & Παναγιωτοπούλου Ρ., (Φεβρουάριος, 2018), Οικονομικές Εξελίξεις, *Μεταναστευτικές και προσφυγικές ροές στην Ελλάδα την περίοδο 2015-2017: Μια περιγραφική καταγραφή*, Κέντρο προγραμματισμού και οικονομικών ερευνών, τεύχος 35, τετραμηνιαία έκδοση ΚΕΠΕ.

Μάρκου Γεώργιος Π., (2007), *Μεταναστευτική πολιτική και πολιτική ένταξης*, Μεταναστευτική πολιτική και πολιτική ένταξης σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο: το παράδειγμα της Ολλανδίας και της Ελλάδας, (περιοδικό) Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, Τεύχος 17-18/2007.

Νομικά Νέα, (01/09/2020), *Αλλάζει ο Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας: Τι προβλέπεται για τις διαδικασίες πολιτογράφησης*, Νομοθεσία.

Παπαγεωργίου Ιωάννης, (Ιούλιος, 2013), *Ο εξευρωπαϊσμός των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου: από την κοινοτικοποίηση στη συλλογική επίβλεψη*, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τεύχος 40, Εκδόσεις Θεμέλιο.

Σκαμνάκης Χριστόφορος & Πολυζωίδης Περικλής, (2013), *Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ): Η ατελής λειτουργία ενός σημαντικού θεσμού για την αυτοδιοίκηση*, Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη, τόμος 8, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης.

Σάλτου Εύη, (26/01/2021), *Με αυτό το πιστοποιητικό θα παίρνουν την ελληνική ιθαγένεια*, Εφημερίδα «ΤΑ ΝΕΑ» (Ελλάδα).

Χολέζας Ιωάννης, (Φεβρουάριος, 2018), (κεφ.) *Η εκπαίδευση των προσφυγόπουλων στην Ελλάδα*, Οικονομικές Εξελίξεις, *Μεταναστευτικές και προσφυγικές ροές στην Ελλάδα την περίοδο 2015-2017: Μια περιγραφική καταγραφή*, Κέντρο προγραμματισμού και οικονομικών ερευνών, τεύχος 35, τετραμηνιαία έκδοση ΚΕΠΕ.

Χριστόπουλος Δημήτρης, (Οκτώβριος-Δεκέμβριος, 2009), «Πρώτη φορά μας ξανασυμβαίνει»: Προσλήψεις για την ασφάλεια και τη μετανάστευση, *Σύγχρονα θέματα*, τεύχος 107, Αθήνα.

Χτούρης Σωτήρης & Ζήση Αναστασία, (2014), *Κοινωνικό κεφάλαιο και Επιχειρηματικότητα*, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 145 Β'.

Ξενόγλωσσα :

Borjas George J., (1995), *Journal of Economic Perspectives*, Volume 9.

Castles S., (2000), *International Migration at the Beginning of Twenty-first Century*, International Social Science Journal, Volume 165.

Edwards Adrian, (11/07/2016), 'Πρόσφυγας' ή 'μετανάστης' – Ποιος όρος είναι ο σωστός;,' Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR), Γενεύη.

Generation 2.0 RED, (10/09/2020), *Η πολιτογράφηση μετατρέπεται σε “προνόμιο” για λίγους*.

Lavenex S., (2001), *The Europeanisation of Refugee Policies. Normative challenges and institutional legacies*, Journal of Common Market Studies, vol. 39, ch. 05.

Lazarescu D., & Μαλεκάκη E., (2016), *Social Cohesion and Development*, volume 9, Εκδόσεις Διόνικος.

Massey D. S. et al., (September, 1993), *Theories of International Migration: A Review and Appraisal » Population and Development Review*, Population Council, volume 19, ch. 03.

Vecoli Rudolph J., (December, 1964), *Contadini in Chicago: A Critique of The Uprooted*, Journal of American History, Volume 51, Issue 3, Oxford.

❖ Συνέδρια - Ημερίδες

Βιτσεντζάτος Αθανάσιος, (22 & 23 Νοεμβρίου, 2018), «Τοπική διάσταση της ένταξης»: Local dimension of integration policies, Διήμερο συνέδριο: «*Migration flows and integration policies data evidence and best practices in the EU*», Αθήνα.

❖ Ιστότοποι

<http://www.opengov.gr/immigration/?p=799> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 06/08/2020).

http://asylo.gov.gr/?page_id=107 (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 06/08/2020).

http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=1852 (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 06/08/2020).

https://www.unhcr.org/gr/12771-prosfygas_i_metanastis.html (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 09/08/2020).

<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.9.2.3> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 15/08/2020).

<https://www.europarl.europa.eu/news/el/headlines/world/20200624STO81906/exereu-nontas-ta-aitia-tis-metanasteusis-giati-metanasteuoun-oi-anthropoi> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 16/08/2020).

<http://www.opengov.gr/immigration/?p=795> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 16/08/2020).

https://www.researchgate.net/publication/251998179_Benchmarking_in_Immigrant_Integration (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 19/08/2020).

<https://doi.org/10.2307/1894893> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 23/08/2020).

http://www.antigone.gr/files/gr/library/documentation-of-EU-and-international-organizations/international-surveys-and-studies/immigration_policy_el.pdf (τελευταία

επίσκεψη ιστοσελίδας στις 25/08/2020).

https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/integration/action-plan-integration-third-country-nationals_en (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις

31/08/2020).

<https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/sas/article/viewFile/494/503> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 12/09/2020).

<https://www.europarl.europa.eu/news/el/headlines/society/20170627STO78418/metarruthmisi-tou-koinou-europaikou-sustimatos-asulou> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας

στις 12/09/2020).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM%3A16002>

(τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 12/09/2020).

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635559/EPRS_BRI\(2019\)635559_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635559/EPRS_BRI(2019)635559_EN.pdf) (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 12/09/2020).

<https://casework.eu/el/lesson/ceas-common-european-asylum-system/> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 12/09/2020).

<http://www.opengov.gr/immigration/?p=790> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 27/09/2020).

<http://www.opengov.gr/types/?p=1628> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 01/10/2020).

<https://www.europarl.europa.eu/news/el/headlines/world/20180615STO05927/metarruthmisi-tou-sustimatos-asulou-i-thesi-tou-ek-gia-to-sustima-tou-douvlinou> (τελευταία

επίσκεψη ιστοσελίδας στις 12/10/2020).

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33153_el.htm (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 12/10/2020).

<http://www.cityofathens.gr/node/265#ST> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 14/10/2020).

<https://www.lawspot.gr/nomika-nea/allazei-o-kodikas-ellinikis-ithageneias-ti-provlepetai-gia-tis-diadikasies-politografisis> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 14/10/2020).

<http://www.opengov.gr/types/?p=7262> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 14/10/2020).

<https://www.europarl.europa.eu/news/el/headlines/society/20170629STO78629/i-apantisi-tis-ee-stin-metanasteutiki-proklisi> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 14/10/2020).

<https://migration.gov.gr/legal-migration/koinoniki-entaxi/draseis-koinonikis-entaxis-s-e-ethniko-epipedo/> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 29/10/2020).

<https://greece.iom.int/el/%CE%B4%CE%B9%CE%B5%CE%B8%CE%BD%CE%AE%CF%82-%CE%BF%CF%81%CE%B3%CE%B1%CE%BD%CE%B9%CF%83%CE%BC%CF%8C%CF%82-%CE%BC%CE%B5%CF%84%CE%B1%CE%BD%CE%AC%CF%83%CF%84%CE%B5%CF%85%CF%83%CE%B7%CF%82> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 29/10/2020).

<https://greece.iom.int/el/%CF%80%CF%81%CE%BF%CE%B3%CF%81%CE%AC%CE%BC%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B1-%CE%B4%CE%BF%CE%BC> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 29/10/2020).

https://www.researchgate.net/publication/324602471_Metanasteutikes_kai_prosphygikes_roes_sten_Ellada_ten_periodo_2015-2017_Mia_perigraphike_katagraphe#pf5, (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 31/10/2020 και 25/02/2021 αντίστοιχα).

<http://www.mou.gr/el/Pages/whoiswho.aspx> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 31/10/2020).

<https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/hpsa/article/view/14559> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 04/11/2020).

https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esta/T4/029/10292.pdf (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 08/11/2020).

https://drive.google.com/file/d/1s-lvCJSMJKQ1_wLmxFrztKYMGRloscvA/view (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 08/11/2020).

<https://diotima.org.gr/politikes-apascholisis-kai-koinoniki/> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 08/11/2020).

<https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2020/05/%CE%927.-%CE%95%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE-2013.pdf> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 13/11/2020).

<https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 16/11/2020).

<https://migration.gov.gr/ris/perifereiakes-monades/kyt-domes/> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 16/11/2020).

<https://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SAM07/-> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 23/11/2020).

<https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/ekke/article/view/13792> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 23/11/2020).

<http://www.migrants.gr/wp-content/uploads/2013/12/> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 23/11/2020).

<https://www.lawspot.gr/nomika-nea/enosiaki-hrimatodotisi-290-ekat-eyro-stin-elladagia-ti-diaheirisi-toy-metanasteytikoy> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 23/11/2020).

https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 23/11/2020).

[https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/COM\(2015\)240-EL.pdf](https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/COM(2015)240-EL.pdf) (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 05/12/2020).

www.assess-migrantintegration.eu (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 07/12/2020).

<https://doi.org/10.12681/scad.8965> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 07/12/2020).

<https://www.gcr.gr/el/ta-programmata-mas/item/447-ypiresies-mias-stasis-endynamos-i-kai-entaksi-prosfygon> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 09/12/2020).

<https://www.synigoros.gr/resources/yphresies-mias-stasis.pdf> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 09/12/2020).

<https://migration.gov.gr/ris/> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 14/12/2020).

<https://www.lawspot.gr/nomikes-plirotories/nomothesia/n-4555-2018/arthro-79-nomo-s-4555-2018-symvolylio-entaxis-metanaston> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 02/01/2021).

<https://migration.gov.gr/migration-policy/prostasia-aitounton-asylo/> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 04/01/2021).

<https://eclass.aegean.gr/modules/document/file.php/511168/%CE%B5%CE%B9%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82%20%CE%B5%CE%BD%CF%8C%C>

[F%84%CE%B7%CF%84%CE%B5%CF%82/thematika_7.pdf](#) (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 25/01/2021).

<https://www.google.com/search?client=firefox-bd&q=Annex+1%3A+Country+Case+Study+Greece>] (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 31/01/2021).

<http://www.opengov.gr/immigration/wp-content/uploads/downloads/2019/01/ethniki-stratigiki.pdf> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 05/02/2021).

<https://www.airetos.gr/se-diaboyleysi-o-rolos-dimwn-perifereion-stin-entaksi-metanas-tonprosfygwn-eggrafo.aspx> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 05/02/2021).

<https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2020/05/%CE%926.-%CE%95%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE-2019.pdf> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 05/02/2021).

https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esta/T3/029/10232.pdf (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 10/02/2021).

<https://exetaseis-ithageneia.ypes.gr/#home> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 27/02/2021).

<https://www.kathimerini.gr/society/1094233/graptes-exetaseis-gia-tin-apoktisi-ithagen-eias/> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 27/02/2021).

<https://g2red.org/el/naturalization-becomes-a-privilege-for-a-few/> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 27/02/2021).

<https://www.tanea.gr/2021/01/26/greece/me-ayto-to-pistopoiitiko-tha-pairnoun-tin-elli-niki-ithagenia/> (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 27/02/2021).

http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2019/pantazi_2019.pdf (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 09/03/2021).

https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_el (τελευταία επίσκεψη ιστοσελίδας στις 12/03/2021).