



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Η πολιτική για τη μετανάστευση στην Ελλάδα 2010-2020:
Ευρωπαϊκή ή “μοναχική” πορεία ;**

Υποψήφια: Νικολία Φλάρη (ΑΜ 3166)
Επιβλέπων: Νεκτάριος Αλεξόπουλος

Αθήνα
2022

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου Νεκτάριο Αλεξόπουλο, για την καθοδήγηση που μου προσέφερε και το χρόνο που διέθεσε δίνοντάς μου χρήσιμες συμβουλές και οδηγίες για την ολοκλήρωση της πτυχιακής μου εργασίας. Στο ίδιο πλαίσιο ευγνωμοσύνης, θα ήθελα να ευχαριστήσω όλους τους καθηγητές του Τμήματος Πολιτικών Επιστημών για τη συμβολή τους στην επιστημονική μου συγκρότηση στα χρόνια της φοίτησής μου στο Τμήμα.

Οφείλω επίσης ένα μεγάλο ευχαριστώ στους γονείς μου για την οικονομική τους υποστήριξη, καθώς και τους συγγενείς και τους φίλους για την ηθική υποστήριξη σε όλο το διάστημα των σπουδών μου.

Περίληψη

Η παρούσα πτυχιακή εργασία πραγματεύεται το ζήτημα της Ελληνικής Μεταναστευτικής Πολιτικής κατά την περίοδο 2010- 2020. Η έρευνα έχει ως στόχο την σταδιακή παράθεση στοιχείων με σκοπό την ολοκληρωμένη κατανόηση του ζητήματος της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα. Για την επίτευξη του στόχου αυτού το πρώτο κεφάλαιο αποτελεί το θεωρητικό πλαίσιο της εργασίας για την καλύτερη κατανόηση των βημάτων διαμόρφωσης της μεταναστευτικής πολιτικής μέσω της ανάλυσης των διαδικασιών μιας δημόσιας πολιτικής γενικότερα καθώς και την αντίστοιχη θεωρία των Διεθνών Σχέσεων αλλά και τους πέντε βασικούς τύπους διαμόρφωσης πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο κεφάλαιο αυτό βασικό στοιχείο είναι και οι ορισμοί των όρων που χρησιμοποιούνται στην μεταναστευτική πολιτική. Το δεύτερο κεφάλαιο της έρευνας θέτει τα νομικά θεμέλια για την ανάλυση της μεταναστευτικής πολιτικής, μέσω του Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Δικαίου, πραγματοποιείται ακόμα μια σύντομη αναφορά στην σημαντικότητα των Διεθνών Οργανισμών και των ΜΚΟ. Το τρίτο και βασικότερο κεφάλαιο πραγματεύεται την ελληνική μεταναστευτική πολιτική την περίοδο 2010 με 2020 καθώς και την συνεργασία της με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Στο πρώτο μισό του τελευταίου κεφάλαιο της εργασίας αναλύονται οι παράγοντες μετανάστευσης, και στο δεύτερο μισό γίνεται μια σύντομη αναφορά στις μετά της περιόδου (2010-2020) πολιτικές για την μετανάστευση. Τέλος στα συμπεράσματα πραγματοποιείται μια σύντομη κριτική αποτίμηση των προαναφερθέντων.

Λέξεις κλειδιά: Μεταναστευτική πολιτική, πρόσφυγας, μετανάστης, Ευρωπαϊκή Ένωση.

Abstract

The present thesis attempts to analyze the issue of Greek Immigration Policy during the period 2010-2020. The purpose of the research is to gradually present the information in order to fully understand the issue of immigration policy in Greece. To this end, the study is organized as follows. The first chapter consists of the theoretical framework of the research, for the understanding of the steps of molding the immigration policy, through the analysis of the processes of a public policy in general as well as the corresponding theory of International Relations and also the five basic types of shaping the policy of the European Union. Furthermore, a key element in this chapter is the definitions of terms used in immigration policy. The second chapter of the research sets the legal foundations for the analysis of immigration policy, through International and European Law, and also mentions the significance of International Organizations and Non-Governmental Organization (NGOs). In the third and most important chapter, the Greek immigration policy and its cooperation with the European Union during the period 2010 to 2020 is analyzed. The last section of the study partially deals with the analysis of the factors of migration and the other half a brief reference is made to the post-period (2010-2020) migration policies.

Key words: Migration, Refugee, Policy, European Union, Greek Government.

Περιεχόμενα

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

- I. Θεωρίες λήψης αποφάσεων Δημοσίων Πολιτικών
- II. Στάδια διαμόρφωσης μιας δημόσιας πολιτικής
- III. Εργαλεία δημόσιας πολιτικής
- IV. Δρώντες Πολιτικής
- V. Θεωρίες Διεθνών Σχέσεων
- VI. Ευρωπαϊκή Ένωση
- VII. Μεταναστευτική Πολιτική- Ορισμοί

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

- I. Διεθνές Δίκαιο και Μετανάστευση
- II. Ευρωπαϊκό Δίκαιο και Μετανάστευση
- III. Διεθνείς Οργανισμοί και ΜΚΟ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

- I. Εθνική Μεταναστευτική Πολιτική
- II. Εθνική στρατηγική και ΕΕ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

- I. Η Ανθρωπογεωγραφία των Μεταναστευτικών Ροών
- II. Εθνική Μεταναστευτική Πολιτική και Κοινωνική Ενσωμάτωση
- III. Πρόγραμμα ESTIA
- IV. Πρόγραμμα HELIOS

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ ΣΧΟΛΙΑ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα πτυχιακή εργασία πραγματεύεται την Ελληνική Μεταναστευτική Πολιτική κατά την περίοδο 2010-2020. Οι σχετικά πρόσφατες εξελίξεις και ειδικότερα η μεταναστευτική κρίση που κορυφώθηκε το 2015 προκαλούν μεγαλύτερο ενδιαφέρον στην ενασχόληση με το συγκεκριμένο ζήτημα και στην αποσαφήνιση των διαδικασιών. Στόχος της έρευνας είναι η κατανόηση του νομικού υποβάθρου των πολιτικών διαδικασιών καθώς και την παράθεση των γεγονότων για το συγκεκριμένο διάστημα.

Η Μεταναστευτική πολιτική είναι μια δημόσια πολιτική. Μια δημόσια πολιτική αναλύεται με βάση τις θεωρίες λήψης αποφάσεων της δημόσιας πολιτικής, για την σταδιακή κατανόηση του θέματος της Μεταναστευτικής πολιτικής θα γίνει μια αναφορά στο πρώτο κεφάλαιο στις βασικές αναλύσεις της δημόσιας πολιτικής. Οι θεωρίες αυτές είναι τρεις: το ορθολογικό μοντέλο, το μοντέλο βαθμιαίας προσέγγισης και το three streams model. Τα στάδια διαμόρφωσης μια δημόσιας πολιτικής είναι βασικά για την κατανόηση της δομής μια δημόσιας πολιτικής και είναι πέντε, αρχικά είναι η συγκρότηση της κυβερνητικής ατζέντας, στην συνέχεια η διαμόρφωση της πολιτικής, τρίτη είναι η διαδικασία λήψης αποφάσεων, ακολουθεί η εφαρμογή της πολιτικής και τέλος πραγματοποιείται η αξιολόγηση. Ακόμα μια δημόσια πολιτική διαθέτει τα εργαλεία τα οποία χωρίζονται σε τρεις κατηγορίες και αυτά είναι οι κυρώσεις, οι επιβραβεύσεις και η ενημέρωση. Τέλος σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν οι δρώντες πολιτικής. Για να θεμελιώσουμε θεωρητικά την μεταναστευτική πολιτική, εκτός από το γενικότερο θεωρητικό πλαίσιο της δημόσιας πολιτικής εστιάζουμε και στην θεωρία των Διεθνών Σχέσεων αλλά και στους πέντε βασικούς τύπους πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέλος αναλύονται ερμηνευτικά οι όροι που χρησιμοποιούνται συχνά στην ανάλυση της μεταναστευτικής πολιτικής.

Το δεύτερο κεφάλαιο της έρευνας ακολουθεί την σταδιακή πορεία περιγράφοντας το νομικό πλαίσιο σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο. Η ανάλυση του Διεθνούς Δικαίου, δηλαδή, αποτελεί τον βασικό πυλώνα για την αναγνώριση της

μεταναστευτικής πολιτικής. Παρατίθενται, λοιπόν, οι νόμοι για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, τα δικαιώματα του Πρόσφυγα, το διεθνές νομικό πλαίσιο για την είσοδο και την διαμονή σε μια χώρα καθώς και το δικαίωμα Ασύλου, όπως αυτά ορίζονται από το Διεθνές Δίκαιο. Στην συνέχεια, αναλύεται το Ευρωπαϊκό Δίκαιο εστιάζοντας στον Κανονισμό του Δουβλίνου και του Συμβουλίου του Ταμπερέ, καθώς αποτελούν το βασικότερο ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο για την μεταναστευτική πολιτική. Τέλος γίνεται μια σύντομη αναφορά στον σημαντικό ρόλο των Διεθνών Οργανισμών και την συμβολή των ΜΚΟ.

Το τρίτο κεφάλαιο αποτελεί τον πυρήνα της παρούσας εργασίας, καθώς πραγματεύεται την ελληνική μεταναστευτική πολιτική το διάστημα 2010-2020. Στο συγκεκριμένο κεφάλαιο συμπεριλαμβάνονται κυβερνητικές αποφάσεις για την μεταναστευτική πολιτική, τους στόχους της Εθνικής Στρατηγικής Ένταξης του 2013, την δημιουργία των hotspots και τις δυσκολίες που προέκυψαν στο εσωτερικό τους κατά την διάρκεια των 10 χρόνων. Επίσης γίνεται αναφορά στην Ευρωπαϊκή Ατζέντα του 2015 καθώς και στα προγράμματα χρηματοδοτήσεων. Ακόμα συμπεριλαμβάνονται συνοπτικά οι διαδικασίες επανεγκατάστασης, μετεγκατάστασης και επιστροφής. Τέλος στο παρών κεφάλαιο αναλύονται τα προγράμματα ESTIA και HELIOS.

Το τέταρτο και τελευταίο κομμάτι της έρευνας εστιάζει στα αίτια της μεταναστευτικής κρίσης. Παραθέτοντας μια σύντομη ανάλυση για τις συνθήκες που επικρατούν στις χώρες προέλευσης των μεταναστών και προσφύγων. Η κοινωνική ενσωμάτωση αναλύεται στο δεύτερο υποκεφάλαιο του συγκεκριμένου κεφαλαίου, εστιάζοντας στην Εθνική Στρατηγική του 2019. Τέλος γίνεται αναφορά στα στρατηγικά σχέδια του 2020-2024 και 2021-2027, με σκοπό την παράθεση μελλοντικών πρακτικών για την μεταναστευτική πολιτική μετά το πέρας της χρονικής περιόδου που εστιάζει η εργασία.

Στο τέλος της παρούσας εργασίας παρατίθενται τα συμπεράσματα, μια συνοπτική αποτίμηση της έρευνας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Θεωρίες λήψης αποφάσεων μιας δημόσιας πολιτικής

Η μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα αποτελεί μια δημόσια πολιτική που διαμορφώνεται και εφαρμόζεται ακολουθώντας συγκεκριμένα στάδια που χρησιμοποιούνται για την διαμόρφωση οποιασδήποτε δημόσιας πολιτικής. Μια δημόσια πολιτική έχει ως κατευθυντήρια γραμμή τα μοντέλα λήψης αποφάσεων που υιοθετούνται, τα στάδια της διαμόρφωσης της καθώς και τα εργαλεία που χρησιμοποιούνται. Το μοντέλο που έχει υιοθετηθεί για την συγκεκριμένη πολιτική διαδραματίζει τον πρωταρχικό ρόλο της διαμόρφωσης και εφαρμογής της πολιτικής. Η επιλογή, επομένως, ενός εκ των τριών παρακάτω μοντέλων επηρεάζει και τον τρόπο δράσης της. Το θεωρητικό πλαίσιο των μοντέλων θα θέσει τις βάσεις για την κατανόηση του τρόπου λήψης αποφάσεων και ενεργειών μιας δημόσιας πολιτικής, διευκολύνοντας έπειτα την βαθύτερη κατανόηση της μεταναστευτικής πολιτικής που θα αναλυθεί παρακάτω.

Η διαδικασία διαμόρφωσης μιας δημόσιας πολιτικής, λοιπόν, δομείται με βάση ένα από τα τρία μοντέλα που έχουν αναπτυχθεί από κορυφαίους αναλυτές και επιστήμονες, συγκεκριμένα, το πρώτο μοντέλο είναι το ορθολογικό μοντέλο, το δεύτερο μοντέλο αποτελεί το μοντέλο της βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής όπου εκφράστηκε από τον ακαδημαϊκό Charles Lindblom και τέλος το τρίτο μοντέλο παρουσίασε ο John Kingdon και ονομάζεται Three streams model.

Το ορθολογικό μοντέλο έχει ως κύριο στόχο, η απόφαση για οποιαδήποτε δημόσια πολιτική να λαμβάνεται με γνώμονα την ορθολογική απόφαση και δράση για την επίτευξη ορισμένων σκοπών. Ο σκοπός, επομένως, αποτελεί το πρώτο και βασικό παράγοντα με βάση του οποίου θα διαμορφωθεί μια πολιτική. Εφόσον τεθεί ο στόχος, έπειτα πρέπει να ληφθεί μια απόφαση, για να χαρακτηριστεί μια απόφαση ορθολογική θα πρέπει να επιλεγεί η εναλλακτική με τα καλύτερα αποτελέσματα

κάτω από τις παρούσες συνθήκες. Όπως αναφέρει, ωστόσο, ο Μακρουδημήτρης, τα κριτήρια με τα οποία αξιολογείται μια απόφαση αποτελεσματική ή όχι αποτελούν, πρώτον οι συνέπειες κάθε εναλλακτικής επιλογής και δεύτερον οι πόροι που διαθέτουν οι λήπτες της συγκεκριμένης απόφασης (Μακρουδημήτρη, 1989). Επομένως, σύμφωνα με τον συγγραφέα, θα ήταν εύλογο να παραχθεί ένα μοντέλο ή μια θεωρία με σκοπό την απλούστευση της διαδικασίας απόφασης. Στο ορθολογικό μοντέλο εντοπίζεται ένας αριθμός διαφορετικών εκδοχών που αφορούν τα στάδια και τις φάσεις για την λήψη της απόφασης. Γενικότερα, η διαδικασία της ορθολογικής απόφασης ακολουθεί ένα πρότυπο που περιλαμβάνει τον εντοπισμό και την αναλυτική καταγραφή του προβλήματος προκειμένου να εξασφαλιστεί η ορθή αντιμετώπιση του σωστού προβλήματος (Μακρουδημήτρη, 1989). Το δεύτερο στάδιο οφείλει να είναι η αναζήτησή και η χαρτογράφηση των εναλλακτικών λύσεων με σκοπό την αντιμετώπιση του προβλήματος. Στο τρίτο στάδιο πραγματοποιείται η διαδικασία απόφασης της καλύτερης εναλλακτικής λύσης σε συνάρτηση με τον σκοπό και την αξία της. Στο επόμενο στάδιο παρατηρείται η υλοποίηση των αποφάσεων που έχουν ληφθεί στα προηγούμενα στάδια και τέλος στο πέμπτο στάδιο οι λήπτες αποφάσεων αναλύουν τα αποτελέσματα της απόφασης τους αξιολογώντας την αποτελεσματικότητά τους και διορθώνουν τυχόν λάθη, ή συμπληρώνουν τυχόν παραλήψεις.

Το ορθολογικό μοντέλο, συμπερασματικά, είναι ένα μοντέλο με ορισμένα μειονεκτήματα τα οποία εντοπίζονται κατα κύριο λόγο στο γεγονός ότι απεικονίζει την τελειότητα, καθιστώντας το μοντέλο ανέφικτο στην εφαρμογή του καθώς, σύμφωνα με την θεωρία, οι αρμόδιοι για την χάραξη πολιτική έχουν την ικανότητα να προβλέπουν το απρόβλεπτο και να προσμετρούν το απροσμέτρητο (Hague & Harrop, 2011). Εξαιτίας του γεγονότος αυτού, δημιουργήθηκαν ορισμένες τεχνικές με στόχο να θέσουν σε εφαρμογή ορισμένες πτυχές του ορθολογικού μοντέλου. Μια τέτοια τεχνική είναι η ανάλυση κόστους- οφέλους, η οποία κατα κύριο λόγο αποτρέπει την λήψη αποφάσεων με συμβολική αξία, μεριμνεί για τα συμφέροντα των επόμενων γενεών και δίνει την ευκαιρία να ακουστούν και άλλες απόψεις με

αποτέλεσμα να επωφελεί ακόμα και τις ομάδες με μικρότερη πολιτική επιρροή (Hague & Harrop, 2011). Πιο συγκεκριμένα, κριτική στο ορθολογικό μοντέλο λήψης απόφασης έχει ασκήσει ο Simon και ο Lindblom. Στο περιεχόμενο της κριτικής του Simon εμπεριέχεται το γεγονός πως η ανθρώπινη νοημοσύνη δεν έχει την δυνατότητα να συνεκτιμά και να επιλέγει την βέλτιστη ανάμεσα σε ένα πλήθος εναλλακτικών. Ακόμα ο Simon υποστηρίζει πως η πολλαπλότητα των επιπτώσεων και το αναπάντεχο μελλοντικών εξελίξεων κάνει την πρόβλεψη του κόστους και του οφέλους των ενεργειών σημαντικά πιθανολογική και δύσκολη. Αναγνωρίζοντας, λοιπόν, τις δυσκολίες που προέκυπταν από την αρχική μορφή του ορθολογικού μοντέλου, ο Simon, διατύπωσε την έννοια της “οριακής ορθολογικότητας” με την οποία η λήψη αποφάσεων είναι στην ουσία μια πράξη συμβιβασμού μεταξύ διαφορετικά αποτιμώμενων και ανακριβώς υπολογιζόμενων αποτελεσμάτων (Heywood, 2014). Ο Lindblom στην κριτική που έκανε πάνω στο ορθολογικό μοντέλο εξέφρασε την διαφωνία του για τον προκαθορισμό ενός στόχου στην πολιτική, καθώς η λεπτομερής εξειδίκευση του στόχου μπορεί να έφερνε ως αποτέλεσμα την διαφωνία και την αποχώρηση από συμμαχίες. Επίσης, ο Lindblom, εξέφρασε τις αμφιβολίες του ως προς το αν ο προκαθορισμός ενός προβλήματος στην ατζέντα είναι εφικτός, εξαιτίας την πολυπλοκότητα των καταστάσεων.

Το μοντέλο βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής ή, όπως αναφέρεται στο βιβλίο του Μακρουδημήτρη, αυξητικό πρότυπο απόφασης αποτελεί το δεύτερο μοντέλο λήψης απόφασης για μια δημόσια πολιτική και εκφράστηκε από τον Charles Lindblom το 1959 (Μακρουδημήτρη, 1989). Το συγκεκριμένο μοντέλο διατυπώθηκε κυρίως με αφορμή τις γενικότερα αντιδράσεις και ειδικότερα την κριτική που παρέθεσε ο Lindblom για το ορθολογικό μοντέλο. Το αυξητικό πρότυπο απόφασης, λοιπόν, αντιτίθεται κατα κύριο λόγο στα βασικά χαρακτηριστικά του ορθολογικού μοντέλου, πιο συγκεκριμένα το αυξητικό μοντέλο έχει ως στόχο την βελτίωση μιας πολιτικής και όχι την επίτευξη του ιδανικού, μάλιστα όπως αναφέρει ο Μακρουδημητρης, “ όσον αφορά πολύπλοκα ζητήματα δεν είναι ορθό να μιλά κανείς

για επίλυση αλλά καλύτερα για τον έλεγχο και την αντιμετώπιση τους” (Μακρουδημήτρη, 1989).

Βασικό χαρακτηριστικό του συγκεκριμένου μοντέλου είναι η εφαρμογή μικρών μετατροπών συνήθως σε υφιστάμενες πολιτικές, οι δρώντες δεν δημιουργούν δηλαδή ένα εννιαίο ολοκληρωμένο σχέδιο πολιτικής. Ακόμα, τα δυο μοντέλα διαφέρουν ως προς το γεγονός ότι στο αυξητικό πρότυπο απόφασης οι στόχοι δεν διαμορφώνονται ανεξάρτητα από τα μέσα που διατίθενται για την υλοποίησή τους. Στη συνέχεια, η διαδικασία που ακολουθεί το συγκεκριμένο μοντέλο για την λήψη μιας απόφασης είναι να βρεθεί μια ικανοποιητική λύση μέσω μιας συνεχούς και σταδιακής ανάλυσης και αξιολόγησης των εναλλακτικών. Ακόμα λαμβάνει υπόψη του την πολυπλοκότητα των ζητημάτων της δημόσιας πολιτικής και αναγνωρίζει τα όρια της ανθρώπινης λογικής στο να μην μπορεί να αξιολογεί όλες τις εναλλακτικές (Μακρουδημήτρη, 1989, σελ.26). Εφόσον έχει γίνει αναφορά και στα δυο μοντέλα λήψης απόφασης για την πολυπλοκότητα των εναλλακτικών λύσεων, θα ήταν ορθό να διευκρινιστεί πότε μια εναλλακτική χαρακτηρίζεται πολύπλοκη. Αρχικά σε μια πολύπλοκη εναλλακτική λύση εντοπίζονται διαφορές στις απόψεις, τα συμφέροντα, τις αξιολογικές προσλαμβάνουσες και τις προοπτικές μεταξύ των δρώντων ή των συμμετεχόντων στην διαδικασία απόφασης. Δεύτερον, πολύπλοκη χαρακτηρίζεται η διαδικασία απόφασης όταν υπάρχουν δυο διαμετρικά διαφορετικές αξιολογικές διεκδικήσεις με αποτέλεσμα να πρέπει να υιοθετηθεί μόνο η μία ενώ η άλλη να απορριφθεί. Το τρίτο και τελευταίο κριτήριο αφορά την αβεβαιότητα που προσδίδει μια απόφαση καθώς ο βαθμός προβλεψιμότητας των αποτελεσμάτων και των συνεπειών της απόφασης είναι πολύ μικρός. Εν συνεχεία, η τελική απόφαση, στο αυξητικό πρότυπο απόφασης, διαμορφώνεται μέσω της αλληλεπίδρασης των επιμέρους αποφάσεων που λαμβάνει ένας μεγάλος αριθμός σημείων απόφασης. Αυτό συμβαίνει επειδή κανείς από τους δρώντες δεν μπορεί να συλλάβει όλες τις εναλλακτικές λύσεις και τις συνέπειες τους (Μακρουδημήτρη, 1989).

Το μοντέλο βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής, όπως και κάθε άλλο μοντέλο λήψης απόφασης μιας δημόσιας πολιτικής, εκτός από θετικά έχει και αρνητικά στοιχεία. Τα αρνητικά στοιχεία του συγκεκριμένου μοντέλου εντοπίζονται στο γεγονός ότι δεν μπορεί να επιτύχει μεγαλεπήβολους στόχους, καθώς δεν λειτουργούν καινοτόμα αλλά επανορθωτικά. Ακόμα ορισμένους προβληματισμούς προκαλεί το γεγονός πως το αυξητικό πρότυπο μπορεί να ασχοληθεί αποκλειστικά με ήδη υπαρκτά ζητήματα, μηδενίζοντας της πιθανότητα να ασχοληθεί με την πρόληψη ενός μελλοντικού προβλήματος (Hague & Harrop, 2011).

Το τρίτο μοντέλο λήψης απόφασης μιας δημόσιας πολιτικής ονομάζεται Three Streams Model με βασικό εκφραστή τον John Kingdon. Ο Kingdon δίνει έμφαση στον τρόπο με τον οποίο επιλέγονται και εισάγοντα τα ζητήματα στην κυβερνητική ατζέντα. Το μοντέλο αυτό αναφέρει πως ένα ζήτημα πολιτικής δεν είναι πάντα προκαθορισμένο. Σύμφωνα με το μοντέλο του Kingdon τα προβλήματα πολιτικής που θα μπορούσαν να απασχολήσουν την κυβερνητική ατζέντα είναι αμέτρητα καθώς επίσης και οι πιθανές λύσεις που θα μπορούσαν να εξεταστούν, ωστόσο είτε κατά την επιλογή των προβλημάτων είτε κατά την επιλογή των λύσεων δεν εξετάζεται το σύνολο τους αλλά ένας μικρός αριθμός αυτών, καθώς ποτέ δεν υπάρχουν αρκετές διαθέσιμες πληροφορίες για την επίλυση ενός ζητήματος. (Cairney και Zahariadis, 2016). Ο Kingdon παρουσιάζει τρία ρεύματα που διαρρέουν ένα δημοκρατικό σύστημα διακυβέρνησης, τα οποία σύμφωνα με τον εκφραστή τους, ως επί των πλείστον λειτουργούν ανεξάρτητα μεταξύ τους. Το πρώτο ρεύμα είναι το ρεύμα των προβλημάτων, το οποίο ουσιαστικά αναφέρεται σε πολιτικά προβλήματα που εντοπίζονται στην κοινωνία και ενδεχομένως απαιτούν την προσοχή των δρώντων. Το δεύτερο, ονομάζεται ρεύμα των εναλλακτικών ιδεών, το οποίο αφορά έναν μεγάλο αριθμό πιθανών λύσεων που παράγονται από τους δρώντες της πολιτικής, του εμπειρογνώμονες και τις ομάδες συμφερόντων. Τέλος, το τρίτο ρεύμα ονομάζεται “ρεύμα της πολιτικής αντιπαράθεσης” και αναφέρεται για παράδειγμα σε μεταβολές στην διακυβέρνηση και διακυμάνσεις στην κοινή γνώμη (Howlett & McConnell, 2014). Σύμφωνα με την λειτουργία των τριών

ρευμάτων το πρόβλημα μπορεί να μεταβληθεί κατά την διάρκεια ροής των ρευμάτων. Στο συγκεκριμένο μοντέλο τα τρία ρεύματα μπορούν να λειτουργήσουν με οποιαδήποτε σειρά σε αντίθεση για παράδειγμα στο ορθολογικό μοντέλο στο οποίο εντοπίζεται το πρόβλημα, παράγονται οι εναλλακτικές λύσεις και ο υπεύθυνος για την χάραξη της πολιτικής επιλέγει την βέλτιστη. Στο μοντέλο του Kingdon, εκτός από τα τρία ρεύματα, σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν επίσης τα “παράθυρα ευκαιριών”, τα οποία αποτελούν βασικό παράγοντα στην λειτουργία των τριών ρευμάτων. Τα “παράθυρα ευκαιριών” δίνουν την ευκαιρία στους υπεύθυνους χάραξης της πολιτικής να προωθήσουν τις προτάσεις τους με σκοπό να συμπεριληφθούν στην κυβερνητική ατζέντα. Ακόμα, συμβάλουν στην επιλογή των σωστών για την δεδομένη στιγμή ζητημάτων παραθέτοντας τα κριτήρια που αναφέρθηκαν παραπάνω.

Συγκεκριμένα το ρεύμα των προβλημάτων παρουσιάζει τις προσπάθειες που πραγματοποιούνται για να εντοπιστεί ένα δημόσιο πρόβλημα. Αυτό επιτυγχάνεται μέσω θεσμικών μηχανισμών που παρέχουν πληροφορίες στους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής. Η ατζέντα των προβλημάτων διαμορφώνεται είτε από εξωγενείς, είτε από ενδογενείς παράγοντες. Στους εξωγενείς παράγοντες συμπεριλαμβάνονται για παράδειγμα οι φυσικές καταστροφές, οι κρίσεις που προκύπτουν, οι βιωματικές εμπειρίες καθώς επίσης και οι απρόβλεπτες αλλαγές στο Κοινωνικό, Οικονομικό και Γεωπολιτικό περιβάλλον. Στους ενδογενείς παράγοντες ανήκουν για παράδειγμα η διαχείριση ενδοσυστημικής πληροφορίας και γνώσης ή η τεχνολογική πρόοδος. Η επιλογή ενός μόνο μέρους, από το σύνολο των προβλημάτων, για να συμπεριληφθεί στην ατζέντα της πολιτικής προκύπτει, επίσης, από το ενδιαφέρον του κοινού. Εφόσον η προσοχή του κοινού είναι απαραίτητη για τους δρώντες η διαμόρφωση της ατζέντας και η επίλυση του προβλήματος πρέπει να επιτυγχάνεται γρήγορα ώστε να μην χαθεί η προσοχή του κοινού. Το δεύτερο ρεύμα, το ρεύμα των εναλλακτικών ιδεών (policy stream), εστιάζει στην διαμόρφωση των εναλλακτικών, επομένως μια εναλλακτική λύση μπορεί να αποτελεί μια καινούργια ιδέα, μπορεί ακόμα να είναι μια προσαρμογή μιας άλλης ιδέας η οποία έχει ήδη εφαρμοστεί στο

παρελθόν σε άλλο πρόβλημα με τις αντιστοίχες ανάγκες ή τέλος θα μπορούσε να είναι μια απλή μεταφορά ήδη, χωρίς αλλαγές, εφαρμοσμένης ιδέας. Μια εναλλακτική μπορεί ακόμα να έχει προσωρινή μορφή με σκοπό την άμεση αντιμετώπιση του προβλήματος. Ένα ακόμα χαρακτηριστικό των εναλλακτικών λύσεων είναι πως δεν είναι σταθερές, μπορούν λοιπόν να μεταβάλλονται και να εξελίσσονται. Σύμφωνα με τον Kingdon υπάρχουν λύσεις που περιστρέφονται στην “πολιτική σούπα”, δηλαδή οι δρώντες πολιτικής προτείνουν εξελισσόμενες λύσεις που στην συνέχεια επανεξετάζονται και τροποποιούνται. Ακόμα σημαντικό ρόλο για να τεθεί σε εφαρμογή μια λύση διαδραματίζει η δημόσια αποδοχή, το κόστος αλλά και η αποτελεσματικότητα της εφαρμογής της. Τέλος εξαιτίας της αργής πολιτικής ανάπτυξης μιας λύσης σε συνδυασμό με την προσχερη προσοχή του κοινού, οι δρώντες ανέπτυξαν ευρέως αποδέκτες λύσεις που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν με την εμφάνιση μελλοντικών προβλημάτων. Οι βασικοί προαράγοντες που λαμβάνουν υπόψη οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής για την επιλογή μιας εναλλακτικής λύσης, στο τρίτο ρεύμα του μοντέλου, δηλαδή το ρεύμα πολιτικής αντιπαράθεσης (politics stream) είναι το γεγονός πως είναι απαραίτητο να υπάρχει υψηλή πιθανότητα αποδοχής της συγκεκριμένης πολιτικής. Συγκεκριμένα, η προσοχή του κοινού είναι προσχερη και έχει μικρή διάρκεια σε συνδιασμό με την γρήγορη αλλαγή της επικαιρότητας και της “εθνικής διάθεσης” (Cairney και Zahariadis, 2016).

Σύμφωνα με τον Kingdon, ισχυρό ρόλο στην υποστήριξη μιας επιλεγμένης εναλλακτικής λύσης διαδραματίζουν οι “επιχειρηματίες πολιτικής”. Βασικός στόχος των “επιχειρηματιών πολιτικής” να επιτύχουν την υλοποίηση των εναλλακτικών, αφιερώνοντας χρόνο και ενέργεια επιδιώκουν να τις εισάγουν στις νέες συνθήκες και να τις καταστήσουν δημοφιλής. Ένας επιχειρηματίας πολιτικής μπορεί να είναι ένα εκλεγμένο μέλος της κυβέρνησης ή της Βουλής, μπορεί ακόμα να είναι μη εκλεγμένο διευθυντικό στέλεχος στου δημοσίου τομέα. Επιπροσθέτως επιχειρηματίες πολιτικής συναντάμε μη διευθυντικά στελέχη του δημοσίου τομέα, ως συμβούλους εκλεγμένων μελών της κυβέρνησης ή της Βουλής. Τέλος,

επιχειρηματίας πολιτικής μπορεί ακόμα να είναι καινοτόμος μη κυβερνητικός παράγοντας.

Στάδια διαμόρφωσης μιας δημόσιας πολιτικής

Η χάραξη μιας δημόσιας πολιτικής δεν περιορίζεται μόνο στον τρόπο λήψης των αποφάσεων που αναλύθηκε παραπάνω. Τα στάδια διαμόρφωσης μιας δημόσιας πολιτικής αποτελούν εξίσου βασικό στοιχείο για μια δημόσια πολιτική. Τα στάδια για την διαμόρφωση της πολιτικής είναι πέντε και έχουν διαμορφωθεί ως εξής: πρώτα είναι το στάδιο της συγκρότησης της κυβερνητικής ατζέντας, επόμενο στάδιο αποτελεί η διαμόρφωση της πολιτικής, στο τρίτο στάδιο πραγματοποιείται η λήψη των αποφάσεων, στην συνέχεια η εφαρμογή της πολιτικής και τέλος στο πέμπτο στάδιο γίνεται η αξιολόγηση της συγκεκριμένης πολιτικής.

Αναλυτικότερα στο πρώτο στάδιο, την συγκρότηση της πολιτικής ατζέντας, επιλέγονται τα θέματα με τα οποία θα ασχοληθεί μια κυβέρνηση (Ανδρέου, 2018). Κατά την διάρκεια διαμόρφωσης του συγκεκριμένου σταδίου εντοπίζονται ορισμένες πολιτικές οι οποίες είτε χρειάζεται να δημιουργηθούν και να διαμορφωθούν με σκοπό να αντιμετωπίσουν ένα ζήτημα, είτε σε ήδη υπάρχουσες πολιτικές να αλλάξουν και να διαμορφωθούν εκ νέου καινούργιες προτάσεις. Η κυβέρνηση καλείται να αντιμετωπίσει τα προβλήματα που παρουσιάζονται στο παρόν αλλά και να προνοήσει για την αντιμετώπιση απρόβλεπτων γεγονότων καθώς επίσης και την διόρθωση παλαιότερων αποφάσεων που μπορεί να έρθουν στο προσκήνιο. Ένας ακόμη βασικός παράγοντας, για την διαμόρφωση της κυβερνητικής ατζέντας, είναι ο ετήσιος προϋπολογισμός του κράτους. Τέλος κατά την διάρκεια διαμόρφωσης της ατζέντας οι υπεύθυνοι οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τους την ταχύτατη εναλλαγή ενδιαφέροντος της κοινής γνώμης, γεγονός που αναφέρθηκε και παραπάνω στις θεωρίες λήψης αποφάσεων.

Εφόσον το πρώτο στάδιο ολοκληρωθεί και οι υπεύθυνοι έχουν στα χέρια τους την κυβερνητική ατζέντα, περνάνε στο δεύτερο στάδιο, την διαμόρφωση της πολιτικής. Στο στάδιο αυτό η κυβέρνηση αναπτύσσει το σύνολο των εργαλείων που μπορεί να χρησιμοποιήσει για την αντιμετώπιση του προβλήματος (Ανδρέου, 2018). Η διαδικασία αυτή πραγματοποιείται μέσω μιας λεπτομερούς επεξεργασίας και ανάλυσης των πιθανών προτάσεων πολιτικής. Ο Heywood στο βιβλίο του, αναφέρει

έναν αριθμό μικρότερων σταδίων που πραγματοποιούνται για την διαμόρφωση της πολιτικής (Heywood, 2014). Τα στάδια αυτά κατατάσσονται ως εξής: το πρώτο στάδιο περιλαμβάνει αποφάσεις που αφορούν μηχανισμούς ή διαδικασίες καθώς επίσης ποιοι πολιτικοί δρώντες είναι κατάλληλοι να αναλάβουν την συγκεκριμένη πολιτική.

Στο δεύτερο στάδιο, ο Heywood, αφήνει το περιθώριο επανερμηνείας του ζητήματος. Η διαδικασία αυτή πραγματοποιείται με σκοπό να εντοπιστούν διαφορετικές οπτικές για ένα ζήτημα ώστε να βρεθεί η καλύτερη πιθανή λύση. Τέλος το τρίτο στάδιο που παρουσιάζει ο Heywood για την διαμόρφωση της πολιτικής, αποτελεί ο καθορισμός των στόχων και των προτεραιοτήτων της πολιτικής. Οι στόχοι συχνά επηρεάζονται και σε κάποιες περιπτώσεις διαμορφώνονται από τα ΜΜΕ, τα πολιτικά κόμματα, τις ομάδες συμφερόντων και γενικότερα την κοινή γνώμη (Heywood, 2014).

Το τρίτο στάδιο στον κύκλο της δημόσιας πολιτικής αποτελεί η λήψη των αποφάσεων. Εφόσον στο προηγούμενο στάδιο έχει γίνει η ανάλυση και ο καθορισμός των εναλλακτικών ιδεών, σε αυτό το στάδιο οι υπεύθυνοι καλούνται να επιλέξουν την καλύτερη δυνατή επιλογή.

Μετά τον καθορισμό των προβλημάτων, την ανάλυση των εναλλακτικών λύσεων και την λήψη των αποφάσεων για την πολιτική, σειρά έχει το τέταρτο στάδιο που αποτελεί την εφαρμογή της πολιτικής. Στο στάδιο αυτό, αρχικά, τίθενται σε εφαρμογή οι αποφάσεις που έχουν ληφθεί, ενδεχομένως το στάδιο αυτό να θεωρείται δεδομένο, ωστόσο σύμφωνα με τον Hague και Harrop η μεγάλη πρόκληση μια δημόσιας πολιτικής είναι να εφαρμοστούν πραγματικά οι αποφάσεις και οι πρακτικές που έχουν ληφθεί θεωρητικά. Αυτό συμβαίνει λόγω της δυσκολίας που αντιμετωπίζουν οι υπεύθυνοι να μεταφέρουν την θεωρία των αποφάσεων στην πράξη και στην αποτελεσματικότητά τους (Hague & Harrop, 2011).

Το πέμπτο και τελευταίο στάδιο στον κύκλο της διαμόρφωσης της δημόσιας πολιτικής είναι το στάδιο της αξιολόγησης. Στο στάδιο αυτό πραγματοποιείται μια

αξιολόγηση των πεπραγμένων και των αποτελεσμάτων που αυτά παρήγαγαν. Μετά το τέλος της διαδικασίας αξιολόγησης οι υπεύθυνοι αποφασίζουν αν συγκεκριμένη πολιτική θα συνεχιστεί ή θα τερματιστεί καθώς επίσης αν θα διατηρηθεί ως έχει ή αν οι δρώντες επαναπροσδιορίζουν τους στόχους, τις εναλλακτικές λύσης ή την απόφαση της πολιτικής.

Εργαλεία δημόσιας πολιτικής

Αφότου αναλύσαμε τις θεωρίες λήψης αποφάσεων μιας δημόσιας πολιτικής καθώς επίσης τα στάδια στα οποία διαμορφώνεται και εφαρμόζεται η πολιτική, είναι εύλογο να αναφερθούμε και στα εργαλεία που χρησιμοποιεί η πολιτική για την διαμόρφωση και εφαρμογή της. Όπως αναφέρουν χαρακτηριστικά οι Hague και Harrop “η εξέταση των εργαλείων της πολιτικής αναδεικνύει την περιπλοκότητα των σύγχρονων συστημάτων διακυβέρνησης” (Hague & Harrop, 2011). Ο αριθμός των εργαλείων είναι αρκετά μεγάλος. Σύμφωνα με τον Hague και Harrop, τα εργαλεία μπορούν να διακριθούν σε τρεις κατηγορίες. Η πρώτη κατηγορία είναι τα μαστίγια ή κυρώσεις, της οποίας η βασική λειτουργία είναι ο έλεγχος και η επιβολή, σε αυτήν την κατηγορία ανήκει η νομοθεσία, το ρυθμιστικό πλαίσιο καθώς επίσης οι δημόσιες και ιδιωτικές υπηρεσίες. Η δεύτερη κατηγορία είναι τα καρότα ή αλλιώς επιβραβεύσεις τα οποία ως επί των πλείστον αποτελούν οικονομικά κίνητρα θετικού τύπου, φερ ειπὶν επιδοτήσεις και φοροαπαλλαγές. Τέλος, η τρίτη κατηγορία είναι τα κηρύγματα ή ενημέρωση, δηλαδή σε αυτήν την κατηγορία χρησιμοποιείται η πληροφόρηση και η πειθώ και η Κοινωνία των πολιτών, συνήθως χρησιμοποιείται από πολιτικές που στρέφουν το ενδιαφέρον τους προς τους πολίτες, για παράδειγμα δημόσιες εκστρατείες πληροφόρησης (Hague & Harrop, 2011). Γενικότερα, ωστόσο, υπάρχει ένα πλήθος εργαλείων πολιτικής, σε αυτά θα μπορούσαν να συμπεριληφθεί ειδικότερα οι νόμοι και οι κανονισμοί, οι προδιαγραφές των προϊόντων, των υπηρεσιών και των διαδικασιών, καθώς επίσης πρόστιμα, φυλάκιση ή ακόμα και στέρηση πολιτικών δικαιωμάτων, επιπλέον εργαλείο πολιτικής αποτελεί η παροχή υπηρεσιών και αγαθών. Επιπροσθέτως, μπορούν να δοθούν αδειοδοτήσεις, να δοθούν χρηματοδοτήσεις, δάνεια, εγγυήσεις για ορισμένες δραστηριότητες. Η επιβολή και η είσπραξη φόρων ανήκουν επίσης στα εργαλεία της πολιτικής.

Δρώντες Πολιτικής

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, για να αποτελέσει μια δημόσια πολιτική ένα πρόβλημα πρέπει πρώτα να εντοπιστεί και να συμπεριληφθεί στην κυβερνητική ατζέντα. Ισχυρή επιρροή στον καθορισμό της ατζέντας έχουν όχι μόνο οι παράγοντες που προαναφέρθηκαν αλλά και οι συλλογικοί δρώντες οι οποίοι μπορεί να εμπλέκονται είτε άμεσα είτε έμμεσα στην διαμόρφωση μιας δημόσιας πολιτικής (Ανδρέου, 2018). Η κυβέρνηση, το κοινοβούλιο, η δημόσια διοίκηση και η δικαστική εξουσία συμπεριλαμβάνονται κατ'αρχήν στους συλλογικούς δρώντες εξασκώντας τις τρεις εξουσίες που διαθέτουν στα χέρια τους, την νομοθετική, την εκτελεστική και την δικαστική. Δρώντες στην διαδικασία διαμόρφωσης μιας δημόσιας πολιτικής, ωστόσο είναι και οι υπερεθνική και διεθνείς οργανισμοί, καθώς συχνό είναι το φαινόμενο τα κράτη να έχουν παραχωρήσει αρμοδιότητες σε υπερεθνικούς οργανισμούς, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της. Ισχυρή επιρροή ασκούν και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ), οι οποίες μέσω της προάσπισης των δικαιωμάτων και την προστασία των πληθυσμιακών ομάδων που εκπροσωπούν μπορούν να συμβάλλουν στην διαμόρφωση ή μεταβολή μιας δημόσιας πολιτικής, καθώς επίσης λόγω της εξειδικευμένης τεχνογνωσίας και εμπειρίας που διαθέτουν για ένα ζήτημα μπορούν να αποκτήσουν συμβουλευτικό ρόλο στους αρμόδιους διαμόρφωσης της πολιτικής (Ανδρέου, 2018). Σε εθνικό επίπεδο οι ομάδες συμφερόντων, τα πολιτικά κόμματα, οι ερευνητικοί οργανισμοί και οι δεξαμενές σκέψης καθώς και τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσής, συμβάλλουν με την σειρά τους σημαντικά στην διαμόρφωση της κυβερνητικής ατζέντας καθώς οι ομάδες συμφερόντων και τα πολιτικά κόμματα προάγουν τα συμφέροντα των ομάδων που αντιπροσωπεύουν. Οι ερευνητικοί οργανισμοί και οι δεξαμενές σκέψης έχουν την δυνατότητα μέσω των ερευνών που πραγματοποιούν να διατυπώσουν προτάσεις πολιτικής και τέλος τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσής επηρεάζουν την κοινή γνώμη. Τέλος ένας ακόμα πολύ σημαντικός δρώντας για την διαμόρφωση της δημόσιας ατζέντας είναι ο πολίτης, η συμμετοχή του για παράδειγμα σε κοινωνικές κινητοποιήσεις ή σε δημοσκοπήσεις μπορεί να ασκήσει μεγάλη επιρροή στην διαμόρφωση μιας δημόσιας πολιτικής.

Ηχηρό παράδειγμα των θεωριών που παρατέθηκαν παραπάνω είναι η πολιτική για την μετανάστευση στην Ελλάδα. Η χώρα μέχρι την δεκαετία του 1990 δεν είχε συγκεκριμένη πολιτική για την μετανάστευση καθώς η Ελλάδα ήταν ένα ομοιογενές κράτος. Στο ελληνικό κράτος υπήρχε απουσία αλλοδαπών κατα κύριο λόγο εξαιτίας της οικονομικής κατάστασης της χώρας, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει δημόσιο ενδιαφέρον για το συγκεκριμένο ζήτημα (Παπαγεωργίου, 2013). Μετά το 1991 η κατάσταση αλλάζει ριζικά και αρχίζει το ζήτημα της μετανάστευσης να γίνεται σταδιακά πιο έντονο προκαλώντας την ανάγκη για την λήψη ορισμένων διευθετήσεων. Μάλιστα μέχρι το 2001 η αρμοδιότητα για την μετανάστευση υπαγόταν στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και πιο συγκεκριμένα της Αστυνομίας, μετά το 2001 η Υπηρεσία της Αστυνομίας διέθετε την αρμοδιότητα του ασύλου μόνο και οι υπόλοιπες αρμοδιότητες της μετανάστευσης μεταφέρθηκαν στον Υπουργείο Εσωτερικών. Συμπερασματικά γίνεται φανερό πως η μεταναστευτική πολιτική δεν αποτελούσε ανέκαθεν δημόσια πολιτική αλλά πήρε διαστάσεις δημόσιας πολιτικής όταν αναγνωρίστηκε σαν ζήτημα. Η διαμόρφωση της από την αρχή μέχρι σήμερα σαφώς έχει μεταβληθεί πολλές φορές και έχει αναδιαμορφωθεί με βάση τα χαρακτηριστικά της εκάστοτε κατάστασης. Δρώντες στην διαμόρφωση της συγκεκριμένης πολιτικής έχουν υπάρξει εκτός από εγχώριοι και εξωτερικοί δρώντες, αντλώντας βασική επιρροή από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Θεωρίες Διεθνών Σχέσεων

Με σκοπό την σφαιρική κατανόηση του ζητήματος της Μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα κατα τα έτη 2010 μέχρι 2020, είναι εύλογο να παραθέσουμε αρχικά το πλαίσιο των βασικών θεωρητικών παραδοχών που επηρεάζουν και διαμορφώνουν μία δημόσια πολιτική γενικότερα, και ειδικότερα την μεταναστευτική πολιτική. Παραπάνω έγινε αναφορά στις θεωρίες τις οποίες μπορεί να επιλέξουν και να υιοθετήσουν οι δρώντες πολιτικής με σκοπό την επίλυση ενός προβλήματος μέσω της δημιουργίας μιας δημόσιας πολιτικής. Η διεύρυνση της θεωρητικής βάσης από την εθνική επικράτεια σε διεθνές επίπεδο έχει σκοπό την σφαιρική κατανόηση της μεταναστευτικής πολιτικής, όπως εκείνη διαμορφώθηκε με βάση τις εγχώριες, διεθνείς και ευρωπαϊκές θεωρητικές βάσεις. Μια βασική θεωρία των Διεθνών Σχέσεων, η οποία εξηγεί και πολλές πτυχές της οργάνωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ονομάζεται Φιλελεύθερος Διακυβερνητισμός.

Ο Φιλελεύθερος Διακυβερνητισμός (LI) αποτελεί μια σημαντική αναθεώρηση του παραδοσιακού Διακυβερνητισμού, η “φιλελεύθερη” εκδοχή αυτής της προσέγγισης αναπτύχθηκε από τον Andrew Moravcsik. Ο Φιλελεύθερος Διακυβερνητισμός είναι μια από τις βασικές θεωρίες στη μελέτη της περιφερειακής ολοκλήρωσης (Wiener και Borzel και Risse, 2019). Πρόκειται για μια εφαρμογή του «ορθολογικού θεσμισμού», μιας γενικής προσέγγισης που χρησιμοποιείται για τη μελέτη της διακρατικής συνεργασίας στην παγκόσμια πολιτική (Moravcsik και Schimmelfennig, 1995). Αρχικά, το θεωρητικό πλαίσιο του Φιλελεύθερου Διακυβερνητισμού, βασίζεται σε δύο παραδοχές της διεθνούς πολιτικής, η πρώτη παραδοχή είναι πως τα κράτη είναι οι κύριοι δρώντες σε παγκόσμιο επίπεδο. Τα κράτη για να επιτύχουν τους στόχους τους πρέπει αρχικά να διαμορφώσουν τις εθνικές προτιμήσεις τους. Σύμφωνα με την θεωρία του Φιλελεύθερου Διακυβερνητισμού οι εθνικές προτιμήσεις για ένα συγκεκριμένο ζήτημα διαμορφώνονται με γνώμονα την κοινωνική αλληλεξάρτηση, που αφορά το συγκεκριμένο ζήτημα, καθώς επίσης και τα εγχώρια θεσμικά όργανα

(Anderson, 2014). Η επίτευξη των στόχων ενός κράτους δεν επιτυγχάνεται μέσω μιας κεντρικής αρχής που επιβάλλει πολιτικές αποφάσεις, αλλά κατα κύριο λόγο μέσω διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων. Το γεγονός αυτό γίνεται αντιληπτό, μέσω της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία όπως έχει αναφέρει ο Moravcsik “θεωρείται καλύτερα ως ένα διεθνές καθεστώς συντονισμού πολιτικής” (Moravcsik & Schimmelfennig). Κατά την διαδικασία διαπραγματεύσεων, η θεωρία του Φιλελεύθερου Διακυβερνητισμού, αντιμετωπίζει το κράτος ως εννιαίο, παρά τους πολλούς διαφορετικούς δρώντες στο εσωτερικό του κράτους, σύμφωνα με τον Moravcsik δηλαδή “οι στόχοι των κρατών για την εξωτερική πολιτική διαμορφώνονται ανάλογα με τις επιδιώξεις των εγχώριων ομάδων πίεσης, οι οποίες διαμορφώνονται μέσω πολιτικών θεσμών (Moravcsik & Schimmelfennig). Οι θεμελιώδεις στόχοι των κρατών - ή "πολιτικές προτιμήσεις" - δεν είναι ούτε σταθεροί ούτε ομοιόμορφοι: διαφέρουν μεταξύ των κρατών και εντός της ίδιας πολιτείας με την πάροδο του χρόνου και ζητήματα ανάλογα με την κοινωνική αλληλεξάρτηση και τους εσωτερικούς θεσμούς (Moravcsik, 1995). Οι πολιτικές προτιμήσεις, λοιπόν, διαφέρουν μεταξύ των κρατών αλλά και μεταβάλλονται με τον χρόνο.

Η δεύτερη παραδοχή του Φιλελεύθερου Διακυβερνητισμού, όπως αναφέρει χαρακτηριστικά ο Andrew Moravcsik και ο Frank Schimmelfennig, είναι ότι τα κράτη είναι λογικά (Wiener και Borzel και Risse , 2019). Οι δρώντες αξιολογούν τις εναλλακτικές και επιλέγουν την βέλτιστη για να εφαρμοστεί σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Η συμφωνία, λοιπόν, για συνεργασία, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, ή ακόμα και για την ίδρυση διεθνών θεσμών αναδεικνύεται ως αποτέλεσμα των αλληλοεξαρτώμενων ορθολογικών επιλογών που έχουν ληφθεί από τα κράτη κατά την διάρκεια διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων. Οι κρατικές αποφάσεις που αφορούν την διεθνή συνεργασία μπορούν να κατανοηθούν μέσα σε ένα πλαίσιο τριών σταδίων. Στο πρώτο στάδιο τα κράτη καθορίζουν τις προτιμήσεις τους, διαμορφώνονται, δηλαδή, οι θεμελιώδεις στόχοι των κρατών καθώς και οι στρατηγικές που θα χρησιμοποιήσουν για την επίτευξη τους. Σύμφωνα με τον Andrew Moravcsik και τον Frank Schimmelfennig κάθε στάδιο υιοθετεί και μια

συγκεκριμένη θεωρία, στο πρώτο στάδιο εφαρμόζεται η “φιλελεύθερη” ή αλλιώς κοινωνική θεωρία. Οι προτιμήσεις των κρατών, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, διαμορφώνονται και μεταβάλλονται ανάλογα με το ζήτημα, το κράτος, την χρονική περίοδο, την κοινωνική αλληλεξάρτηση καθώς και τα τοπικά ιδρύματα που υπάρχουν για το εκάστοτε ζήτημα αυτό. Στο στάδιο αυτό, γίνεται αντιληπτό πως η διαδικασία για την ορθή επιλογή προτιμήσεων διαμορφώνεται διαφορετικά για κάθε επιμέρους ζήτημα. Για παράδειγμα τα οικονομικά ζητήματα βρίσκονται πάντα σε προτεραιότητα και συνήθως αποτελούν ένα πολυσύνθετο ζήτημα, ωστόσο ακόμα ζητήματα που αφορούν το περιβάλλον ή την μεταναστευτική πολιτική εμφανίζουν σημαντικές ρυθμιστικές ανησυχίες εξίσου (Wiener και Borzel και Risse , 2019).

Στο δεύτερο στάδιο πραγματοποιούνται διαπραγματεύσεις και συμφωνίες. Εφόσον τα κράτη διαμορφώσουν τις εθνικές προτιμήσεις, οδηγούνται στο δεύτερο στάδιο, στο οποίο λαμβάνουν χώρα διαπραγματεύσεις μεταξύ των κρατών. Το στάδιο αυτό είναι απαραίτητο, καθώς οι εθνικές προτιμήσεις των κρατών σπάνια συγκλίνουν ακριβώς, επομένως οι διαπραγματεύσεις μεταξύ των κρατών κρίνονται απαραίτητες. Ο Φιλελεύθερος Διακυβερνητισμός αναπτύσσει μια διαπραγματευτική θεωρία διεθνούς συνεργασίας. Με κύριο σκοπό το αμοιβαίο όφελος, τα κράτη καλούνται να συνεργαστούν και να πάρουν από κοινού αποφάσεις έχοντας πρώτα βάλει σε προτεραιότητα τα κοινά οφέλη. Συχνό είναι όμως το φαινόμενο τα κοινά οφέλη να έρχονται σε σύγκρουση με τα κρατικά οφέλη, γεγονός που καθιστά ανεπιτυχείς τις διαπραγματεύσεις. Το τρίτο και τελευταίο στάδιο της ορθολογικής αυτής παραδοχής είναι η δημιουργία θεσμών για την διασφάλιση των αποτελεσμάτων των δυο προηγούμενων σταδίων. Όταν οι διαπραγματεύσεις ευδοκιμούν και τα κράτη είναι πρόθυμα να συνάψουν συμφωνία μεταξύ τους, τότε περνούν στο τρίτο στάδιο. Η δημιουργία διεθνών θεσμών έχει ως στόχο την αντιμετώπιση απρόβλεπτων συνεπειών που μπορεί να εμφανιστούν αφού τα κράτη ολοκληρώσουν μια συμφωνία. Οι οργανισμοί αυτοί διευκολύνουν, ακόμα, την διαδικασία διαπραγματεύσεων κατά την διάρκεια της εφαρμογής και επιβολής της. Όπως στην περίπτωση της διαμόρφωσης των προτιμήσεων έτσι και στην περίπτωση των θεσμικών οργάνων, η λειτουργία τους διαμορφώνεται σύμφωνα με

το εκάστοτε ζήτημα, για παράδειγμα ορισμένα ζητήματα απαιτούν μεγαλύτερη εποπτεία και παρέμβαση από τα θεσμικά όργανα.

Η περίπτωση της μεταναστευτικής πολιτικής επιβεβαιώνει την παραπάνω θεωρία του Φιλελεύθερου Διακυβερνητισμού μέσω της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της. Συγκεκριμένα η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική δεν είναι πλήρως δεσμευτική προς τα κράτη μέλη της. Η διαμόρφωση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής είναι αποτέλεσμα των εθνικών προτιμήσεων και των διαπραγματεύσεων μεταξύ των κρατών-μελών της.

Ευρωπαϊκή Ένωση

Για την ανάλυση της Ελληνικής Μεταναστευτικής Πολιτικής είναι απαραίτητο να ανατρέξουμε και στην ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική καθώς έχει ασκήσει μεγάλη επιρροή στην εγχώρια διαμόρφωση της πολιτικής ως ένα από τα κράτη μέλη της ΕΕ.

Η ιστορία της σημερινής Ευρωπαϊκής Ένωσης ξεκίνησε από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), την πρώτη από τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Η πρώτη αυτή κοινότητα διέθετε σημαντικά υπερεθνικά χαρακτηριστικά και βασικός στόχος της δημιουργίας της αποτελούσε η δημιουργία μιας ζώνης ελευθέρων συναλλαγών, αλλά και η δόμηση θεμελίων μιας κοινής αγοράς για τις βασικές πρώτες ύλες που χρειαζόταν κάθε βιομηχανοποιημένη κοινωνία, δηλαδή τον άνθρακα, το κοκ, τα μεταλλεύματα σιδήρου, το χάλυβα και τα θραύσματα μετάλλων. Η ίδρυση της εδραιώθηκε μετά την υπογραφή της Συνθήκης των Παρισίων, τον Απρίλιο του 1951, μεταξύ της Γαλλίας, της Δυτικής Γερμανίας, της Ιταλίας, του Βελγίου, του Λουξεμβούργου και των Κάτω Χωρών. Την ίδια χρονιά, λόγω της ανησυχίας που προκαλούσαν τα διεθνή γεγονότα, ο Ψυχρός Πόλεμος και ο Πόλεμος της Κορέας, τα κράτη που συμμετείχαν στη ΕΚΑΧ συμφώνησαν να δημιουργήσουν μια Ευρωπαϊκή Αμυντική Κοινότητα (ΕΑΚ). Λίγα χρόνια αργότερα υπογράφηκαν δυο ακόμα σημαντικές Συνθήκες μεταξύ των έξι κρατών. Οι Συνθήκες αυτές είναι γνωστές ως οι Συνθήκες της Ρώμης και υπογράφηκαν τον Μαρτίου του 1957, η πρώτη συνθήκη ονομάστηκε Συνθήκη ΕΟΚ (Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα) και η δεύτερη Συνθήκη ΕΚΑΕ ή Ευρατόμ (Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας). Αποτέλεσμα της πρώτης συνθήκης ήταν η δημιουργία μιας κοινής αγοράς και η ανάπτυξη οικονομικών δραστηριοτήτων στην κοινότητα, καθώς επίσης η συνεχής και ισορροπημένη επέκταση της οικονομίας, η αυξημένη σταθερότητα και η βελτίωση του βιοτικού επιπέδου (Nugent, 2010, σελ.65). Η δεύτερη συνθήκη αναφερόταν σε τομείς δραστηριότητας για την προώθηση της έρευνας και την διάδοση των πληροφοριών,

την κοινή πυρηνική αγορά καθώς και την υγεία και την ασφάλεια. Στις δυο αυτές συνθήκες δημιουργήθηκαν και μια σειρά από θεσμικά όργανα τα οποία συναντάμε μέχρι και σήμερα. Το πρώτο όργανο ονομάστηκε Επιτροπή, η οποία διέθετε την κύρια νομοθετική πρωτοβουλία, ορισμένες εξουσίες λήψης αποφάσεων και ορισμένες αρμοδιότητες σχετικές με την εφαρμογή των πολιτικών, σημαντικό ωστόσο χαρακτηριστικό της Επιτροπής είναι πως δεν είχε την δυνατότητα επιβολής αποφάσεων στα κράτη-μέλη (Nugent, 2010, σελ.66). Το δεύτερο όργανο αποτελεί το Συμβούλιο των Υπουργών το οποίο ήταν το κύριο όργανο λήψης αποφάσεων. Η Συνέλευση, το τρίτο όργανο, είχε κυρίως εποπτικές και συμβουλευτικές εξουσίες , και τέλος το Δικαστήριο είχε την ευθύνη να εξασφαλίζει “την τήρηση του δικαίου κατα την ερμηνεία και την εφαρμογή της παρούσης Συνθήκης” (Nugent, 2010, σελ.67). Οι συνθήκες που αναφέρθηκαν παραπάνω έθεσαν τα θεμέλια για τις επόμενες συνθήκες. Η πρώτη εξ αυτών ήταν η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) η οποία τέθηκε σε ισχύ το 1987, και οι σημαντικότερες διατάξεις αφορούσαν την επέκταση του πεδίου δράσης των πολιτικών της Κοινότητας καθώς και διατάξεις για την τροποποίηση ορισμένων πτυχών της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της κοινότητας. Ακόμα ενισχύθηκε η ικανότητα του Συμβουλίου των Υπουργών να λαμβάνει αποφάσεις με ειδική πλειοψηφία. Ένα επιπλέον μέλημα της ΕΕΠ ήταν η αντιμετώπιση του λεγόμενου “δημοκρατικού ελλείμματος” μέσω της ενίσχυσης της επιρροής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Nugent, 2010, σελ.69). Σημαντικός σταθμός στην διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ήταν η συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία υπογράφηκε το 1992 και τέθηκε σε ισχύ τον Νοέμβριο του 1993. Με την συνθήκη αυτή, αρχικά, δημιουργήθηκε η Ευρωπαϊκή Ένωση, ένας νέος οργανισμός που αποτελούταν από τρεις πυλώνες, την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) και τέλος την Συνεργασία στους Τομείς της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ). Ακόμα στην Συνθήκη του Μάαστριχτ προωθήθηκε η πολιτική και θεσμική εμβάθυνση πρώτον μέσω της θέσπισης μιας διαδικασίας για την μετάβαση στη ΟΝΕ και στο εννιαίο νόμισμα και δεύτερον μέσω της δημιουργίας μιας νέας νομοθετικής διαδικασίας, στην οποία για πρώτη φορά αναγνωρίστηκε το δικαίωμα άσκησης

βέτο στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για συγκεκριμένες νομοθετικές προτάσεις. Ακολούθησαν τρεις ακόμα συνθήκες, η Συνθήκη του Άμστερνταμ, η Συνθήκη της Νίκαιας και η Συνθήκη της Λισαβόνα. Στη Συνθήκη του Άμστερνταμ πραγματοποιήθηκαν μικρές αλλαγές στον τομέα ΔΕΥ, στον οποίο ενισχύθηκε η ικανότητα λήψης αποφάσεων καθώς και ορισμένες θεσμικές αλλαγές επεκτείνοντας την διαδικασία συναπόφασης σε περισσότερους τομείς πολιτικής. Στην Συνθήκη της Νίκαιας επήλθαν αλλαγές στη σύνθεση των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στην στάθμιση των ψήφων και στις διαδικασίες ψηφοφορίας, οι αλλαγές αυτές πραγματοποιήθηκαν κυρίως λόγω των ενταξιακών διαπραγματεύσεων για νέα μέλη στην ένωση και την απορρόφηση τους. Η Συνθήκη της Λισαβόνας προώθησε την ανάπτυξη των πολιτικών και την θεσμική ολοκλήρωση (Nugent, 2010, σελ.70). Η μεταβολές και η εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν περιορίστηκαν στις πολιτικές και θεσμικές εξελίξεις των Συνθηκών αλλά και στην διεύρυνση των κρατών-μελών της. Με την δημιουργία της ΕΚΑΧ ξεκίνησαν 6 ιδρυτικά μέλη και σήμερα η Ευρωπαϊκή Ένωση μετράει 27 κράτη-μέλη.

Σύμφωνα με τον Simon Hix, υπάρχουν πέντε βασικοί τύποι πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρώτον είναι οι ρυθμιστικές πολιτικές, πιο συγκεκριμένα οι κανόνες για την ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών, υπηρεσιών, κεφαλαίων και προσώπων στην ενιαία αγορά. Στις ρυθμιστικές πολιτικές ακόμα επιτυγχάνεται η εναρμόνιση των εθνικών προτύπων παραγωγής, που αφορούν για παράδειγμα περιβαλλοντικές ή κοινωνικές πολιτικές. Δεύτερος τύπος είναι οι πολιτικές δαπανών, οι οποίες διανέμουν τους πόρους με βάση τον προϋπολογισμό της ΕΕ και περιλαμβάνουν την Κοινή Γεωργική Πολιτική (ΚΓΠ), τις πολιτικές κοινωνικοοικονομικής και περιφερειακής συνοχής καθώς και τις πολιτικές έρευνας και ανάπτυξης. Οι Μακροοικονομικές πολιτικές, αποτελούν τον τρίτο τύπο, οι οποίες εφαρμόζονται στην Ευρωπαϊκή Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ). Τέταρτον, οι Εσωτερικές Πολιτικές περιλαμβάνουν κανόνες για την επέκταση και προστασία των οικονομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών της ΕΕ. Στις εσωτερικές πολιτικές περιλαμβάνονται, ακόμα, οι πολιτικές μετανάστευσης και

ασύλου, η αστυνομική και δικαστική συνεργασία και τέλος οι διατάξεις για την “ιθαγένεια στην ΕΕ”. Ο πέμπτος και τελευταίος τύπος πολιτικής της ΕΕ είναι οι Εξωτερικές πολιτικές, οι οποίες επιδιώκουν την εξασφάλιση των κοινών πολιτικών των μελών της ΕΕ που αφορούν τις εμπορικές πολιτικές, τις εξωτερικές οικονομικές σχέσεις, την ΚΕΠΠΑ και την Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΠΑΑ) . Οι αποφάσεις για τις πολιτικές που αναφέρθηκαν παραπάνω μπορεί να λαμβάνονται είτε αποκλειστικά από την ΕΕ, είτε αποκλειστικά από τις εθνικές κυβερνήσεις, άλλοτε πάλι οι αποφάσεις λαμβάνονται από κοινού μεταξύ ευρωπαϊκού και εθνικού επιπέδου. Η περίπτωση της μεταναστευτικής πολιτικής ανήκει στην τελευταία εκδοχή, δηλαδή η πρωταρχική αρμοδιότητα της συγκεκριμένης πολιτικής ανήκει στην εκάστοτε εθνική κυβέρνηση, ωστόσο οι πολιτικές των κρατών-μελών πρέπει να συντονίζονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο (Hix και Hoyland, 2011, σελ.3).

Η πολιτική της ΕΕ έχει διαμορφωθεί με βάση δυο θεωρητικά πλαίσια, το πρώτο είναι ο Φιλελεύθερος Διακυβερνητισμός, κατα τον οποίο αναφέρεται πως η ΕΕ κυριαρχείται από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών. Τα κράτη-μέλη, σύμφωνα με την θεωρία, διαμορφώνουν συγκεκριμένες προτιμήσεις σχετικά με τους στόχους που θέλουν να επιτύχουν σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στο πλαίσιο προώθησης των εθνικών συμφερόντων, τα κράτη μεταβιβάζουν ορισμένες αρμοδιότητες στα τρία θεσμικά όργανα της ΕΕ, την Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το ΔΕΚ. Σύμφωνα με την θεωρία του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού, οι κυβερνήσεις επίσης σκόπιμα έχουν επιδιώξει την ανάπτυξη του Συντάγματος της ΕΕ, ωστόσο αν το ΔΕΚ λάβει μέτρα αντίθετα προς κάποιο εθνικό συμφέρον, τότε η εκάστοτε κυβέρνηση έχει την δυνατότητα να αγνοήσει την συγκεκριμένη απόφαση. Στόχος των δικαστηρίων είναι να λαμβάνουν αποφάσεις με γνώμονα το συμφέρον των κρατών μελών, επομένως δεν είναι συχνό το φαινόμενο να υπάρχουν διαμάχες μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων και του ΔΕΚ.

Το δεύτερο θεωρητικό πλαίσιο είναι η υπερεθνική πολιτική προσέγγιση (supranational politics). Η προσέγγιση αυτή αντιτίθεται με την θεώρηση του Φιλελευθρου διακυβερνητισμού καθώς υποστηρίζει πως τα θεσμικά όργανα της ΕΕ δεν εξυπηρετούν ουσιαστικά τις κυβερνήσεις όλων των κρατών μελών αλλά διαθέτουν δικά τους θεσμικά συμφέροντα, προτιμήσεις πολιτικής, πόρους και εξουσίες. Δεύτερον, σύμφωνα με την υπερεθνική προσέγγιση, οι ομάδες συμφεροντων ασκούν σημαντική επιρροή στην διαμόρφωση της ατζέντας πολιτική της ΕΕ, υπερβαίνοντας τις εθνικές προτιμήσεις (Hix και Hoyland, 2011). Μάλιστα, σύμφωνα με τον Simon Hix “η υπερεθνική πολιτική προσέγγιση προβλέπει ότι μια σειρά παραγόντων παράγει ακούσιες συνέπειες από την ανάθεση εξουσιών στα θεσμικά όργανα της ΕΕ ή από την υιοθέτηση νέων πολιτικών σε ευρωπαϊκό επίπεδο” (Hix και Hoyland, 2011, σελ.18).

Μεταναστευτική Πολιτική

Ορισμοί

Για την διείσδυση στην μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ειδικότερα της Ελλάδας, είναι απαραίτητο να τεθεί αρχικά ένα εννοιολογικό πλαίσιο για την μεταναστευτική πολιτική, παραθέτοντας ορισμούς και διασαφηνίζοντας τις διαφορές μεταξύ όρων που συχνά συναντάμε. Οι όροι, λοιπόν, που σχετίζονται με την μετανάστευση και χρησιμοποιούνται για την ανάλυση της Ευρωπαϊκής αλλά και Ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής ακολουθούν διεθνή πρότυπα. Μάλιστα, η σωστή χρήση των όρων που αφορούν την μεταναστευτική πολιτική ωφελεί όχι μόνο στην αντικειμενική προσέγγιση του φαινομένου αλλά και την καλύτερη εφαρμογή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων προς τους μετανάστες. Παρακάτω παρατίθενται σημαντικοί και χρήσιμοι ορισμοί, που συναντάμε κατά την διερεύνηση τόσο της Ευρωπαϊκής όσο και της Ελληνικής Μεταναστευτικής Πολιτικής, όπως αυτοί ακριβώς παρατίθενται στο Γλωσσάριο για την Μετανάστευση που έχει εκδόσει ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης.

Αρχικά η μετανάστευση είναι η διαδικασία της μετακίνησης είτε διαμέσου των διεθνών συνόρων, είτε εντός ενός Κράτους. Πρόκειται για την μετακίνηση πληθυσμού, περικλείοντας κάθε είδος μετακίνησης ανθρώπων. Αφορά την μετανάστευση προσφύγων, εκτοπισμένων προσώπων και οικονομικών μεταναστών. Υπάρχουν διάφορα είδη μετανάστευσης, όπως για παράδειγμα η εσωτερική και η εξωτερική μετανάστευση. Η εξωτερική μετανάστευση είναι η αναχώρηση ή η έξοδος από ένα Κράτος με σκοπό την εγκατάσταση σε ένα άλλο. Σύμφωνα με τα πρότυπα των διεθνών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ορίζεται ότι όλα τα άτομα θα πρέπει να είναι ελεύθερα να φύγουν από οποιαδήποτε χώρα, ακόμα και τη δική τους, και μόνο σε ορισμένες περιπτώσεις μπορούν τα Κράτη να επιβάλλουν περιορισμούς στο δικαίωμα του κάθε ενός να απομακρυνθεί από την επικράτεια του Κράτους αυτού. Ενώ η εσωτερική μετανάστευση αφορά την μετακίνηση των ανθρώπων από μια περιοχή μιας χώρας σε μια άλλη με σκοπό τη δημιουργία μιας νέας κατοικίας. Αυτή η μετανάστευση μπορεί να έχει προσωρινό ή μόνιμο

χαρακτήρα. Οι εγχώριοι μετανάστες μετακινούνται αλλά παραμένουν εντός της χώρας καταγωγής τους. Ακόμα υπάρχει η νόμιμη και η λαθραία μετανάστευση, νόμιμη μετανάστευση ορίζεται η μετανάστευση, που λαμβάνει χώρα μέσω αναγνωρισμένης και νόμιμης οδού, ενώ αντίθετα με τον όρο λαθραία μετανάστευση περιγράφεται η παραβίαση των προϋποθέσεων για νόμιμη μετανάστευση. Παρατηρείται όταν ένας αλλοδαπός παραβιάζει τους νόμους εισόδου σε μια χώρα, ή έχοντας ήδη εισέλθει στη χώρα παραμένει παράνομα, παραβιάζοντας τους νόμους για την μετανάστευση. Άμεση σχέση με την νόμιμη μετανάστευση έχει ο όρος “επικουρούμενη μετανάστευση” στην οποία η μετακίνηση μεταναστών που πραγματοποιείται με τη βοήθεια της κυβέρνησης, των κυβερνήσεων ή ενός διεθνούς οργανισμού. Αντίστοιχα η λαθραία μετανάστευση είναι πανομότυπη με την “μετανάστευση με παράνομη είσοδο” κατά την οποία η μετακίνηση, η οποία λαμβάνει χώρα πέρα από τους κανόνες των χωρών αποστολής, διέλευσης και υποδοχής. Δεν υπάρχει ένας καθαρά και οικουμενικά αποδεκτός προσδιορισμός του συγκεκριμένου όρου. Από την οπτική των χωρών προορισμού αναφέρεται στην παράνομη είσοδο, παραμονή ή εργασία στη χώρα, εννοώντας ότι ο μετανάστης δεν έχει την απαραίτητη θεώρηση εισόδου ή τα αναγκαία έγγραφα για να εισέλθει, να μείνει ή να εργαστεί σε μια χώρα. Από την οπτική των χωρών αποστολής η «παράνομη» έγκειται στις περιπτώσεις όπου ένα άτομο περνά τα διεθνή σύνορα, δίχως ισχύον διαβατήριο ή ταξιδιωτικά έγγραφα ή δεν πληρεί τις διοικητικές προϋποθέσεις για να αναχωρήσει από τη χώρα. Ωστόσο, υπάρχει η τάση να περιορίζεται η χρήση του όρου «illegal migration» - «παράνομη μετανάστευση» στις περιπτώσεις των λαθρομεταναστών και των ατόμων παράνομης διακίνησης και εμπορίας. Δυο ακόμα τύποι μετανάστευσης αφορούν την αιτία της μετανάστευσης, ο πρώτος είναι η αναγκαστική μετανάστευση, στην πραγματικότητα αποτελεί έναν γενικό όρο ο οποίος χρησιμοποιείται για να περιγράψει μια «εξαναγκαστική» μεταναστευτική κίνηση. Διακρίνεται από το στοιχείο του φόβου για τη ζωή και την επιβίωση του ατόμου, που μετακινείται «εξαναγκαστικά», (π.χ. αφορά τόσο μετακινήσεις προσφύγων και εσωτερικά εκτοπισμένων προσώπων, όσο και μετακινήσεις ανθρώπων εξαιτίας φυσικών, περιβαλλοντικών, χημικών ή πυρηνικών

καταστροφών, λιμών ή υλοποίησης αναπτυξιακών προγραμμάτων). Ο δεύτερος τύπος είναι η μετανάστευση για λόγους εργασίας, η μετακίνηση, δηλαδή, των προσώπων, από το Κράτος καταγωγής τους σε κάποιο άλλο Κράτος, για εργασία. Η μετανάστευση για εργασία διευθύνεται, στα περισσότερα κράτη, από τους μεταναστευτικούς τους νόμους. Επιπρόσθετα, κάποια Κράτη παίζουν σημαντικό ρόλο στις διαδικασίες κανονισμού της εξωτερικής μετανάστευσης για εργασία και αναζητούν ευκαιρίες για απασχόληση, προς όφελος των πολιτών τους στο εξωτερικό.

Όσον αφορά τα άτομα που οδηγούνται σε οποιαδήποτε μορφής μετανάστευσης, ονομάζονται μετανάστες, ωστόσο, σε διεθνές επίπεδο, δεν υπάρχει ένας οικουμενικά αποδεκτός προσδιορισμός της έννοιας του «μετανάστη». Ο όρος συνήθως γίνεται κατανοητός, προκειμένου να καλύψει τις περιπτώσεις όπου η απόφαση για μετανάστευση λαμβάνεται ελεύθερα από το άτομο, δίχως την μεσολάβηση εξωγενών παραγόντων. Συνεπώς, αυτός ο όρος αναφέρεται στα άτομα και τα μέλη της οικογένειας που μετακινούνται σε μια άλλη χώρα ή περιοχή για να αναζητήσουν καλύτερες υλικές και κοινωνικές συνθήκες καθώς και για να βελτιώσουν το προσδόκιμο των ίδιων και των μελών των οικογενειών τους.

Αντίθετα το άτομο εκείνο που εξαιτίας «δικαιολογημένου φόβου διώξεως λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων βρίσκεται εκτός της χώρας, της οποίας έχει την υπηκοότητα και δε δύναται ή, λόγω του φόβου αυτού, δεν επιθυμεί να απολαύει της προστασίας της χώρας αυτής» ονομάζεται “αναγνωρισμένος πρόσφυγας” και σύμφωνα με το γλωσσάρι του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης, γενικότερα πρόσφυγας, ορίζεται το άτομο, το οποίο δικαιούται την προστασία των Ηνωμένων Εθνών - Ύπατη Αρμοστεία -, καθώς πληρεί τις προϋποθέσεις του ψηφίσματος της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, ανεξάρτητα από το αν ή δεν βρίσκεται σε μια χώρα που είναι μέλος της Σύμβασης ή του Πρωτοκόλλου περί του Καθεστώτος του Πρόσφυγα, 1951 και 1967 αντίστοιχα, ή από το αν ή δεν έχει αναγνωριστεί ως πρόσφυγας, από τη χώρα φιλοξενίας του.

Επιπροσθέτως, μερικοί ακόμα ορισμοί που αφορούν την μεταναστευτική πολιτική και είναι χρήσιμοι για την κατανόηση της Ελληνικής και Ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής αφορά το “μεταναστευτικό καθεστώς”, το οποίο αποτελεί το καθεστώς που βρίσκεται ένας αλλοδαπός, σε μια χώρα φιλοξενίας που ορίζεται από το μεταναστευτικό νόμο του Κράτους υποδοχής. Ακόμα σημαντικό ρόλο στις εγχώριες πολιτικές μετανάστευσης διαδραματίζει το Διεθνές μεταναστευτικό δίκαιο το οποίο παρέχει οδηγίες για την εφαρμογή και διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτικής. Ένα ακόμα αξιοσημείωτο ζήτημα που αντιμετωπίζουν οι δρώντες της μεταναστευτικής πολιτικής είναι η διαδικασία ασύλου. Αρχικά το “εδαφικό άσυλο” ορίζεται ως η προστασία που παρέχει ένα Κράτος σε αλλοδαπό στο έδαφος του και το οποίο αντιτίθεται στις δράσεις του Κράτους προέλευσης των προσώπων αυτών. Ηγείται της απόλαυσης συγκεκριμένων διεθνώς αναγνωρισμένων δικαιωμάτων.

Δικαίωμα ασύλου, είναι το δικαίωμα ενός ανθρώπου να ζητά άσυλο από ένα κράτος και αντίστοιχα το δικαίωμα ενός κράτους να χορηγεί άσυλο στην επικράτεια του σε οποιοδήποτε πρόσωπο, ανάλογα με την κρίση του. Τέλος ως “αιτούντες άσυλο” ονομάζονται τα άτομα που αναζητούν να επιτραπεί η είσοδό τους σε μια χώρα, ως πρόσφυγες, και βρίσκονται σε αναμονή της απόφασης της αίτησής τους για να αποκτήσουν το καθεστώς του πρόσφυγα, υπό τις σχετικές διεθνείς και εθνικές οδηγίες. Σε περίπτωση αρνητικής απόφασης πρέπει να αναχωρήσουν από τη χώρα και ίσως και να απελαθούν, καθώς βρίσκονται υπό παράνομο καθεστώς, εκτός και αν η άδεια παραμονής τους έχει δοθεί για ανθρωπιστικούς ή άλλους σχετικούς λόγους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Διεθνές Δίκαιο

Το Διεθνές Δίκαιο με το έργο των διεθνών οργανισμών αλλά και των Διεθνών Συμφώνων έχει μεριμνήσει για την κατοχύρωση των δικαιωμάτων των μεταναστών. Τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών, τα δικαιώματα καθώς και οι προϋποθέσεις αναγνώρισης του πρόσφυγα, το δικαίωμα στην είσοδο και την παραμονή σε μια ξένη χώρα, το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση των προσφύγων, ακόμα το δικαίωμα ασύλου και τέλος τα δικαιώματα των μεταναστών σε περίπτωση κράτησης τους ή απέλαση του σε μεγάλο βαθμό καθορίζονται από το Διεθνές Δίκαιο.

Τα βασικά δικαιώματα ενός μετανάστη κατοχυρώνονται αρχικά από το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, το οποίο υπογράφηκε τον Δεκέμβριο του 1966. Στο άρθρο 1 του Συμφώνου, κατοχυρώνεται το δικαίωμα της αυτοδιάθεσης για όλους τους ανθρώπους, όλοι οι άνθρωποι, δηλαδή, είναι ελεύθεροι να καθορίζουν ελεύθερα την πολιτική, οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική τους ανάπτυξη. Στο άρθρο 2 του Συμφώνου τα κράτη που υπέγραψαν το Σύμφωνο δεσμεύονται να σέβονται και να διασφαλίζουν σε όλα τα άτομα που βρίσκονται εντός της επικράτειας τους τα δικαιώματα τους χωρίς καμία διάκριση σε φυλή, χρώμα, φύλο, γλώσσα, θρησκεία, πολιτικές πεποιθήσεις, εθνική ή κοινωνική προέλευση, περιουσία, ή κάποια άλλη κατάσταση. Στο άρθρο 6 τονίζεται το δικαίωμα στην ζωή, ένα δικαίωμα που προστατεύεται από τον νόμο και ισχύει για όλους τους ανθρώπους. Στο παρόν Σύμφωνο κατοχυρώνεται, επίσης, το δικαίωμα του ανθρώπου απέναντι στα βασανιστήρια, την σκληρή και απάνθρωπη μεταχείριση και την δουλεία. Ακόμα αναγνωρίζεται το δικαίωμα του ατόμου να μην υποβληθεί σε αυθαίρετη σύλληψη, κράτηση ή εξορία και το δικαίωμα στην ίδρυση οικογένειας (Ηνωμένα Έθνη, 1966). Το δεύτερο Διεθνές Σύμφωνο, το οποίο κατοχυρώνει ορισμένα δικαιώματα για τους μετανάστες που αφορούν κυρίως την εργασία, είναι

το Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα. Στο Σύμφωνο αυτό μεταξύ άλλων κατοχυρώνεται το δικαίωμα ελεύθερης επιλογής απασχόλησης. Τα συμβαλλόμενα κράτη δεσμεύονται να διασφαλίσουν το δικαίωμα σχηματισμού και ένταξης σε συνδικάτα και να αναγνωρίσουν το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση. Το άρθρο 2 αναφέρει “Καθένα από τα κράτη που συμβάλλονται με το Σύμφωνο αυτό αναλαμβάνει την υποχρέωση να ενεργεί τόσο με δικές του προσπάθειες όσο και με τη διεθνή βοήθεια και συνεργασία, ιδιαίτερα στο οικονομικό και τεχνικό πρόγραμμα, με όλα τα διαθέσιμα μέσα του, με σκοπό να εξασφαλίσει προοδευτικά την πλήρη άσκηση των αναγνωριζόμενων δικαιωμάτων, χρησιμοποιώντας όλα τα κατάλληλα μέσα στα οποία περιλαμβάνεται ειδικότερα και η λήψη νομοθετικών μέτρων” και στην συνέχεια του ίδιου άρθρου συμπληρώνεται πως “Τα Κράτη που βρίσκονται σε ανάπτυξη, αφού ληφθούν υπόψη τα δικαιώματα του ατόμου και η εθνική τους οικονομία, μπορούν να καθορίσουν ως ποια έκταση θα εγγυηθούν σε μη υπηκόους τους τα αναγνωριζόμενα με το Σύμφωνο αυτό δικαιώματα”. Συγκεκριμένα τα δικαιώματα των μεταναστών εκφράζονται και κατοχυρώνονται στη Διεθνής Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων των Μεταναστών Εργαζομένων και των Μελών των Οικογενειών τους η οποία υιοθετήθηκε τον Δεκέμβριο του 1990 και τέθηκε σε ισχύ τον Ιούλιο του 2003. Σύμφωνα με την Σύμβαση, τα συμβαλλόμενα κράτη δεσμεύονται να σέβονται τα ανθρώπινα δικαιώματα όπως αυτά έχουν κατοχυρωθεί από τα διεθνή κείμενα και να διασφαλίζουν στους μετανάστες εργαζόμενους και στις οικογένειες τους τα δικαιώματα που προβλέπονται στην παρούσα Σύμβαση χωρίς διάκριση λόγω φύλου, φυλής, χρώματος, γλώσσας, θρησκείας ή πεποιθήσεων, πολιτικών ή άλλων απόψεων, εθνικής, εθνοτικής ή κοινωνικής καταγωγής, ιθαγένειας, ηλικίας, οικονομικής κατάστασης, ιδιοκτησίας, προσωπικής κατάστασης, γέννησης ή άλλου καθεστώτος (Ηνωμένα Έθνη, 1990). Στο άρθρο 10 και 11 της Σύμβασης κατοχυρώνονται τα δικαιώματα των εργαζόμενων μεταναστών να μην υπόκειται σε βασανιστήρια, σε απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση ή σε οποιαδήποτε κατάσταση δουλείας, επίσης κανένας εργαζόμενος μετανάστης ή μέλος της οικογένειας του δεν μπορεί να εξαναγκάζεται σε καταναγκαστική εργασία. Όσον

αφορά την κοινωνική ασφάλιση και τους εργαζόμενους μετανάστες, το άρθρο 27 της Σύμβασης, αναφέρει “, οι μετανάστες εργαζόμενοι και τα μέλη των οικογενειών τους απολαμβάνουν στο Κράτος απασχόλησης της ίδιας μεταχείρισης με τους πολίτες του Κράτους αυτού εφόσον πληρούν τις προϋποθέσεις που προβλέπονται από την ισχύουσα νομοθεσία αυτού του Κράτους και από τις ισχύουσες διμερείς και πολυμερείς συνθήκες. Οι αρμόδιες Αρχές του Κράτους καταγωγής και του Κράτους της απασχόλησης μπορούν οποτεδήποτε να υιοθετήσουν τις αναγκαίες ρυθμίσεις για να καθορισθεί η διαδικασία εφαρμογής αυτού του κανόνα”. Οι εργαζόμενοι μετανάστες και τα μέλη της οικογενείας τους, “δικαιούνται ιατρική περίθαλψη η οποία απαιτείται επειγόντως για την διάσωση της ζωής τους ή για την αποφυγή ανεπανόρθωτης βλάβης της υγείας τους βάσει της ισότητας της μεταχείρισης με τους υπηκόους του ενδιαφερόμενου Κράτους” ακόμα και στην περίπτωση της μη κανονικής παραμονής τους και εργασίας τους, όπως αναφέρεται στο άρθρο 28 της Σύμβασης.

Επιπρόσθετα, στο πλαίσιο αναφοράς των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, είναι απαραίτητο να αναφερθούν οι διατάξεις της Σύμβασης για την εξάλειψη όλων των μορφών διακρίσεων κατά των γυναικών που αφορούν τις γυναίκες μετανάστριες. Στη σύμβαση αυτή “Τα Κράτη μέλη λαμβάνουν σε όλους τους τομείς, ιδίως στον πολιτικό, κοινωνικό, οικονομικό και πολιτιστικό τομέα, όλα τα κατάλληλα μέτρα, συμπεριλαμβανομένων και νομοθετικών διατάξεων, για να εξασφαλίσουν την πλήρη ανάπτυξη και την πρόοδο των γυναικών, ώστε να τους εξασφαλίσουν την άσκηση και την απόλαυση των δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών σε βάση ισότητας με τους άνδρες” (άρθρο 3) (Ηνωμένα Έθνη, 1979). Όσον αφορά την υπηκοότητα, στο άρθρο 9, τα συμβαλλόμενα κράτη δεσμεύονται να παρέχουν στις γυναίκες ίσα δικαιώματα με εκείνα των ανδρών. Εν συνεχεία, όσον αφορά τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών, σημαντικό είναι επίσης να αναφερθούν τα δικαιώματα των ανήλικων μεταναστών. Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά στην Διεθνή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού, “σε όλες τις αποφάσεις που αφορούν τα παιδιά, είτε

αυτές λαμβάνονται από δημόσιους ή ιδιωτικούς οργανισμούς κοινωνικής προστασίας, είτε από τα δικαστήρια, τις διοικητικές αρχές ή από τα νομοθετικά όργανα, πρέπει να λαμβάνεται πρωτίστως υπόψη το συμφέρον του παιδιού”(άρθρο 3) (Ηνωμένα Έθνη, 1989). Στην Σύμβαση αυτή, αναγνωρίζεται ακόμα το εγγενές δικαίωμα κάθε παιδιού στη ζωή (άρθρο 6), το δικαίωμα του παιδιού για διατήρηση της ταυτότητας του, της ιθαγένειας του, του ονόματος του και των οικογενειακών σχέσεων του (άρθρο 8). Ακόμα, όπως έχει διατυπωθεί στο άρθρο 9 της Σύμβασης, “τα Συμβαλλόμενα Κράτη μεριμνούν ώστε το παιδί να μην αποχωρίζεται από τους γονείς του, παρά με τη θέληση τους, εκτός εάν οι αρμόδιες αρχές αποφασίσουν, με την επιφύλαξη δικαστικής αναθεώρησης και σύμφωνα με τους εφαρμοζόμενους νόμους και διαδικασίες ότι ο χωρισμός αυτός είναι αναγκαίος για το συμφέρον του παιδιού”. Το άρθρο 10 της Σύμβασης, καλύπτει το ενδεχόμενο το παιδί να έχει απομακρυνθεί από τους γονείς του και κατοχυρώνει το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης. Τέλος, ένα από τα βασικότερα δικαιώματα για ένα παιδί είναι το δικαίωμα στην εκπαίδευση. Στην Διεθνή Σύμβαση για τα δικαιώματα των παιδιών συνιστάται, η πρωτοβάθμια εκπαίδευση να είναι υποχρεωτική και δωρεάν για όλους, αλλά και η δευτεροβάθμια και η τριτοβάθμια εκπαίδευση να καταστεί προσιτή για όλα τα παιδιά (άρθρο 28).

Τον τομέα της υγείας, η ανάγκη για μια ολοκληρωμένη προσέγγιση της υγείας σε συσχετισμό με την μετανάστευση είναι ισχυρή. Βασικός κίνδυνος για την υγεία των μεταναστών αποτελούν όχι μόνο οι συνθήκες που επικρατούσαν στην χώρα που εγκατέλειψαν, αλλά και οι συνθήκες κατά την διαδικασία μετανάστευσης τους (Global Migration Group, 2008). Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας αναγνώρισε την ανάγκη αυτή και τον Μάιο του 2008 πραγματοποιήθηκε η Παγκόσμια Συνέλευση Υγείας, η οποία κάλεσε τα κράτη να παρέχουν “δίκαιη πρόσβαση στην προώθηση της υγείας, στην πρόληψη ασθενειών, στην φροντίδα των μεταναστών, χωρίς διακρίσεις λόγω φύλου, ηλικίας, θρησκείας, εθνικότητας ή φυλής” (United Nations, 2003). Ακόμα, όσον αφορά τον τομέα της υγείας, είναι απαραίτητο να αναφερθούν τα δικαιώματα των μεταναστών κατά την διάρκεια της πανδημίας του COVID-19,

την οποία ακόμα διανύουμε. Σύμφωνα με τις οδηγίες των Ηνωμένων Εθνών για την δυσμενή αυτή κατάσταση, “όλοι οι μετανάστες ανεξάρτητα από το καθεστώς μετανάστευσης τους, πρέπει να ληφθούν υπόψη ως αναπόσπαστο μέρος κάθε αποτελεσματικής ανταπόκρισης στη δημόσια υγεία και ανάκαμψη στο COVID-19” επισημαίνοντας πως όλοι οι μετανάστες έχουν δικαίωμα στην υγεία. Τα Ηνωμένα Έθνη επίσης, συνιστούν της δημιουργία νομοθετικών, πολιτικών, διοικητικών και πρακτικών μέτρων με σκοπό την αποτελεσματική πρόσβαση των μεταναστών στις εγκαταστάσεις υγείας. Τέλος, η πληροφόρηση για την πρόληψη, την έγκαιρη διάγνωση και την θεραπεία του COVID-19, μπορεί να επιτύχει σημαντική πρόληψη της διάδοσης του ιού. Για την επίτευξη της σωστής πληροφόρησης τα κράτη θα πρέπει να διαθέτουν τα μέτρα για την πανδημία σε μια γλώσσα την οποία κατανοούν οι μετανάστες (United Nation, 2020)

Εξετάζοντας τι προβλέπει το Διεθνές Δίκαιο για το ζήτημα της μετανάστευσης, τα επιμέρους ζητήματα που προκύπτουν κατά την διαχείριση των μεταναστευτικών ροών αλλά και τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών, παρατηρείται συχνά ο όρος του “πρόσφυγα”. Η Σύμβαση που διευκρινίζει με μεγαλύτερη σαφήνεια τον όρο και τα δικαιώματα του “πρόσφυγα” είναι η Σύμβαση της Γενεύης (1951) καθώς και το πρόσθετο πρωτόκολλο που ακολούθησε το 1967, και μέχρι το 2010 είχαν προσχωρήσει στην Σύμβαση 147 συμβαλλόμενα κράτη.

Αρχικά για την κατανόηση του καθεστώτος του πρόσφυγα είναι απαραίτητο να δοθεί ο ορισμός του πρόσφυγα, όπως διαμορφώθηκε στην Σύμβαση της Γενεύης. Σύμφωνα με το άρθρο 1Α.2 της Σύμβασης, ως πρόσφυγας ορίζεται “ ένα πρόσωπο το οποίο λόγω δικαιολογημένου φόβου διώξεως λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξεως ή πολιτικών πεποιθήσεων βρίσκεται εκτός της χώρας της οποίας έχει την υπηκοότητα και δεν δύναται ή , λόγω του φόβου τούτου, δεν επιθυμεί να απολαύει της προστασίας της χώρας αυτής, ή εάν μη έχον υπηκοότητα τινά και ευρισκόμενον συνεπεία τοιούτων γεγονότων εκτός της χώρας της προηγούμενης συνήθους αυτού διαμονής, δεν δύναται ή, λόγω του φόβου

τούτου, δεν επιθυμεί να επιστρέψει εις ταύτην” (Ηνωμένα Έθνη, 1951). Ωστόσο η διαδικασία αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα σε ένα πρόσωπο από ένα κράτος είναι περίπλοκη και μέχρι το κράτος να καθορίσει αν ο πρόσφυγας εμπίπτει στον ορισμό της Σύμβασης τα δικαιώματα που του αναγνωρίζονται παραμένουν περιορισμένα (International Commission of Jurists, 2014). Όπως αναφέρθηκε και στον ορισμό, για να αναγνωριστεί ένα πρόσωπο ως πρόσφυγας πρέπει να αρχικά να υπάρχει δικαιολογημένος φόβος δίωξης, προϋπόθεση για να αναγνωριστεί ο δικαιολογημένος φόβος είναι να περιέχει ένα υποκειμενικό και ένα αντικειμενικό στοιχείο. Το υποκειμενικό στοιχείο αναδεικνύει τον προσωπικό φόβο που έχει το άτομο και η εκτίμηση του στοιχείου αυτού πραγματοποιείται αποκλειστικά κατα περίπτωση λαμβάνοντας υπόψη την προσωπικότητα του αιτούντος, την οικογενειακή και προσωπική κατάσταση καθώς και μια σειρά από άλλα στοιχεία του χαρακτήρα του ατόμου για να κριθεί τελικά αν ο φόβος είναι εύλογος. Στη συνέχεια, αντικειμενικό στοιχείο αποτελεί η εξέταση των πραγματικών γεγονότων σύμφωνα με αυτά που ισχυρίζεται ο αιτώντος. Όσον αφορά τον όρο “δίωξη” που έχει αναφερθεί και παραπάνω, όπως αναφέρει η Έγερση Αρμοστεία στο εγχειρίδιο για την Σύμβαση της Γενεύης, δεν υπάρχει ένας κοινός αποδεκτός ορισμός, ωστόσο στο άρθρο 33 της Σύμβασης “δίωξη” θεωρείται οποιαδήποτε “απειλή κατα της ζωής ή της ελευθερίας για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, πολιτικών πεποιθήσεων ή συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα” (Ηνωμένα Έθνη, 2009). Συγκεκριμένα, στον όρο φυλή συμπεριλαμβάνεται όχι μόνο η κυριολεκτική έννοια της φυλής αλλά και το χρώμα, η καταγωγή, και η εθνική και εθνοτική προέλευση, όπως επίσης μειονοτικές ομάδες με κοινή καταγωγή. Στην συνέχεια, ο όρος θρησκεία περιλαμβάνει τρεις διαφορετικές όψεις, την πίστη που αποτελεί τις “αξίες σχετικά με τη θεϊκή ή ύψιστη πραγματικότητα ή τον πνευματικό προορισμό του ανθρώπου, στις οποίες συγκαταλέγεται και ο αθεϊσμός”, την ταυτότητα η οποία ορίζεται με την “τη συμμετοχή σε μια κοινότητα που υιοθετεί ή συγκροτείται με βάση κοινές πεποιθήσεις, τελετουργίες, παραδόσεις, ή κοινή εθνοτική ή εθνική προέλευση ή καταγωγή” και τέλος ο τρόπος ζωής, δηλαδή, “όταν η θρησκεία

εξωτερικεύεται με διάφορες ενέργειες όπως η συγκεκριμένη ενδυμασία ή η τήρηση συγκεκριμένων πρακτικών” (International Commission of Jurists, 2014).

Έναν ακόμη λόγο δίωξης αποτελεί η εθνικότητα, η οποία δεν αναφέρεται αποκλειστικά στην “υπηκοότητα” ενός ατόμου αλλά οποιαδήποτε εθνοτική ή γλωσσική ομάδα. Η συμμετοχή σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα είναι δύσκολο να οριοθετηθεί, η ΥΑ ορίζει ως ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα “μια ένωση προσώπων που συνδέονται με ένα κοινό χαρακτηριστικό άλλο από το φόβο δίωξης, ή που αντιμετωπίζονται ως ομάδα από την κοινωνία. Το χαρακτηριστικό είναι συχνά έμφυτο, αναλλοίωτο ή θεμελιώδες για την ταυτότητα, τη συνείδηση ή την άσκηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μελών της” (UNHCR, 2002). Τέλος οι πολιτικές πεποιθήσεις ως αιτία δίωξης αποτελούν όταν το άτομο “πρέπει να υποστηρίζει μια άποψη που είτε έχει εκφραστεί ρητά είτε έχει υποπέσει στην αντίληψη των αρχών είτε υπάρχει εύλογη πιθανότητα οι αρχές να την πληροφορηθούν”. Οι αιτίες δίωξης ενός ατόμου δεν προέρχονται αποκλειστικά από ενέργειες του κράτους, υπάρχει πιθανότητα να ασκείται δίωξη σε ένα άτομο από μη κρατικούς φορείς, στην περίπτωση αυτή ορίζεται λογής δίκης με την προϋπόθεση ότι το κράτος στο οποίο βρίσκεται είτε αδυνατεί είτε δεν είναι πρόθυμο να προσφέρει την κατάλληλη προστασία στο άτομο που διώκεται.

Με τα παραπάνω κριτήρια ορίστηκε η διαδικασία εξέτασης ενός αιτούντος για τον καθορισμό του ως πρόσφυγας ή όχι. Από την στιγμή που ένα αίτημα κριθεί ορθό με βάση τα παραπάνω κριτήρια, ο πρόσφυγας έχει δικαιώματα που ορίζονται από την Σύμβαση της Γενεύης αλλά και από τους κανόνες του δικαίου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Σύμφωνα με το άρθρο 3 της Σύμβασης, “όλοι οι πρόσφυγες που βρίσκονται εντός της επικράτειας του κράτους, ανεξάρτητα από τον τρόπο με τον οποίο εισήλθαν ή το καθεστώς τους, την απαγόρευση κάθε διάκρισης ως προς τη φυλή, τη θρησκεία ή τη χώρα καταγωγής”. Στο άρθρο 4 κατοχυρώνεται “η ελεύθερη άσκηση της λατρείας και θρησκευτικής εκπαίδευσης των παιδιών τους με αυτήν που προβλέπεται για τους ημεδαπούς”. Στην συνέχεια, στο άρθρο 22 αναφέρεται το δικαίωμα στις πρώτες τρεις βαθμίδες της εκπαίδευσης (πρωτοβάθμια, δευτεροβάθμια, τριτοβάθμια). Το άρθρο 27 της Σύμβασης υποχρεώνει το κράτος

να χορηγεί δελτίο ταυτότητας στους πρόσφυγες. Πλειάδα δικαιωμάτων ωστόσο, απολαμβάνουν οι πρόσφυγες που διαμένουν νόμιμα στο κράτος ασύλου. Ορισμένα από τα δικαιώματα αυτά αποτελούν το δικαίωμα στα ταξιδιωτικά έγγραφα, το δικαίωμα ισότιμης μεταχείρισης με τους ημεδαπούς ως προς τη δημόσια πρόνοια και συνδρομή, εργασιακά δικαιώματα και τα δικαιώματα στην κοινωνική ασφάλιση, το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, το δικαίωμα να έχουν μισθωτή επαγγελματική απασχόληση και το δικαίωμα στέγασης (International Commission of Jurists, 2014).

Στο καθεστώς του πρόσφυγα σημαντικές είναι επίσης οι ρήτρες “παύσης” και “αποκλεισμού”, όπως καλούνται οι προϋποθέσεις που έχει ορίσει το διεθνές δίκαιο για την παύση της αναγνώρισης ενός πρόσφυγα. Αρχικά, όσον αφορά την παύση του καθεστώτος του πρόσφυγα, στην Σύμβαση της Γενεύης όπως αναφέρεται στο άρθρο 1, πραγματοποιείται είτε όταν ο πρόσφυγας χρησιμοποιεί την προστασία που του παρέχει η χώρα της ιθαγένειάς του με την θέληση του, είτε όταν το άτομο ανακτά ξανά την υπηκοότητα που είχε χάσει, είτε όταν αποκτά νέα υπηκοότητα και απολαμβάνει την προστασία της εκάστοτε χώρας που του παρείχε την υπηκοότητα, είτε, ακόμα, ο πρόσφυγας εγκαθίσταται ξανά στην χώρα που είχε εγκαταλείψει, είτε τέλος όταν έχουν πάψει να υφίστανται οι λόγοι δικαιολογημένου φόβου (Ηνωμένα Έθνη, 1951). Η περίπτωση αποκλεισμού από το καθεστώς του πρόσφυγα προκύπτει αν το άτομο που ζητά να του χορηγηθεί το καθεστώς του πρόσφυγα έχει διαπράξει έγκλημα κατά της ειρήνης, έγκλημα πολέμου ή έγκλημα κατά της ανθρωπότητας όπως αυτά ορίζονται από διεθνείς συμφωνίες, επίσης αν έχει διαπράξει σοβαρό αδίκημα του κοινού ποινικού δικαίου ενώ βρίσκεται εκτός της χώρας στην οποία είναι αιτούντος άσυλο και τέλος αν το άτομο είναι ένοχο για ενεργείες αντίθετες προς τους σκοπούς και τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών (International Commission of Jurists, 2014).

Στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής που αφορά την είσοδο και την διαμονή των μεταναστών στην επικράτεια του κράτους, το διεθνές δίκαιο αναθέτει την αρμοδιότητα στο κράτος να επιλέξει τις προϋποθέσεις και τους νόμους για να

επιτρέψει την είσοδο και την διαμονή σε έναν αλλοδαπό. Αρχικά, σύμφωνα με το επαγγελματικό εγχειρίδιο για την μετανάστευση, ένας αλλοδαπός θεωρείται ότι έχει εισέλθει στο κράτος όταν βρίσκεται εντός της επικράτειας του (International Commission of Jurists, 2014). Σημαντικός, ωστόσο, παράγοντας που διευκρινίζεται και από το διεθνές δίκαιο είναι ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως έχουν διευκρινιστεί και υιοθετηθεί σε διεθνείς συμβάσεις και έχουν αναφερθεί παραπάνω.

Το διεθνές προσφυγικό καθεστώς καθορίζει ποιοι είναι οι πρόσφυγες και κατ'επέκταση τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του. Οι κανόνες αυτοί που περιγράφονται στο διεθνές προσφυγικό καθεστώς έχουν στόχο να καθοδηγήσουν τα κράτη. Οι κανόνες αυτοί δεν αποτελούν νομικά κείμενα αλλά κατα κύριο λόγο επηρεάζουν την ανάπτυξη του διεθνούς δικαίου, τα κείμενα αυτά ονομάζονται "soft law". Οι σημαντικότεροι κανόνες που αφορούν τους αιτούντες άσυλο είναι το δικαίωμα του ανθρώπου να αποχωρήσει από την χώρα του, η άδεια πρόσβασης στο επικράτεια άλλων χωρών, η παροχή ασύλου και η παροχή κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων στους πρόσφυγες (Koser, 2019). Επιπρόσθετα σημαντικό κομμάτι των "soft laws" είναι τα πορίσματα της εκτελεστικής επιτροπής για την Διεθνή Προστασία τα οποία λαμβάνονται σύμφωνα με τις απόψεις πενήντα κρατών, ορισμένων εκ των οποίων δεν είναι συμβαλλόμενα στην Σύμβαση του 1951. Τα πορίσματα διευθετούν ζητήματα τα οποία δεν αναφέρονται στο διεθνές δικαιο όπως για παράδειγμα ο εθελοντικός επαναπατρισμός, η αντιμετώπιση των μαζικών προσφυγικών κρίσεων και η διατήρηση του πολιτικού και ανθρωπιστικού χαρακτήρα ασύλου. Αναλυτικότερα, η Διακήρυξη των κρατών μελών στη Σύμβαση του 1951 και στο Πρωτόκολλο του 1967, δεσμεύει τα κράτη να παρέχουν καλύτερη διεθνή προστασία στο πλαίσιο της διεθνούς αλληλεγγύης και της ισότιμης κατανομής των βαρών. "Η Διακήρυξη για το Εδαφικό Άσυλο (1967), που υιοθετήθηκε από τη Γενική Συνέλευση του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών και εκφράζει τη διεθνή συναίνεση για τον ειρηνικό και ανθρωπιστικό χαρακτήρα της παροχής ασύλου που δεν μπορεί να αντιμετωπίζεται από τα άλλα κράτη ως ενέργεια μη φιλική και υπογραμμίζει ότι την ευθύνη για την εξέταση των

ισχυρισμών για χορήγηση του καθεστώτος του πρόσφυγα φέρει το κράτος όπου ο αιτών άσυλο αναζητά ασφάλεια” (Ηνωμένα Έθνη, 2006). Οι αιτήσεις ασύλου εξετάζονται με βάση την Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το καθεστώς των προσφύγων. Η Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 δεν προβλέπουν τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει. Κατά συνέπεια, τα κράτη μέλη έχουν κάποιο περιθώριο διακριτικής ευχέρειας κατά τον καθορισμό των διαδικασιών και των οργάνων που υλοποιούν τα διεθνή αυτά κείμενα (Ηνωμένα Έθνη, 2006). Σε ορισμένες περιπτώσεις, που το κράτος δεν έχει υιοθετήσει τις αρμόδιες διαδικασίες από τις Διεθνείς Συμβάσεις και Πρωτόκολλα, έχει το δικαίωμα να αναθέσει τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα στην Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες. Όταν, λοιπόν, αναλαμβάνει η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες τον καθορισμό ενός πρόσφυγα, τότε ο συγκεκριμένος πρόσφυγας που καθορίστηκε από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ ονομάζεται πρόσφυγας εντολής.

Σε γενικό πλαίσιο τα κράτη δεν υποχρεούνται να δέχονται αλλοδαπούς στην επικράτεια τους, ωστόσο εξαίρεση στον κανόνα αυτό αποτελούν οι πρόσφυγες. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες είναι αρμόδια για να εξασφαλίζει το δικαίωμα αυτό στους πρόσφυγες και να μην επιτρέπει στα κράτη να παραβλέπουν αυτόν τον κανόνα. Με αποτέλεσμα να συναντάμε συχνά στα διεθνή νομικά κείμενα προστασίας των προσφύγων την αρχή της μη επανόρθωσης. Η αρχή της μη επανόρθωσης απαγορεύει στα κράτη να μην δέχεται τους πρόσφυγες στην επικράτεια της και να του επιστρέφει στα σύνορα εδαφών στα οποία απειλείται η ζωή τους ή η ελευθερία τους. Επιπλέον στην περίπτωση διάσωσης αιτούντων ασύλου στην θάλασσα τα κράτη έχουν την υποχρέωση διάσωσης, όπως ορίζει το διεθνές δίκαιο. Έτσι σύμφωνα με την UNHCR σε αυτούς τους πρόσφυγες πρέπει να επιτρέπεται η αποβίβαση στο επόμενο λιμάνι προορισμού του πλοίου, καθώς η επιστροφή στο λιμάνι από το οποίο απέπλευσαν ισοδυναμεί με επανόρθωση.

Η μεταχείριση των αιτούντων άσυλο διαφέρει από χώρα σε χώρα. Σύμφωνα όμως με το πόρισμα της Εκτελεστικής Επιτροπής πρέπει να εφαρμόζονται τα ελάχιστα κριτήρια μεταχείρισης σε κάθε περίπτωση. Οι απαιτήσεις αυτές καθιστούν σημαντική την συνεργασία μεταξύ των κρατών και την βελτίωση του συστήματος ισότιμης κατανομής βαρών. Μετά την είσοδο των αιτούντων άσυλο στην χώρα, το εκάστοτε κράτος είναι υπεύθυνο να παρέχει στους ανθρώπους αυτούς κατάλληλη στέγαση, διατροφή και ένδυση, πρόσβαση στην ιατρική περίθαλψη, αυτάρκειας και την ελευθερία κυκλοφορίας των αιτούντων άσυλο. Η τελευταία παροχή, η ελευθερία κυκλοφορίας των αιτούντων άσυλο δηλαδή, έγκειται στο γεγονός ότι υπάρχει το φαινόμενο ορισμένα κράτη να διατάσσουν την κράτηση των ατόμων για παράδειγμα, είτε μέχρι να ολοκληρωθεί η διαδικασία έκδοσης του αιτήματος του, είτε επειδή έφθασαν παράνομα στην χώρα. Η κράτηση οποιουδήποτε αιτούντα άσυλο, σύμφωνα την εκτελεστική επιτροπή 1986, είναι αναγκαία μόνο εφόσον, πρόκειται να επαληθευθεί η ταυτότητα του αιτούντα άσυλο, στις περιπτώσεις που αμφισβητείται ή είναι άγνωστη, Όταν πρόκειται να πραγματοποιηθεί η προκαταρκτική συνέντευξη ώστε να αντληθούν τα βασικά στοιχεία του αιτήματος ασύλου Όταν ο αιτών άσυλο έχει ενεργήσει κακόπιστα καταστρέφοντας τα έγγραφα ταυτότητας ή τα ταξιδιωτικά έγγραφα ή χρησιμοποιώντας πλαστά έγγραφα για να παραπλανήσει τις αρχές, όταν ο αιτών άσυλο αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια τάξη ή την εθνική ασφάλεια.

Η Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 ορίζουν τα κριτήρια για τον καθορισμό του πρόσφυγα. Αφού ένας αιτών άσυλο πληρεί τα κριτήρια αυτά οι αρχές διαπιστώνουν την “προσφυγική του ταυτότητα”, στην συνέχεια οι αρχές τους διαχωρίζουν από τους υπόλοιπους αλλοδαπούς που διαμένουν στην χώρα. Τα αναλυτικότερα διαδικαστικά ζητήματα της συγκεκριμένης διαδικασίας είναι αρμοδιότητα τους εκάστοτε κρατους καθώς στην Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 δεν γίνεται κάποια ανάλογη αναφορά. Σύμφωνα, όμως, με το Πόρισμα Νο. 8 (XXVII) 1977 της Εκτελεστικής Επιτροπής του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για τον καθορισμό του

καθεστώς του πρόσφυγα, θέτονται κάποια βασικά κριτήρια με σκοπό δικαιότερη και αποτελεσματικότερη διεκπαιραίωση της διαδικασίας. Για παράδειγμα είναι απαραίτητη η εξέταση των αιτημάτων ασύλου από αξιωματούχους κατάλληλα καταρτισμένους που κατανοούν προσηκόντως την αρχή της μη επαναπροώθησης. Ακόμα σημαντική είναι η παρουσία διερμηνέων με σκοπό την πλήρη ενημέρωση των αιτούντων άσυλο για την διαδικασία που χρειάζεται να ακολουθηθεί. Ακόμα οφείλει το κράτος να παρέχει το δικαίωμα προσφυγής ή επανεξέτασης των αρνητικών αποφάσεων που εκδίδονται επί αιτημάτων ασύλου από ανεξάρτητο όργανο. Τέλος, κατά την διάρκεια της διαδικασίας αυτής οι αιτούντες άσυλο έχουν το δικαίωμα παραμονής στη χώρα έως την έκδοση οριστικής απόφασης επί του αιτήματός τους, συμπεριλαμβανομένης της διαδικασίας προσφυγής και επανεξέτασης, εκτός εάν το αίτημά τους είναι προφανώς καταχρηστικό. Στην περίπτωση που το αίτημα ασύλου απορριφθεί με οριστική απόφαση, το εκάστοτε κράτος έχει το δικαίωμα να απομακρύνει τον αλλοδαπό από την χώρα. Συμπληρωματικά, με τον γενικό κανόνα το Πόρισμα Νο. 96 (LIV) 2003, υπογραμμίζει πως “κάθε απομάκρυνση απορριφθέντα αιτούντα άσυλο πρέπει να πραγματοποιείται σε συνθήκες ανθρώπινες, με σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου και λαμβάνοντας υπόψη την αρχή του συμφέροντος του παιδιού.”

Ευρωπαϊκό Δίκαιο

Ερευνώντας την μεταναστευτική πολιτική της Ελλάδας κατά την περίοδο 2010 με 2020, είναι εύλογο να αναζητήσουμε την νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης την ίδια περίοδο, καθώς όπως θα φανεί και στο επόμενο κεφάλαιο το οποίο θα αναφερθεί στην μεταναστευτική πολιτική που ακολουθήθηκε το διάστημα αυτό καθώς και στις επιρροές που δέχτηκε από την νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Μέχρι το 1997, “η άσκηση μεταναστευτικής πολιτικής άνηκε στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών και το σύστημα λήψης αποφάσεων σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης στηριζόταν στην ομοφωνία βάση της αρχής της διακυβερνητικής διαδικασίας” (Γεωργιάδης και Παντζής, 2020). Το 1997 υπογράφηκε η συνθήκη του Άμστερνταμ, κατά την οποία τα θέματα της μεταναστευτικής πολιτικής μεταφέρθηκαν στον πρώτο πυλώνα της ΕΕ και η διαδικασία λήψης αποφάσεων θα πραγματοποιούταν πλέον με ειδική πλειοψηφία. Δυο χρόνια αργότερα, το 1999, η Συνθήκη του Άμστερνταμ τέθηκε σε ισχύ. Την ίδια χρονία πραγματοποιήθηκε το Συμβούλιο το Ταμπερέ, όπου και αποφασίστηκαν τα πρώτα στάδια για την επίτευξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, με πρώτο και κύριο σκοπό να υπάρξει μεγαλύτερη συνοχή μεταξύ των εσωτερικών και εξωτερικών πολιτικών της Ένωσης. Στο Συμβούλιο αφού δόθηκε έμφαση στην σημασία του σεβασμού του δικαιώματος άσυλου, συμφωνήθηκε να ξεκινήσουν εργασίες με σκοπό την πραγματοποίηση ενός ενιαίου ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, “με σαφή και λειτουργική μέθοδο καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου, κοινούς κανόνες για δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου, κοινές ελάχιστες συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο και την προσέγγιση των κανόνων που αφορούν την αναγνώριση και το περιεχόμενο του καθεστώτος του πρόσφυγα” (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 1999). Ακόμα, στο πλαίσιο διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιθυμεί στενότερη συνεργασία και αμοιβαία τεχνική βοήθεια μεταξύ

των υπηρεσιών συνοριακού ελέγχου των κρατών μελών (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 1999).

Στο πλαίσιο αυτό, η Σύμβαση του Δουβλίνου (1997) και οι κανονισμοί Δουβλίνου II και III (2003 και 2013 αντίστοιχα) καθόριζε τα κριτήρια και τις διαδικασίες για τον καθορισμό του κράτος μέλους το οποίο θα ήταν υπεύθυνο για τον έλεγχο της αίτησης παροχής ασύλου. Συγκεκριμένα, στην Σύμβαση του Δουβλίνου, ορίστηκε πως την αίτηση ασύλου θα εξετάζει μόνο ένα κράτος μέλος το οποίο θα οριζόταν με βάση τα κριτήρια που παρατήθηκαν στην σύμβαση. Για τους αιτούντες που τους έχει δοθεί άδεια διαμονής υπεύθυνο για την εξέταση του αιτήματος είναι το κράτος που του έχει εκδόσει την άδεια διαμονής, ακόμα για τους αιτούντες οι οποίοι έχουν εισέλθει σε ένα κράτος παράνομα, αρμόδιο είναι το κράτος μέλος στο οποίο εισήλθε (Ευρωπαϊκή Ένωση, 1997). Το 2003, την Σύμβαση το Δουβλίνου αντικατέστησε ο κανονισμός Δουβλίνου II, στο οποίο εξακολουθεί να ισχύει πως την αίτηση ασύλου θα εξετάζει μόνο ένα κράτος μέλος. Βασικό κριτήριο για τον καθορισμό του κράτους, όπως αναφέρεται στον κανονισμό αποτελεί η κατάσταση που επικρατούσε την στιγμή κατα την οποία ο αιτών άσυλο υπέβαλε την αίτηση του για πρώτη φορά σε ένα κράτος μέλος. Ακόμα, όπως αναφέρεται στο άρθρο 10 του κανονισμού, “ο αιτών άσυλο διέβη παράνομως, οδικώς, διά θαλάσσης ή δι’ αέρος, τα σύνορα κράτους μέλους προερχόμενος από τρίτη χώρα, αυτό το κράτος μέλος στο οποίο εισήλθε παράνομως είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου”.

Δέκα χρόνια αργότερα, το 2013, τον κανονισμό Δουβλίνου II αντικατέστησε ο κανονισμός Δουβλίνου III στον οποίο επίσης καθορίζεται ποιο κράτος είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ενός αιτούντος άσυλο. Τα κράτη που εφαρμόζουν τον Κανονισμό «Δουβλίνο III» είναι τα 27 κράτη της ΕΕ (η Αυστρία, το Βέλγιο, η Βουλγαρία, η Γαλλία, η Γερμανία, η Δανία, η Ελλάδα, η Εσθονία, , η Ιρλανδία, η Ισπανία, η Ιταλία, η Κροατία, η Κύπρος, η Λετονία, η Λιθουανία, το Λουξεμβούργο, η Μάλτα, η Ολλανδία, η Ουγγαρία, η Πολωνία, η Πορτογαλία, η Ρουμανία, η Σλοβακία, η Σλοβενία, η Σουηδία, η Τσεχία και η Φινλανδία). Καθώς και 4 συνεργαζόμενα κράτη (Ελβετία, Ισλανδία, Λιχτενστάιν και Νορβηγία)

(Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2013). Στην περίπτωση που ο αιτών άσυλο είναι ανήλικος ή ενήλικος και κάποιο μέλος της οικογένειάς του βρίσκεται νόμιμα σε κάποιο κράτος του “Δουβλίνου III”, τότε το συγκεκριμένο κράτος είναι υπεύθυνο για την αξιολόγηση της αίτησης του. Αντιθέτως αν ένας ανήλικος δεν έχει κάποιο συγγενικό πρόσωπο σε κάποιο άλλο κράτος του ‘Δουβλίνου III’, τότε την εξέταση του αιτήματος του αναλαμβάνει η χώρα στην οποία βρίσκεται και έκανε την αίτηση ασύλου. Ακόμα αν κάποιος αιτών έχει άδεια διαμονής ή είναι κάτοχος θεώρησης εισόδου, υπεύθυνο κράτος να εξετάσει την αίτησή σας για διεθνή προστασία είναι βάσει του Κανονισμού «Δουβλίνο III», το κράτος που εξέδωσε τη άδεια διαμονής και τη θεώρηση εισόδου. Ένα ακόμα κριτήριο αποτελεί η περίπτωση που πριν από την υποβολή της αίτησης του ο αιτών άσυλο ζούσε σε άλλο Κράτος-Μέλος για πέντε συνεχόμενους μήνες, υπεύθυνο κράτος να εξετάσει την αίτηση του για διεθνή προστασία είναι αυτό, καθώς και εάν, πριν εισέλθει σε ένα κράτος μέλος, είχε εισέλθει σε ένα άλλο Κράτος-Μέλος παράνομα, το κράτος αυτό είναι υπεύθυνο να εξετάσει την αίτηση του για διεθνή προστασία, εφόσον δεν έχετε εγκαταλείψει το έδαφος των κρατών μελών στο μεσοδιάστημα. Η αρμοδιότητα αυτή δεν υφίσταται δώδεκα (12) μήνες μετά την παράνομη είσοδο (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2013).

Στη συνέχεια, στο πλαίσιο διαμόρφωσης της μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το 2004 δημιουργήθηκε ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής ή αλλιώς Frontex. Βασικός σκοπός του Frontex είναι να συνδράμει τα κράτη μέλη της ΕΕ και τις συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν στην προστασία των εξωτερικών συνόρων του χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας της ΕΕ. Αρμοδιότητα του συγκεκριμένου οργανισμού είναι να παρέχει αξιωματούχους επιβολής του νόμου από τα κράτη μέλη και τις συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν, μαζί με σκάφη, αεροσκάφη και εξοπλισμό επιτήρησης των συνόρων, σε περιοχές των εξωτερικών συνόρων που χρήζουν πρόσθετης συνδρομής. Επίσης πραγματοποιούνται επιχειρήσεις με σκοπό την διασφάλιση της θαλάσσιας ασφάλειας, την έρευνα και την διάσωση καθώς και την προστασία του περιβάλλοντος. Τέλος, ένα άλλο κύριο μέλημα του Οργανισμού είναι να αντιμετωπίζει οποιαδήποτε πρόκληση στα εξωτερικά σύνορα, όπως για παράδειγμα

αυτή των μεταναστευτικών πιέσεων (European Union, 2021). Το 2007, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, συστάθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών (ΕΤΕΑ) για την περίοδο 2007 μέχρι 2013. Βασικός ρόλος του ΕΤΕΑ ήταν η χρηματοδότηση εθνικών δράσεων, δράσεων σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και διεθνείς δράσεις με στόχο τη διευκόλυνση ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών στις χώρες υποδοχής. Ένα χρόνο αργότερα, στο Συμβούλιο των Βρυξελλών, εγκρίθηκε το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για την μετανάστευση και το άσυλο. Βασικές αρχές του συμφώνου, όπως αναφέρουν και ο Δ. Γεωργιάδης και Β. Πανταζής στο βιβλίο τους “Αναγκαστική Μετανάστευση στην Ελλάδα”, ήταν η οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης βάσει της δυνατότητας υποδοχής καθε κράτους μέλους και η ενθάρρυνση της ενσωμάτωσης των μεταναστών, ακόμα η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και η εξασφάλιση του επαναπατρισμού των παράτυπων μεταναστών και τέλος η συγκρότηση της ΕΕ ως χώρας ασύλου (Γεωργιάδης, Δ. και Πανταζής, Β., 2020).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, από τα τέλη της δεκαετίας του 1990 θέσπιζε νόμους και διατάξεις που αφορούσαν την μεταναστευτική πολιτική των κρατών μελών της. Το 2015, ωστόσο, εξαιτίας των μεγάλων μεταναστευτικών ροών που σημειώθηκαν στην Ελλάδα και την Ιταλία η ανάγκη για την αποκατάσταση τυχόν αδυναμιών της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ έγινε επιτακτική. Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που έλαβε χώρα στις Βρυξέλλες τον Μάιο του 2015, δόθηκαν ορισμένες νέες κατευθυντήριες γραμμές για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ροών αλλά και την σωστή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών. Αρχικά αναφέρθηκε στο γεγονός πως η ΕΕ θα συνεχίσει να προσφέρει βοήθεια σε αυτούς που το έχουν ανάγκη, αλλά στόχος είναι η αντιμετώπιση όσων δεν κρίθηκαν εύλογα αιτούντες άσυλο, συνεπώς δεν μπορούν να μείνουν εντός κάποιου κράτους μέλους, μέσω της υιοθέτησης εγχειριδίου επιστροφής αλλά και με στενή παρακολούθηση της εφαρμογής της. Ακόμα τέθηκαν στόχοι για αυστηρότερη δράση ώστε οι τρίτες χώρες να είναι συνεπείς στις υποχρεώσεις τους που αφορούν την επαναφορά των υπηκόων τους, για δημιουργία σχεδίου δράσης για την αντιμετώπιση του λαθρεμπορίου και τέλος για την ενίσχυση και τροποποίηση της

νομικής βάσης του Frontex με σκοπό την ενίσχυση του ρόλου του. Στο Συμβούλιο τονίστηκε ιδιαίτερα η σημασία μιας ισχυρής κοινής πολιτικής ασύλου εντός της ΕΕ, καθώς όπως αναδείχθηκε από τα προηγούμενα χρόνια, μια αδυναμία που αντιμετωπίζει η ΕΕ στο πλαίσιο θεώρησης των αιτούντων άσυλο είναι η έλλειψη αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ. Με αποτέλεσμα να τεθεί σε προτεραιότητα η διασφάλιση της πλήρη και συνεκτικής εφαρμογής του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, μέσω μιας νέας συστηματικής διαδικασίας παρακολούθησης, η οποία θα εξετάσει την εφαρμογή και την εφαρμογή των κανόνων ασύλου και θα ενισχύσει την αμοιβαία εμπιστοσύνη. Επιπλέον, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη και την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO), η Επιτροπή θα δώσει περαιτέρω καθοδήγηση για τη βελτίωση των προτύπων σχετικά με τις συνθήκες υποδοχής και τις διαδικασίες ασύλου, ώστε να παρέχει στα κράτη μέλη σαφώς καθορισμένους και απλούς δείκτες ποιότητας και να ενισχύει την προστασία των θεμελιώδη δικαιώματα των αιτούντων άσυλο, δίνοντας ιδιαίτερη προσοχή στις ανάγκες ευπαθών ομάδων, όπως τα παιδιά (European Commission, 2015). Διατηρώντας τον κανονισμό του Δουβλίνου III, τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για την εφαρμογή του συστήματος του Δουβλίνου. Ενισχύονται, επίσης, οι διαδικασίες για την ταχεία διεκπεραίωση των αιτούντων άσυλο, τίθενται μέτρα για την προώθηση της συστηματικής αναγνώρισης και αποτύπωσης των δακτυλικών αποτυπωμάτων. Όσον αφορά την ενσωμάτωση των μεταναστευτικών ροών, στο Συμβούλιο αναφέρθηκε, πως η αρμοδιότητα ανήκει πρωτίστως στα κράτη μέλη, η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να υποστηρίξει δράσεις των εθνικών κυβερνήσεων, των τοπικών αρχών και της κοινωνίας των πολιτών που συμμετέχουν στη σύνθετη και μακροπρόθεσμη διαδικασία προώθησης της ένταξης και της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μέσω χρηματοδοτήσεων από το Ταμείο Μετανάστευσης και Ένταξης Ασύλου (AMIF) (European Commission, 2015).

Συνοψίζοντας με τους στόχους που έθεσε τον Συμβούλιο, αρχικά, οι Συνθήκες της ΕΕ προσβλέπουν σε ένα ενιαίο καθεστώς ασύλου που θα ισχύει σε ολόκληρη την

Ένωση. Δεύτερον, η διαχείριση των ευρωπαϊκών συνόρων να είναι κοινή ευθύνη των κρατών μελών της ΕΕ και τρίτον η διαμόρφωση ενός νέου μοντέλου νόμιμης μετανάστευσης.

Διεθνείς Οργανισμοί και ΜΚΟ

Αρωγός στην προσπάθεια αντιμετώπισης της μεταναστευτικής κρίσης σε εθνικό αλλά και διεθνές επίπεδο αποτελούν οι διεθνείς οργανισμοί και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις που συμβάλλουν σε όλη την διαδικασία από την είσοδο τους μέχρι την ένταξη τους στην χώρα.

Ο μεγαλύτερος, κατα γενική ομολογία, Διεθνής Οργανισμός είναι τα Ένωμένα Έθνη, ο οποίος ιδρύθηκε το 1947. Το 1949 “ιδρύθηκε με την απόφαση 319 (IV) της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε. η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, ως επικουρικό όργανο της Γενικής Συνέλευσης “ (Ηνωμένα Έθνη, 2006). Με βασική αρμοδιότητα να παρέχει σε ανθρωπιστική και όχι πολιτική βάση προστασία στους πρόσφυγες, από την είσοδο τους στην χώρα υποδοχής, την χορήγηση ασύλου και την εξασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αυτών των ανθρώπων. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες αποτελεί την μοναδική διεθνή οργάνωση με την ειδικότερη εντολή να προστατεύει τους πρόσφυγες σε παγκόσμιο επίπεδο (Ηνωμένα Έθνη, 2006)

Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες συνεργάζεται και με άλλους οργανισμούς του ΟΗΕ, όπως για παράδειγμα το Γραφείο του ΟΗΕ για το Συντονισμό των Ανθρωπιστικών Υποθέσεων (OCHA), το Παγκόσμιο Πρόγραμμα Τροφίμων (WFP) που παρέχει ανθρωπιστική βοήθεια σε τρόφιμα σε προσφυγικούς καταυλισμούς, το Ταμείο του ΟΗΕ για τα Παιδιά (UNICEF), η Παγκόσμια Οργάνωση Υγείας (WHO), το Πρόγραμμα Ανάπτυξης του ΟΗΕ (UNDP), το Κοινό Πρόγραμμα του ΟΗΕ για το HIV/AIDS (UNAIDS) και το Γραφείο του Ύπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (OHCHR). Ακόμα, εκτός από τον ΟΗΕ συμβάλλουν και άλλοι διεθνείς και ευρωπαϊκοί οργανισμοί, όπως για παράδειγμα ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, ο Διεθνής Οργανισμός Διακυβερνητικών Διαβουλεύσεων για τη Μετανάστευση, ο Οργανισμός

Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, ο Οργανισμός για την Ασφάλεια και Συνεργασία στην Ευρώπη, και το Συμβούλιο της Ευρώπης (Υπουργείο Μετανάστευσης και Άσυλου, 2021).

Σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν και οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ), οι οποίες αν και διαφέρουν ως προς το μέγεθος, το φάσμα των δραστηριοτήτων τους, την πηγή της χρηματοδότησης τους και το πεδίο της γεωγραφικής επιχειρησιακής τους δράσης, είναι απαραίτητες σε εθνικό και διεθνές επίπεδο. Συγκεκριμένα στην Ελλάδα αριθμούνται περίπου 50 εγγεγραμμένες ΜΚΟ στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Ελληνική Μεταναστευτική Πολιτική

Στο παρακάτω κεφάλαιο παρατίθεται μια σύντομη αναφορά των νόμων που αφορούν την μεταναστευτική πολιτική καθώς και η αναφορά περιστατικών με σκοπό την καλύτερη κατανόηση της πορείας της μεταναστευτικής πολιτικής από το 2010 μέχρι το 2020.

Τον Ιανουάριο του 2011, με τον νόμο 3709/2011, ιδρύθηκε η “Υπηρεσία Ασύλου” του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη. Βασικές αρμοδιότητες της Υπηρεσίας Ασύλου ήταν η συμμετοχή της στην διαδικασία σχεδιασμού και χάραξης αλλά και υλοποίησης της πολιτικής της χώρας για την χορήγηση ασύλου. Επίσης, η υπηρεσία αναλάμβανε την εξέταση των αιτημάτων διεθνούς προστασίας, την συγκέντρωση και αξιολόγηση πληροφοριών για την οικονομική, κοινωνική και πολιτική κατάσταση της χώρας προέλευσης των αιτούντων, την ενημέρωση των αιτούντων άσυλο καθώς και την παροχή βασικών αναγκών σε αυτούς. Στο πλαίσιο ευθυνών και αρμοδιοτήτων της υπηρεσίας ανήκει και η συνεργασία με κρατικούς φορείς, ανεξάρτητες αρχές και μη κυβερνητικές οργανώσεις, όργανα και οργανισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διεθνείς οργανισμούς για την αποτελεσματικότερη εκπλήρωση της αποστολής της (Εφημερίς της Κυβερνήσεως, 2011). Η δημιουργία μιας τέτοιας υπηρεσίας ήταν κάτι παραπάνω από αναγκαία εξαιτίας της γεωγραφικής θέσης της Ελλάδας, αντιμετωπίζοντας βασικά ζητήματα όπως για παράδειγμα το φαινόμενο της ψευδούς δήλωσης για τη χώρα προέλευσης και κατά συνέπεια, της καταχρηστικής αίτησης παροχής ασύλου από μεγάλο μέρος των εισερχομένων στη χώρα. Την ίδια χρόνια τα γεγονότα έτρεχαν με σοβαρές επιθέσεις να σημειώνονται κατά των μεταναστών και αιτούντων άσυλο με αφορμή την δολοφονία ενός Έλληνα από δυο Αφγανούς. Συγκεκριμένα, τον Ιούνιο του 2011, σύμφωνα με την εκτίμηση του προέδρου της ΜΚΟ « Γιατροί του Κόσμου », Νικήτα Κανάκη, 300 θύματα ρατσιστικών επιθέσεων είχαν προσφύγει για ιατρική βοήθεια στην κλινική της οργάνωσης στην Αθήνα κατά το πρώτο εξάμηνο του 2011*.Οι

ξενοφοβικές επιθέσεις συνεχίστηκαν και τον επόμενο χρόνο με αποτέλεσμα να αυξηθούν σημαντικά τα ποσοστά του ακροδεξιού κόμματος “Χρυσή Αυγή” στις εκλογές του Ιουνίου του 2012 (Human Rights Watch, 2012). Ο πρόεδρος του “Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής” την ΗΠΑ, Δημήτρης Παπαδημητρίου, στη συνέντευξη που παρέθεσε στην εφημερίδα “Καθημερινή” επισημαίνει, αρχικά, την διεθνή ανησυχία που προκαλούν η συμπεριφορά της Χρυσής Αυγής και τα φαινόμενα ρατσιστικής βίας. Ακόμα, αναφέρεται στην κρίση που λάμβανε χώρα εκείνη την περίοδο στην Σύρια και τις επιπτώσεις που θα μπορούσε να επιφέρει το γεγονός αυτό στις μεταναστευτικές ροές προς την Ευρώπη γενικότερα και την Ελλάδα ειδικότερα (Έλλης,Α., 2012).

Η Εθνική Στρατηγική Ένταξης των νόμιμων μεταναστών του 2013, αναγνώρισε τις ελλείψεις που είχε το κράτος όσον αφορά την μεταναστευτική πολιτική αλλά και έθεσε καινούργιους στόχους για την αντιμετώπιση και ένταξη των νόμιμων μεταναστών στην χώρα. Μέχρι το 2012 ο αριθμός των παράνομων μεταναστών ήταν άγνωστος, καθώς η μοναδική καταγραφή ορισμένων εκ των οποίων καταγραφόταν είτε από συλλήψεις της Ελληνικής Αστυνομίας είτε από το Λιμενικό Σώμα. Στην συγκεκριμένη ατζέντα ο βασικότερος σκοπός ήταν η κοινωνική ένταξη των πολιτών Τρίτων Χωρών, υποστηρίζοντας ότι εκτός από τα οικονομικά ωφελεί που παρέχει η νόμιμη και ελεγχόμενη μετανάστευση προωθεί και την κοινωνική συνοχή. Καθοδηγούμενοι από τις “11 Κοινές Βασικές Αρχές” της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ένταξη, στις οποίες αναφέρεται πως “η ένταξη λαμβάνει χώρα σε τοπικό επίπεδο, ως μέρος της καθημερινής ζωής που ο καθένας έχει το ρόλο του. Για να είναι η ένταξη επιτυχής, θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει την κοινωνία υποδοχής στη δημιουργία ευκαιριών πλήρους συμμετοχής των πολιτών τρίτων χωρών. Η εμπλοκή των τοπικών κοινοτήτων στην από κοινού δράση είναι σημαντική”. Με βάση τα παραπάνω, η κυβέρνηση δημιούργησε τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) εντός των δήμων, τα οποία αποτελούνταν από αλλοδαπούς εκλεγμένους

εκπροσώπους. Τα συμβούλια αυτά είχαν ως στόχο την καταγραφή των τοπικών προβλημάτων που αντιμετώπιζαν οι μετανάστες και η προσφυγή στους αρμόδιους για την επίλυση τους. Η εθνική στρατηγική για την ένταξη των νομίμως διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών της Ελλάδος αποσκοπούσε στην εξοικείωση των πολιτών τρίτων χωρών με τα βασικά χαρακτηριστικά της Ελληνικής Δημοκρατίας, καθώς και με το πλαίσιο λειτουργίας των κρατικών υπηρεσιών, με τις οποίες θα συναλλάσσονται οι ίδιοι. Δεύτερον, στην ανάπτυξη και υιοθέτηση μιας θετικής στάσης απέναντι στην Ελληνική Δημοκρατία μέσω της παροχής πληροφοριών για τις βασικές αξίες της ελληνικής κοινωνίας και το πολιτικό και νομικό σύστημα του ελληνικού κράτους. Τρίτον, στην ακριβή ενημέρωση των πολιτών τρίτων χωρών όσον αφορά στα δικαιώματα και στις υποχρεώσεις τους ως κατοίκων και, σε μελλοντικό επίπεδο, ως πολιτών της Ελληνικής Δημοκρατίας, αλλά και στην ανάπτυξη της ικανότητας των πολιτών τρίτων χωρών να ενημερώνονται οι ίδιοι για τα ιδιαίτερα θέματα που τους αφορούν. Ακόμα, στόχο αποτέλεσε η προώθηση της συμμετοχής των πολιτών τρίτων χωρών στην κοινωνική ζωή του ελληνικού κράτους, κατάσταση, η οποία είναι εφικτή μόνον όταν οι μετανάστες είναι επαρκώς ενήμεροι για τον τρόπο ζωής, τα έθιμα και τις αξίες της κοινωνίας υποδοχής, μόνον όταν αποδεχτούν την ελληνικότητα, αντιλαμβανομένη ως κυρίαρχη πολιτισμική αναφορά του κράτους υποδοχής. Τέλος, στην απόκτηση ικανότητας διαπολιτισμικής συμπεριφοράς, καθώς σε αρχικό στάδιο οι μετανάστες θα συναντούν ένα διαφορετικό πολιτισμικό πλαίσιο σε σχέση με αυτό της χώρας προέλευσης τους (Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής Υπουργείο Εσωτερικών, 2013). Στη συνέχεια της Εθνικής Στρατηγικής Ένταξης των νόμιμων μεταναστών παρατίθενται αναλυτικότερα οι στόχοι που αναφέρθηκαν παραπάνω περιγραφικά, καθώς και τα μέτρα λήψης για την επίτευξη τους, καθοδηγούμενοι και από τις “11 Κοινές Βασικές Αρχές” της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το 2015 είναι μια σημαντική χρονία για την διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα αλλά και γενικότερα στη ΕΕ, καθώς ο αριθμός των

προσφύγων που εισήλθαν στην χώρα εκτοξεύτηκε συγκριτικά με τον αριθμό των προηγούμενων χρόνων. Συγκεκριμένα σε διάστημα δυο χρόνων (2015-2016) σημειώθηκαν 1.200.000 αφίξεις σε νησιά, 7.000 αφίξεις μέσω χερσαίων συνόρων, ακόμα οι διασώσεις στην θάλασσα έφτασαν τις 50.000, όπως αναφέρει το Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης στην αναφορά του για τη προσφυγική κρίση μεταξύ 2015 και 2016. Αναλυτικότερα, όσον αφορά τις αιτήσεις ασύλου, ενώ στο διάστημα 2010 με 2014 οι αριθμοί κυμένονταν μεταξύ 8.000 και 9.000, το 2015 ανέβηκαν στις 13.205 και το 2016 ανέβηκαν κατακόρυφα στις περίπου 51.000. Το τεράστιο κύμα προσφυγικών εισροών που σημειώθηκε το 2015, αποτελεί μεγάλη πρόκληση για την Ελλάδα, όχι μόνο για την υποδοχή και ένταξη των ανθρώπων που εγκατέλειψαν τις χώρες τους εξαιτίας πολεμικών συρράξεων και συγκρούσεων, αλλά γιατί πολλές είναι οι περιπτώσεις που οι προσφυγικές ροές αναμειγνύονται με μεταναστευτικές ροές, γεγονός που δυσκολεύει περισσότερο το κράτος να αντιμετωπίσει το ζήτημα. Η προέλευση των προσφύγων που εισήλθαν στην χώρα την περίοδο 2015 και 2016 δεν ήταν από μια συγκεκριμένη χώρα, σχεδόν οι μισοί προέρχονταν από την Σύρια, το 24% από το Αφγανιστάν και με μικρότερα ποσοστά προερχονταν από το Ιράκ, το Πακιστάν, το Ιράν και το 7% από άλλες χώρες.

Για την διαχείριση της κρίσης αυτής, το κράτος το πρώτο εξάμηνο του 2015 ήρθε σε συνεργασία με την τοπική αυτοδιοίκηση με σκοπό να ανευρεθούν χώροι στην ηπειρωτική Ελλάδα για την αποσυμπίεση των νησιών που είχαν συγκεντρώσει το μεγαλύτερο ποσοστό μεταναστών. Ακόμα σε συνεργασία με τον Εθνικό Οργανισμό Δημόσιας Υγείας το κράτος κατάρτισε πρόγραμμα εξετάσεων και περίθαλψης. Μάλιστα τον Απρίλιο του 2015, ο τότε δήμαρχος της Αθήνας, Γ.Καμίνης, εξέφρασε τις πρώτες ανησυχίες για τυχόν ξενοφοβικό κίνημα αν δεν αντιμετωπιστεί το πρόβλημα σε ευρωπαϊκό επίπεδο και διανέμοντας το ακριβοδίκαια (Γεωργιοπούλου,Τ., 2015. α). Παράλληλα, την ίδια περίοδο, σημειώθηκε ένα ναυάγιο που έλαβε χώρα στην Μεσόγειο ανοιχτά της Ιταλίας, το πλοιάριο ανατράπηκε με αποτέλεσμα περίπου 700 μετανάστες να χάσουν την ζωή τους. Το γεγονός αυτό, θορόβησε τόσο την ΕΕ όσο και την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους

πρόσφυγες (Καθημερινή, 2015. a). Το περιστατικό αυτό δεν ήταν το μοναδικό που σημειώθηκε στην Μεσόγειο, με αποτέλεσμα να επιστήσι την προσοχή του Διεθνούς Οργανισμού Ναυσιπλοΐας του ΟΗΕ να βρει τρόπους για την αποφυγή παρόμοιων ατυχημάτων στο μέλλον (Καθημερινή, 2015. b). Με αφορμή τα παραπάνω γεγονότα, σύμφωνα με το σχέδιο συμπερασμάτων της Συνόδου Κορυφής της ΕΕ, τέθηκε σε προτεραιότητα την αποτροπή τέτοιων περιστατικών. Έτσι, στην Σύνοδο Κορυφής της ΕΕ δεσμεύτηκαν με την ενίσχυση των επιχειρήσεων «Τρίτων» και «Ποσειδών», την καταπολέμηση των διακινητών, την παρεμπόδιση των παράνομων μεταναστών και τέλος την ενίσχυση της εσωτερικής αλληλεγγύης. Λίγους μήνες αργότερα, στην ενδοχώρα σημειώθηκαν, επίσης, εντάσεις μεταξύ αλλοδαπών και λιμενικών αρχών στην Λέσβο οι οποίοι διαμαρτύρονταν για τις καθυστερήσεις στη διαδικασία ταυτοποίησης, με αφορμή αυτά τα περιστατικά αποφασίστηκε να μεταβεί άμεσα ομάδα 40 ατόμων από την Ευρωπαϊκή Ένωση, προκειμένου να βοηθήσει στις διαδικασίες καταγραφής και ταυτοποίησης, ενώ παράλληλα θα δινόταν και υλικοτεχνική υποδομή (Γεωργιοπούλου,Τ., 2015. b).

Η τελευταία δέσμευση ήταν ιδιαίτερα σημαντική καθώς ορισμένα κράτη της ΕΕ αρνούνται να δεχτούν πρόσφυγες, όπως είχε προταθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να μεταφέρεται σε όλα τα κράτη μέλη ένα ποσοστό μεταναστών και αιτούντων άσυλο σύμφωνα με τα δημογραφικά, οικονομικά και άλλα κριτήρια του εκάστοτε κράτους- μέλους (Καθημερινή, 2015. c). Μια τέτοια πρακτική θα ανακούφιζε σημαντικά την Ελλάδα, ωστόσο η Μ.Βρετανία, η Δανία, η Ιρλανδία και η Ουγγαρία έφεραν σοβαρές αντιρρήσεις (Καθημερινή, 2015. d).

Από τον Ιούλιο μέχρι τον Σεπτέμβριο του 2015, σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat, έκαναν αίτηση για διεθνή προστασία στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης περίπου 414.000 αιτούντες άσυλο. Τα μεγαλύτερα ποσοστά των αιτούντων άσυλο προέρχονταν από την Σύρια και τον Ιράν, ακόμα διπλασιάστηκε και ο αριθμός Αφγανών αιτούντων άσυλο. Οι περισσότεροι εξ αυτών έκαναν αίτηση ασύλου στην Γερμανία ή στην Ουγγαρία, το 10% των αιτούντων έκαναν αίτηση ασύλου στην Σουηδία, το 7% στην Ιταλία, το ίδιο περίπου ποσοστό επέλεξε ως χώρα αίτησης

ασύλου την Αυστρία (Eurostat, 2017). Η Ουγγαρία, λόγω του μεγάλου αριθμού αιτούντων άσυλο που δέχτηκε μέχρι το καλοκαίρι του 2015, αποφάσισε να υψώσει φράκτη ύψους 4 περίπου μέτρων στα σύνορα με την Σερβία ώστε να μην επιτρέπεται η υποδοχή άλλων μεταναστών και προσφύγων. Την κίνηση αυτή επέκρινε η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, και το αποτέλεσμα που επέφερε η συγκεκριμένη απόφαση είναι η ΕΕ να μην καταφέρει να μην καταφέρει να καταλήξει σε συμφωνία για την κατανομή των αιτούντων άσυλο από τις χώρες υποδοχής (Ελλάδα, Ιταλία) στα υπόλοιπα κράτη αναβάλλοντας τη λήψη σχετικής απόφασης ως τα τέλη της χρονιάς (Καθημερινή, 2015. ε).

Η κατάσταση στην Ελλάδα και την Ιταλία ήταν ιδιαίτερα δύσκολη καθώς οι δυο αυτές χώρες αποτελούν σημεία εισόδου των μεταναστών και προσφύγων στην ΕΕ. Για την διαχείριση του κύματος μεταναστών και προσφύγων το 2015, δημιουργήθηκαν στις δυο αυτές χώρες σε συνεργασία με την Frontex, την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) και την Ευρωπόλ (Europol), τα λεγόμενα “hotspots”. Οι τοποθεσίες των “hotspots” στην Ελλάδα επιλέχθηκαν με βάση τα κύρια σημεία εισόδου, δηλαδή, στην Σάμο, την Κω, την Λέρο, την Χίο και την Λέσβο. Βασικός σκοπός των οποίων ήταν η παροχή επιχειρησιακής υποστήριξης στα κράτη μέλη για τη διασφάλιση της ταυτοποίησης, της καταγραφής και της λήψης των δακτυλικών αποτυπωμάτων των αφικνούμενων μεταναστών, καθώς και της παραπομπής τους στις κατάλληλες επακόλουθες διαδικασίες.

Ιδιαίτερο πρόβλημα αντιμετώπισε η Ελλάδα στα νησιά, καθώς πέρα από τον μεγάλο αριθμό προσφύγων και μεταναστών που δεχόταν καθημερινά, ζήτημα αποτελούσε και το γεγονός πως ενώ υπήρχαν πρόσφυγες που είχαν ταυτοποιηθεί δεν μπορούσαν να ταξιδέψουν προς τον Πειραιά λόγω πληρότητας των προγραμματισμένων ακτοπλοϊκών δρομολογίων.

Τον Οκτώβριο του 2015, οι αφίξεις προσφύγων στην Ελλάδα εκτοξεύτηκαν, μετρώντας περίπου 48.000 πρόσφυγες μέσα σε πέντε μέρες. Τον Δεκέμβριο του ίδιου

έτους, ξεκίνησε η διαδικασία σχεδιασμού καταυλισμών προσωρινής διαμονής προσφύγων στην Θεσσαλονίκη, επιστρατεύοντας εγκαταλειμμένα στρατόπεδα. Ο σχεδιασμός έγινε με ευθύνη των δήμων, του πολεοδομικού συγκροτήματος αλλά και της ευρύτερης περιοχής, του Στρατού, ανθρωπιστικών οργανώσεων και τεχνικών υπηρεσιών (Τζίμας,Σ., 2015). Λίγο πριν το τέλος του 2015 πραγματοποιήθηκε Σύνοδος Κορυφής στην ΕΕ, σχετικά με την μετανάστευση, επισημάνθηκε η ανάγκη για μια αποτελεσματικότερη στρατιγική πάνω στο ζήτημα με στόχο να διαφυλαχτεί η ακεραιότητα του Σένγκεν. Ακόμα, όπως αναφέρεται στα συμπεράσματα της Συνόδου, ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην αντιμετώπιση των ελλείψεων που αφορούν κατα κύριο λόγο τα “hotspots” τη μετεγκατάσταση και τις επιστροφές. Βασικά μέτρα που θα πρέπει να ληφθούν για την επίτευξη των συγκεκριμένων στόχων, όπως ορίστηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι η διασφάλιση συστηματικών ελέγχων ασφαλείας με κατάλληλες βάσεις δεδομένων, και την πρόληψη της απάτης σχετικά με τα έγγραφα, η έναρξη λειτουργίας νέων κέντρων πρώτης υποδοχής· να εξασφαλίσουν ότι ο Frontex και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) διαθέτουν την αναγκαία εμπειρογνώσια και τον αναγκαίο εξοπλισμό, ακόμα η συστηματική και πλήρη ταυτοποίηση, καταγραφή και λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων, η εφαρμογή των αποφάσεων μετεγκατάστασης, η εξασφάλιση της επιστροφής και επανεισδοχή των ατόμων που δεν επιτρεπόταν να παραμείνουν, η ενίσχυση των μέτρων καταπολέμησης της παράνομης διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων. Τέλος είναι σημαντικό τα κράτη μέλη να συνεχίσουν να παρακολουθούν εκ του σύνεγγυς τις μετακινήσεις κατά μήκος των μεταναστευτικών οδών, ώστε να είναι σε θέση να αντιδρούν γρήγορα στις εξελίξεις (European Council, 2015). Μετά το τέλος του 2015, δημοσιεύτηκαν στοιχεία για τα μεγάλα ποσοστά παράνομης διακίνησης μεταναστών του προηγούμενου χρόνου. Σύμφωνα με την Europol τα ποσά που εισέπραξαν τα κυκλώματα παράνομης διακίνησης μεταναστών το 2015, έφτασαν στα 3 έως 6 δισεκατομμύρια ευρώ. Μάλιστα η Αθήνα και η Θεσσαλονίκη ανήκουν στις πόλεις με την πιο έντονη δουλεμπορική δραστηριότητα, στην Αθήνα συγκεκριμένα κατασκευάστηκαν επίσης πολλά πλαστά ταξιδιωτικά έγγραφα. Τα παραπάνω στοιχεία αποτέλεσαν ισχυρό

λόγο για να δημιουργηθεί η ειδική υπηρεσία για την εξάρθρωση δουλεμπορικών κυκλωμάτων στην έδρα της υπηρεσίας στη Χάγη (Σουλιώτης,Γ., 2016).

Στις αρχές του 2016, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έθεσε αυστηρή διορία τριών μηνών προς την Ελλάδα για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, εναλλακτικά θα αναλάμβανε τον έλεγχο των εσωτερικών συνόρων της ζώνης Σένγκεν. Μεταξύ του ελέγχου εξωτερικών συνόρων η Κομισιόν συμπεριλάμβανε επίσης την καταγραφή και επιτήρηση των θαλάσσιων συνόρων, τις διαδικασίες συνοριακών ελέγχων, την ανάλυση κινδύνου, την εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού, τις υποδομές καθώς και την διεθνή συνεργασία. Λίγες μέρες μετά την έκθεση αξιολόγησης Σένγκεν για την Ελλάδα, η ΕΕ ενίσχυσε εκ νέου την χώρα μέσω του Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας της ΕΕ. Τον ίδιο μήνα ακολούθησαν δυο χρηματοδοτήσεις έκτακτης ανάγκης από την ΕΕ προς την Ελλάδα ύψους 12,7 και 3,5 εκατομμυρίων ευρώ, οι οποίες προορίζονταν για τις εγκαταστάσεις υποδοχής μεταναστών και προσφύγων. Την άνοιξη της ίδιας χρονιάς σημειώθηκαν αρκετά περιστατικά με καταλήψεις δρόμων, σιδηροδρομικών γραμμών και λιμανιών, καταστροφές των συρματοπλεγμάτων αλλά και αυτοσχέδιους καταυλισμούς σε διάφορα σημεία της χώρας. Οι αντιδράσεις των μεταναστών και προσφύγων από την μία πλευρά και οι αντιδράσεις των Ελλήνων από την άλλη προκάλεσαν ανησυχία στις αρχές. Σύμφωνα με τον Μ. Συρίγο, όπως ανέφερε στο άρθρο της καθημερινής, "είναι επιτακτική ανάγκη για υποχρεωτική συνύπαρξη των Ελλήνων με τους πρόσφυγες, ακόμα είναι αναγκαία η δημιουργία αρκετών ακόμη χώρων φιλοξενίας όχι μόνο ανοιχτών αλλά και κλειστών κέντρων και τέλος η πλήρη παροχή των βασικών παροχών που χρειάζονται αυτοί οι άνθρωποι" (Συρίγος, Α.,2016). Στο πλαίσιο εξυπηρέτησης των δικαιωμάτων των μεταναστών και προσφύγων, ο Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών ανέλαβε την πρωτοβουλία για την δημιουργία Πανελλήνιου Δικτύου Δικηγόρων Εθελοντών, με βασική τους αρμοδιότητα την προάσπιση των δικαιωμάτων των προσφύγων και την επίλυση των προβλημάτων που προέκυπταν (Μάνδρου, Ι., 2016).

Κατά το πρώτο εξάμηνο του 2017, σημαντικό πρόβλημα είχε παρουσιαστεί στα hotspots αλλά και στην ενδοχωρά. Πιο συγκεκριμένα, άρχισαν να φαίνονται οι ελλείψεις ιατρικού προσωπικού, καθώς οι συμβάσεις που υπήρχαν μέχρι τον Μάιο και Ιούνιο του ίδιου χρόνου θα έληγαν σύντομα και δεν είχε βρεθεί ο απαραίτητος αριθμός ιατρών για να αναπληρώσουν το κενό. Το γεγονός αυτό, οφειλόταν κυρίως στην μικρή συμμετοχή των ιατρών στην αντίστοιχη προκήρυξη που είχε ανακοινωθεί, παρόλο που το κράτος είχε λάβει τα απαραίτητα κονδύλια από την ΕΕ. Το πρόβλημα συνεχιζόταν αφού μετά από πολλές προσκλήσεις από το ΚΕΕΛΠΝΟ, προσλήφθηκαν περίπου 580 εκ των οποίων, κυρίως ήταν διασώστες, κοινωνικοί λειτουργοί και βοηθοί με αποτέλεσμα να παραμένει το πρόβλημα έλλειψης ιατρών (Γεωργιοπούλου,Τ., 2017. α). Η κρίση συνεχίστηκε, τον Σεπτέμβριο του ίδιου χρόνου τα hotspots ασφυκτιούσαν καθώς φιλοξενούσαν εκατοντάδες παραπάνω πρόσφυγες από όσους είχαν φτιαχτεί να φιλοξενούν, ακόμα σε πολλές περιπτώσεις οι πρόσφυγες κρατούνταν σε κρατητήρια της αστυνομίας σε νησιά που δεν είχαν οργανωμένες δομές, όπως για παράδειγμα η Ρόδος. Επιπλέον οι καιρικές συνθήκες είχαν ξεκινήσει να ανησυχούν τους αρμόδιους καθώς πλησιζε χειμώνας και φοβούμενοι πως δεν θα καταφέρουν να αποφύγουν τα περιστατικά που είχαν σημειωθεί πέρυσι (θάνατοι λόγω καιρικών συνθηκών) (Μπουρδάρης, Γ, Γεωργιοπούλου,Τ., 2017). Ένα μήνα αργότερα ο δήμος της Χίου σε συνεργασία με την ελληνική αστυνομία, το λιμενικό σώμα του νησιού καθώς και της Ύπατης Αρμοστείας και την Ευρωπαϊκής επιτροπής κατάφεραν να κλείσουν το hotspot στην “Σούδα” και να μεταφέρουν όσους διέμεναν εκεί σε νέα κατασκευή η οποία θα μπορούσε να φιλοξενεί τους πρόσφυγες σε πιο ανθρώπινες συνθήκες καθώς οι συνθήκες του προηγούμενου καταυλισμού ήταν άθλιες με αποτέλεσμα πολλοί πρόσφυγες να διαμένουν στους δρόμους και σε δημόσιους χώρους της πόλης της Χίου (Καθημερινή, 2017. α). Σημαντικό πρόβλημα παρέμενε και το ζήτημα των ασυνόδευτων ανηλίκων, καθώς σύμφωνα με τα στοιχεία του ΕΚΚΑ (Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης), μεγάλωνε η δυσαναλογία μεταξύ του αριθμού των διαθέσιμων δομών και του αριθμού των ασυνόδευτων ανηλίκων. Αναλυτικότερα, μέχρι το καλοκαίρι του 2017, ο αριθμός των ασυνόδευτων

ανηλίκων που φιλοξενούνταν σε Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης μειώνονταν και αυξανόταν δραματικά ο αριθμός των ασυνόδευτων ανηλίκων που κρατούνταν σε αστυνομικά τμήματα. Ακόμα πολύ μεγάλος αριθμός ασυνόδευτων ανηλίκων φιλοξενούνταν στις λεγόμενες “ασφαλείς ζώνες” σε ανοιχτά κέντρα φιλοξενίας, γεγονός που καθιστούσε την διαμονή των συγκεκριμένων παιδιών πολλές φορές επικίνδυνη, καθώς διέμεναν μαζί με τους υπόλοιπους πρόσφυγες. Οι δομές και οι διαθέσιμες θέσεις για τα ασυνόδευτα παιδιά ήταν πολύ λίγες καθώς μέχρι τον Ιούλιο του 2017 λειτουργούσαν 52 δομές, οι οποίες μπορούσαν να φιλοξενήσουν έως 1.226 παιδιά και ο εκτιμώμενος αριθμός των ασυνόδευτων παιδιών, σύμφωνα με το ΕΚΚΑ, ήταν 7.749. Το πρόβλημα της δυσαναλογίας θέσεων και προσφύγων ήταν αδιάκοπο, καθώς ενώ το hotspot της Χίου ήταν κατασκευασμένο για να φιλοξενεί έως 850 άτομα, φιλοξενούσε ήδη 1.600 πρόσφυγες και μάλιστα στις 20 Οκτωβρίου προστέθηκαν ακόμα 600 άτομα περίπου. Αντίστοιχα στην Σάμο σε hotspot για 700 άτομα φιλοξενούνταν 2.850 πρόσφυγες (Γεωργιοπούλου,Τ., 2017. b).

Η κατάσταση αυτή που περιγράφηκε παραπάνω οδήγησε τους κατοίκους των νησιών σε εξαγρίωση, τον Νοέμβριο του 2017 οι κάτοικοι του νησιού της Λέσβου προχώρησαν σε γενική απεργία με βασικό τους αίτημα “να σταματήσει η πολιτική της κυβέρνησης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης που μετατρέπει το νησί της Λέσβου και τα νησιά του Βόρειου και Νότιου Ανατολικού Αιγαίου σε νησιά φυλακές” όπως ανέφεραν χαρακτηριστικά (Καθημερινή, 2017. b).. Διαμαρτυρίες σημειώθηκαν επίσης από την πλευρά των προσφύγων και μεταναστών με 100 περίπου άνδρες να συγκεντρώνονται στην πλατεία Αριστοτέλους της Θεσσαλονίκης και με βασικό τους αίτημα να ανοίξουν τα σύνορα προς την Ευρώπη (Γεωργιοπούλου,Τ., 2017. c).

Από τις αρχές του 2018, παρατηρείται μεγάλη αύξηση των προσφυγικών ροών κυρίως από τα σύνορα του Έβρου καθώς σύμφωνα με στοιχεία που παραθέτει η εφημερίδα “καθημερινή”, ενώ τον προηγούμενο χρόνο είχαν συλληφθεί περίπου 260 για παράνομη είσοδο στην χώρα, το 2018 εισήλθαν περίπου 1.600 μετανάστες. (Γεωργιοπούλου,Τ., 2018. a). Ακόμα η κατάσταση στα νησιά φαίνεται να παραμένει ίδια αν όχι χειρότερη, καθώς δεν έχει ληφθεί καμία πρακτική για την αποσυμπίεση

της κατάστασης. Η μόνη πρακτική που έχει εφαρμοστεί είναι η μετακίνηση των ευάλωτων στην ενδοχώρα, όπως για παράδειγμα των ατόμων που πάσχουν από βαριές ασθένειες, τα ασυνόδευτα ανήλικα, ορισμένες μονογονεϊκές οικογένειες ή υπερήλικες. Η πρακτική αυτή, ωστόσο, δεν φαινόταν να ανακουφίζει τα νησιά καθώς καθημερινά σημειώνονταν δεκάδες καινούριες αφίξεις (Γεωργιοπούλου,Τ., 2018. b). Τον Απρίλιο του ίδιου έτους εισήλθαν στην χώρα περίπου 6.600 άτομα, τα περισσότερα εκ των οποίων κάλεσαν αίτημα ασύλου. (Γεωργιοπούλου,Τ., 2018. c).

Τον Μάιο του 2018 ψηφίστηκε ο νόμος 4540/2018. Βασικός σκοπός της συγκεκριμένης νομοθεσίας ήταν ένα προσαρμοστούν στην ελληνική νομοθεσία οι οδηγίες του νόμου που είχε εκδόσει το 2013 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρώπης(2013/33). Η συγκεκριμένη νομοθεσία καθόριζε τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία. Με την υποδοχή, σύμφωνα με την νομοθεσία, ενός αιτούντα άσυλο θα έπρεπε να ακολουθούνται οι παρακάτω διατάξεις, αρχικά η ενημέρωση του προσώπου για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις προς τις οποίες πρέπει να συμμορφώνεται σε σχέση με τις συνθήκες υποδοχής και τις παροχές που προβλέπονται. Ακόμα, σε ορισμένες περιπτώσεις και για σημαντικό λόγο ο αιτών δικαιούται να του χορηγηθεί ταξιδιωτικό έγγραφο. Στις συγκεκριμένες διατάξεις ανήκει και το δικαίωμα του αιτών διεθνούς προστασίας στην διαμονή και την ελευθερία κυκλοφορίας στην ελληνική επικράτεια. Στα άρθρα 9,10 και 11 καθορίζονται τα δικαιώματα των κρατούμενων αιτούντων. Στην συνέχεια, η ελληνική κυβέρνηση καλείται να διατηρεί την οικογενειακή ενότητα των αιτούντων, και να παρέχει πρόσβαση στην εκπαίδευση στους ανήλικους αιτούντες. Ακόμα στον τομέα της εργασίας, η νομοθεσία προέβλεπαν την πρόσβαση των αιτούντων στην εργασία καθώς και στην παρακολούθηση προγραμμάτων επαγγελματικής αποκατάστασης. Στην συνέχεια τα άρθρα της νομοθεσίας παρέχουν λεπτομέρειες που αφορούν τους κανόνες για την παροχή υλικών συνθηκών. Τον ίδιο μήνα, με αφορμή την άφιξη του πρωθυπουργού, Αλέξη Τσίπρα, στην Μυτιλήνη σημειώθηκαν επεισόδια με συμμετέχοντες κατοίκους και φορείς της Λέσβου. Βασικά αιτήματα της διαδήλωσης ήταν αν βρεθεί και άμεση λύση για το μεταναστευτικό ζήτημα καθώς και να παραμείνουν χαμηλοί οι συντελεστές ΦΠΑ

στο 17% (Καθημερινή, 2018. a). Ένα μην αργότερα ο πρωθυπουργός Αλέξης Τσίπρας, ανακοίνωσε πως η ελληνική κυβέρνηση δεν θα προχωρήσει σε αύξηση ΦΠΑ στα συγκεκριμένα νησιά (Καθημερινή, 2018. b).. Σύμφωνα με τον Διευθυντή της Υπηρεσίας Ασύλου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής, κ. Μάρκος Καραβίας, η Υπηρεσία Ασύλου κατέγραψε το 2017 συνολικά 58.642 αιτήσεις, ενώ το 2018 καταγράφηκαν 47.390 μόνο κατά τους πρώτους εννέα μήνες του έτους, στοιχεία τα οποία αναμφίβολα σημειώνουν μια αυξητική τάση. Αναλυτικότερα, για το έτος 2018, λειτουργούσαν 6 Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης προσφύγων και μεταναστών στα 5 ελληνικά νησιά και τον Έβρο και επιπλέον άλλες 28 δομές προσωρινής διαμονής και φιλοξενίας στην ενδοχώρα με τον συνολικό αριθμό αιτούντων άσυλο να ανέρχεται στα 70.000 άτομα (Ειδική Γραμματεία Επικοινωνιακής Διαχείρισης Κρίσεων, 2018). Στα νησιά οι δομές συνέχιζαν να είναι ασφυκτικά γεμάτες και οι κάτοικοι των νησιών να διαμαρτύρονται για την κατάσταση που επικρατεί. Γεγονός που φανερώνεται όχι μόνο από τις διαμαρτυρίες που σημειώθηκαν τους καλοκαιρινούς μήνες αλλά και με την ένσταση 1.130 γονιών στο νησί της Χίου για την λειτουργία Δομών Υποδοχής και Εκπαίδευσης Προσφύγων στα σχολεία. Οι γονείς συνέταξαν εξώδικο το οποίο στάλθηκε στους διευθυντές των σχολείων της Χίου, καθώς και στους διευθυντές Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης του νησιού, με σκοπό η εκπαίδευση των παιδιών των προσφύγων να γίνεται εντός του καταυλισμού της ΒΙΑΛ. Την στήριξη τους, στο αίτημα αυτό, εξέφρασε ο Σύλλογος Δασκάλων και Νηπιαγωγών Χίου (Καθημερινή, 2018. c). Λίγες μέρες αργότερα, ωστόσο, σύμφωνα με την Υπουργική Απόφαση 171022 /β2, αποφασίστηκε να εντάξουν στις Ζώνες Εκπαιδευτικής Προτεραιότητας σχολικές μονάδες Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης με σκοπό να λειτουργήσουν ως Τάξεις Υποδοχής, στην Υπουργική Απόφαση αναγράφονταν λεπτομερώς ποια σχολεία της ηπειρωτικής και νησιωτικής Ελλάδας θα ήταν αρμόδια για την δημιουργία των τάξεων υποδοχής.

Κατά τον τελευταίο μήνα του έτους οι αφίξεις στα νησιά συνεχίζονταν παρά τις δυσκολότερες καιρικές συνθήκες, με αποτέλεσμα η αποσυμφόρηση που ήθελε η κυβέρνηση να επιτύχει με την μεταφορά προσφύγων από τα νησιά στην ενδοχώρα

να μην επιτυγχάνεται ενώ παράλληλα τα περιθώρια στις δομές στην ενδοχώρα για την υποδοχή κι άλλων προσφύγων άρχιζαν να στενεύουν. Ενδεικτικά, όπως αναφέρεται στην εφημερίδα ‘Καθημερινή’ από την αρχή του 2018 μέχρι τον Νοέμβριο μεταφέρθηκαν από τα νησιά στην ενδοχώρα 25.130 άτομα, ενώ το ίδιο διάστημα εισήλθαν από την Τουρκία 29.794 άτομα (Γεωργιοπούλου,Τ. 2018. d)..

Τέλος από τον Ιανουάριο του 2019 έως και τον Σεπτέμβριο του ίδιου έτους εισήλθαν στην χώρα 46.100 άτομα με την συντριπτική πλειοψηφία των οποίων προερχόταν από το Αφγανιστάν με 40%, αμέσως μετά Σύριοι με 23% (Operational Data Portal, 2019). Τον Οκτώβριο του 2019 εισήλθαν 8.996 άτομα στην νησιωτική Ελλάδα, το 37% των οποίων ήταν Συριακής καταγωγής και το 34% Αφγανοί.

Στις παραπάνω παραγράφους πραγματοποιήθηκε μια σύντομη αναφορά στην ελληνική νομοθεσία της μεταναστευτικής πολιτικής για το χρονικό διάστημα μεταξύ το 2010 μέχρι το 2019. Καταλήγοντας στον τελευταίο χρόνο της ανάλυσης μας. Τον Φεβρουάριο του 2020, λήφθηκε η απόφαση για να ξεκινήσει το 2021 η δράση ‘ESTIA’, η οποία αποτελούσε ένα στεγαστικό πρόγραμμα για αιτούντες διεθνή προστασία. Σκοπός του προγράμματος αποτελούσε η εξασφάλιση ενός επαρκούς βιοτικού επιπέδου για τους αιτούντες, όπως όριζε η κοινή Υπουργική Απόφαση Αριθμ. 270 (Κοινή Υπουργική Απόφαση Αριθμ. 270/2021). Τέλος, καθώς ο ρόλος που διαδραματίζουν οι ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται σε θέματα διεθνούς προστασίας, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης εντός της Ελληνικής Επικράτειας είναι ιδιαίτερα σημαντικός, τον Απρίλιο του 2020 θεσμοθετήθηκε ο ΦΕΚ με αριθμό φύλλου 1382, διασαφηνίζοντας τις προϋποθέσεις για την εισαγωγή μιας ΜΚΟ στο «Μητρώο Ελληνικών και Ξένων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ)», την διαδικασία εγγραφής τους καθώς και τα κριτήρια αξιολόγησης τα οποία ορίστηκαν με σκοπό να λάβει η εκάστοτε ΜΚΟ πιστοποίηση. Τα άρθρα του νόμου είχαν ως βασικό σκοπό να διασφαλίσουν διαφάνεια και αποτελεσματικότητα του έργου της εκάστοτε ΜΚΟ.

Η ανάγκη για μια πιο συνεκτική αντιμετώπιση του φαινομένου της μετανάστευσης τόσο από την πλευρά της Ελλάδας όσο και από την πλευρά της ΕΕ, διογκώθηκε μετά την αύξηση των ροών αλλά και για των πολύνεκρων ναυαγίων στην Μεσόγειο το 2015. Εξαιτίας των παραπάνω γεγονότων, στάθηκε αναγκαία η δημιουργία Ευρωπαϊκής Ατζέντας με θέμα την Μετανάστευση αναθεωρώντας το Κοινού Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, τα προγράμματα μετεγκατάστασης και επανεγκατάστασης. Ακόμα η ΕΕ προχώρησε σε χρηματοδοτήσεις για τις χώρες υποδοχής καθώς και σε δράσεις στην προστασία των εξωτερικών συνόρων. (Υπουργείο Εξωτερικών, 2020).

Η εφαρμογή του ελληνικού σχεδίου δράσης για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης, που παρουσιάστηκε αρχικά στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Αύγουστο του 2010, αναθεωρήθηκε τον Ιανουάριο του 2013. Το αναθεωρημένο Σχέδιο Δράσης έληξε τον Δεκέμβριο του 2014. Το 2015 η Ελλάδα έγινε η κύρια πύλη προς την Ευρώπη για πρόσφυγες και μετανάστες. Η χρηματοδότηση για τη στήριξη των δράσεων που προβλέπονται στον οδικό χάρτη θα προέλθει από τον κρατικό προϋπολογισμό, καθώς και από τα Ταμεία Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΕ [Asylum Migration and Integration Fund (AMIF) and Internal Security Fund (ISF)]. Πιο συγκεκριμένα η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση προέρχεται από τρεις κυρίως πηγές. Αρχικά η εκτακτη Βοήθεια των Ταμείων Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (AMIF) και Εσωτερικής Ασφάλειας (EMAS ISF) -Μια χρηματοδότηση που υποστηρίζει τα κράτη μέλη στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, μεταξύ άλλων στους τομείς του ασύλου, της ένταξης, της νόμιμης μετανάστευσης και της επιστροφής. Βάσει στοιχείων της Ε.Ε. έχουν έως τώρα καταβληθεί για την Ελλάδα συνολικά 580,5 εκ.ευρώ. Στο διάστημα 2014 μέχρι 2020 θα διατίθονταν από την ΕΕ στο Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (AMIF) και Εσωτερικής Ασφάλειας (ISF) 613,5 εκατ. ευρώ, εκ των οποίων καταβλήθηκαν 198,9 εκατ. ευρώ.

Η βοήθεια στα ταμεία αυτά μπορούσε να χορηγηθεί σε εθνικές αρχές ή διεθνείς οργανισμούς και υπηρεσίες κατόπιν αιτήματος ενός κράτους μέλους. Από το 2015 είχαν επιχορηγηθεί συνολικά €816.4 Εκατομμύρια, €583.3 εκατομμύρια στο Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και €10.6 στο ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας σε διεθνούς οργανισμούς και αντίστοιχα €165.8 εκατομμύρια και €101.7 εκατομμύρια σε εθνικές αρχές. Από τα €816.4 Εκατομμύρια, πληρώθηκαν τελικώς τα €580.5 εκατομμύρια. Δεύτερη πηγή αποτελεί η Ανθρωπιστική Βοήθεια – Emergency Support Instrument (ESI) η οποία παρέχει υποστήριξη για την αντιμετώπιση μεγάλων ανθρωπιστικών αναγκών εντός της Ένωσης όταν ένα κράτος μέλος δεν μπορεί πλέον να αντεπεξέλθει. Αφορά σε απευθείας χρηματοδότηση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποκλειστικά σε διεθνείς Οργανισμούς και διεθνείς ΜΚΟ . Η Ελλάδα δεν συνεισφέρει με εθνική συμμετοχή. Αν και το ESI ήταν το πλέον ευέλικτο εργαλείο χρηματοδότησης και δεν επιβάρυνε τη χώρα με διαχειριστικά κόστη, με κοινή απόφαση Ελλάδος και Ευρωπαϊκής Επιτροπής το πρόγραμμα έληξε τέλος του 2018. Τέλος, τρίτη πηγή αποτελεί η τακτική βοήθεια: Εθνικό Πρόγραμμα των Ταμείων Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (National Programme- AMIF) και Εσωτερικής Ασφάλειας (National Programme -ISF)-Η χρηματοδότηση στο πλαίσιο του ISF υποστηρίζει τις προσπάθειες των κρατών μελών για την καλύτερη προστασία της ασφάλειας των πολιτών και την καλύτερη προστασία και διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Αποτελείται από δύο όργανα: ISF Borders & Visas και ISF-Police. Έως τώρα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει χρηματοδοτήσει την Ελλάδα μόλις με 198 εκ. ευρώ και για τα δύο Ταμεία (συμπεριλαμβανομένων δράσεων προστασίας εξωτερικών συνόρων). Συνολικά από το 2015 μέχρι το 2020 χορηγήθηκαν στο ταμείο Ανθρωπιστικής Βοήθειας (ESI) €643.56 εκατομμύρια.

Αρμόδια για τη διαχείριση των εν λόγω προγραμμάτων είναι η Υπεύθυνη Αρχή-Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού και Διαχείρισης Προγραμμάτων του Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και άλλων Πόρων, που υπάγεται πλέον στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, ενώ

παράλληλα έχουν συσταθεί με νόμο δύο εντεταλμένες Αρχές στις οποίες η Υπεύθυνη Αρχή εκχωρεί αρμοδιότητες και συγκεκριμένα η Υπηρεσία Διαχείρισης Ευρωπαϊκών και Αναπτυξιακών Προγραμμάτων (Υ.Δ.Ε.Α.Π.) της Ελληνικής Αστυνομίας και η Υπηρεσία Ασύλου.

Όσον αφορά στη νόμιμη μεταφορά στην Ευρώπη, υπάρχουν τρεις βασικές διαδικασίες. Αρχικά, η διαδικασία μετεγκατάστασης δικαιούχων με βάση τον Κανονισμό Δουβλίνο (τα αιτήματα αφορούν κυρίως σε οικογενειακή επανένωση, ασυνόδευτους ανήλικους και ανθρωπιστικούς λόγους). Μέσω αυτής της διαδικασίας το 2015 μεταφέρθηκαν συνολικά 82 άτομα, 7,192 το 2016, 14,432 το 2017 και μόλις 292 το 2018. Δεύτερον, η διαδικασία μετεγκατάστασης, μια διαδικασία η οποία είχε ως βασικό σκοπό να προάγει την εύρεση κοινών λύσεων από τα κράτη μέλη της ΕΕ στις βάσεις της κοινής ευθύνης και της αλληλεγγύης, με τη δημιουργία του προγράμματος επείγουσας Μετεγκατάστασης από ένα κράτος μέλος σε ένα άλλο. Προϋπόθεση για τη συμμετοχή στο πρόγραμμα ήταν το μέσο ποσοστό αναγνώρισης για την χορήγηση ασύλου σε ευρωπαϊκό επίπεδο για κάθε εθνικότητα να είναι ίσο ή να υπερβαίνει το 75%. Με αυτή την προϋπόθεση αποκλείστηκαν από το πρόγραμμα οι Αφγανοί και αργότερα οι Ιρακινοί και εντάχθηκαν ουσιαστικά μόνο Σύριοι. Επιπλέον, μετά τη θέσπιση της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας τέθηκε ως προϋπόθεση η ημερομηνία εισόδου τους στην Ελλάδα. Πιο συγκεκριμένα η είσοδος έπρεπε να είχε πραγματοποιηθεί μετά τις 16/09/2015 και πριν τις 20/03/2016. Έτσι, ενώ ο αρχικός σχεδιασμός προέβλεπε τη μεταφορά περίπου 66.400 αιτούντων από την Ελλάδα τελικά μεταφέρθηκαν περίπου 22 χιλιάδες άτομα. Το εν λόγω πρόγραμμα έχει ολοκληρωθεί και δεν υπάρχει σχετική πρόβλεψη για επανεργοποίηση του, παρά το αίτημα της Ελλάδας για επανεργοποίηση του προγράμματος. Τρίτον, στο πλαίσιο της ΕΕ εφαρμόζεται το σύστημα επανεγκατάστασης το οποίο δεν αφορά άμεσα την Ελλάδα, αλλά τρίτες χώρες. Μέχρι σήμερα έχουν επανεγκατασταθεί μόλις 18.400 άτομα, τα περισσότερα από την Τουρκία, την Ιορδανία και τον Λίβανο, ενώ λειτουργεί παράλληλα το σύστημα επανεγκατάστασης για τους Σύριους πρόσφυγες στην Τουρκία μέσω του οποίου έχουν επανεγκατασταθεί μέχρι σήμερα 11.000 Σύριοι.

Εκτός από την διαδικασία μετεγκατάστασης και την διαδικασία επανεγκατάστασης, υπάρχει και διαδικασία επιστροφής, η οποία διακρίνεται σε τέσσερις κατηγορίες. Αρχικά υπάρχουν οι εθελούσιες επιστροφές και αποτελούν τη βασική διαδικασία επιστροφής. Δικαιούχος του έργου είναι ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης. Από το 2016 έως το Μάρτιο του 2019 έχουν μεταφερθεί 14.924 άτομα στις χώρες καταγωγής τους μέσω του προγράμματος. Δεύτερη κατηγορία αποτελούν οι αναγκαστικές επιστροφές βάσει Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας Από την έναρξη της Κοινής Δήλωσης και έως το Μάρτιο του 2019, μεταφέρθηκαν στην Τουρκία συνολικά μόλις 2.441 άτομα. Ακόμα εφαρμόζονται οι αναγκαστικές επιστροφές βάσει διμερούς Πρωτοκόλλου Επανεισδοχής. Για παράδειγμα η Ελλάδα και η Τουρκία έχουν υπογράψει διμερές Πρωτόκολλο Επανεισδοχής, βάσει του οποίου η Ελλάδα στέλνει σχετικά αιτήματα στην Τουρκία, ωστόσο η Τουρκία δεν συνεργάζεται πλέον καθώς δεν απαντάει στα αιτήματα και δεν παρίσταται στις μηνιαίες συζητήσεις. Τέλος , υπάρχουν οι αναγκαστικές επιστροφές στις χώρες καταγωγής Επίσης πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη βαρύτητα σε συνεργασία με τις χώρες καταγωγής, ιδίως για τους υπηκόους Πακιστάν, οι οποίοι υποβάλουν αιτήματα ασύλου, προσφεύγουν, επιβαρύνουν διοικητικά τις Υπηρεσίες και ενώ τελικά απορρίπτονται δεν απελαύνονται στις χώρες καταγωγής τους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Η Ανθρωπογεωγραφία των Μεταναστευτικών Ροών

Στα παραπάνω κεφάλαια αναλύθηκε η ευρωπαϊκή και ελληνική μεταναστευτική πολιτική καθώς και το διεθνές και ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο. Ακόμα έγινε αναφορά στα τεράστια νούμερα προσφύγων που εισήλθαν στην χώρα κατά το χρονικό διάστημα 2010 με 2020, καθώς και μια σύντομη περιγραφή για ορισμένα περιστατικά που έλαβαν χώρα στα σημεία εισόδου αλλά και στην ενδοχώρα. Στο επίκεντρο της ανάλυσης βρισκόταν η Ελληνική μεταναστευτική πολιτική σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Ένωση, παραθέτοντας τις πολιτικές και τους μηχανισμούς για την αντιμετώπιση της μεταναστευτικής κρίσης. Εφόσον, λοιπόν, το επίκεντρο της έρευνας είναι οι πρόσφυγες δεν μπορούμε να παραλείψουμε την προέλευση αυτών των ανθρώπων καθώς και τα αίτια που προκάλεσαν την μεταναστευτική κρίση.

Από το 2010 μέχρι το 2015, όπως είδαμε παραπάνω, τα επίπεδα των προσφύγων ήταν σαφώς μικρότερα από αυτά που θα ακολουθούσαν και οι μεταναστευτικές ροές πιο ελεγχόμενες. Το 2015, ωστόσο, “ήταν το έτος της μεγαλύτερης μετακίνησης πληθυσμών από τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο και εξής” (Γεωργιάδης και Παντζής, 2020). Στην αναζήτησή των αιτιών για την μετανάστευση, αποφαίνεται πως δεν υπάρχει μόνο ένας λόγος για να μεταναστεύσει κάποιος. Η μετανάστευση μπορεί να είναι είτε εθελοντική, είτε αναγκαστική. Ο όρος της “αναγκαστικής” μετανάστευσης περιλαμβάνει πολλές μορφές ακούσιας μετανάστευσης ή εκτοπισμού, ωστόσο, δεν αποτελεί νομικό όρο, επομένως η Ύπατη Αρμοστεία αποφεύγει να χρησιμοποιεί τον συγκεκριμένο όρο σε σχέση με μετακινήσεις προσφύγων, καθώς ο πρόσφυγας έχει νομική υπόσταση και καθορίζεται επακριβώς από το διεθνές δίκαιο.

Αρχικά είναι σημαντικό να διασαφηνιστεί η προέλευση των προσφύγων καθώς και η κατάσταση που επικρατούσε στην χώρα τους και αναγκάστηκαν να την εγκαταλείψουν. Το 84% των προσφύγων προέρχονται από τρεις διαφορετικές χώρες που πλήττονται από συνεχείς πολέμους στη Μέση Ανατολή: 49% από τη Συρία, 21% από το Αφγανιστάν και 9% από το Ιράκ, οι 3 αυτές χώρες βρίσκονται σε εμπόλεμη κατάσταση. Άλλοι προέρχονται από διάφορες Αφρικανικές χώρες, η πλειονότητα των οποίων από τη Νιγηρία, την Ερυθραία τη Σομαλία και τη Γκάμπια. Πρόσφυγες έρχονται και από άλλες χώρες, όπως από το Πακιστάν, το Ιράν και την Αίγυπτο, καθώς και από χώρες της Ανατολικής και Νοτιοανατολικής Ευρώπης (Γλωσσική Ένταξη Ενήλικων Μεταναστών).

Αναλυτικότερα όσον αφορά τις χώρες της Μέσης Ανατολής, η Σύρια από την οποία προέρχεται το μεγαλύτερο ποσοστό προσφύγων, βρίσκεται από το 2011 σε εμφύλιο πόλεμο. Οι εξτρεμιστικές ισλαμιστικές ομάδες, το Ισλαμικό Κράτος (γνωστό και ως ISIS) και η θυγατρική της Αλ Κάιντα στη Συρία, η Τζαμπχάτ αλ-Νούσρα, είναι υπεύθυνες για συστηματικές και εκτεταμένες παραβιάσεις, όπως στόχευση αμάχων, απαγωγές και εξωδικαστικές εκτελέσεις (Human Rights Watch, 2015) . Οι κυβερνητικές δυνάμεις και οι φιλοκυβερνητικές πολιτοφυλακές πραγματοποιούν επιθέσεις σε περιοχές αμάχων. Από την μια πλευρά οι κυβερνητικές δυνάμεις συλλαμβάνουν αυθαίρετα και βασανίζουν όσους θεωρούν ως αντιπάλους, πολλοί από τους οποίους έχουν πεθάνει υπό κράτηση και από την άλλη πλευρά οι μη κρατικές ένοπλες ομάδες που αντιτίθενται στην κυβέρνηση ευθύνονται επίσης για εγκλήματα πολέμου και άλλες σοβαρές κατηγορίες όπως οι εσκεμμένες και αδιάκριτες επιθέσεις σε αμάχους πολίτες, η επιστράτευση ανηλίκων παιδιών καθώς και σειρά από απαγωγές και βασανιστήρια. Ακόμα περίπου 13.000 παιδιά υπολογίζεται ότι έχουν σκοτωθεί από την αρχή της συριακής σύγκρουσης. Αμέσως μετά την Σύρια, το 21% των προσφύγων προέρχεται από το Αφγανιστάν, μια χώρα που χαρακτηρίζεται από πολιτική αστάθεια από την δεκαετία του '70, επίσης πολλές περιοχές της βρίσκονται υπό τον έλεγχο των Ταλιμπάν. Το 2014 οι πιέσεις από τους Ταλιμπάν αυξήθηκαν με αποτέλεσμα οι Ταλιμπάν και άλλοι αντάρτες,

συμπεριλαμβανομένων ομάδων που ισχυρίζονται ότι συνδέονται με το ISIS, έχουν πραγματοποιήσει τολμηρές και ολοένα και συχνότερες επιθέσεις σε αρκετές παραδοσιακά ασφαλείς επαρχίες στο βόρειο τμήμα της χώρας, καθώς και στο νότο, οδηγώντας στον εκτοπισμό δεκάδων χιλιάδων αμάχων. Όπως αναφέρεται στην έρευνα για τα αίτια της Μεταναστευτικής κρίσης στην Μεσόγειο, μόνο τον Μάρτιο του 2015, η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες κατέγραψε περισσότερους από 20.000 νεοεκτοπισμένους λόγω συγκρούσεων. Ακόμα οι αντάρτικες ομάδες απαγάγουν ολοένα και περισσότερους αμάχους για λύτρα. Μεγάλο κίνδυνο διατρέχουν οι κρατικοί υπάλληλοι όπως δικαστές και γραμματείς, εργαζόμενους σε ανθρωπιστικές οργανώσεις και άτομα που συνδέονται με ξένους οργανισμούς. Επιπρόσθετα, οι γυναίκες ζουν με μεγάλη ανασφάλεια αλλά και πολύ περιορισμένες λόγω των αυστηρών κανόνων των Ταλιμπάν για τις γυναίκες. Το 2013, τα θύματα παιδιών αυξήθηκαν κατά 30 τοις εκατό από το προηγούμενο έτος, με τουλάχιστον 545 παιδιά να σκοτώνονται και 1149 να τραυματίζονται, μεταξύ άλλων από αεροπορικές επιδρομές, αυτοσχέδιους εκρηκτικούς μηχανισμούς και επιθέσεις αυτοκτονίας. Ακόμα τόσο οι κυβερνητικές ομάδες όσο και οι Ταλιμπάν στρατολογούν παιδιά ηλικίας οκτώ ετών ως στρατιώτες.

Εκτός από του πρόσφυγες της Μέσης Ανατολής, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει υποδεχτεί και αρκετούς πρόσφυγες από χώρες της Αφρικής, όπως αναφέρθηκε παραπάνω. Η Νιγηρία για παράδειγμα, μπορεί να μην βρίσκεται σε πόλεμο αλλά η κατάσταση που επικρατεί στην χώρα ωθεί πολλούς πολίτες να τρέπονται σε φυγή. Σύμφωνα με την επιτροπή που απεστάλη από το Συμβούλιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων το 2014, διαπιστώθηκε «συστηματικές, εκτεταμένες και κατάφωρες παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων» και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι παραβιάσεις «στους τομείς των εξωδικαστικών εκτελέσεων, των βασανιστηρίων (συμπεριλαμβανομένων των σεξουαλικών βασανιστηρίων), της εθνικής υπηρεσίας και της καταναγκαστικής εργασίας μπορεί να συνιστούν εγκλήματα κατά της ανθρωπότητας». Βασικότερος λόγος που πολλοί άντρες εγκαταλείπουν την χώρα

αποτελεί η υποχρεωτική στρατιωτική θητεία απεριόριστης διάρκειας, σύμφωνα με το νόμο, κάθε Ερυθραίος πρέπει να υπηρετήσει 18 μήνες στην εθνική υπηρεσία ξεκινώντας από την ηλικία των 18 ετών, ωστόσο στην πραγματικότητα οι στρατεύσιμοι υπηρετούν επ' άοριστον. Ακόμα υποβάλλονται σε αταναγκαστική εργασία κατά τη διάρκεια της στράτευσης, αυθαίρετες συλλήψεις, κρατήσεις και εξαναγκαστικές εξαφανίσεις, βασανιστήρια και άλλη ταπεινωτική μεταχείριση κατά την κράτηση, περιορισμοί στην ελευθερία της έκφρασης, της συνείδησης και της κυκλοφορίας, και καταστολή της θρησκευτικής ελευθερίας. Τέλος βασικό ρόλο παίζει το εισόδημα που λαμβάνουν οι στρατεύσιμοι, το οποίο είναι ανεπαρκές για μια οικογένεια. Μεγάλες τιμωρίες υφίστανται σε περίπτωση που τους πιάσουν ενώ τρέπονται σε φυγή, μάλιστα, δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις που τιμωρούν την οικογένεια των λιποτακτών. Η Σομαλία αποτελεί μια ακόμα χώρα στην οποία πολλοί πολίτες της τρέπονται σε φυγή εξαιτίας της κατάστασης στο εσωτερικό της. Στην Σομαλία δεν υπάρχει κράτος δικαίου και τα εδάφη της ελέγχονται από παραστρατιωτικές ομάδες, όπως η Αλ Σαμπάαμπ. Η Al-Shabaab διατηρεί τον έλεγχο μεγάλων περιοχών της νότιας κεντρικής Σομαλίας όπου διαχειρίζεται δημόσιες εκτελέσεις και ξυλοδαρμούς και περιορίζει αυστηρά τα βασικά δικαιώματα. Η Al-Shabaab πραγματοποιεί θανατηφόρες επιθέσεις σε περιοχές που ελέγχονται από την κυβέρνηση, όπως το Μογκαντίσου, με στόχο αμάχους, συμπεριλαμβανομένων νομοθετών και άλλων αξιωματούχων, και πολιτικών αντικειμένων. Το 2014, τα Ηνωμένα Έθνη κατέγραψαν 819 περιπτώσεις στρατολόγησης και χρήσης παιδιών από την Al-Shabaab και άλλες ένοπλες ομάδες, μεταξύ άλλων από σχολεία και τζαμιά. Η Al-Shabaab έχει επίσης στοχεύσει μαθητές, δασκάλους και σχολικά κτίρια για επίθεση. Έχουν μετατρέψει τα σχολεία σε πεδία μάχης, πυροβολώντας τις κυβερνητικές δυνάμεις από σχολικά κτίρια και χρησιμοποιώντας τους μαθητές μέσα ως ανθρώπινες ασπίδες. Η ομάδα επιβάλλει την ερμηνεία της για το Ισλάμ στο σχολικό πρόγραμμα σπουδών, απαγορεύοντας τα αγγλικά, τις θετικές επιστήμες και άλλα μαθήματα, και απειλώντας και δολοφονώντας δασκάλους που αντιστέκονται. Η κυβέρνηση της Σομαλίας απέτυχε σε μεγάλο βαθμό να παράσχει βασική ασφάλεια και να προστατεύσει τα δικαιώματα στις περιοχές υπό τον έλεγχό της. Οι

εκτοπισμένες γυναίκες, άνδρες και παιδιά που κατέφυγαν στο Μογκαντίσου κατά τη διάρκεια του λιμού του 2011 συνεχίζουν να ζουν σε άθλιες συνθήκες σε άτυπους καταυλισμούς σε όλο το Μογκαντίσου και έχουν υποστεί σοβαρές κακοποιήσεις, όπως βιασμό, σωματικές επιθέσεις, περιορισμούς στην πρόσβαση στην ανθρωπιστική βοήθεια και διάκριση. Οι κυβερνητικές δυνάμεις ασφαλείας της Σομαλίας, τα στρατεύματα της Αφρικανικής Ένωσης και οι συμμαχικές πολιτοφυλακές είναι υπεύθυνες για αδιάκριτες επιθέσεις, σεξουαλική βία και αυθαίρετες συλλήψεις και κρατήσεις. (Human Rights Watch, 2015).

Η σύντομη αναφορά που έγινε παραπάνω όσον αφορά την κατάσταση που επικρατεί στις χώρες προέλευσης των περισσότερων προσφύγων είχε ως στόχο την κατανόηση των αιτίων που αναγκάζουν αυτούς τους ανθρώπους να εγκαταλείψουν την χώρα και τα σπίτια τους και να τραπούν σε φυγή. Αυτοί οι λόγοι, λοιπόν, αποτελούν ορισμένους παράγοντες μετανάστευσης. Τα αίτια της μεταναστευτικής κρίσης, ωστόσο, που βίωσε η Ευρωπαϊκή Ένωση γενικότερα και η Ελλάδα ειδικότερα κατά την περίοδο κυρίως μετά το 2015, είναι πολυδιάστατα και δεν περιορίζονται αποκλειστικά στους λόγους που ανάγκασαν του πρόσφυγες να εγκαταλείψουν την χώρα τους.

Μεγάλος παράγοντας που δημιουργήθηκε και εντάθηκε κατά αυτόν τον τρόπο η μεταναστευτική κρίση στην Ελλάδα και στην Ευρώπη από το 2010 και κυρίως μετά το 2015 αποτελεί η έλλειψη προετοιμασίας. Το ζήτημα τοποθετείτε αρκετά χρόνια πριν, από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 όταν η Ευρωπαϊκή Ένωση αντιμετώπιζε το προσφυγικό ζήτημα ως ένα ζήτημα που δεν την αφορά άμεσα. Ενώ τα πολιτικά δρώμενα φανέρωναν μια πιθανή προσφυγική ροή στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η τελευταία δεν αξιολόγησε το ζήτημα και δεν προσαρμόστηκε με τις απαραίτητες πολιτικές από την αρχή. Οι περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες αρκούσαν για μεγάλο χρονικό διάστημα στην οικονομική βοήθεια που προσέφεραν στις δράσεις της Ύπατης Αρμοστείας με σκοπό την εγκατάσταση και διαχείριση

προσφυγικών στρατοπέδων σε διάφορες περιοχές του κόσμου. Στην συνέχεια, ενώ οι γειτονικές χώρες όπως η Τουρκία και το Λίβανο υποδέχονταν υπέρογκους αριθμούς προσφύγων, η Ευρώπη προσπαθούσε να εξασφαλίσει πως αυτοί οι άνθρωποι δεν θα εισέλθουν στο εσωτερικό της, κάτι που ήταν αδύνατον να ελέγξουν και να εμποδίσουν με αποτέλεσμα να αρχίσουν να εισέρχονται μεγάλα κύματα προσφύγων κυρίως στις νότιες χώρες της Ευρώπης. Καταλυτικά, η έλλειψη οργάνωσης και πρόληψης από την πλευρά τόσο της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και των επιμέρους χωρών της οδήγησε στην μεταναστευτική κρίση του 2015 και έπειτα.

Εθνική Μεταναστευτική Πολιτική και Κοινωνική Ενσωμάτωση

Στα παραπάνω κεφάλαια αναλύθηκαν οι πολιτικές που αφορούσαν την μεταναστευτική κρίση από το 2010 μέχρι το 2020 καθώς και οι παράγοντες που έπαιξαν βασικό ρόλο στην διαμόρφωση της, με μια σύντομη αναφορά στην Εθνική Στρατηγική Ένταξης 2013. Αναπόσπαστο κομμάτι, λοιπόν, της ανάλυσης της μεταναστευτικής πολιτικής είναι επίσης η κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών και των προσφύγων. Συχνά παρατηρούμε στις πολιτικές των κρατών να μονοπωλεί το ενδιαφέρον τους στην εξυπηρέτηση και των αρχικών και βασικών αναγκών των μεταναστών αγνοώντας τον παράγοντα της κοινωνικής ενσωμάτωσης. Η ομαλή ένταξη στους κοινωνικούς και οικονομικούς θεσμούς, θα δημιουργήσει προϋποθέσεις ευημερίας και είναι ιδιαίτερα επιτακτική σε χώρες υποδοχής όπως αυτή της Ελλάδας (Κοτρόγιαννος και άλλοι, 2020). Η κοινωνική ενσωμάτωση είναι ένα πολυπαραγοντικό ζήτημα στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής, καθώς οι δρώντες πολιτικής πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους πολλούς παράγοντες, όπως για παράδειγμα το εκπαιδευτικό επίπεδο και το επίπεδο κατάρτισης, τους παράγοντες ψυχολογικής και νομικής στήριξης, την παροχή συμβουλευτικής βοήθειας στην αγορά εργασίας. Ακόμα είναι σημαντικό να διατηρείται ο παράγοντας αποδοχής, δεν πρέπει, δηλαδή, να παραλείπουν τον σεβασμό της διαπολιτισμικότητας και διαφορετικότητας γενικότερα καθώς και τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Στις συζητήσεις για την κοινωνική ενσωμάτωση είναι συχνό το φαινόμενο των διαφορετικών οπτικών και ερμηνειών της έννοιας.

Η ποικιλομορφία της έννοιας αυτής φαίνεται και από τις εννοιολογικές μεταβολές στην διάρκεια των χρόνων. Μέχρι τα μέσα του 20ου αι., για παράδειγμα, οι άνθρωποι χρησιμοποιούσαν την έννοια της αφομοίωσης για να εξηγήσουν την διαδικασία με την οποία οι μετανάστες γίνονταν σταδιακά μέλη των κοινωνιών των χωρών υποδοχής. Κατά το δεύτερο μισό του 20ου Άι. Οι έρευνες απέδειξαν πως η διαδικασία της αφομοίωσης δεν είναι μονοδιάστατη, καταλήγοντας στην διάκριση μεταξύ αφομοίωσης και κοινωνικής ενσωμάτωσης. Μετά την διάκριση αυτή,

ασκήθηκε κριτική στην έννοια της αφομοίωσης, καθώς υπονόμει την εξαφάνιση της πολιτισμικής ταυτότητας των χωρών προέλευσης των μεταναστών. Αντίθετα, η έννοια της κοινωνικής ενσωμάτωσης έχει ως στόχο τον σεβασμό και την διατήρηση της διαφορετικότητας.

Συχνό φαινόμενο, ωστόσο, είναι οι μετανάστες και οι πρόσφυγες να εντάσσονται σε συγκεκριμένα κοινωνικά και επαγγελματικά δίκτυα, να δημιουργούν, δηλαδή, τους μικρόκοσμούς τους κατοικώντας σε συγκεκριμένες περιοχές με άτομα ίδιας εθνικότητας ή θρησκείας και να αναπαράγουν οικεία μοντέλα και δραστηριότητες. Σύμφωνα με αυτό το φαινόμενο, οι άνθρωποι αυτοί έρχονται σε επαφή με την υπόλοιπη κοινωνία αποκλειστικά για λόγους επιβίωσης, όπως για παράδειγμα η εύρεση εργασίας και συχνά βιώνουν το αίσθημα της καχυποψίας από τους υπόλοιπους. Κατα αυτόν τον τρόπο, οι πρόσφυγες δεν μπορούν να ενταχθούν με επιτυχία στην χώρα. (Γεωργιάδης και Παντζής, 2020)).

Συλλογιζόμενοι τα παραπάνω, στόχος της πολιτείας είναι να δημιουργηθούν πολιτικές κοινωνικής ενσωμάτωσης οι οποίες να προωθούν τους πρόσφυγες και τους μετανάστες να συμμετέχουν στην κοινωνία του συνόλου του πληθυσμού βασισμένες στο δημοκρατικό ιδεώδες. Η ελληνική μεταναστευτική πολιτική για πολλά χρόνια βασιζόταν κυρίως στην φύλαξη των συνόρων, την έκδοση αδειών διαμονής και τις νομιμοποιήσεις των παράτυπων μεταναστών με αποτέλεσμα ο τομέας της οργανωμένης υποδοχής και ένταξης των μεταναστών και προσφύγων δεν βρισκόταν στις προτεραιότητες της ατζέντας της μεταναστευτικής πολιτικής. Η πρώτη οργανωμένη προσπάθεια ένταξης στην Ελλάδα πραγματοποιήθηκε κατά την περίοδο 2009-2015 από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης υπό την εποπτεία της Διεύθυνσης Κοινωνικής Ένταξης του Υπουργείου Εσωτερικών. Η προσπάθεια αυτή συμπεριλάμβανε τον σχεδιασμό, την χρηματοδότηση και τον συντονισμό 92 συνολικά δράσεων συνολικού κόστους 15.224.616,57 ευρώ. Η προσπάθεια αυτή, ωστόσο, αποδείχθηκε βραχείας διάρκειας και δεν συνεχίστηκε. Ύστερα από το αίτημα της ΕΕ για τον σχεδιασμό εθνικών στρατηγικών από όλα τα κράτη μέλη, συντάχθηκε η Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη το 2013. Βασικό σκοπός ήταν να γίνει φανερός ο κοινός στόχος μεταξύ των εθνικών στρατηγικών και του

Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης. Ακόμα την Εθνική Στρατηγική του 2013 έπρεπε να συμπεριλαμβάνονται πολιτικές για το υπό σχεδιασμό Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης, οι οποίες θα χρηματοδοτούνταν από την ΕΕ και το ΕΤΕ. Βασικός γνώμονας για την διαμόρφωση της Εθνικής Στρατηγικής Ένταξης του 2013 ήταν το Κοινό Πρόγραμμα για την Ένταξη, η Διακήρυξη της Ευρωπαϊκής Υπουργική Διάσκεψης της Στρατηγικής για την Ένταξη και το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης. Ακόμα η Εθνική Στρατηγική Ένταξης 2013 βασίστηκε στο Ν.3386/2005 ο οποίος όριζε την κοινωνική ένταξη στενά συνιφασμένη με την χορήγηση δικαιωμάτων στους Πολίτες Τρίτων Χωρών και στην διασφάλιση ισότιμης συμμετοχής στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της χώρας αλλά και την υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών κανόνων και αξιών της χώρας. Παρατηρώντας τα διεθνή δρώμενα και σύμφωνα με έρευνες είναι δεδομένο πως η Ελλάδα και οι υπόλοιπες Ευρωπαϊκές χώρες θα συνεχίσουν να υποδέχονται πολίτες Τρίτων Χωρών. Παρατηρώντας τα διεθνή δρώμενα και σύμφωνα με έρευνες είναι δεδομένο πως η Ελλάδα και οι υπόλοιπες Ευρωπαϊκές χώρες θα συνεχίσουν να υποδέχονται πολίτες Τρίτων Χωρών.

Σε συνέχεια της Εθνικής Στρατηγικής για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών του 2013, τέθηκε σε ισχύ τον Ιούλιο του 2019 η νέα Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη. Σύμφωνα με την Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη (ΕΣΕ) του 2019, η κοινωνική ένταξη των μεταναστών υιοθετήθηκε ως έννοια και πολιτική όπως διαμορφώθηκε στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για την επιτυχή εφαρμογή του ελληνικού μοντέλου ένταξης, πρωταρχικό ρόλο παίζει η ευαισθητοποίηση, η κινητοποίηση και η συμμετοχή της εκάστοτε τοπικής κοινωνίας και κοινότητας στη διαδικασία της ένταξης. Στο πλαίσιο αυτό, η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί τον κύριο εκτελεστικό μηχανισμό των πρωτοβουλιών ένταξης. Παράλληλα, αποτελεί βασικό παράγοντα κατά την εκπόνηση των ενταξιακών πολιτικών, οι οποίες εποπτεύονται και συντονίζονται από την κεντρική διοίκηση, προωθώντας έτσι μια στενή, ανοιχτή και εποικοδομητική συνεργασία μεταξύ των δημόσιων διοικητικών δομών του κράτους.

Βασικοί Στρατηγικοί και τακτικοί στόχοι της Εθνικής Στρατηγικής Ένταξης 2019 είναι: Η ένταξη δικαιούχων διεθνούς προστασίας και των αιτούντων αυτής οι οποίοι διαμένουν προσωρινά στη χώρα ή/και θα παραμείνουν σε αυτήν μετά την αναγνώριση του καθεστώτος προστασίας τους, η διευκόλυνση της επιστροφής στη νομιμότητα των μεταναστών, οι οποίοι λόγω της οικονομικής κρίσης αδυνατούν να διατηρήσουν το καθεστώς νόμιμης διαμονής. Ακόμα στους βασικούς Στρατηγικούς στόχους συμπεριλαμβάνεται η ενίσχυση του ρόλου της Αυτοδιοίκησης, ως αναπόσπαστου συνδιαμορφωτή των πολιτικών ένταξης και η ευαισθητοποίηση της κοινωνίας υποδοχής αλλά και της ευρύτερης κοινής γνώμης αναφορικά με τη σημασία της ένταξης πολιτών τρίτων χωρών. Επιπρόσθετα, η Εθνική Στρατηγική Ένταξης 2019 προωθεί την δημιουργία ενός κοινού συντονιστικού πλαισίου, το οποίο θα διαπνέει τις δράσεις όλων των εμπλεκόμενων στην ένταξη κρατικών φορέων με στόχο τη συνοχή της πολιτικής ένταξης καθώς και την ενίσχυση της επίδρασης των σχεδιαζόμενων δράσεων. Ο συντονισμός και η συνεργασία με διακρατικούς, διεθνείς και ιδιωτικούς φορείς καθώς και της Κοινωνίας των Πολιτών και ο εκσυγχρονισμός και η ψηφιοποίηση της διαδικασίας χορήγησης αδειών διαμονής και καθεστώτος διεθνούς προστασίας αποτελούν επίσης βασικούς στογους της Στρατηγικής. Τέλος, η έγκαιρη και ολοκληρωμένη πληροφόρηση μεταναστών/μεταναστριών σχετικά με τις νέες εθνικές εξελίξεις στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής, των δράσεων και των προγραμμάτων, καθώς και των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων στο πλαίσιο της ένταξης στην ελληνική κοινωνία. Οι στόχοι αυτοί, σύμφωνα με την Εθνική Στρατηγική 2019, συνοδεύονται με ορισμένα έργα, όπως τα προγράμματα εκμάθησης, σε ανήλικες 15-18 αλλά και σε ενήλικες άνω των 18 ετών, της ελληνικής και αγγλικής γλώσσας και στοιχείων ελληνικού και ευρωπαϊκού πολιτισμού. Σημαντικό είναι επίσης το πρόγραμμα χαρτογράφησης και καταγραφής του επαγγελματικού και εκπαιδευτικού προφίλ των μεταναστών και των προσφύγων. Αξιοσημείωτα είναι ακόμα δυο πιλοτικά προγράμματα για την εποχική απασχόληση των μεταναστών και προσφύγων στην αγροτική οικονομία και την μεταποίηση καθώς και το πιλοτικό πρόγραμμα για ολοκληρωμένη ένταξη σε δυο δήμους με σκοπό την σταδιακή αυτονομία και ένταξη

τους στην τοπική κοινωνία. Ακόμα για την επίτευξη των παραπάνω στόχων κρίθηκε αναγκαία η αύξηση προσωπικού στις υπηρεσίες έκδοσης αδειών διαμονής με στόχο την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση. Τέλος σημαντικός είναι ο σχεδιασμός ολοκληρωμένης ηλεκτρονικής πύλης πληροφοριών με σκοπό την σωστή ενημέρωση των μεταναστών και προσφύγων.

Στην Εθνική Στρατηγική Ένταξης 2019 συμπεριλαμβάνονται οι άξονες δράσεις και τα μέτρα πολιτικής της, τα οποία μεταξύ άλλων είναι η συνεργασία μεταξύ κεντρικής δημόσιας διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, η αναβάθμιση των υπηρεσιών υποδοχής των μεταναστών και προσφύγων και η παροχή στέγασης. Η Εθνική Στρατηγική 2019 δίνει ιδιαίτερη έμφαση στον τομέα της πρόσβασης των μεταναστών και προσφύγων σε βασικά αγαθά και υπηρεσίες, στις οποίες συμπεριλαμβάνεται η ενημέρωση, η πληροφόρηση. Ακόμα βασική είναι η αναβάθμιση της λειτουργίας των υπηρεσιών μετανάστευσης του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, η αναβάθμιση της λειτουργίας δημόσιων υπηρεσιών και υπηρεσιών τοπικής αυτοδιοίκησης που συναλλάσσονται με μετανάστες και πρόσφυγες και η διευκόλυνση πρόσβασης των ανθρώπων αυτών σε υπηρεσίες υγείας και πρόνοιας.

Η ανάγκη για έγκαιρο και σωστό σχεδιασμό πολιτικών που αφορούν το μεταναστευτικό ζήτημα, μπορεί να ήταν επιτακτική την περίοδο 2010 με 2020 καθώς η χώρα βίωνε ένα πρωτοφανές φαινόμενο προσφυγικών ροών, συνεχίζει να υπάρχει αυτή η ανάγκη ωστόσο και τα επόμενα χρόνια. Η οργάνωση και ο σχεδιασμός που υπάρχει τώρα στη χώρα για το συγκεκριμένο ζήτημα είναι σαφώς διαμετρικά μεγαλύτερος από την αρχική περίοδο, δεν υπάρχει πλέον η συμφόρηση που παρατηρούσαμε στα νησιά, ενισχύονται πολιτικές ένταξης και ενισχύονται ακόμη υπάρχοντα χρηματοδοτικά προγράμματα.

Το Στρατηγικό Σχέδιο της Γενικής Διεύθυνσης Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων (DG HOME) αποτελεί μέρος του κύκλου Στρατηγικού Σχεδιασμού και Προγραμματισμού και είναι βασισμένη στο Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Το Στρατηγικό Σχέδιο 2020-2024 βασίζεται στην πολιτική ατζέντα της Προέδρου von der Leyen, όπως ορίζεται στις πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές της³ και αναπτύχθηκε περαιτέρω στην επιστολή αποστολής προς τον Επίτροπο Johansson. Το σχέδιο 2020-2024 έχει ως βασικό στόχο την ενίσχυση της εσωτερικής ασφάλειας, την διαμόρφωση πολιτικής με σκοπό την αποτελεσματική διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την ισχυρότερη συνεργασία με τα κράτη μέλη. Για την ορθή επίτευξη του σχεδίου είναι απαραίτητο να αναπτυχθούν ορισμένοι μηχανισμοί σε επίπεδο ΕΕ με σκοπό την παρακολούθηση της εφαρμογής. Στο πεδίο εφαρμογής βασικό ρόλο παίζουν τα κράτη και άλλοι ενδιαφερόμενοι φορείς, ενώ την χρηματοδοτική στήριξη των πολιτικών παρέχει η Γενική Διεύθυνση Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων, μέσω του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και ένταξης και του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας. Είναι σημαντικό να αναφερθεί πως η πρόοδος που σημειώνεται βασίζεται στην στενή παρακολούθηση της πολιτικής εφαρμογής που πραγματοποιείται από τα κράτη μέλη των συμφωνηθέντων μέτρων και τον εντοπισμό των κενών και των απαραίτητων μελλοντικών δράσεων.

Επιπρόσθετα η Γενική Διεύθυνση Μετανάστευσης προώθησε ένα Νέο Σύμφωνο για την Μετανάστευση και το Άσυλο, το οποίο εγκρίθηκε τον Σεπτέμβριο του 2020. Το Νέο Σύμφωνο συμπεριλαμβάνει μια σειρά από νομοθετικές προτάσεις. Το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο θα θέσει σε εφαρμογή ένα πιο ανθεκτικό και αποτελεσματικό σύστημα μετανάστευσης και ασύλου, όπου οι άνθρωποι επωφελούνται από μια γρήγορη απόφαση σχετικά με το αίτημα τους για άσυλο. Ακόμα ο νέος κανονισμός για τις διαδικασίες ασύλου θα πρέπει να εξορθολογίσει τη διαδικασία ασύλου, παρέχοντας μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και κοινές εγγυήσεις, καθώς επίσης θα δώσει ιδιαίτερη προσοχή στις ευάλωτες ομάδες, ιδίως τα παιδιά. Η προσοχή θα στραφεί στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, στοχεύοντας στην καλύτερη διαχείριση με σκοπό της διασφάλιση της ακεραιότητας

και λειτουργίας της Σένγκεν. Επίσης στο επίκεντρο της προσοχής βρίσκεται η διασφάλιση των εύρυθμων νομικών οδών προς την ΕΕ τόσο μέσω της επανεγκατάσταση όσων χρειάζονται διεθνή προστασία και μέσω νόμιμων διαύλων μετανάστευσης, ιδίως για ειδικευμένους εργαζομένους. Ακόμα το Σχέδιο έχει βασικό στόχο την δημιουργία πολιτικών και εργαλείων που αφορούν την κοινωνική ένταξη, την απασχόληση, την εκπαίδευση, τον πολιτισμό και τον αθλητισμό ώστε να επιτύχουν με πιο ολοκληρωμένο τρόπο της κοινωνική ένταξη των προσφύγων.

Στη νέα προγραμματική περίοδος (2021-2027) μετά το πέρας της προηγούμενης (2014-2020) πρόκειται να συνεχίσει η λειτουργία των Κέντρων Ένταξης των μεταναστών καθώς και θα ενισχυθούν οι δραστηριότητες του προγράμματος “HELIOS”, ακόμα θα λειτουργήσουν Στέγες Υποστηριζόμενης Διαμονής για την ψυχική υγεία στις οποίες θα φιλοξενηθούν μετανάστες. Οι συνολικοί πόροι που θα δεσμευτούν για την υλοποίηση του προγράμματος 2021-2027 υπολογίζονται περίπου στα 450 εκατ. Ευρώ. Αναφερόμενοι στους πόρους που θα χρειαστούν για την υλοποίηση του προγράμματος είναι εύλογο να αναφέρουμε την διεύρυνση των ευρωπαϊκών ταμείων που είχαν συσταθεί κατά την προηγούμενη προγραμματική περίοδο και συνεχίζουν την δράση τους και στην επόμενη. Αρακά θεσπίζει το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (TAME ή AMIF) το οποίο επιδιώκει να συμβάλλει στην αποδοτική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και να βοηθήσει στην υλοποίηση, ενίσχυση και ανάπτυξη της κοινής πολιτικής για το άσυλο και της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ. Κατά την προγραμματική περίοδο του 2021-2027, η οποία βρίσκεται στο στάδιο της έγκρισης και διαμόρφωσης των εθνικών προγραμμάτων των κρατών-μελών της Ε.Ε. Η θέσπιση του ταμείου συγκροτήθηκε με βασικούς στόχους την την ενίσχυση και ανάπτυξη όλων των πτυχών του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, την ανάπτυξη της νόμιμης μετανάστευσης προς τα κράτη-μέλη σύμφωνα με τις οικονομικές και κοινωνικές τους ανάγκες όπως οι ανάγκες της αγοράς εργασίας, και η προώθηση της αποτελεσματικής ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών, την ανάπτυξη στρατηγικών επιστροφής από τα κράτη μέλη, με έμφαση στον

διατηρήσιμο χαρακτήρα της επιστροφής και την αποτελεσματική επανεισδοχή στις χώρες καταγωγής και τέλος τη μεγαλύτερη αλληλεγγύη και κατανομή ευθυνών μεταξύ των κρατών-μελών, ιδίως προς τα κράτη-μέλη που πλήττονται περισσότερο από εισροές μεταναστών και αιτούντων άσυλο. Ο προϋπολογισμός του ταμείου ανέρχεται σε 9.882 δισεκατ. ευρώ για την περίοδο από 1 Ιανουαρίου 2021 έως 31 Δεκεμβρίου 2027. Τα 6.270 δισεκατ. ευρώ διατίθενται για τα προγράμματα των κρατών μελών και τα 3.612 δισεκατ. ευρώ διατίθενται στο «θεματικό μέσο», το οποίο έχει αρκετές συνιστώσες που περιλαμβάνουν ειδικές δράσεις, δράσεις άμεσης διαχείρισης σε επίπεδο ΕΕ, βοήθεια έκτακτης ανάγκης, επανεγκατάσταση και μετεγκατάσταση και τέλος το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης. Το ταμείο επίσης χορηγεί, 10.000 ευρώ για κάθε πρόσωπο που γίνεται δεκτό μέσω επανεγκατάστασης, συμπεριλαμβανομένων των μελών της οικογένειας, 6.000 ευρώ για κάθε πρόσωπο που γίνεται δεκτό μέσω ανθρωπιστικής εισδοχής, με το ποσό να αυξάνεται στα 8.000 ευρώ για τα ευάλωτα άτομα — τα μέλη της οικογένειας μπορεί να είναι και εκείνα επιλέξιμα και 10.000 ευρώ για κάθε αιτούντα / δικαιούχο διεθνούς προστασίας που μεταφέρεται από κάποιο κράτος μέλος σε άλλο, συμπεριλαμβανομένων των μελών της οικογένειας.

Το δεύτερο ταμείο που θα ενισχύσει την δράση του σύμφωνα με την προγραμματική περίοδο 2021-2027 είναι το Ευρωπαϊκό Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας. Το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας έχει ως γενικό στόχο την κατοχύρωση υψηλού επιπέδου ασφάλειας στην Ένωση μέσα από τη χρηματοδοτική στήριξη στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων και της κοινής πολιτικής θεωρήσεων.

Πρόγραμμα ESTIA

Το πρόγραμμα ESTIA ξεκίνησε στην Ελλάδα το 2015 με βασικό σκοπό να εξασφαλίσει ένα επαρκές βιοτικό επίπεδο στους αιτούντες διεθνούς προστασίας, προσφέροντας στέγη, σίτιση, αλλά και ψυχοκοινωνική υποστήριξη. Το πρόγραμμα δημιουργήθηκε από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες σε συνεργασία με την Ελληνική Κυβέρνηση. Το πρόγραμμα μέχρι και το 2020 πρόσφερε στήριξη σε περισσότερους από 70.000 αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες, με τη βοήθεια Δήμων, καθώς και εθνικών και διεθνών Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων.

Το πρόγραμμα στήριξης χρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το 2017 και 2018 το πρόγραμμα χρηματοδοτήθηκε από την Πολιτική Προστασία και Ανθρωπιστική Βοήθεια της ΕΕ, με ετήσιο προϋπολογισμό 139 εκατομμύρια ευρώ και 167,5 εκατομμύρια ευρώ αντίστοιχα. Οι επόμενες δυο χρονιές χρηματοδοτήθηκαν από Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με ετήσιο προϋπολογισμό 190 εκατομμύρια ευρώ το 2019 και 175 εκατομμύρια ευρώ το 2020. Το πρόγραμμα ESTIA υλοποιείται από την Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου σε συνεργασία με φορείς που παρέχουν στέγαση και συνοδευτικές υπηρεσίες, όπως για παράδειγμα εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές, διεθνείς οργανισμοί που έχουν παράρτημα ή αντιπροσωπεία στην Ελλάδα, σωματεία, αστικές εταιρίες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, παραρτήματα διεθνών οργανώσεων και αλλοδαπών μη κυβερνητικών οργανώσεων στην Ελλάδα.

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, στόχος του προγράμματος είναι η ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας στην ελληνική κοινωνία. Η προσπάθεια για ένταξη πραγματοποιείται μέσω της παροχής στέγασης, των μαθημάτων ένταξης, πραγματοποιούνται δηλαδή μαθήματα στην ελληνική γλώσσα καθώς και μαθήματα για ανάπτυξη κοινωνικών δεξιοτήτων. Ακόμα το πρόγραμμα στοχεύει στην

προώθηση των αιτούντων στην αγορά εργασίας. Αναλυτικότερα, στον τομέα της στέγασης το πρόγραμμα ESTIA παρέχει τους δικαιούχους εξοπλισμένες κατοικίες, οι οποίες τηρούν τις απαιτούμενες προδιαγραφές ασφάλειας και υγείας. Αίτηση παρέχεται αποκλειστικά ε όσους στεγάζονται σε κτιριακές εγκαταστάσεις, με τουλάχιστον 20 ωφελούμενους ανά κτίριο, ή σε θέσεις στέγασης για εξαιρετικά ευάλωτες περιπτώσεις ωφελούμενων με τουλάχιστον 20 ωφελούμενους ανά κτήριο, και σε όσους/όσες φιλοξενούνται σε οικήματα τα οποία δε διαθέτουν κατάλληλη υποδομή για την παρασκευή γευμάτων. Για το πρόγραμμα σίτισης έχει μεριμνήσει διατροφολόγος καθώς και για ανήλικους, βρέφη, γυναίκες σε κύηση και για άλλες κατηγορίες ωφελούμενων με ιδιαίτερες διατροφικές ανάγκες (ιδίως ηλικιωμένοι και άτομα με σοβαρή ασθένεια), το πρόγραμμα διαμορφώνεται ανάλογα. Τέλος στον τομέα της ψυχοκοινωνικής υποστήριξης, παρέχεται ενημέρωση στους δικαιούχους για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, την εγγραφή σε δομές της δημόσιας εκπαίδευσης και τη διεκπεραίωση διαδικασιών για την υγειονομική περίθαλψη, την εγγραφή στο φορολογικό μητρώο, το άνοιγμα τραπεζικού λογαριασμού, την κοινωνική ασφάλιση, την εγγραφή σε οργανισμούς προώθησης της απασχόλησης ή κοινωνικής προστασίας.

Το πρόγραμμα ESTIA από το 2015 έως το 2020 πρόσφερε στήριξη σε περισσότερους από 70.000 αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες, με τη βοήθεια Δήμων, καθώς και εθνικών και διεθνών Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων. Το 2017 το πρόγραμμα στήριξε οικονομικά 22.000 ανθρώπους και δημιούργησε 22.000 θέσεις στέγασης, το 2018 οι θέσεις στέγασης αυξήθηκαν σε 27.000 και τα άτομα που έλαβαν οικονομική στήριξη ανήλθαν στις 60.000. Το 2019, οικονομική υποστήριξη μέσω προπληρωμένων καρτών δέχθηκαν 90.000 άνθρωποι ενώ υπολογίστηκαν 25.000 θέσεις στέγασης. Τέλος το 2020 το πρόγραμμα διατήρησε 25.500 θέσεις στέγασης και στήριξε οικονομικά 92.000 ανθρώπους.

Οι παροχές του προγράμματος ισχύουν για τον αιτούντα μέχρι την έκδοση της απόφασης αναγνώρισης παροχής καθεστώτος διεθνούς ή επικουρικής προστασίας ή

από την έκδοση τελεσίδικης απορριπτικής απόφασης επί της αίτησης διεθνούς προστασίας. Αφού ολοκληρωθεί η συγκεκριμένη διαδικασία οι ωφελούμενοι οφείλουν να αποχωρήσουν από τις θέσεις στέγασης. Σε περίπτωση που η απόφαση είναι θετική και αναγνωριστεί ο αιτών ως δικαιούχος διεθνούς προστασίας, τότε ο δικαιούχος μπορεί να ενταχθεί στο πρόγραμμα HELIOS. Σε περίπτωση αρνητικής απόφασης, θα ξεκινήσει η διαδικασία επιστροφής των ωφελούμενων στη χώρα τους.

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ HELIOS

Σύμφωνα με τα παραπάνω, από την στιγμή που ένας αιτών διεθνής προστασίας αναγνωριστεί ως δικαιούχος διεθνής προστασίας έχει το δικαίωμα να ενταχθεί στο πρόγραμμα HELIOS. Το πρόγραμμα HELIOS έχει ως βασικό σκοπό την ένταξη των δικαιούχων στην ελληνική κοινωνία μέσω της προώθησης ανεξάρτητης διαβίωσης, προσφέρονται ακόμα επιδόματα ενοικίασης, μαθήματα ενσωμάτωσης καθώς και άλλες υπηρεσίες στήριξης. Το HELIOS υλοποιείται από τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (IOM) και τους Εταίρους του με την υποστήριξη της ελληνικής Κυβέρνηση και χρηματοδοτείται από τη Γενική Διεύθυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη Μετανάστευση και τις Εσωτερικές Υποθέσεις.

Αναλυτικότερα, το πρόγραμμα παρέχει βοήθεια στους δικαιούχους να βρουν διαμέρισμα και να συνάψουν σύμβαση μίσθωσης στο όνομά τους απευθείας με τον ιδιοκτήτη του διαμερίσματος, μέσω ενημέρωσης για την διαδικασία, παροχής διερμηνέα, αλλά και βοηθώντας τους κατά την διάρκεια μεταφοράς τους αλλά και μετέπειτα με τις επιδοτήσεις ενοικίου που παρέχει το πρόγραμμα στους δικαιούχους με διάρκεια από 6 έως 12 μήνες. Στον τομέα της εκπαίδευσης, το πρόγραμμα HELIOS, προσφέρει μαθήματα ένταξης σε Κέντρα Εκμάθησης Ένταξης (ILC) που λειτουργούν στην ηπειρωτική Ελλάδα και Κρήτη. Κάθε κύκλος μαθημάτων αποτελείται από 360 διδακτικές ώρες για περίοδο περίπου έξι (6) μηνών, κατά την οποία οι δικαιούχοι παρακολουθούν τρεις (3) ώρες μαθημάτων ημερησίως, πέντε (5) ημέρες την εβδομάδα. Τα μαθήματα ένταξης είναι διαθέσιμα σε όλους τους δικαιούχους που είναι εγγεγραμμένοι στο HELIOS και είναι τουλάχιστον 16 ετών. Το μαθήματα χωρίζονται στις εξής θεματικές: ενότητα Ελληνικής γλώσσας, ενότητα Soft Skills (στην συγκεκριμενη ενότητα περιλαμβάνονται μαθηματα οπως Πολιτιστικός προσανατολισμός, Δεξιότητες ζωής, καθοδηγηση για ανευρεση εργασιας καθως και επικοινωνία). Στο πρόγραμμα HELIOS, αφού δεχθούν οι δικαιούχοι τις παροχές, έπειτα ακολουθεί η διαδικασία της παρακολούθησης, πο

συγκεκριμένα, οι δικαιούχοι επιτηρούνται από διορισμένη ομάδα κοινωνικών επιστημόνων και διερμηνέων του HELIOS για την πρόοδο ένταξης τους. Οι δραστηριότητες παρακολούθησης της ένταξης αναφέρονται επίσης στο την πρόοδο που σημειώθηκε από τους δικαιούχους σε σχέση με τις υπηρεσίες που προσφέρει το έργο HELIOS, συμπεριλαμβανομένων των μαθημάτων ένταξης και τις δυνατότητες και την ικανότητα των δικαιούχων για ανεξάρτητη διαβίωση.

Το 2021 συνολικά ήταν εγγεγραμμένοι 32.380 δικαιούχοι, με το 35,5% να είναι Σύριοι και το αμέσως επόμενο 33,1% Αφγανοί. Το 2020 οι δικαιούχοι που λάμβαναν επίδομα εκτοξεύθηκαν στις 9.035 ενώ τον προηγούμενο χρόνο ήταν περίπου 500.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ ΣΧΟΛΙΑ

Αναλύοντας, λοιπόν, την Ελληνική Μεταναστευτική Πολιτική κατά την περίοδο 2010-2020, το ερώτημα που τέθηκε ήταν το πόσο η Ευρωπαϊκή Ένωση βοήθησε τελικά την Ελλάδα σε αυτήν την πρόκληση. Για να απαντηθεί το ερώτημα αυτό πριν από την ανάλυση της μεταναστευτικής πολιτικής, των γεγονότων και των πολιτικών προηγείται η παρουσίαση των αναλυτικών εργαλείων. Με βάση αυτό το πλαίσιο ανάλυσης, οι παράγοντες που προσδιόρισαν το ρεύμα των προβλημάτων στην περίπτωση της μεταναστευτικής πολιτικής ήταν κυρίως εξωγενείς, καθώς ο πόλεμος στις χώρες προέλευσης και η απρόβλεπτη προσφυγή εισροή επηρέασαν σημαντικά την διαμόρφωση της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής κατά την περίοδο 2010-2020. Στο πλαίσιο των θεωριών διεθνών σχέσεων, η θεωρία του Φιλελεύθερου Διακυβερνητισμού είναι η καταλληλότερη για την ανάλυση της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, καθώς με βάση τις παραδοχές υποστηρίζει την ύπαρξη μεταναστευτικής πολιτικής εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία, ωστόσο, δεν είναι πλήρως δεσμευτική για τα κράτη μέλη της και διαμορφώνεται σύμφωνα με τις διαπραγματεύσεις και τις εθνικές προτιμήσεις των κρατών μελών. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, δηλαδή, ασκεί μεν επιρροή στα κράτη μέλη για την αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης, μέσω προτάσεων, ωστόσο η αποκλειστική αρμοδιότητα για την μεταναστευτική πολιτική του κράτους έγκειται στο ίδιο το κράτος και την κυβέρνηση.

Σημαντικό ρόλο στην διαμόρφωση της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής φυσικά έπαιξε και το διεθνές και ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο για τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών, τα δικαιώματα καθώς και οι προϋποθέσεις αναγνώρισης του πρόσφυγα, το δικαίωμα στην είσοδο και την παραμονή σε μια ξένη χώρα, το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση των προσφύγων, ακόμα το δικαίωμα ασύλου και τέλος τα δικαιώματα των μεταναστών σε περίπτωση

κράτησης τους ή απέλαση του. Το Ευρωπαϊκό δίκαιο επηρέασε κατά κύριο λόγο την ελληνική μεταναστευτική μέσω των συνθηκών και των συμβάσεων, σημαντικότερο εξ' αυτών η σύμβαση και οι κανονισμοί του Δουβλίνου στα οποία όπως προαναφέρθηκε καθορίζονταν τα κριτήρια και οι διαδικασίες για την αίτηση παροχής ασύλου του κάθε μετανάστη. Στο πλαίσιο της εξωτερικής αρωγής για την αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης και την διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτική την περίοδο 2010 με 2020 στην Ελλάδα, σημαντικό ρόλο έπαιξαν οι διεθνείς οργανισμοί και οι ΜΚΟ και συνεχίζουν μέχρι και σήμερα το έργο τους.

Στο τρίτο κεφάλαιο της εργασίας, αναλύθηκαν οι Ελληνικοί νόμοι που αφορούσαν την μεταναστευτική πολιτική, τον τρόπο διαμόρφωσης της και ορισμένα περιστατικά με σκοπό την καλύτερη κατανόηση της μέχρι τώρα πορείας για την αντιμετώπιση της μεταναστευτικής κρίσης τα δέκα αυτά χρόνια με τα οποία ασχολείται η εργασία. Είναι φανερό πως η μεταναστευτική κρίση προέκυψε εξαιτίας αφενός της έλλειψης οργάνωσης από το κράτος να δεχτεί μεγάλα κύματα προσφυγικών ροών και αφετέρου το μέγεθος των προσφυγικών ροών ήταν κατά πολύ μεγαλύτερο από αυτό που ανέμενε η Ευρώπη γενικότερα. Κατα την διάρκεια της κρίσης αυτής η χώρα κλίθηκε να αντιμετωπίσει πολλαπλά ζητήματα, αρχικά στέγαση και παροχή πρώτων βοηθειών στα άτομα που κατέφθαναν στην Ελλάδα κυρίως μέσω των νησιών της Μυτιλήνης, Χίου και Σάμου αλλά και από τα χερσαία σύνορα στον Έβρο. Τα προβλήματα όμως δεν περιορίζονταν στις βασικές παροχές αν και αυτές από μόνες τους πολλές φορές ήταν ελλιπής, σοβαρά ζητήματα προέκυψαν και με τις ενστάσεις των μόνιμων κατοίκων αυτών των περιοχών, τις διαμαρτυρίες των αιτούντων άσυλο για τις συνθήκες ζωής στα hotspots. Ακόμα προέκυψαν οικονομικά ζητήματα στο κράτος καθώς για παράδειγμα μειώθηκε ο τουρισμός. Τέλος δεν ήταν λίγα τα κρούσματα των Ελλήνων πολιτών που στράφηκαν σε ακροδεξιά κόμματα και στην ξενοφοβία. Τα προβλήματα αυτά οδήγησαν στην μεταναστευτική κρίση και στην επιτακτική ανάγκη για αντιμετώπιση της. Η αντιμετώπιση των παραπάνω προβλημάτων δεν θα ήταν χωρίς την χρηματοδοτική βοήθεια που έλαβαν τα Ταμεία Ασύλου, Μετανάστευσης και

Ένταξης και Εσωτερικής Ασφαλείας. Εν κατακλείδι, στο πλαίσιο αντιμετώπισης της μεταναστευτικής κρίσης και της ανακούφισης της χώρας από τα τεράστια μεγέθη αιτούντων άσυλο εκτός από τις πολιτικές μετεγκατάστασης και τις επιστροφές σημαντική είναι και η κοινωνική ενσωμάτωση με σκοπό την καλύτερη συνύπαρξη των αιτούντων άσυλο και των μόνιμων κατοίκων της χώρας, τα δυο βασικότερα προγράμματα για την επίτευξη της κοινωνικής ενσωμάτωσης, οπών αναφέρθηκαν και παραπάνω, είναι το πρόγραμμα HELIOS και ΕΣΤΙΑ.

Συμπερασματικά, στο ερώτημα αν η Ελληνική Μεταναστευτική Πολιτική ακολούθησε την περίοδο 2010-2020 μια ευρωπαϊκή ή μια μοναχική πορεία η απάντηση δεν είναι απόλυτη. Αδιαμφισβήτητα, όμως, η Ευρωπαϊκή Ένωση διαθέτει μεταναστευτική πολιτική και κατα κύριο λόγο συμβάλλει όπως είδαμε και παραπάνω στην επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων, στον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο σύμφωνα με το διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο. Πολύ σημαντική, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, ήταν η συμβολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσω χρηματοδοτήσεων σε αρμόδια ταμεία. Η βοήθεια αυτή που προσφέρθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση στην Ελλάδα τα χρόνια της μεταναστευτικής κρίσης ήταν σαφώς μεγάλη στους παραπάνω τομείς, ωστόσο το ερώτημα δεν δημιουργήθηκε τυχαία. Η “πικρία” της Ελλάδας απέναντι στην Ευρωπαϊκή Ένωση εστιάζει στον τομέα των μετεγκαταστάσεων. Η Ελλάδα εξαιτίας της γεωγραφικής της θέσης μαζί με άλλες χώρες της Μεσογείου αποτέλεσαν αυτά τα χρόνια κέντρα εισόδου των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Όπως είδαμε παραπάνω, ο κανονισμός του Δουβλίνου δημιουργούσε και νομική υπόσταση στο γεγονός ότι η Ελλάδα καλούσαν να φιλοξενήσει έστω και πρόσκαιρα τους αιτούντες άσυλο και παρά τις συνεχείς συζητήσεις της χώρας για αναθεώρηση του κανονισμού του Δουβλίνου για μια πιο δίκαιη κατανομή με βάση την αρχή της αλληλεγγύης, δεν παρουσιάστηκε κάποια αξιοσημείωτη εξέλιξη με αποτέλεσμα να πραγματοποιηθούν περιορισμένες μετεγκαταστάσεις σε σχέση με αυτές που είχε ανάγκη η χώρα για να αντιμετωπίσει το ζήτημα.

Κλείνοντας την παρούσα εργασία αντιλαμβανόμαστε πως η μεταναστευτική πολιτική αποτελεί ένα περίπλοκο ζήτημα. Μια πολιτική η οποία οφείλει να είναι ανθρωποκεντρική καθώς απευθύνεται σε ταλαιπωρημένους ανθρώπους αλλά παράλληλα να προστατέψει την ασφάλεια και οικονομία της χώρας. Η Ευρωπαϊκή Ένωση αντίστοιχα οφείλει να βοηθήσει την Ελλάδα ως κράτος μέλος της να αντιμετωπίσει αυτήν την κρίση, για ένα ζήτημα ωστόσο που δεν υπάρχει κοινή ευρωπαϊκή πολιτική αλλά αποτελεί εθνική πολιτική για το εκάστοτε κράτος.

Βιβλιογραφία

1. Hague.R, Harrop.M. 2011. Συγκριτική πολιτική και διακυβέρνηση- Νέα αναθεωρημένη έκδοση. Εκδόσεις: Κριτική. Αθήνα
2. Ροντιέ.Κ. 2016. Μετανάστες και Πρόσφυγες. Εκδόσεις: Εικοστού Πρώτου. Αθήνα
3. Heywood.A, 2014. Εισαγωγή στην πολιτική. Επικέντρο, Θεσσαλονίκη.
4. Μακρουδημήτρη.Α, 1989. Θεωρία των Αποφάσεων. Σακκούλα. Αθήνα
5. Cairney.P and Zahariadis.N, 2016. Handbook of public policy agenda setting: Multiple streams approach. [online] Διαθεσιμο σε: <https://paulcairney.files.wordpress.com/2016/03/cairney-zahariadis-2016-proof.pdf> (ανακτήθηκε 20/03/2021).
6. Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2014). Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory. European Journal of Political Research.[online] Διαθεσιμο σε: <https://sci-hub.do/10.1111/1475-6765.12064> (ανακτήθηκε 20/03/2021).
7. Ανδρέου,Γ. 2018. Η Νεοθεσμική προσέγγιση της πολιτικής. Εκδόσεις: Κριτική. Αθήνα.
8. Nugent,N. 2010. Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές. Σαββάλας. Αθήνα.
9. Hix.S, Hoyland.B, 2011. The political System of the European Union.
10. Akilatan,T.B.F. Liberal Intergovernmentalism: An Overview of Andrew Moravcsik's Contribution to International Relations.[online] Διαθεσιμο σε: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3772589 (ανακτήθηκε 20/03/2021).
11. Wiener.A, Borzel.T.A, Risse.T, 2019. European Integration Theory. Oxford University Press. [online] Διαθεσιμο σε: <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/Moravcsik%20Schimmelfennig%20LI%202018%20Reduced.pdf> (ανακτήθηκε 20/03/2021).
12. MORAVCSIK, A. (1995). Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder. JCMS: Journal of Common Market Studies.[online] Διαθεσιμο σε: <https://sci-hub.se/10.1111/j.1468-5965.1995.tb00554.x> (ανακτήθηκε 20/03/2021).

13. Andersson, H. E. (2015). Liberal Intergovernmentalism, spillover and supranational immigration policy. *Cooperation and Conflict*. [online] Διαθεσιμο σε: <https://sci-hub.do/10.1177/0010836715597945> (ανακτήθηκε 20/03/2021).
14. Moravcsik, A., Schimmelfennig, F. Liberal Intergovernmentalism. [online] Διαθεσιμο σε: <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/intergovernmentalism.pdf> (ανακτήθηκε 20/03/2021).
15. Κοτρώγιαννος, Δ., Τσαγκαράκης, Σ.Ι., Καμέκης, Α., Δημάρη, Γ., Μαυροζαχαράκης, Ε. (2020). Διαστάσεις της Κοινωνικής Ενσωμάτωσης των Προσφύγων. Σιδέρης: Αθήνα
16. Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (2009). Γλωσσάριο για την Μετανάστευση. [online] Διαθεσιμο σε: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_20.pdf (ανακτήθηκε 20/03/2021).
17. Παπαγεωργίου, Ι. (2013). Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης. ο Εξευρωπαϊσμός των Πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου: από την κοινοτικοποίηση στη συλλογική επίβλεψη. [online] Διαθεσιμο σε: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/hpsa/article/view/14559> (ανακτήθηκε 20/03/2021).
18. Ηνωμένα Έθνη. (1966) Διεθνές Σύμφωνο για τα οικονομικά, κοινωνικά και μορφωτικά δικαιώματα. Νέα Υόρκη. Ανακτήθηκε από: <https://unric.org/el/%CE%B4%CE%B9%CE%B5%CE%B8%CE%BD%CE%AD%CF%82-%CF%83%CF%8D%CE%BC%CF%86%CF%89%CE%BD%CE%BF-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B1-%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%AC-%CE%BA%CE%BF%CE%B9-2/> [21.03.2022]
19. Ηνωμένα Έθνη. (1990) Διεθνής Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων των Μεταναστών Εργαζομένων και των Μελών των Οικογενειών τους. Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών (Απόφαση 45/158). Ανακτήθηκε από: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c0f3b9d9> [21.03.2022]
20. Ηνωμένα Έθνη. (1979) Σύμβαση για την Εξάλειψη Όλων των Μορφών Διακρίσεως Κατά των Γυναικών. Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών (Τόμος 1249, No. 20378). Ανακτήθηκε από: https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2018/04/Conventions_Women.pdf?fbclid=IwAR1IoZfLesBJ8QED06zHYJi6t4Z1yquzc7I5WTPisxj1xq80C0YgLN22Kg [21.03.2022].

21. Ηνωμένα Έθνη. (1989) Διεθνής Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού. Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών (Απόφαση 44/125). Ανακτήθηκε από: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4bcbf83a2> [21.03.2022]
22. Global Migration Group. 2008. International Migration and Human Rights. (E-book). Ανακτήθηκε από: https://www.unhcr.org/sites/default/files/pub-pdf/int_migration_human_rights.pdf [21.03.2022]
23. United Nations. (2003). Health of migrants. New York. United Nations General Assembly (resolution 58/208). Ανακτήθηκε από: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/A61/A61_R17-en.pdf [21.03.2022]
24. United Nations. (2020). COVID-19 and the Human Rights of Migrants: Guidance . United Nations Office of the high commissioner. Ανακτήθηκε από: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHRGuidance_COVID19_Migrants.pdf [21.03.2022]
25. Ηνωμένα Έθνη. (1951) Σύμβαση του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων. Γενεύη. Ηνωμένα Έθνη (Τόμος 189, No. 2545) Ανακτήθηκε από: <https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2018/01/04-symvasiprotokollo.pdf> [21.03.2022]
26. International Commission of Jurists (2014). Μετανάστευση και Διεθνές Δίκαιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Γενεύη. Ανακτήθηκε από: <https://www.gcr.gr/media/k2/attachments/Guide.pdf> [21.03.2022]
27. Ηνωμένα Έθνη(2009). Εγχειρίδιο για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων. Αθήνα : Γραφείο του Έπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες. Ανακτήθηκε από: <https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2017/05/handbookcriteria.pdf> [21.03.2022]
28. Koser K. (2019). Διεθνής Μετανάστευση: Μια συνοπτική εισαγωγή. Αθήνα: Επίκεντρο
29. Ηνωμένα Έθνη (2006). Εισαγωγή στη Διεθνή Προστασία: Προστατεύοντας τους πρόσφυγες εντολής της Έπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες. Αθήνα: Έπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες. Ανακτήθηκε από: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4ba87e572> [21.03.2022]
30. Γεωργιάδης, Δ. και Παντζής, Β. (2020). Αναγκαστική Μετανάστευση στην Ελλάδα: Πολιτική κοινωνικής και επαγγελματικής ένταξης Προσφύγων/Μεταναστών. Ζεφύρι: Διάδραση.
31. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (1999). Συμπεράσματα της Προεδρίας: Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ταμπερέ 15 και 16 Οκτωβρίου 1999. Ανακτήθηκε από: <https://www.consilium.europa.eu/media/21052/91400.pdf> [21.03.2022]

32. Ευρωπαϊκή Ένωση (1997). Σύμβαση του Δουβλίνου: Σύμβαση περί καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης παροχής ασύλου η οποία υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Δουβλίνο: Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Ανακτήθηκε από: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=EL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=EL) [21.03.2022]
33. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2013). Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου: 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 (αναδιατύπωση). Δουβλίνου: Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Ανακτήθηκε από: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=BG> [21.03.2022]
34. Ελληνική Δημοκρατία (2017). Προσφυγική Κρίση 2015-2016. Υπουργείο Μεταναστευτικής πολιτικής. Ανακτήθηκε από: <https://government.gov.gr/%cf%80%cf%81%ce%bf%cf%83%cf%86%cf%85%ce%b3%ce%b9%ce%ba%ce%ae-%ce%ba%cf%81%ce%af%cf%83%ce%b7-2015-2016/> [21.03.2022]
35. European Parliament (2020). Η Ευρώπη και το Προσφυγικό. Ανακτήθηκε από: https://www.europarl.europa.eu/infographic/welcoming-europe/index_el.html#filter=2020 [21.03.2022]
36. European Union (2021). Frontex. Ανακτήθηκε από: <https://frontex.europa.eu/el/auto-poukanoume/basikes-armodiotetes/> [21.03.2022]
37. European Commission (2015). A European Agenda on Migration: Communication from the Commission to the European Parliament, THE Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of The Regions. Brussels: European Commission. Ανακτήθηκε από: <https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2020/06/%CE%91%CE%BD%CE%B1%CE%BA%CE%BF%CE%AF%CE%BD%CF%89%CF%83%CE%B7-COM-2015-240.pdf> [21.03.2022]
38. Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (2021). Η Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης. Ανακτήθηκε από: <https://migration.gov.gr/migration-policy/integration/i-ypiresia/> [21.03.2022]
39. European Commission (2020). Strategic Plan 2020-2024: DG Migration and Home Affairs. European Commission. Ανακτήθηκε από: https://ec.europa.eu/info/system/files/home_sp_2020_2024_en.pdf [21.03.2022]

40. Hellenic Ministry of Migration (2021). Migration & Borders: Funds Review. Τόμος 001. Ανακτήθηκε από: <https://www.scribd.com/document/523653795/Yma-2021-Magazine-t01-Preview> [21.03.2022]
41. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2021). Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1147 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Του Συμβουλίου. Ανακτήθηκε από: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32021R1147> [21.03.2022]
42. Εφημερίς της Κυβερνήσεως (2011). Νόμος Υπ' Αριθμ. 3907. Ανακτήθηκε από: <https://ypergasias.gov.gr/wp-content/uploads/2021/03/%CE%BD.-3907-2011-%CE%A6%CE%95%CE%9A-%CE%91-7.pdf> [21.03.2022]
43. Human Rights Watch (2012). Μίσος στους δρόμους: Η ξενοφοβική βία στην Ελλάδα. Ανακτήθηκε από: <https://www.hrw.org/el/report/2012/07/10/256338> [21.03.2022]
44. Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής Υπουργείο Εσωτερικών (2013). Εθνική Στρατηγική για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών. Ανακτήθηκε από: https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/ethniki_stratigiki.pdf [21.03.2022]
45. Eurostat (2017). Archive:Στατιστικές για το άσυλο. Eurostat Statistics Explained. Ανακτήθηκε από: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/el&oldid=353138 [21.03.2022]
46. Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (2017). Η ανταπόκριση της ΕΕ στην προσφυγική κρίση: η προσέγγιση των κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης (hotspot). Ευρωπαϊκή Ένωση. Ανακτήθηκε από: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr17_6/sr_migration_hotspots_el.pdf [21.03.2022]
47. Asylum Information Database (2021). Country Report: Reception and identification procedure. European Council on Refugees and Exiles. Ανακτήθηκε από: <https://asylumineurope.org/reports/country/greece/asylum-procedure/access-procedure-and-%20registration/reception-and-identification-procedure/> [21.03.2022]
48. European Council (2015). Conclusions on migration - European Council. European Union. Ανακτήθηκε από: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/17/euco-conclusions-migration/> [21.03.2022]
49. Operational Data Portal (2019). Refugee and Migrant Arrivals to Europe - Jan to Sep 2019. United Nations High Commissioner for Refugees. Ανακτήθηκε από: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/72161> [21.03.2022]

50. Υπουργείο Εξωτερικών (2020). Πολιτική ΕΕ σε θέματα Μετανάστευσης και Ασύλου. Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εξωτερικών. Ανακτήθηκε από: <https://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/politike-ee-se-themata-metanasteuses-kai-asulou.html> [21.03.2022]
51. European Commission (2020). Managing Migration: EU Financial Support to Greece. European Union. Ανακτήθηκε από: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files_en?file=2020-11/202011_managing-migration-eu-financial-support-to-greece_en.pdf [21.03.2022]
52. ESTIA (2017). ESTIA - Ένα νέο κεφάλαιο στη ζωή των προσφύγων στην Ελλάδα. UNHCR Greece. Ανακτήθηκε από: http://estia.unhcr.gr/el/home_page/ [21.03.2022]
53. Υπουργείο Μετανάστευσης & Ασύλου (2021). Φιλοξενία Αιτούντων Άσυλο. Ελληνική Δημοκρατία: Υπουργείο Μετανάστευσης & Ασύλου. Ανακτήθηκε από: <https://migration.gov.gr/ris2/filoxenia-aitoynton-asylo/> [21.03.2022]
54. Υπουργείο Μετανάστευσης & Ασύλου (2022). Πρόγραμμα HELIOS. Ελληνική Δημοκρατία: Υπουργείο Μετανάστευσης & Ασύλου. Ανακτήθηκε από: <https://migration.gov.gr/migration-policy/integration/draseis-koinonikis-entaxis-se-ethniko-epipedo/programma-helios/> [21.03.2022]
55. Ειδική Γραμματεία Επικοινωνιακής Διαχείρισης Κρίσεων (2018). Ενημερωτικό δελτίο για το Προσφυγικό – Μεταναστευτικό (Τεύχος 4). Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης. Ανακτήθηκε από: <https://government.gov.gr/enimerotiko-deltio-gia-to-prosfigiko-metanasteftiko-tefchos-4/> [21.03.2022]
56. Κοινή Υπουργική Απόφαση Αριθμ. 270/2021. Δράση «ESTIA 2021: Στεγαστικό πρόγραμμα για αιτούντες διεθνή προστασία». Ανακτήθηκε από: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-allodapoi/prosphuges-politiko-asulo/koine-upourgike-apophase-270-2021.html> [21.03.2022]
57. UNHCR (2002). Κατευθυντήριες Οδηγίες για τη Διεθνή Προστασία των Προσφύγων «Συμμετοχή σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα» στα πλαίσια του Άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 και / ή του Πρωτοκόλλου του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων. UNHCR. Ανακτήθηκε από: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c493c972> [21.03.2022]
58. IOM (2020). HELIOS, Hellenic Integration Support for Beneficiaries of International Protection: Project Regulations Handbook
59. IOM (2021). HELIOS, Hellenic Integration Support for Beneficiaries of International Protection: FACTSHEET. Ανακτήθηκε από: https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/iom-feedback-helios-programme-beneficiaries_en [21.03.2022]

60. Γλωσσική Ένταξη Ενήλικων Μεταναστών . Το γεωπολιτικό πλαίσιο της μετανάστευσης. Συμβούλιο της Ευρώπης. Ανακτήθηκε από: <https://rm.coe.int/-/168075b8b1> [21.03.2022]
61. Human Rights Watch (2015). The Mediterranean Migration Crisis: Why People Flee, What the EU Should Do. Ανακτήθηκε από: <https://www.hrw.org/report/2015/06/19/mediterranean-migration-crisis/why-people-flee-what-eu-should-do> [21.03.2022]
62. Το Βήμα (2016). ΕΕ- Τρίμηνη διορία στην Ελλάδα για έλεγχο των συνόρων. Εφημερίδα Το Βήμα. [online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.tovima.gr/2016/02/12/politics/ee-trimini-dioria-stin-ellada-gia-elegxo-twn-synorwn/>
63. Καθημερινή. Τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για την Παράνομη Μετανάστευση. Εφημερίδα Καθημερινή,[online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/politics/812549/ta-symperasmata-toy-eyropaikoy-symvoylioy-gia-tin-paranomi-metanasteysi/> [21.03.2022]
64. Καθημερινή (2015. a). Φόβοι για 700 μετανάστες νεκρούς στη Μεσόγειο. Εφημερίδα Καθημερινή,[online]. Ανακτήθηκε από: [https://www.kathimerini.gr/world/811988/fovoi-gia-700-%20metanastes-nekroys-sti-mesogeio/](https://www.kathimerini.gr/world/811988/fovoi-gia-700-metanastes-nekroys-sti-mesogeio/) [21.03.2022]
65. Καθημερινή (2015. b). Τραγωδία η κατάσταση στη Μεσόγειο, λέει ο Ύπατος Αρμοστής του ΟΗΕ. Εφημερίδα Καθημερινή [online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/world/812363/tragodia-i-katastasi-sti-mesogeio-leei-o-ypatos-armostis-toy-oie/> [21.03.2022]
66. Καθημερινή (2015, c). Φάιμαν: «Βρετανία, Δανία, Ιρλανδία τορπιλίζουν την ελάφρυνση της Ελλάδας στο μεταναστευτικό». Εφημερίδα Καθημερινή [online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/world/817084/faiman-vretania-dania-irlandia-torpilizoyn-tin-elafrynsi-tis-elladas-sto-metanasteytiko/> [21.03.2022]
67. Καθημερινή (2015. d). Σκληραίνει η στάση της Ουγγαρίας προς τους πρόσφυγες. Εφημερίδα Καθημερινή [online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/world/818660/sklirainei-i-stasi-tis-oyggarias-pros-toys-prosfyges/> [21.03.2022]
68. Καθημερινή (2015. e). Ουγγαρία: Φράκτης ασφαλείας στα σύνορα με τη Σερβία για τους μετανάστες. Εφημερίδα Καθημερινή [online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/world/827610/oyggaria-fraktis-asfaleias-sta-synora-me-ti-servia-gia-toys-metanastes/> [21.03.2022]
69. Καθημερινή (2017. a). Εκλείσει ο καταυλισμός προσφύγων και μεταναστών της Σούδας στη Χίο. Εφημερίδα Καθημερινή [online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/society/931769/ekleise-o-%20kataylismos-prosfygon-kai-metanaston-tis-soydas-sti-chio/> [21.03.2022]

70. Καθημερινή (2017. b). Γενική απεργία τη Δευτέρα στη Λέσβο για τη μεταναστευτική κρίση. Εφημερίδα Καθημερινή [online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/society/934536/geniki-apergia-ti-deytera-sti-lesvo-gia-ti-metanasteytiki-krisi/> [21.03.2022]
71. Καθημερινή (2018. a). Μυτιλήνη: Επεισόδια έξω από τη Γενική Γραμματεία Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής. Εφημερίδα Καθημερινή [online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/society/962347/%20mytilini-episodesia-exo-apo-ti-geniki-grammateia-aigaiou-kai-nisiotikis-politikis-fotografies/> [21.03.2022]
72. Καθημερινή (2018. b). Αναστολή αύξησης του ΦΠΑ σε πέντε νησιά του Αιγαίου. Εφημερίδα Καθημερινή [online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/politics/972325/%20anastoli-ayxisis-toy-fpa-se-pente-nisia-toy-aigaiou/> [21.03.2022]
73. Καθημερινή (2018. c). Χίος: 1130 γονείς ζητούν με εξώδικο τη μη λειτουργία Δομών Εκπαίδευσης προσφύγων στα σχολεία. Εφημερίδα Καθημερινή [online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/society/988185/chios-1130-goneis-zitoyn-me-exodikiko-ti-mi-leitoyrgia-domon-ekpraideysis-prosfygon-sta-scholeia/> [21.03.2022]
74. Έλλης, Α. (2012). Άμεσα μέτρα για κύμα προσφύγων από Συρία. Εφημερίδα Καθημερινή, [online]. Ανακτήθηκε από: [21.03.2022]
75. Τζίμης, Σ. (2015). Φιλοξενία προσφύγων σε επτά στρατόπεδα. Εφημερίδα Καθημερινή [online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/society/841326/filoxenia-prosfygon-se-%20epta-stratopeda/> [21.03.2022]
76. Σουλιώτης, Γ. (2016). 40.000 δουλέμποροι στο στόχαστρο νέας υπηρεσίας της Europol. Εφημερίδα Καθημερινή [online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/world/850516/40-000-doylemporoi-sto-stochastro-neas-ypiresias-tis-europol/> [21.03.2022]
77. Τέλλογλου, Τ. (2016). Τι εκτιμά το Βερολίνο για το προσφυγικό και τους ελληνικούς χειρισμούς. Εφημερίδα Καθημερινή [online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/society/844402/ti-ektima-to-verolino-gia-to-prosfygiko-kai-toys-ellinikoys-%20cheirismoys/> [21.03.2022]
78. ΣΥΡΙΓΟΣ, Α. (2016). Καταυλισμοί: ήρθε η ώρα που πρέπει να οργανωθούμε και στην Ελλάδα. Εφημερίδα Καθημερινή [online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/society/856189/kataylismo-i-irthe-i-ora-poy-prepei-na-organothoyme-kai-%20stin-ellada/> [21.03.2022]
79. Μάνδρου, Ι. (2016). Δημιουργία Πανελληνίου Δικτύου Δικηγόρων Εθελοντών για θέματα προσφύγων. Εφημερίδα Καθημερινή [online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/%20society/853524/dimioyrgia-panellinioy-diktyoy-dikigoron-ethelontongia-themata-prosfygon/> [21.03.2022]

80. Μπουρδάρας, Γ., Γεωργιοπούλου,Τ. (2017). Οριακή η κατάσταση στα νησιά. Εφημερίδα Καθημερινή [online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/society/928774/oriaki-i-katastasi-sta-nisia/> [21.03.2022]
81. Γεωργιοπούλου,Τ.(2015. a). Χριστοδουλοπούλου: «Υπό αυστηρούς όρους παροχή βοήθειας στους μετανάστες» . Εφημερίδα Καθημερινή [online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/politics/811533/christodoylopyloy-ypro-aystiroys-oroy-s-parochi-voitheias-stoys-metanastes/> [21.03.2022]
82. Γεωργιοπούλου,Τ. (2015. b). Ενταση στη Λέσβο με μετανάστες. Εφημερίδα Καθημερινή [online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/society/819766/entasi-%20sti-lesvo-me-metanastes/> [21.03.2022]
83. Γεωργιοπούλου,Τ. (2017. a). Καταυλισμοί χωρίς γιατρούς. Εφημερίδα Καθημερινή [online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/society/910471/kataylismo-i-%20choris-giatroys/> [21.03.2022]
84. Γεωργιοπούλου,Τ. (2017. b). Προσφυγικό: Διχασμένοι οι κάτοικοι των νησιών. Εφημερίδα Καθημερινή [online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/society/931482/prosfygiko-dichasmenoi-oi-katoikoi-ton-%20nision/> [21.03.2022]
85. Γεωργιοπούλου,Τ. (2017. c). Ζητούν άνοιγμα των συνόρων. Εφημερίδα Καθημερινή [online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/society/934773/zitoy-n-anoigma-%20ton-synoron/> [21.03.2022]
86. Γεωργιοπούλου,Τ.(2018. a). Περισσότεροι από 1.650 μετανάστες πέρασαν τον Εβρο τον Μάρτιο. Εφημερίδα Καθημερινή [online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/society/958744/perissoteroi-%20apo-1-650-metanastes-perasan-ton-evro-ton-martio/> [21.03.2022]
87. Γεωργιοπούλου,Τ.(2018. b). Μεγάλες πληγές άνοιξαν στα νησιά Εφημερίδα Καθημερινή [online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/society/961499/megales-pliges-anoixan-sta-nisia/> [21.03.2022]
88. Γεωργιοπούλου,Τ.(2018. c). 4.000 πρόσφυγες πέρασαν τον Απρίλιο από τον Εβρο. Εφημερίδα Καθημερινή [online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/society/963220/4-000-prosfyges-perasan-ton-aprilio-apo-ton-evro/> [21.03.2022]
89. Γεωργιοπούλου,Τ. (2018. d). Πληρότητα και στις νέες δομές φιλοξενίας προσφύγων. Εφημερίδα Καθημερινή [online]. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/society/998657/plirotita-kai-%20stis-nees-domes-filoxenias-prosfygon/> [21.03.2022]
90. European Commission. Ανακτήθηκε από: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEX_16_306 [21.03.2022]

91. European Commission. Ανακτήθηκε από: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEX_16_589 [21.03.2022]
92. Περιφερειακή Διεύθυνση Α/βάθμιας & Β/βάθμιας Εκπαίδευσης Στερεάς Ελλάδας. Ανακτήθηκε από: https://stellad.pde.sch.gr/new/wp-content/uploads/8_FEK-3063-B-2013.pdf [21.03.2022]
93. Hellenic Republic (2015). ROADMAP ON Relocation and hotspots Greece. Ministry of Interior & Administrative Reconstruction
94. Ελληνική Δημοκρατία (2020). Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής. Ανακτήθηκε από: <https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2020/06/%CE%9D%CF%8C%CE%BC%CE%BF%CF%82-45402018.pdf> [21.03.2022]
95. Ελληνική Δημοκρατία (2018). Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων. Ανακτήθηκε από: https://www.minedu.gov.gr/publications/docs2018/171022_Y%CE%A0%CE%9F%CE%A5%CE%A1%CE%93%CE%99%CE%9A%CE%97_%CE%96%CE%95%CE%A0_%CE%A0%CE%95%CE%A1%CE%99%CE%A6%CE%95%CE%A1%CE%95%CE%99%CE%95%CE%A3_18-19_signed.pdf [21.03.2022]