

Άγγελος Τραμουντάνης \*

## 11.

### Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΤΑΞΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΚΑΙ ΑΙΤΟΥΝΤΩΝ/ ΔΙΚΑΙΟΥΧΩΝ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ, ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ, ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

#### Περίληψη

*Με την παρουσίαση της Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη του 2019, η Ελλάδα εισέρχεται πλέον στην τρίτη δεκαετία ως χώρα υποδοχής μεταναστών και αιτούντων/δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Το παρόν κείμενο έχει ως σκοπό να πραγματοποιήσει μια ιστορική αποτίμηση της πορείας αυτής, εξετάζοντας το νομοθετικό και πολιτικό πλαίσιο κάθε περιόδου και αξιολογώντας τα προτεινόμενα και εφαρμοζόμενα μέτρα. Επιπλέον, προτείνεται ένα χρονοδιάγραμμα της μεταναστευτικής πολιτικής για την ένταξη, όπου τα κύρια σημεία που διαμόρφωσαν κάθε πολιτική εντοπίζονται και αναλύονται. Το κείμενο υπογραμμίζει την αναντιστοιχία μεταξύ των προβλέψεων που παρέχονται από το εκάστοτε νομικό πλαίσιο σχετικά με την ένταξη των αιτούντων και των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, και την πραγματικότητα όπως αυτή αποτυπώνεται στο πεδίο. Τέλος, στοχεύει στον εντοπισμό των υφιστάμενων και μελλοντικών προκλήσεων αναφορικά με την ένταξη του πληθυσμού αυτού, στον απόηχο της οικονομικής και προσφυγικής κρίσης της προηγούμενης περιόδου.*

---

\* Ερευνητής, Ινστιτούτο Κοινωνικών Ερευνών, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ).

## 1. *Εισαγωγή*<sup>130</sup>

Παραδοσιακά χαρακτηριζόμενη ως χώρα αποστολής μεταναστών, η Ελλάδα άρχισε να δέχεται μικρές σε μέγεθος εισροές μεταναστών κατά τις δεκαετίες του 1970 και του 1980. Η κατάρρευση ωστόσο της πρώην Σοβιετικής Ένωσης το 1989/1990 ήταν αυτή που προκάλεσε τη μαζική είσοδο μεταναστών, κυρίως από τα Βαλκάνια (και ιδίως από την Αλβανία) και τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Τη δεκαετία του 2000, οι μετανάστες προέρχονταν επίσης από την Ασία και την υποσαχάρια Αφρική, ενώ κατά την περίοδο 2015-2016 περίπου 1,2 εκατομμύρια άτομα διέσχισαν τη χώρα προς άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

Η ελληνική πολιτεία θεώρησε το μεταναστευτικό φαινόμενο ως μάλλον ατυχές και αναπόφευκτο, ενώ χρειάστηκε περισσότερο από μία δεκαετία προκειμένου να συντάξει και εφαρμόσει μια συνεκτική πολιτική, η οποία και παρέμεινε κοντόφθαλμη για μεγάλο χρονικό διάστημα. Ως εκ τούτου, η μεταναστευτική πολιτική προσέγγισε το φαινόμενο περισσότερο υπό ένα γραφειοκρατικό πρίσμα, στοχεύοντας στη ρύθμισή του, παρά ως ευκαιρία. Από τα μέσα του 2016 το ελληνικό κράτος αναγκάστηκε επίσης να φιλοξενήσει έναν πληθυσμό αιτούντων και δικαιούχων διεθνούς προστασίας, που παρέμειναν εγκλωβισμένοι εντός των συνόρων του.

Χρησιμοποιώντας ως βάση μια προηγούμενη εργασία η οποία καθόρισε ένα χρονολόγιο της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής (Τριανταφυλλίδου, 2010), το παρόν κείμενο προτείνει ένα ενημερωμένο χρονολόγιο, εστιάζοντας όμως περισσότερο στην πτυχή της ένταξης. Κατά συνέπεια, η δεκαετία 1991-2000 θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως «πρώιμη» φάση για την ανάπτυξη της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, κατά τη διάρκεια της οποίας δεν υπήρχαν ουσιαστικά μέτρα ούτε για τη συνολική διαχείριση του φαινομένου, ούτε για την ένταξη του μεταναστευτικού πληθυσμού. Κατά την επόμενη περίοδο (2001-2008) παρουσιάστηκαν οι πρώτοι νόμοι που προσπάθησαν να ρυθμίσουν τη μετανάστευση στη χώρα, αφήνοντας κάποιες υπόνοιες για τη σημασία που αποδίδεται στην ένταξη αυτού του πληθυσμού, ενώ παράλληλα καταγράφηκε μια πιο θετική στάση απέναντι στο φαινόμενο.

Η περίοδος 2008-2015 χαρακτηρίζεται από την οικονομική κρίση που

---

130 Μέρος του παρόντος κειμένου τελεί υπό δημοσίευση στην αγγλική. Tramountanis, A. (2021). Pathways to integration and disintegration: An assessment of the Greek immigration policy for the inclusion of immigrants, applicants and beneficiaries of international protection. In M. Kousis, A. Chatzidaki and K. Kafetsios (eds.), *Challenging mobilities in and to the EU during times of crises*. IMISCOE Springer.

έπληξε τη χώρα. Κατά τη διάρκεια της περιόδου αυτής η μεταναστευτική πολιτική «ενηλικιώνεται», παρόλο που καταγράφονται χαμένες ευκαιρίες αναφορικά με τις προοπτικές της κοινωνικής και πολιτικής ένταξης των μεταναστών. Ιδιαίτερα σημαντικό επιπλέον είναι πως η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από «απένταξη» των μεταναστών, ως άμεση συνέπεια της οικονομικής κρίσης.

Τέλος η παρούσα περίοδος, που ξεκινά στα μέσα του 2016, χαρακτηρίζεται από την πρωτοκαθεδρία του προσφυγικού ζητήματος. Παρόλο που κατά την περίοδο 2015-2016 περισσότερα από 1,2 εκατομμύρια άτομα διέσχισαν τη χώρα, ο πληθυσμός που τελικά παρέμεινε σε αυτή ήταν σημαντικά χαμηλότερος. Οι αιτούντες και οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας εκτιμάται ότι πλησιάζουν τους 120.000 (UNHCR, 2020β), ωστόσο το ζήτημα παραμένει εξαιρετικά πολιτικοποιημένο. Κινούμενη εξ' ανάγκης, η ελληνική πολιτεία βρίσκεται πλέον στη διαδικασία εντοπισμού τρόπων με τους οποίους μπορεί να ενσωματώσει τον πληθυσμό αυτό στην ελληνική κοινωνία.

## *2. Η μεταναστευτική πολιτική για την ένταξη κατά τη δεκαετία του 1990*

Όπως έχει συχνά σημειωθεί, η χώρα δεν υπήρξε προετοιμασμένη για τις μεταναστευτικές ροές που καταγράφηκαν κατά τη δεκαετία του 1990 (Cavounidis, 2002· Triandafyllidou, 2009). Το προηγούμενο νομικό πλαίσιο<sup>131</sup> σε ισχύ πραγματευόταν ζητήματα αποδημίας (emigration) Ελλήνων προς το εξωτερικό, οπότε και ήταν απολύτως ανεπαρκές για τη διαχείριση του νέου αυτού φαινομένου. Ο πρώτος νόμος της περιόδου αυτής (Ν. 1975/1991) που παρουσιάστηκε το 1991, είχε ως κύριο μέλημα αφενός την αποτροπή της εισόδου παράτυπων μεταναστών στη χώρα, αφετέρου τη διευκόλυνση της απέλασης όσων ήδη διέμεναν παράτυπα στην ελληνική επικράτεια. Προς τον σκοπό αυτό εισήχθησαν μια σειρά διατάξεων και κυρώσεων, όπως η ποινή φυλάκισης, η καταβολή προστίμων (Καρύδης, 1996) καθώς και η δημιουργία ειδικών σωμάτων για την καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης.<sup>132</sup> Τη διαχείριση του φαινομένου αναλαμβάνει σχεδόν κατ' αποκλειστικότητα το Υπουργείο Δημοσίας Τάξης, ενώ η όλη φιλοσοφία του νόμου διαπνέεται από μια αστυνομικού και κατασταλτικού χαρακτήρα προσέγγιση.

131 Ν. 4310/1929, όπως επικαιροποιήθηκε το 1948.

132 Ενδιαφέρον έχει η γλώσσα που χρησιμοποιείται στον σχετικό νόμο. Τα εν λόγω σόματα ονομάζονται «Ομάδες δίωξης λαθρομετανάστευσης» (Άρθρο 5).

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, ένα επιπλέον εργαλείο που χρησιμοποιήθηκε για τη διαχείριση της μετανάστευσης από την ελληνική πολιτεία ήταν αυτό των μαζικών απελάσεων (Triandafyllidou, 2009). Εκτιμάται ότι έως το 2001 περισσότεροι από δυο εκατομμύρια μετανάστες, κυρίως από την Αλβανία, απελάθηκαν από τη χώρα χωρίς κάποια νόμιμη διαδικασία (Baldwin-Edwards, 2004). Ωστόσο, τόσο η εφαρμογή του νόμου όσο και το μέτρο των μαζικών απελάσεων, δεν έφεραν τα επιθυμητά αποτελέσματα. Χαρακτηριστικά, ενώ οι νόμιμοι μετανάστες στη χώρα το 1997 υπολογίζονται στις 75.000 (OECD, 1999), ο αριθμός των παράτυπων μεταναστών πλησίαζε ή και ξεπερνούσε τις 500.000 (Fakiofas, 1997· OECD, 1999).

Ως απάντηση στη διαμορφωθείσα κατάσταση, η ελληνική πολιτεία προχώρησε στην υλοποίηση σειράς προγραμμάτων νομιμοποίησης των παράτυπων μεταναστών που διέμεναν στη χώρα. Με τα Προεδρικά Διατάγματα 358/1997 και 359/1997 ξεκινά μια διαδικασία μαζικής νομιμοποίησης των έως τότε παράτυπων μεταναστών. Πρακτικές και διοικητικές αδυναμίες ωστόσο υπέσκαψαν την αποτελεσματικότητά τους (Τριανταφυλλίδου, 2005). Υπολογίζεται ότι με το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης, από τους 370.000 αλλοδαπούς που κατέθεσαν αίτηση για προσωρινή άδεια παραμονής, τη σχετική άδεια έλαβαν μόλις 213.000. Κατά συνέπεια, μόνο το 42,4% των αλλοδαπών που συμμετείχαν στο πρώτο πρόγραμμα νομιμοποιήθηκαν, ενώ η πλειοψηφία τους (57,6%) παρέμεινε σε καθεστώς «παρατυπίας» (Καβουνίδη, 2000).

Τα προγράμματα νομιμοποίησης<sup>133</sup> δεν θα μπορούσαν να θεωρηθούν πολιτικές ένταξης. Ωστόσο, αποτελούν μια έμμεση αναγνώριση εκ μέρους της ελληνικής πολιτείας ότι οι προηγούμενες πολιτικές της ανασχεσης, της αποτροπής και των απελάσεων δεν ήταν επαρκείς για τη διαχείριση του φαινομένου, οπότε και έπρεπε να υιοθετηθούν διαφορετικές προσεγγίσεις και πολιτικές. Στο πλαίσιο αυτό, δράσεις για τη νομιμοποίηση της διαμονής του μεταναστευτικού πληθυσμού στη χώρα υποδοχής μπορούν να εκληφθούν ως θετικές, καθώς η νόμιμη διαμονή αποτελεί ουσιαστική προϋπόθεση για την κοινωνική ένταξη. Επιπλέον, διαμέσου της (έστω και προσωρινής) νομιμοποίησης της διαμονής παρέχεται στους πολίτες τρίτων χωρών (ΠΤΧ) ένα ελάχιστο αίσθημα ασφάλειας (Αναγνώστου και Κανδύλα, 2014), ενώ σημαντική κρίνεται και η αναγνώριση<sup>134</sup> στους κατόχους προσωρινής άδειας παραμονής ισοδύναμων εργασιακών δικαιωμάτων με αυτά των ημεδαπών ως προς την αμοιβή, τους όρους, τις συνθήκες εργασίας, τις κοινωνικές παροχές και την κοινωνική ασφάλιση (Παπακωνσταντής, 2013).

133 Κατά τη δεκαετία 1997 - 2007 υλοποιήθηκαν τέσσερα προγράμματα νομιμοποίησης.

134 ΠΔ 358/1997.

Σε κάθε περίπτωση, κατά την πρώτη δεκαετία δεν υπήρξε κάποια ουσιαστική μείριμα αναφορικά με την ένταξη των μεταναστών στη χώρα. Αντιθέτως, η έμφαση στην αποτροπή της εισόδου και στη δυσχέρεια της νομιμοποίησης των μεταναστών νοηματοδότησε εκ μέρους της Πολιτείας το φαινόμενο της μετανάστευσης στην Ελλάδα ως ένα ζήτημα «παρανομίας». Κατά συνέπεια, οι νόμοι, οι δράσεις και οι πρωτοβουλίες της περιόδου μετά το 2000, προσπάθησαν σε ένα βαθμό να περιορίσουν τον αντίκτυπο και τον απόηχο της περιόδου αυτής.

### *3. Η μεταναστευτική πολιτική για την ένταξη κατά την περίοδο 2000-2008*

Μία δεκαετία μετά τον Ν. 1975/1991 ψηφίστηκε ο επόμενος νόμος για τη μετανάστευση (Ν. 2910/2001), ο οποίος είχε δυο κύριους στόχους. Στόχευε αφενός στην υλοποίηση ενός δεύτερου προγράμματος νομιμοποίησης, αφετέρου στην προσπάθεια διαχείρισης του μεταναστευτικού φαινομένου μέσω ρυθμίσεων που αφορούσαν στην είσοδο αλλοδαπών στην Ελλάδα με σκοπό την εργασία ή τις σπουδές, ή/και την πολιτογράφηση αλλοδαπών που διέμεναν στη χώρα. Όπως και το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης, έτσι και το δεύτερο υπέφερε από σοβαρότατα προβλήματα ανεπαρκούς υποδομής και προετοιμασίας, τα οποία και περιόρισαν σημαντικά την αποτελεσματικότητά του (Τριανταφυλλίδου, 2005).

Ενδιαφέρον στοιχείο της περιόδου είναι η εκπόνηση ενός πρώτου σχεδίου δράσης για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών (2002-2005) με τη στήριξη του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Το εν λόγω σχέδιο περιελάμβανε μέτρα για την ένταξη των μεταναστών στην αγορά εργασίας, την παροχή περίθαλψης και υγείας και γενικότερα την εφαρμογή μέτρων για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας στην ελληνική κοινωνία. Όπως έχει σημειωθεί, τα περισσότερα από τα μέτρα αυτά δεν υλοποιήθηκαν (Τριανταφυλλίδου, 2005). Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι με τον τρόπο αυτό ξεκινά ένας φαύλος κύκλος εκπόνησης σχεδίων δράσης, περισσότερο ή λιγότερο μεγαλεπήβολων, τα οποία όμως παρέμειναν ανεφάρμοστα.

Ο επόμενος νόμος (Ν. 3386/2005) κρίνεται σημειολογικά σημαντικός, καθώς για πρώτη φορά η ένταξη αναφέρεται ρητά στον τίτλο νόμου ο οποίος πραγματεύεται ζητήματα διαχείρισης του φαινομένου. Ενδιαφέρον βέβαια προκαλεί ότι ζητήματα που αφορούν ρητά στην κοινωνική ένταξη στον Νόμο «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια», περιλαμβάνονται μόνο σε ένα κεφάλαιο (ΙΒ') με δύο μόνο άρθρα (65 και 66).

Στο άρθρο 65 του σχετικού νόμου αναφέρεται ρητά ότι «η κοινωνική ένταξη αποσκοπεί στη χορήγηση δικαιωμάτων στους υπηκόους τρίτων χωρών, τα οποία διασφαλίζουν αφ' ενός την αναλογικώς ισότιμη συμμετοχή τους στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της Χώρας, και αφ' έτερου, αποβλέπουν στην υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών κανόνων και αξιών της ελληνικής κοινωνίας (...), με παράλληλη διατήρηση της εθνικής τους ταυτότητας». Ταυτόχρονα, αναγνωρίζονται οι υπήκοοι τρίτων χωρών ως φορείς δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, καθώς «η επιτυχής ολοκλήρωση των δράσεων (κοινωνικής ένταξης) συναρτάται με τη χορήγηση σε αυτούς συγκεκριμένων δικαιωμάτων ανάλογων με εκείνα των ημεδαπών».

Στο επόμενο άρθρο του νόμου (άρθρο 66) υπάρχει η σχετική πρόβλεψη για την εφαρμογή ενός Ολοκληρωμένου Προγράμματος Δράσης, το οποίο στόχο έχει την ομαλή προσαρμογή και ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην χώρα. Πραγματικά, το Υπουργείο Εσωτερικών παρουσίασε το 2007 το «Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης για την ομαλή προσαρμογή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Ελληνική Επικράτεια - Πρόγραμμα "ΕΣΤΙΑ"». <sup>135</sup> Έχοντας ως ορίζοντα υλοποίησης την περίοδο 2007-2012, το ΕΣΤΙΑ διαρθρώθηκε σε υπο-προγράμματα ανά τομέα ένταξης, και συμπεριέλαβε την κοινωνική ένταξη σε όλες τις δημόσιες πολιτικές που αφορούν στους τομείς της πληροφόρησης και της εξυπηρέτησης, της απασχόλησης, της εκπαίδευσης, της υγείας και της στέγασης, του πολιτισμού και της σωφρονιστικής μεταχείρισης. Ελλείψει επαρκούς χρηματοδότησης, ωστόσο, το πρόγραμμα αυτό παρέμεινε ανεφάρμοστο (Αναγνώστου και Κανδύλα, 2014).

Συμπληρωματικές με το Πρόγραμμα ΕΣΤΙΑ ήταν και δράσεις οι οποίες χρηματοδοτήθηκαν στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης (ΕΤΕ), ενός πολυετούς προγράμματος (2007-2013) το οποίο είχε ως στόχο την προώθηση της ένταξης των μεταναστών. Το ΕΤΕ ήταν εξαιρετικά φιλόδοξο αναφορικά με τους στόχους του, και απέβλεπε μεταξύ άλλων στη σύμπραξη τοπικών, περιφερειακών και κρατικών αρχών για την προώθηση στόχων κοινωνικής πολιτικής σε όλους τους σχετικούς τομείς πολιτικής. Αν και η περιορισμένη επιτυχία του αποδίδεται κυρίως στην ανεπαρκή χρηματοδότηση (Αναγνώστου και Κανδύλα, 2014), ένα καθοριστικό σφάλμα σχεδιασμού ήταν το εξαιρετικά περιορισμένο χρονικό διάστημα για την υλοποίηση των επιμέρους δράσεων (συνήθως λίγοι μήνες).

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι αν και ο νόμος 3386/2005 δημιουργούσε τις προϋποθέσεις για τη διευκόλυνση της κοινωνικής ένταξης των μετα-

135 ΚΥΑ 25057/2008 (ΦΕΚ. Β' 2363/20.11.2008).

ναστών, εξακολουθούσε να μην ανταποκρίνεται στην υφιστάμενη κατάσταση, καθώς περίπου το 70% των παράτυπων μεταναστών στην Ελλάδα εξακολουθούσαν να μην έχουν τη δυνατότητα απόκτησης άδειας διαμονής (Gropas and Triandafyllidou, 2005).

#### 4. Η μεταναστευτική πολιτική για την ένταξη 2008-2013: Ωρίμανση, χαμένες ευκαιρίες και «απένταξη» μεταναστών

##### 4.1. Ιθαγένεια και Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ)

Με τη συμπλήρωση 20 ετών από τη μετατροπή της Ελλάδας σε de facto χώρας υποδοχής μεταναστών, το 2010 θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως μια χρονιά «χαμένων ευκαιριών» αναφορικά με τις προοπτικές ένταξης των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία. Το 2010 καταβλήθηκε μια προσπάθεια υιοθέτησης δυο κύριων νομοθετικών παρεμβάσεων, οι οποίες θα μπορούσαν εν δυνάμει να έχουν μεταβάλει κομβικά το ζήτημα της κοινωνικής και πολιτικής ενσωμάτωσης των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία, αμφότερες όμως ατύχησαν στο να φέρουν τα επιθυμητά αποτελέσματα.

Ειδικότερα, με τον Ν. 3838/2010 επιχειρήθηκε επαναδιαπραγμάτευση των ζητημάτων που αφορούσαν στην απόδοση της ελληνικής ιθαγένειας και την παροχή του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι. Αναφορικά με την απόδοση ιθαγένειας, έως και την ψήφιση του νόμου η Ελλάδα είχε μια από τις πλέον περιοριστικές πολιτικές απόδοσης ιθαγένειας στην ΕΕ μέσω του δικαίου του αίματος (jus sanguinis), και εξαιρετικά αυστηρές προϋποθέσεις πολιτογράφησης (Howard, 2009).

Βάσει των νέων διατάξεων καθιερώθηκαν ειδικές διαδικασίες κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας για τα παιδιά των μεταναστών, είτε με τη γέννησή τους είτε με τη συμμετοχή τους στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα. Πιο συγκεκριμένα, ο νέος Νόμος επέτρεψε στα παιδιά που είχαν γεννηθεί στην Ελλάδα και είχαν τουλάχιστον έναν γονιό που δεν ήταν Έλληνας (και ο οποίος διέμενε για πέντε συνεχή έτη στην Ελλάδα) να αποκτήσουν την ελληνική ιθαγένεια με τη γέννησή τους. Επιπλέον, τα παιδιά μεταναστών τα οποία είχαν παρακολουθήσει τουλάχιστον έξι σχολικές τάξεις ελληνικού σχολείου, θα μπορούσαν επίσης να αποκτήσουν την ελληνική ιθαγένεια μέσω μιας απλής δήλωσης των γονέων τους. Τέλος, μετανάστες οι οποίοι διέμεναν νόμιμα στην Ελλάδα για τουλάχιστον επτά συναπτά έτη θα μπορούσαν να υποβάλουν αίτηση για πολιτογράφηση (Αναγνώστου και Κανδύλα, 2014).

Η δεύτερη καινοτομία του νόμου αφορούσε στην παροχή, για πρώτη

φορά, σε ορισμένες κατηγορίες νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις τοπικές εκλογές, σε θέσεις δημοτικών συμβούλων. Η εν λόγω πρόβλεψη εφαρμόστηκε στις εκλογές για την Τοπική Αυτοδιοίκηση του Νοεμβρίου 2010.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, ωστόσο, το 2011, με την απόφαση του Δ' Τμήματος αρχικά, και στη συνέχεια το 2013 με απόφαση της Ολομέλειας, έκρινε ως αντισυνταγματικές τις εν λόγω διατάξεις (Christopoulos, 2017). Σύμφωνα με την Ολομέλεια, το δικαίωμα του «εκλέγειν και εκλέγεσθαι» επιφυλάσσεται μόνο στους Έλληνες πολίτες και δεν μπορεί να επεκταθεί και στους μη έχοντες την ιδιότητα αυτή, χωρίς αναθεώρηση της σχετικής διάταξης του Συντάγματος. Επιπλέον, οι Σύμβουλοι Επικρατείας επισήμαναν ότι η πολιτογράφηση που προβλέπει ο Ν. 3838/2010 γίνεται με βάση αμιγώς τυπικές προϋποθέσεις. Συνεπώς, απουσίαζε η εξατομικευμένη κρίση για τη συνδρομή της ουσιαστικής προϋπόθεσης του δεσμού προς το ελληνικό έθνος του αλλοδαπού εκείνου που υποβάλλει αίτηση πολιτογράφησης.<sup>136</sup>

Η δεύτερη νομοθετική παρέμβαση η οποία θα μπορούσε να συμβάλει ουσιαστικά στην ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία, αφορούσε στην έναρξη υλοποίησης του θεσμού των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ), που προβλέφθηκε με το Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010).

Βάσει του σχεδιασμού, τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών αποτελούσαν ένα συμβουλευτικό όργανο το οποίο θα λειτουργούσε σε κάθε δήμο, με κύριο έργο την καταγραφή και διερεύνηση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες που κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια του δήμου. Επιπλέον, στόχος ήταν η υποβολή εισηγήσεων προς το δημοτικό συμβούλιο για την ανάπτυξη τοπικών δράσεων προώθησης της ομαλής κοινωνικής τους ένταξης, και η διοργάνωση εκδηλώσεων ευαισθητοποίησης και ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής του τοπικού πληθυσμού.

Αν και καινοτόμες πρωτοβουλίες και ουσιαστικές προσπάθειες συγκεκριμένων δημάρχων και δημοτικών συμβουλίων για την ένταξη μεταναστών καταγράφονται και πριν τη θέσπιση του ν. 3852/2010, τα ΣΕΜ στην πράξη αποτελούν την πρώτη παρέμβαση του κράτους για την ενεργό συμμετοχή αλλοδαπών σε ένα θεσμικό όργανο (Σαρρής, 2012).

Η επιτυχία ωστόσο του εν λόγω εγχειρήματος κρίνεται ως ιδιαίτερα περιορισμένη, εξαιτίας δυο κυρίως παραγόντων. Ο πρώτος και κύριος εξ αυτών αφορά την έλλειψη πολιτικής βούλησης εφαρμογής τους. Όπως επισημαίνεται, οι εκτεταμένες και καλά συντονισμένες προσπάθειες για την

---

<sup>136</sup> Αναλυτικά: Απόφαση Συμβουλίου Επικρατείας (Ολομ.) 460/2013. Απόφαση Δ' Τμήματος ΣτΕ 350/2011.



εμπέδωση του θεσμού που πραγματοποιήθηκαν από την κεντρική κυβέρνηση, μετατόπισαν το ζήτημα της πολιτικής βούλησης προς τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) (Σκαμνάκης και Πολυζωίδης, 2013). Ήδη από το 2013, ο βαθμός εφαρμογής των ΣΕΜ εμφάνιζε πολύ μεγάλες διακυμάνσεις, γεγονός το οποίο καταδείκνυε ότι σε άλλες περιπτώσεις υπήρχε ισχυρή βούληση εφαρμογής και αλλού αρκετά ασθενής (Σαρρής, 2012·Σκαμνάκης και Πολυζωίδης, 2013). Κατά συνέπεια, οι ίδιοι οι ΟΤΑ σε σημαντικό βαθμό δεν επέδειξαν ενδιαφέρον για την εφαρμογή του θεσμού.

Ο δεύτερος παράγοντας που υπέσκαψε την αποτελεσματικότητα του θεσμού υπήρξε η έλλειψη ανθρώπινου δυναμικού και οικονομικών πόρων. Υπό ιδανικές συνθήκες, ο θεσμός αυτός θα έπρεπε να υποστηριχθεί από την πρόσληψη νέου επιστημονικού και διοικητικού προσωπικού με εξειδίκευση στα αντικείμενα του ΣΕΜ. Αντιθέτως, η εφαρμογή του βασίστηκε στη δέσμευση υφιστάμενου προσωπικού των εκάστοτε ΟΤΑ, οργανισμών οι οποίοι συχνά αντιμετώπιζαν σημαντικά προβλήματα υποστελέχωσης. Επιπρόσθετα, σημαντικός παράγοντας που δυσχέρανε την εφαρμογή του θεσμού ήταν η έλλειψη πρόβλεψης οικονομικών πόρων για την υλοποίηση των αρμοδιοτήτων τους. Το ζήτημα αυτό αφορά τόσο τη λειτουργία των ΣΕΜ, όσο και την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτης εν γένει, καθώς οι δήμοι επιφορτίστηκαν με πλήθος νέων αρμοδιοτήτων, τη στιγμή που υπήρξε συρρίκνωση του ανθρώπινου δυναμικού και σημαντική μείωση των οικονομικών πόρων (Σκαμνάκης και Πολυζωίδης, 2013).

Κατά συνέπεια, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι ο θεσμός των ΣΕΜ, με ελάχιστες εξαιρέσεις, δεν πέτυχε τον δεδηλωμένο στόχο του της υποστήριξης της ένταξης των μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες. Η πλειονότητα των δράσεων των ΣΕΜ, όπου αυτά λειτούργησαν, αφορούσαν κατά κύριο λόγο διοργάνωση αποσπασματικών πολιτιστικών εκδηλώσεων, μέσω των οποίων καταβλήθηκε προσπάθεια γνωριμίας των γηγενών με τις μεταναστευτικές κοινότητες που ήταν εγκατεστημένες στις εκάστοτε πόλεις. Αντιθέτως, η συμμετοχή των ΣΕΜ στον σχεδιασμό και την υλοποίηση ενταξιακών παρεμβάσεων στο τοπικό επίπεδο κρίνεται μάλλον ασθενική και περιθωριακή (Σκαμνάκης και Πολυζωίδης, 2013).

#### *4.2. Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης και Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη των Μεταναστών*

##### *Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης (Ν. 4251/2014)*

Επόμενο εξελικτικό βήμα αποτέλεσε το 2014 η κωδικοποίηση της μεταναστευτικής νομοθεσίας με τον Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης (Ν. 4251/2014). Σκοπός της κωδικοποίησης υπήρξε η συγκέντρω-

ση όλων των διατάξεων της μεταναστευτικής νομοθεσίας, η εναρμόνιση με την ενωσιακή νομοθεσία, και η ορθολογικοποίηση του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου με την αντιμετώπιση των δυσλειτουργιών που είχαν διαπιστωθεί κατά την εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας.

Αν και η κοινωνική ένταξη αναλύεται σε δυο μόνο άρθρα του σχετικού κώδικα (128 και 129), η ειδική αναφορά στον τίτλο εκτιμάται ότι δείχνει και το ειδικό ενδιαφέρον του νομοθέτη για το θέμα (Anagnostou and Gemi, 2015).

Με βάση τον Κώδικα, σκοπός της πολιτικής της κοινωνικής ένταξης είναι αφενός η ομαλή προσαρμογή των πολιτών τρίτων χωρών στην ελληνική κοινωνία, αφετέρου η αναγνώριση από πλευράς της ελληνικής κοινωνίας της δυνατότητας ισότιμης συμμετοχής αυτών στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της χώρας. Ταυτόχρονα, οι ΠΤΧ αποκτούν δικαιώματα και υποχρεώσεις, ενώ βασική τους υποχρέωση είναι ο σεβασμός της έννομης τάξης και των θεμελιωδών αξιών της ελληνικής κοινωνίας.

Επιπρόσθετα, σε μια προσπάθεια ρύθμισης του καθεστώτος της δεύτερης γενιάς μεταναστών και μεταναστριών, ο Κώδικας παρουσίασε ένα ειδικό ευνοϊκό καθεστώς διαμονής και ένα γενικότερο πλέγμα προστασίας, διευκολύνοντας έτσι την ενταξιακή τους προοπτική και αποδεσμεύοντας τους εν μέρει από τις γενικές διαδικασίες και προϋποθέσεις ανανέωσης των αδειών διαμονής. Τέλος, σημαντικό στοιχείο του Κώδικα υπήρξε η προώθηση της άδειας διαμονής επί μακρόν διαμένοντος (Manrommatis, 2017). Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται, η άδεια αυτή ουσιαστικά «αποτελεί ένα είδος «ανταμοιβής» ενταξιακού προσανατολισμού για όσους/όσες μετανάστες/μετανάστριες αποδεικνύουν ότι έχουν αναπτύξει ισχυρούς δεσμούς με την Ελλάδα, διαμένοντας και εργαζόμενοι/εργαζόμενες στην Ελλάδα νόμιμα για σειρά ετών» (ΥΜΕΠΟ, 2019). Σε κάθε περίπτωση, αξίζει να σημειωθεί ότι σε σύνολο περίπου 537.000 ενεργών αδειών διαμονής τον Μάρτιο του 2020, μόλις 30.000 εξ αυτών ανήκουν στη σχετική κατηγορία.<sup>137</sup>

### *Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη των Μεταναστών*

Παράλληλα με τη δημοσίευση του Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης, και ως απάντηση σε σχετικό αίτημα της ΕΕ για τον σχεδιασμό εθνικών στρατηγικών για την ένταξη από όλα τα Κράτη-Μέλη (European Commission, 2010), η Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Συνοχής του Υπουργείου Εσωτερικών παρουσίασε το 2013 την Εθνική Στρατηγική για

---

137 Πηγή: Υπουργείο Μετανάστευσης & Ασύλου, Μηνιαία Στατιστικά Στοιχεία, Μάρτιος 2020: [http://immigration.gov.gr/documents/20182/45177/StatsMetan\\_20200331/51f55d67-549c-4078-bbd0-a6005a30ab58](http://immigration.gov.gr/documents/20182/45177/StatsMetan_20200331/51f55d67-549c-4078-bbd0-a6005a30ab58) (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).

την Ένταξη των Πολιτών Τρίτων Χωρών (ΠΤΧ) (ΥΠΕΣ – ΓΓΠΣ, 2013). Έχοντας ως στόχο τη συμπερίληψη των πολιτικών και των μέτρων ένταξης σε όλους τους συναφείς τομείς πολιτικής και σε όλα τα επίπεδα της κυβέρνησης και τις δημόσιες υπηρεσίες, η Στρατηγική παρουσίασε μια φιλόδοξη σειρά αξόνων δράσης και μέτρων προς την υλοποίηση του σκοπού αυτού. Έτσι, δράσεις προβλέφθηκαν αναφορικά με την εκπαίδευση, την υγεία, τη στέγαση, τη συμμετοχή στα κοινά, την ίση μεταχείριση και τη διαπολιτισμικότητα.

Προς τους σκοπούς του άρθρου αυτού, ωστόσο, αξίζει να τονιστεί η επιλογή αυτού που ονομάστηκε «δομική ενσωμάτωση», ως προτεινόμενο μοντέλο ένταξης των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία. Σύμφωνα με τη Στρατηγική, απορρίπτονται αφενός η πολυπολιτισμικότητα (multiculturalism)<sup>138</sup> ως «αναχρονιστική και μη λειτουργική επιλογή», η οποία «οδηγεί νομοτελειακά στην δημιουργία παράλληλων κοινωνιών, στην κατάτμηση του κοινωνικού συνόλου του κράτους και στην πρόκληση κοινωνικών και εθνοπολιτισμικών εντάσεων», αφετέρου η απλή ενσωμάτωση (integration) η οποία προσδιορίζεται ως «η ένταξη των μεταναστών στο ευρύτερο πολιτικό/νομικό, οικονομικό, κοινωνικό και πολιτισμικό πλαίσιο της χώρας υποδοχής, χωρίς, όμως, να προηγείται η αποποίηση στοιχείων της προγενέστερης εθνοτικής και πολιτισμικής τους ταυτότητας».

Αντιθέτως, αυτό που προκρίνεται ως δομική ενσωμάτωση (assimilation) «αφορά στην λειτουργική ένταξη των μεταναστών στο νέο πολιτικό/νομικό, οικονομικό, κοινωνικό και πολιτισμικό πλαίσιο της χώρας υποδοχής με την αποδοχή του συνόλου των αρχών της πολιτικής και πολιτισμικής αναφοράς της χώρας υποδοχής». Η ενσωμάτωση αυτή «χαρακτηρίζεται από την θετικότητα της στάσης του μετανάστη έναντι της κοινωνίας της χώρας υποδοχής, η οποία αποδεικνύεται με την ενεργή επίδειξη της βούλησής του να προσαρμοστεί στο κυρίαρχο πολιτικό και πολιτιστικό πλαίσιο».

Με βάση τη Στρατηγική, η δομική ενσωμάτωση διακρίνεται σε τέσσερις παραμέτρους, τη πολιτική, οικονομική, κοινωνική και πολιτισμική ενσωμάτωση. Ενδιαφέρον προκαλεί η επεξήγηση της πολιτισμικής ενσωμάτωσης, η οποία, «ταυτίζεται με την αποδοχή εκ μέρους των μεταναστών του κυρίαρχου πολιτιστικού πλαισίου, όπως αυτό έχει διαμορφωθεί, έπειτα από πολύχρονες διαδικασίες, από την πλειονότητα του αυτόχθονος λαού. Η πολιτισμική ενσωμάτωση προϋποθέτει την αποδοχή της κυρίαρχης εθνικής ιδεολογίας της χώρας υποδοχής και επίσης της κυρίαρχης ευρωπαϊκής ιδεολογίας, καθώς αναφερόμαστε σε ευρωπαϊκά κράτη, δηλαδή του αξιακού πλαισίου του Διαφωτισμού,

138 Οι τίτλοι μέσα σε παρένθεση είναι στην αγγλική στο πρωτότυπο κείμενο.

της πολιτειακής ισχύος της Δημοκρατίας, της κυριαρχίας του νόμου, της ισότητας των φύλων».

Τέλος, σύμφωνα με την Στρατηγική, έμφαση θα πρέπει να δοθεί στο καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος και στην εκπαίδευση. Σε συνάρτηση με τα ανωτέρω, ενδιαφέρον έχουν και τα προβλεπόμενα προγράμματα ενσωμάτωσης, τα οποία αποσκοπούν μεταξύ άλλων «στην 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 εμμέσως ή κατά τρόπο άμεσο την κυρίαρχη εθνική και ευρωπαϊκή ιδεολογία».

Όπως ορθά έχει σημειωθεί, ούτε η Στρατηγική ούτε ο Κώδικας Μετανάστευσης και Ένταξης των Μεταναστών, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ τον Μάρτιο του 2014 δεν αναφέρονται στο δικαίωμα των μεταναστών να διατηρήσουν την ξεχωριστή εθνικο-πολιτιστική και θρησκευτική τους ταυτότητα (Αναγνώστου και Κανδύλα, 2014). Επιπρόσθετα, θα μπορούσε να επισημανθεί ότι επί της ουσίας, κάτω από την ονομασία «δομική ενσωμάτωση», αυτό που προκρίνεται μέσω της Στρατηγικής είναι μια διαδικασία αφομοίωσης των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία, οι οποίοι θα πρέπει να φροντίσουν για την «αποδοχή του συνόλου των αρχών της πολιτικής και πολιτισμικής αναφοράς της χώρας υποδοχής», απεμπολώντας ταυτόχρονα τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους.

#### 4.3. Οικονομική κρίση και απένταξη μεταναστών

Παράλληλα με τις θεσμικές εξελίξεις της περιόδου αυτής, ο παράγοντας που ενδεχομένως επέδρασε περισσότερο στο ζήτημα της ένταξης των μεταναστών κατά την περίοδο 2009-2015 υπήρξε η οικονομική κρίση και οι επιπτώσεις αυτής, αφενός στην κοινωνία και οικονομία της χώρας, αφετέρου στον μεταναστευτικό πληθυσμό. Κατά τη διάρκεια αυτού που περιέγραψε ο Economist ως «τη βαθύτερη ύφεση που υπέστη οποιαδήποτε πλούσια χώρα μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο» (Economist, 2018), το κατά κεφαλή ΑΕΠ της Ελλάδας υποχώρησε κατά 25%, ενώ το διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών μειώθηκε κατά 30%.<sup>139</sup>

Το 2013, έτος κορύφωσης της κρίσης, η ανεργία του συνολικού πληθυσμού εκτοξεύτηκε στο 27,8%, ενώ των νέων στο 56,1%.<sup>140</sup> Ακόμα και μια

139 Πηγή: <http://www.statistics.gr/el/statistics/eco> (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).

140 Πηγή: <https://www.statistics.gr/documents/20181/3f5980ef-4b16-4f93-b883-931fe311dced> (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).

δεκαετία μετά την έναρξη της κρίσης, τόσο η συνολική ανεργία όσο και η ανεργία των νέων παραμένουν (μαζί με την Ισπανία) από τους υψηλότερους στην ΕΕ-27. Ο δείκτης ανεργίας του συνολικού πληθυσμού τον Νοέμβριο του 2020 καταγράφηκε στο 16,2% (με τον ευρωπαϊκό μ.ο. στο 7,5%), ενώ η ανεργία των νέων στο 34%, τη στιγμή που ο ευρωπαϊκός μ.ο. ήταν στο 17,5%.<sup>141</sup>

Οι οικονομικές κρίσεις είθισται να πλήττουν περισσότερο τα πλέον ευάλωτα οικονομικά και κοινωνικά στρώματα, και ασφαλώς τους μετανάστες που διαβιούν στη χώρα αναφοράς. Ειδικότερα, έως και την έναρξη της οικονομικής κρίσης, το ποσοστό ανεργίας των αλλοδαπών ήταν σταθερά χαμηλότερο από το αντίστοιχο των γηγενών. Με την έναρξη της κρίσης, η εικόνα αυτή αλλάζει ριζικά, καθώς από το 2009 και μετά το ποσοστό ανεργίας των αλλοδαπών είναι αρκετά υψηλότερο από το αντίστοιχο των γηγενών. Η διαφορά αυτή αυξάνει όσο χειροτερεύει η κρίση. Έτσι, ενώ το 2009 το ποσοστό ανεργίας των Ελλήνων είναι 9,7% και των αλλοδαπών 10,7%, τα αντίστοιχα ποσοστά για το 2013 ήταν 26,7% και 38,2%.<sup>142</sup> Συνεπώς, κατά την κορύφωση της κρίσης, τέσσερις στους 10 αλλοδαπούς ήταν άνεργοι. Αν και η διαφορά αυτή μειώνεται από το 2013 και μετά, η ανεργία των αλλοδαπών εξακολουθεί να είναι σταθερά υψηλότερη από αυτή των Ελλήνων κατά τουλάχιστον 6-8 ποσοστιαίες μονάδες. Ενδεικτικά, το 2019, η ανεργία των αλλοδαπών καταγράφηκε στο 26,6%, ενώ αυτή των γηγενών στο 16,7%.<sup>143</sup>

Προκειμένου ο μεταναστευτικός πληθυσμός να ανταποκριθεί στις νέες συνθήκες που προέκυψαν εξαιτίας της οικονομικής κρίσης, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι υιοθέτησε τρεις κύριες στρατηγικές.

Η πρώτη στρατηγική ήταν η επιστροφή των μεταναστών στις χώρες προέλευσής τους. Σύμφωνα με εκτίμηση της ΕΛΣΤΑΤ, η οποία βασίζεται σε κατάλληλα μοντέλα παλινδρόμησης, κάθε έτος κατά την περίοδο 2010-2015 ο αριθμός των εξερχόμενων μεταναστών από την Ελλάδα ήταν μεγαλύτερος από τον αριθμό των εισερχόμενων μεταναστών σε αυτήν. Είναι η πρώτη φορά που καταγράφεται αυτή η τάση, από την έναρξη εισροής μεταναστών στη χώρα στις αρχές του 1990. Κατά συνέπεια, και βάσει των σχετικών υπολογισμών, εκτιμάται ότι κατά την εξαετία 2010-2015 περισσότεροι από 250.000 μετανάστες αποχώρησαν από την χώρα (ΕΛΣΤΑΤ, 2019).

---

141 Πηγή: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment\\_statistics#Youth\\_unemployment](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics#Youth_unemployment) (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).

142 Πηγή: Eurostat, Unemployment rates by sex, age and citizenship (%) [lfsa\_urgan], Ages 15 to 64 years (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).

143 Πηγή: Eurostat, Unemployment rates by sex, age and citizenship (%) [lfsa\_urgan], Ages 15 to 64 years (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).

Η αποχώρηση μεταναστών εκτιμάται ότι αφορά περισσότερο μετανάστες από γειτονικές στην Ελλάδα χώρες και κυρίως από την Αλβανία.

Η δεύτερη στρατηγική ήταν η μετακύλιση από το καθεστώς νομιμότητας σε ένα καθεστώς παρατυπίας. Ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 ένα μεγάλο μέρος των μεταναστών απασχολούνταν στη γκρίζα οικονομία της χώρας, ενώ σύμφωνα με εκτιμήσεις, ο αριθμός των παράτυπων μεταναστών στα τέλη της δεκαετίας του 2000 κυμαινόταν περίπου στις 300.000-400.000 (Κόντης, Ζωγραφάκης και Μητράκος, 2007· Μαρούκis, 2010· Τριανταφυλλίδου, 2005) και αθροιστικά νόμιμοι και παράτυποι μετανάστες υπολογίζονταν περίπου στο 1,2 εκ (Τριανταφυλλίδου, 2010).

Βάσει των σχετικών στοιχείων, εκτιμάται ότι ένα σημαντικό μέρος των μεταναστών οι οποίοι διέθεταν νομιμοποιητικά έγγραφα πριν το 2009, δεν μπόρεσε να συμπληρώσει τον αριθμό των απαιτούμενων ενσήμων κατά την περίοδο της κρίσης, στοιχείο που αποτελούσε προϋπόθεση για τη νόμιμη διαμονή τους, και κατά συνέπεια εξέπεσαν της νομιμότητας. Πιο συγκεκριμένα, οι ισχύουσες άδειες διαμονής μειώθηκαν από τις 610.800 το 2009 στις 440.100 μόλις τρία χρόνια αργότερα. Συνεπώς, εκτιμάται ότι περισσότεροι από 150.000 πολίτες χωρών εκτός ΕΕ δεν κατέστη δυνατόν να ανανεώσουν τις άδειές τους κατά την περίοδο αυτή, καθώς δεν μπορούσαν να βρουν απασχόληση (OECD, 2013). Τα επόμενα έτη ο αριθμός αυτός αυξήθηκε και σταθεροποιήθηκε στις περίπου 550.000 (537.000 τον Μάρτιο 2020).<sup>144</sup>

Ένα μέρος των ατόμων που δεν ανανέωσαν τη σχετική άδεια παραμονής έφυγαν από τη χώρα, σύμφωνα και με την πρώτη στρατηγική που αναπτύχθηκε ανωτέρω. Επεκτείνοντας ωστόσο τον σχετικό συλλογισμό, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι σημαντικός αριθμός μεταναστών επέλεξε να παραμείνει στη χώρα, ακόμα και χωρίς χαρτιά, προσβλέποντας στη μελλοντική βελτίωση της οικονομικής κατάστασης και στην ανάκτηση του νόμιμου καθεστώτος παραμονής του.

Τέλος, ως τρίτη στρατηγική θα μπορούσε να αναγνωρισθεί η μεταπήδηση των μεταναστών από έναν κλάδο οικονομικής δραστηριότητας σε άλλο. Όπως προκύπτει από τα στοιχεία της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού (ΕΕΔ), το 2008, τελευταίο έτος πριν την οικονομική κρίση που έπληξε την Ελλάδα, το 35% των μεταναστών απασχολούνται στον κλάδο των κατασκευών, το 29,7% στις υπηρεσίες, το 15,3% στις οικιακές υπηρεσίες, το 14,2% στη μεταποίηση και το 5,4% στη γεωργία (Ζωγραφάκης και Κασίμης, 2014). Από το 2009, παρατηρείται έντονη πτώση σε όλους τους οικονομι-

144 Πηγή: Υπουργείο Μετανάστευσης & Ασύλου, Μηνιαία Στατιστικά Στοιχεία, Μάρτιος 2020: [http://immigration.gov.gr/documents/20182/45177/StatsMetan\\_20200331/51f55d67-549c-4078-bbd0-a6005a30ab58](http://immigration.gov.gr/documents/20182/45177/StatsMetan_20200331/51f55d67-549c-4078-bbd0-a6005a30ab58) (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).

κούς δείκτες, και κυρίως στις κατασκευές, στις οποίες και απασχολείται η πλειοψηφία των μεταναστών. Συνέπεια αυτού ήταν η αλλαγή της κατανομής των μεταναστών μεταξύ του πρωτογενή, δευτερογενή και τριτογενή τομέα της οικονομικής δραστηριότητας. Πιο συγκεκριμένα, μεταξύ 2008 και 2013 παρατηρήθηκε μια «διαρροή» της απασχόλησης των μεταναστών, από τον δευτερογενή τομέα προς τον πρωτογενή και τριτογενή.

Συνεπώς, ενώ το 2008 περίπου οι μισοί μετανάστες (49,6%) απασχολούνταν στον δευτερογενή τομέα, το ποσοστό αυτό μειώθηκε στο 29,1% το 2013. Αντιστοίχως, το ποσοστό των μεταναστών που απασχολούνταν στον πρωτογενή τομέα διπλασιάστηκε μεταξύ 2008 και 2013 από 5,4% σε 13,5%, ενώ αύξηση του ποσοστού απασχόλησης παρατηρήθηκε και στον τριτογενή τομέα, από 45% το 2008 σε 57,3% το 2013 (Ζωγραφάκης και Κασίμης, 2014).

Συνοψίζοντας, εκτιμάται ότι κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης ένα μέρος του μεταναστευτικού πληθυσμού της Ελλάδας επέστρεψε στις χώρες προέλευσής του, και ιδίως την Αλβανία. Για τους σκοπούς του παρόντος άρθρου αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία, καθώς πιθανόν να αφορά πληθυσμό ο οποίος είχε ήδη επιτυχώς ενσωματωθεί στη χώρα. Επιπλέον, αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό για τους μετανάστες δεύτερης γενιάς, πολλοί εκ των οποίων είχαν γεννηθεί ή/ και μεγαλώσει στην Ελλάδα, είχαν ενσωματωθεί σε αυτήν, και οι οποίοι δεν είχαν ιδιαίτερους δεσμούς με την χώρα προέλευσης των γονιών τους. Τέλος, εκτιμάται ότι σημαντικό μέρος του μεταναστευτικού πληθυσμού κατά την περίοδο αυτή εξέπεσε της νομιμότητας, έχασε δηλαδή το νόμιμο καθεστώς του, γεγονός το οποίο σαφώς έπληξε τις προοπτικές και τις δυνατότητές του αναφορικά με την ένταξη στη χώρα. Συμπερασματικά, με βάση τα ανωτέρω, το διάστημα 2009-2015 θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως *περίοδος απένταξης μεταναστών*.

## 5. Η μεταναστευτική πολιτική για την ένταξη 2016-σήμερα: Η πρωτοκαθεδρία του προσφυγικού ζητήματος

### 5.1. Σύσταση, κατάργηση και επανασύσταση Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου

Ως απόρροια της σημαντικής εισροής μεικτών μεταναστευτικών ροών και της αυξανόμενης πολυπλοκότητας διαχείρισης του φαινομένου, το Νοέμβριο του 2016 συστάθηκε αυτόνομο Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής.<sup>145</sup> Η ρητή του αποστολή προέβλεπε, μεταξύ άλλων «...τον σχεδιασμό

145 Π.Δ. 123/2016.

και την εφαρμογή της εθνικής πολιτικής για την μετανάστευση, (...) σχετικά με την νόμιμη είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια...» (Άρθρο 1).

Αν και η σύστασή του πραγματοποιήθηκε μάλλον βεβιασμένα, η θεσμοθέτησή του και η συγκέντρωση υπηρεσιών και αρμοδιοτήτων που αφορούν όλα τα στάδια της μεταναστευτικής διαδικασίας αλλά και των θεμάτων που άπτονται των αιτούντων και δικαιούχων διεθνούς προστασίας, υπήρξε μια σαφώς θετική εξέλιξη. Επιπλέον, με δεδομένο ότι θα πληρούνταν πλέον η ικανή και αναγκαία συνθήκη για τον συντονισμό των σχετικών πολιτικών σε κεντρικό επίπεδο, υπήρξε η εκτίμηση ότι θα μπορούσε να επέλθει μια ολιστική προσέγγιση και διαχείριση του φαινομένου.

Στο νέο υπουργείο μεταφέρθηκαν η Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής και η Γενική Γραμματεία Υποδοχής από το Υπουργείο Εσωτερικών, καθώς και οι αυτοτελείς Αρχή Προσφυγών και Υπηρεσία Ασύλου. Εντύπωση ωστόσο προκάλεσε ότι, ενώ μεταφέρθηκε η Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής, η Διεύθυνση Ιθαγένειας παρέμεινε στο Υπουργείο Εσωτερικών. Σε σχετική συνέντευξή του ο τότε Υπουργός Μεταναστευτικής Πολιτικής ανέφερε ότι «υπάρχουν διεθνώς δύο απόψεις. Η μία, ότι η ιθαγένεια είναι ο βαθύς πυρήνας του κράτους και πρέπει να παραμείνει στο υπουργείο Εσωτερικών. Η άλλη, ότι η ιθαγένεια είναι το επιστέγασμα της ένταξης των μεταναστών και πρέπει να πάει στο υπουργείο Μετανάστευσης» (Αγγελίδης, 2016). Καθώς η Διεύθυνση Ιθαγένειας παρέμεινε στο ΥΠΕΣ έως και την κατάργησή του τον Ιούλιο 2019, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η τότε κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ υιοθέτησε τελικά την πρώτη ερμηνεία.

Με την εκλογή ωστόσο νέας κυβέρνησης, αποφασίστηκε τον Ιούλιο του 2019 η συγχώνευση του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής με το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη<sup>146</sup>. Όπως αναφέρθηκε κατά την τελετή παράδοσης-παραλαβής από την απερχόμενη ηγεσία, η κίνηση αυτή θα μπορούσε να εκληφθεί ως αποδεικτική μιας διαφορετικής αντίληψης, καθώς το μεταναστευτικό-προσφυγικό ζήτημα γίνεται πλέον αντιληπτό ως «θέμα τάξης και παραβατικότητας». Στον αντίλογο, ο νέος Αναπληρωτής Υπουργός Προστασίας ανέφερε ότι οι δυο κύριες παράμετροι που ορίζουν την πολιτική αντιμετώπισης και διαχείρισης του προσφυγικού-μεταναστευτικού ζητήματος είναι αφενός ο σεβασμός των ανθρώπων, της ανθρώπινης ζωής και των δικαιωμάτων του ανθρώπου, αφετέρου η ασφάλεια της χώρας. Συνεπώς, η διαχείριση του ζητήματος δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση να δημιουργεί ένα αίσθημα ανασφάλειας στους πολίτες της χώρας (ΥΠροΠο, 2019).

Αξιοσημείωτο είναι ότι μόλις έξι μήνες μετά την κατάργησή του, απο-

146 Π.Δ. 81/2019.



φασίστηκε η εκ νέου αυτονόμηση του Υπουργείου και η μετονομασία αυτού σε «Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου».<sup>147</sup> Κατά τη σχετική ανακοίνωση (επανα)σύστασης του Υπουργείου, ο Κυβερνητικός Εκπρόσωπος αναφέρθηκε σε ένα ολοκληρωμένο σχέδιο δράσης της κυβέρνησης το οποίο βασίζεται σε τέσσερις άξονες: φύλαξη των συνόρων, επιτάχυνση διαδικασιών ασύλου, αυξημένες επιστροφές και κλειστά προαναχωρησιακά κέντρα.<sup>148</sup> Σημειωτικά σημαντικό είναι ότι ενώ η μετανάστευση αναφέρεται ρητά στον τίτλο του Υπουργείου, οι τέσσερις αυτοί άξονες παραγνωρίζουν πλήρως τη διάστασή της, ενώ επικεντρώνονται σχεδόν κατ' αποκλειστικότητα σε ζητήματα ανασχεσης και αποτροπής.

### 5.2. *Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη 2019: Υποδοχή και ένταξη*

Μία από τις κύριες δράσεις του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής πριν την κατάργησή του, ήταν η επεξεργασία και παρουσίαση της «Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη» τον Ιανουάριο του 2019. Η νέα στρατηγική ήταν αποτέλεσμα τόσο των νέων αναγκών που προέκυψαν από τις διεθνείς και εσωτερικές συγκυρίες, όσο και της διαφορετικής προσέγγισης της νέας κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ. Κατά συνέπεια, με το κείμενο αυτό προτείνεται μια «εκ βάθρων αναθεώρηση της (προηγούμενης) Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη» (ΥΜΕΠΟ, 2019).

Στο ανωτέρω πλαίσιο είναι χαρακτηριστική η απόλυτα διαφορετική προσέγγιση και στόχευση που επιχειρείται αναφορικά με τη διαδικασία ενσωμάτωσης του μεταναστευτικού (και προσφυγικού πλέον) πληθυσμού στη χώρα. Ενώ η Στρατηγική για την Ένταξη του 2013 ουσιαστικά προέκρινε την αφομοίωση των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία, η Στρατηγική του 2019 προτείνει ένα νέο μοντέλο ένταξης, το οποίο μεταξύ άλλων «στοχεύει στη δημιουργία και τη διατήρηση μιας ανοιχτής κοινωνίας η οποία σέβεται την ετερότητα», και έχει ως τελικό στόχο την «κατάκτηση» της διπολιτισμικότητας (ΥΜΕΠΟ, 2019). Το νέο αυτό μοντέλο εδράζεται στην *κοινωνική ένταξη* όπως προτείνεται ως έννοια και πολιτική από την Ευρωπαϊκή Ένωση.<sup>149</sup>

147 Π.Δ. 4/2020.

148 Πηγή: <https://government.gov.gr/dilosi-ifipourgou-para-to-prothipourgo-ke-kivernitikou-ekprosopou-steliou-petsa/> (τελευταία Πρόσβαση 15/2/2021).

149 Όπως αναφέρεται στη Στρατηγική «Ως κοινωνική ένταξη ορίζεται η διαδικασία αλληλεπίδρασης και αμοιβαίας προσαρμογής των μεταναστών/μεταναστριών, των αιτούντων/αιτουσών και δικαιούχων διεθνούς προστασίας καθώς και της κοινωνίας υποδοχής με στόχο τη δημιουργία κοινωνιών με ισχυρή συνοχή και την επίτευξη της συνύπαρξης με όρους ειρήνης και αλληλοκατανόησης» (ΥΜΕΠΟ 2019).

Η Στρατηγική του 2019 αναγνωρίζει τρεις ομάδες-στόχους: τους αιτούντες διεθνούς προστασίας, τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας και τους μετανάστες που ήδη διαμένουν στη χώρα. Επιπλέον, προσεγγίζει την ενταξιακή πολιτική ως μια πολυδιάστατη διαδικασία, η οποία διαμορφώνεται σε δυο κύρια επίπεδα.

Το πρώτο επίπεδο, που αποκαλείται «υποδοχή», απευθύνεται στους αιτούντες διεθνή προστασία και αποτελεί ένα είδος πρώιμης ένταξης. Συνεπώς, αμέσως μετά την καταγραφή τους στα σημεία εισόδου, η Πολιτεία καλείται να παρέχει στην ομάδα αυτή προστασία και βασικές υλικές συνθήκες υποδοχής (όπως στέγαση, οικονομικό βοήθημα, πρόσβαση στην υγεία, κ.τ.λ.), θέτοντας με τον τρόπο αυτόν τα θεμέλια για τη μετέπειτα επιτυχημένη ενσωμάτωσή τους στην κοινωνία υποδοχής.

Το δεύτερο επίπεδο καλείται «ένταξη», και απευθύνεται τόσο στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, όσο και στους μετανάστες που ήδη διαμένουν στη χώρα. Οι δράσεις και τα μέτρα εξειδικεύονται ανάλογα με τις ανάγκες της κάθε ομάδας. Έτσι, για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας ο στόχος είναι μια ομαλή μετάβαση από το καθεστώς προστασίας του αιτούντος άσυλο στην είσοδο στην κοινωνία υποδοχής. Προς τον σκοπό αυτό, η Πολιτεία προβλέπεται να παρέχει προσωρινή στέγαση, οικονομικά βοηθήματα, μαθήματα εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας, δράσεις για την είσοδο στην αγορά εργασίας κ.ά. Αναφορικά με τον μεταναστευτικό πληθυσμό, η στόχευση αφορά μεταξύ άλλων στην επαναφορά σε καθεστώς νομιμότητας (για όσους έχουν εκπέσει της νομιμότητας), στην ταχύτερη και αποτελεσματικότερη αδειοδότηση, στην πρόσβαση χωρίς διακρίσεις σε παροχές του κράτους, και στη διασφάλιση της συμμετοχής τους στα κοινά.

Προς τον σκοπό υλοποίησης της Εθνικής Στρατηγικής προβλέπονται μια σειρά από Άξονες Δράσης, οι οποίοι και εξειδικεύονται σε Μέτρα Πολιτικής και σε επιμέρους Δράσεις. Έτσι, κύριοι άξονες είναι η συνεργασία με την Αυτοδιοίκηση για την προώθηση της ένταξης σε τοπικό επίπεδο, η πρόσβαση σε βασικά αγαθά και υπηρεσίες, η διαπολιτισμικότητα, η ένταξη στην εκπαίδευση και την αγορά εργασίας, καθώς και δράσεις για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας. Ενδιαφέρον προκαλεί το γεγονός ότι ένας ολόκληρος άξονας αφορά στοχευμένες πολιτικές για τη δεύτερη γενιά μεταναστών, αναγνωρίζοντας έτσι την ειδική βαρύτητα της ομάδας αυτής. Επιπλέον, ως σημαντική κρίνεται η προβλεπόμενη δράση αναφορικά με την *«Επεξεργασία και εισήγηση πρότασης αναφορικά με την παροχή δυνατότητας του δικαιώματος του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στις εκλογές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε μετανάστες και μετανάστριες»*, γεγονός το οποίο υποδηλώνει ότι η Πολιτεία προτίθετο να επανέλθει στο ζήτημα που κρίθηκε ως αντισυνταγματικό από το Συμβούλιο της Επικρατείας.

Η Στρατηγική αναγνωρίζει τον πρωταρχικό ρόλο που διαδραματίζει η ευαισθητοποίηση και η συμμετοχή της εκάστοτε τοπικής κοινωνίας και κοινότητας ώστε το εν λόγω μοντέλο ένταξης να καταστεί επιτυχημένο, ενώ επιφυλάσσει έναν ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στην Αυτοδιοίκηση, η οποία και καλείται να γίνει ο κύριος εκτελεστικός μηχανισμός των πρωτοβουλιών ένταξης. Προς τον σκοπό αυτό κινούνται ταυτόχρονα και άλλες θεσμικές πρωτοβουλίες της ίδιας περιόδου, όπως τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών (Κ.Ε.Μ.) και τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων (Σ.Ε.Μ.Π.).

Ειδικότερα, τα ΚΕΜ λειτουργούν στο πλαίσιο του νέου θεσμού των Κέντρων Κοινότητας των δήμων, όπως προβλέφθηκαν από τον Ν.4368/2016. Στόχος τους είναι να λειτουργήσουν ως τοπικό σημείο αναφοράς για την παροχή εξειδικευμένων υπηρεσιών (όπως ενδεικτικά η ψυχοκοινωνική στήριξη, η ενημέρωση για κοινωνικά δικαιώματα και η νομική συμβουλευτική) σε πολίτες τρίτων χωρών (μετανάστες και δικαιούχους διεθνούς προστασίας) με σκοπό τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου και την κοινωνική τους ένταξη. Ο θεσμός αυτός ήδη βρίσκεται σε λειτουργία, ενώ η χρηματοδότησή του εξασφαλίζεται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο-ΕΣΠΑ 2014-2020. Επιπρόσθετα, μέσω του Προγράμματος Κλεισθένης Ι (Ν.4555/2018), τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών μετεξελίσσονται σε Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων. Ωστόσο, πέραν της συμπερίληψης της λέξης «Προσφύγων» στον τίτλο, δεν παρατηρείται κάποια ουσιαστική διαφορά με τα ΣΕΜ. Κατά συνέπεια, εκτιμάται ότι θα πάσχουν από τις ίδιες αδυναμίες με τον θεσμό που αντικαθιστούν.

### *5.3. Ζητήματα ένταξης δικαιούχων και αιτούντων διεθνούς προστασίας: η διαφορά θεωρίας και πράξης*

Ενώ το ζήτημα της ένταξης των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία έχει απασχολήσει, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, την ελληνική πολιτεία κατά την τελευταία τουλάχιστον εικοσαετία, η ένταξη δικαιούχων και αιτούντων διεθνή προστασία τίθεται ως ζήτημα μόλις από τα μέσα του 2016 και έπειτα (Αφουξενίδης κ.ά., 2017). Όταν η Ελλάδα σταδιακά μετατράπηκε από χώρα διέλευσης σε χώρα προστασίας προσφύγων τη δεκαετία του 2000, η πολιτεία εστίασε την προσοχή της κυρίως στην κριτική που δεχόταν αναφορικά με την παρατεταμένη κράτηση αιτούντων άσυλο στα σύνορα, τις απάνθρωπες συνθήκες στα κέντρα υποδοχής, τον χρόνο εξέτασης των αιτήσεων ασύλου ή/και την ορθή μεταφορά και εφαρμογή των Ευρωπαϊκών Οδηγιών (Karamanidou and Schuster, 2012·Sitaropoulos, 2000).

Το επίκεντρο του ενδιαφέροντος άλλαξε με τις μικτές μεταναστευτικές ροές της περιόδου 2015-2016, και ιδίως μετά το κλείσιμο της δυτικής βαλκανικής οδού και την Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας. Ως συνέπεια των ανωτέρω,

ένας σημαντικός αριθμός ατόμων παρέμεινε εγκλωβισμένος στη χώρα, οι οποίοι και προσπάθησαν να διασφαλίσουν τη νόμιμη παραμονή τους υποβάλλοντας αιτήσεις ασύλου. Έτσι, ενώ οι αιτήσεις ασύλου πριν από το 2015 ήταν περίπου 10.000 ετησίως, το 2016 αυξήθηκαν σε 51.110, και συνέχισαν να αυξάνονται κάθε χρόνο, φτάνοντας τις 77.275 αιτήσεις το 2019.<sup>150</sup> Συνολικά, 17.355 άτομα έλαβαν διεθνή προστασία το 2019, από 15.192 το 2018 και 10.351 το 2017.<sup>151</sup> Αυτές οι εξελίξεις άσκησαν σημαντική πίεση στο κράτος, καθώς έπρεπε να υλοποιήσει μέτρα ένταξης για τον πληθυσμό αυτό.

Η κρατική μέριμνα για την ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας στην ελληνική κοινωνία πραγματοποιείται μέσω του Προγράμματος HELIOS (Hellenic Integration Support for Beneficiaries of International Protection), το οποίο υλοποιείται από τον Ιούλιο του 2019 από τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (ΔΟΜ) και υποστηρίζεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το πρόγραμμα στοχεύει στο να ενισχύσει τις προοπτικές ανεξαρτησίας και αυτονομίας των επωφελούμενων μέσω μαθημάτων ένταξης, δράσεων στήριξης για τη στέγαση και την απασχόληση, και καμπάνιες ευαισθητοποίησης των κοινοτήτων υποδοχής. Έως τον Νοέμβριο του 2020, περίπου 22.000 δικαιούχοι έχουν εγγραφεί στο πρόγραμμα (IOM, 2020).

Ωστόσο, ένα κύριο χαρακτηριστικό αναφορικά με την ένταξη του πληθυσμού αυτού στην ελληνική κοινωνία, είναι η σημαντική διαφορά ανάμεσα στις δυνατότητες και προβλέψεις που παρέχονται από το εκάστοτε νομικό πλαίσιο και στην πραγματικότητα όπως αυτή αποτυπώνεται στο πεδίο. Η διαφορά αυτή έχει επισημανθεί ήδη από το 2016 σε σειρά εκθέσεων και αναφορών και παρουσιάζεται επιγραμματικά στην παρούσα ενότητα. Η ανάλυση επικεντρώνεται σε τέσσερις τομείς ένταξης: την αγορά εργασίας, την υγεία, την κοινωνική πρόνοια και την εκπαίδευση.

Αναφορικά με την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, ο Ν.4636/2019 προβλέπει ότι *«οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας επιτρέπεται να ασκούν μισθωτή ή ανεξάρτητη επαγγελματική δραστηριότητα»*, με τους ίδιους όρους που προβλέπονται για τους ημεδαπούς, με μόνη προϋπόθεση την κατοχή των απαιτούμενων, κατά περίπτωση, αδειών διαμονής. Η κατάσταση διαφοροποιείται αναφορικά με τους αιτούντες διεθνή προστασία. Έτσι, ενώ ο προηγούμενος νόμος (Ν.4375/2016) ανέφερε ότι *«...έχουν δικαίωμα πρόσβασης σε εξαρτημένη εργασία ή την παροχή υπηρεσιών ή έργου ... μετά την*

---

150 Πηγή: Eurostat, Asylum and first time asylum applicants [migr\_asyappctza] (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).

151 Πηγή: Υπουργείο Μετανάστευσης & Ασύλου, Μηνιαία Στατιστικά Στοιχεία, Δεκέμβριος 2018: <https://migration.gov.gr/statistika/> (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).

ολοκλήρωση της διαδικασίας κατάθεσης της αίτησης διεθνούς προστασίας», ο νόμος του 2019 πρόσθεσε δυο επιπλέον παραμέτρους που δυσχεραίνουν τη σχετική πρόσβαση. Έτσι, το δικαίωμα πρόσβασης στην απασχόληση δεν παραχωρείται αυτόματα, αλλά πρέπει να παρέλθουν έξι μήνες από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης, ενώ επιπρόσθετα το δικαίωμα αυτό ανακαλείται σε περίπτωση πρωτοβάθμιας απορριπτικής απόφασης και μέχρι την έκδοση τελεσίδικης απόφασης επί της προσφυγής.

Η πραγματικότητα ωστόσο αναφορικά με την πρόσβαση στην απασχόληση είναι διαφορετική. Σειρά από γραφειοκρατικά εμπόδια και δυσκολίες, όπως ενδεικτικά η χορήγηση ΑΜΚΑ (έως και τον Ιούλιο του 2019) και ΑΦΜ, ή η δυσκολία στο άνοιγμα τραπεζικών λογαριασμών προκειμένου να καταβάλλεται η μισθοδοσία, δημιουργούν εμπόδια στη πρόσβαση στην απασχόληση (Joint Agency Briefing Paper, 2017· Solidarity Now κ.α., 2017). Επιπλέον, δεδομένης της οικονομικής κρίσης και των υψηλών ποσοστών ανεργίας, οι αλλοδαποί που βρίσκουν απασχόληση συχνά απασχολούνται στην παράτυπη οικονομία, γεγονός το οποίο τους καθιστά περισσότερο ευάλωτους, αυξάνει τον κίνδυνο εκμετάλλευσης και προφανώς μειώνει τις προοπτικές τους για ένταξη (Action Aid κ.α., 2016).

Αναφορικά με την πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας, ο Ν.4636/2019 προβλέπει ότι οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας έχουν πρόσβαση σε ιατρική περίθαλψη με τους ίδιους όρους που ισχύουν για τους Έλληνες πολίτες. Ωστόσο, ενώ το δικαίωμα για δωρεάν πρόσβαση σε φαρμακευτικά προϊόντα και υγειονομική περίθαλψη σε ιατρικά κέντρα και νοσοκομεία έχει διευρυνθεί από το 2016 με τον Ν. 4368/2016, το μείζον ζήτημα αφορά την προσβασιμότητα. Ορισμένες υπηρεσίες δεν παρέχονται πάντα δωρεάν (όπως, ενδεικτικά, τα φάρμακα και οι ιατρικές εξετάσεις), το ίδιο το σύστημα υγείας είναι υπερφορτωμένο, ενώ συχνά παρατηρείται έλλειψη διερμηνέων, διαπολιτισμικών μεσολαβητών ή δυνατότητα εξέτασης από γυναίκες ιατρούς (Action Aid κ.α., 2016).

Μείζον ζήτημα προέκυψε τον Ιούλιο του 2019 με την κατάργηση της απόδοσης Αριθμού Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης (ΑΜΚΑ) στους αιτούντες διεθνή προστασία. Εξαιτίας της παύσης αυτής, η εν λόγω ομάδα στερείτο πρόσβασης στο δημόσιο σύστημα υγείας για σχεδόν ένα χρόνο. Η σχετική πρόβλεψη ήταν ο ΑΜΚΑ να αντικατασταθεί με τον Προσωρινό Αριθμό Ασφάλισης και Υγειονομικής Περίθαλψης Αλλοδαπού (ΠΑΑΥΠΑ).<sup>152</sup> Η διαφορά μεταξύ των δυο είναι ότι ο ΠΑΑΥΠΑ δεν ισχύει διά βίου

---

152 Ο ΠΑΑΥΠΑ θα επιτρέπει πρόσβαση σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, σε κοινωνική ασφάλιση και στην αγορά εργασίας με τις προϋποθέσεις του νόμου, όπως γινόταν και με τον ΑΜΚΑ.

αλλά μόνο για όσο διάστημα διαρκεί η διαδικασία ασύλου, ενώ απενεργοποιείται όταν η αίτηση ασύλου γίνει δεκτή, απορριφθεί ή τεθεί στο αρχείο κατόπιν παραίτησης. Επιπλέον, οι δαπάνες υγειονομικής περίθαλψης όσων αιτούνται άσυλο θα μπορούν να ταυτοποιούνται διοικητικά, ώστε να καλύπτονται στη συνέχεια από ευρωπαϊκά κονδύλια (Αγγελίδης, 2020α).

Σε κάθε περίπτωση όμως, ενώ η έκδοση του ΠΑΑΥΠΑ προβλεπόταν να ισχύσει την 1<sup>η</sup> Νοεμβρίου 2019, η σχετική ανακοίνωση για την εφαρμογή της πραγματοποιήθηκε από το Υπουργείο μόλις τον Απρίλιο του 2020 (Αγγελίδης, 2020β), αφήνοντας στο μεσοδιάστημα χιλιάδες άτομα χωρίς πρόσβαση. Εκτός της πλήρους αδυναμίας ιατρικής περίθαλψης των σχετικών πληθυσμών, η κατάσταση αυτή είχε και παράπλευρες συνέπειες, καθώς η καθολική άρνηση των Κ.Ε.Π. προς έκδοση Α.Μ.Κ.Α. συνεπέφερε προσκόμματα πρόσβασης στην εργασία, την ασφάλιση των αιτούντων διεθνή προστασία αλλά και την εκπαίδευση (π.χ. αδυναμία εμβολιασμού των παιδιών που διέμεναν σε δομές προσφύγων, το οποίο είναι προαπαιτούμενο για την πρόσβαση στην εκπαίδευση) (Συνήγορος του Πολίτη, 2019).

Η ανωτέρω κατάσταση παρατηρείται και σε ζητήματα που άπτονται της κοινωνικής πρόνοιας. Οι αιτούντες και δικαιούχοι διεθνούς προστασίας έχουν δικαίωμα πρόσβασης στις υπηρεσίες που παρέχονται από τον Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ), όπως ενδεικτικά επίδομα ανεργίας, επιδοτούμενα προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, συμβουλευτικές υπηρεσίες για την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, κ.α., με τους όρους που ισχύουν και για τους Έλληνες πολίτες. Στην πράξη ωστόσο, ο αριθμός των αιτούντων άσυλο και των δικαιούχων διεθνούς προστασίας που λαμβάνουν αυτού του είδους τη βοήθεια είναι ιδιαίτερα μικρός, καθώς για να αποκτήσει κανείς πρόσβαση στις υπηρεσίες αυτές απαιτείται αποδεδειγμένη εργασία με ένσημα για τουλάχιστον ένα χρόνο. Επιπλέον, εκτιμάται ότι η περιορισμένη χρήση τους οφείλεται και στην ελλιπή ενημέρωση εκ μέρους του (τότε) Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής (Skleparis, 2018). Σημαντικό εμπόδιο επίσης, έως και τις αρχές του 2018, υπήρξε και η δυσκολία εγγραφής των αιτούντων διεθνή προστασία στα μητρώα ανέργων του ΟΑΕΔ (SolidarityNow κ.α., 2017), ζήτημα το οποίο ωστόσο διευθετήθηκε κατόπιν σχετικής απόφασης του ΔΣ του Οργανισμού.<sup>153</sup>

Αναφορικά με ζητήματα εκπαίδευσης, διάκριση θα πρέπει να γίνει με-

---

153 ΟΑΕΔ. (2018). Δελτίο Τύπου: Δυνατότητα εγγραφής στο Μητρώο του ΟΑΕΔ, ανέργων χωρίς μόνιμη κατοικία. ΟΑΕΔ\_ΔΤ, 1–2. <http://www.oaed.gr/documents/10195/1214556/DELTI0+TYPOY+28022018.pdf/51b05cec-f574-47f1-8165-62a9200e37d7> (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).

ταξύ δυο κύριων κατηγοριών: τα παιδιά πρόσφυγες και τους ενήλικες. Αναφορικά με τα παιδιά, ο Ν.4415/2016 προέβλεψε την ίδρυση Δομών Υποδοχής Εκπαίδευσης Προσφύγων (ΔΥΕΠ) προκειμένου να υπάρξει ένταξη στην εκπαίδευση του μεγάλου αριθμού παιδιών που διέμεναν σε κέντρα φιλοξενίας εκτός αστικού ιστού ενώ, λίγους μήνες αργότερα, η εφαρμογή του μέτρου επεκτάθηκε και σε όσους διέμεναν και σε άλλα καταλύματα.<sup>154</sup> Οι ΔΥΕΠ ανήκουν στην τυπική εκπαίδευση και λειτουργούν είτε εντός σχολικών μονάδων, είτε εντός των κέντρων φιλοξενίας. Το πρώτο έτος (2016-2017) λειτούργησαν συνολικά 111 ΔΥΕΠ, στις οποίες και φοίτησαν 2.643 μαθητές σχολικής ηλικίας (ΥΠΠΕΘ, 2017), αριθμός που σχεδόν διπλασιάστηκε σε 4.577 το 2018-2019. Συνολικά, 12.867 παιδιά προσφύγων εγγράφηκαν στην επίσημη εκπαίδευση κατά τη σχολική χρονιά 2018-2019 (ΥΠΠΕΘ, 2020).

Ωστόσο εμπόδια εξακολουθούν να υπάρχουν, δυσκολεύοντας την απρόσκοπτη πρόσβαση παιδιών προσφύγων στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα. Σύμφωνα με στοιχεία της UNICEF (2019), μόνο ένα στα τρία παιδιά προσφύγων σχολικής ηλικίας εγγράφηκαν στην επίσημη εκπαίδευση κατά τη σχολική χρονιά 2018-2019 (12.900 από περίπου 37.000 κατ' εκτίμηση). Αυτό ισχύει ιδίως για τα 4.656 παιδιά προσφύγων σχολικής ηλικίας που διαμένουν στα κέντρα υποδοχής των ελληνικών νησιών, όπου τρία στα τέσσερα δεν φοιτούν στο σχολείο (UNHCR, 2020β). Επιπλέον, ζητήματα έχουν καταγραφεί σχετικά με τη διαδικασία εγγραφής των μαθητών, τα ποικίλα γλωσσικά υπόβαθρα των μαθητών, τις συνεχείς αλλαγές και την έλλειψη εμπειρίας των εκπαιδευτικών, τη σχολική εγκατάλειψη, καθώς και τις αντιδράσεις τόσο των προσφύγων όσο και του γηγενούς πληθυσμού (Joint Agency Briefing Paper, 2017·ΥΠΠΕΘ, 2017). Τέλος, θα πρέπει να παρατηρηθεί ότι η μακροχρόνια παραμονή των παιδιών των κέντρων φιλοξενίας στο παράλληλο σύστημα των ΔΥΕΠ εκτιμάται ότι δεν θα διευκολύνει την ένταξή τους στο δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα της χώρας και στην ελληνική κοινωνία (ΕΕΔΑ, 2019).

Η δεύτερη σημαντική παράμετρος της πρόσβασης στην εκπαίδευση έχει να κάνει με την εκπαίδευση ή/και την κατάρτιση ενηλίκων. Σχετική θετική πρωτοβουλία είναι η προσπάθεια δημιουργίας ενός Ευρωπαϊκού Διαβατηρίου για τα Προσόντα των Προσφύγων (European Qualifications Passport for Refugees), υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης και με τη συνεργασία του Υπουργείου Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων. Το Διαβατήριο αυτό θα πιστοποιεί το εκπαιδευτικό επίπεδο των προσφύγων, την επαγγελματική τους εμπειρία και τη γλωσσική τους ευχέρεια, σε περι-

---

154 ΚΥΑ 180647/ΓΔ4/2016 (ΦΕΚ 3502/Β/31.10.206).

πτωση απουσίας όλων των σχετικών εγγράφων. Από την έναρξη λειτουργίας του προγράμματος το 2017, 438 σχετικά διαβατήρια έχουν εκδοθεί.<sup>155</sup> Επιπρόσθετα, και όπως έχει ήδη αναφερθεί, οι δικαιούχοι και οι αιτούντες διεθνή προστασία έχουν δικαίωμα πρόσβασης στις σχετικές υπηρεσίες του ΟΑΕΔ (επιδοτούμενα προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, συμβουλευτικές υπηρεσίες για την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, κ.ά.), με μόνο απαιτούμενο την άδεια διαμονής.

Συνοψίζοντας, ενώ θεωρητικά υφίστανται οι προϋποθέσεις για την ομαλή ένταξη των δικαιούχων και των αιτούντων διεθνή προστασία στην ελληνική κοινωνία, στην πράξη υπάρχουν σημαντικά διοικητικά και γραφειοκρατικά εμπόδια που εμποδίζουν την πρόσβασή τους. Επιπρόσθετα, από τον Μάρτιο του 2020 υπάρχει ένα κομβικό κενό για τα άτομα τα οποία αναγνωρίζονται ως δικαιούχοι διεθνούς ή επικουρικής προστασίας. Σύμφωνα με σχετική τροποποίηση της νομοθεσίας περί ασύλου (Ν. 4674/2020, Άρθρο 111) «Από την έκδοση της απόφασης αναγνώρισης παροχής καθεστώςτος διεθνούς ή επικουρικής προστασίας διακόπτονται οι υλικές συνθήκες υποδοχής σε μορφή χρηματικού ποσού και σε είδος. Οι ως άνω δικαιούχοι που διαμένουν σε δομές φιλοξενίας, συμπεριλαμβανομένων ξενοδοχείων και διαμερισμάτων, υποχρεούνται να αποχωρήσουν από αυτές, εντός προθεσμίας τριάντα (30) ημερών από την επίδοση σε αυτούς της απόφασης αναγνώρισης». Όπως δήλωσε ο αρμόδιος υπουργός, το σκεπτικό πίσω από αυτήν την τροπολογία ήταν ότι *«κόβουμε επιδόματα και φιλοξενία γιατί όλα αυτά λειτουργούσαν θελκτικά για να έρθουν στην χώρα μας και να εκμεταλλευτούν όλες αυτές τις παροχές»* (Πρώτο Θέμα, 2020). Η παραπάνω απόφαση κατέστησε χιλιάδες δικαιούχους διεθνούς προστασίας άστεγους και εξαιρετικά ευάλωτους, καθώς κατέληξαν αναγνωρισμένοι αλλά όχι προστατευμένοι (Refugee Support Aegean, 2020).

## 6. Συμπεράσματα

Στα τέλη της δεκαετίας του 1990 η Ελλάδα καταγραφόταν ως μια «νέα χώρα υποδοχής μεταναστών» και έχοντας ως κύρια χαρακτηριστικά, μεταξύ άλλων, την παρουσία μεγάλου αριθμού παράτυπων μεταναστών, την ετερογένειά τους, την έντονη κινητικότητα και προσωρινότητά τους, καθώς και την ασυμμετρία αντιπροσώπευσης του φύλου των μεταναστών, αναγνωριζόταν

---

155 Πηγή: <https://www.coe.int/en/web/education/-/european-qualifications-passport-for-refugees-eqpr-assessment-sessions-in-athens-and-bari-successfully-completed> (τελευταία πρόσβαση: 15/2/2021).



ορθά ως μέλος του Νότιο-ευρωπαϊκού μοντέλου μετανάστευσης (King, 2000·King and Thomson, 2008). Ωστόσο, με δεδομένο ότι η χώρα αποτελεί πλέον χώρα υποδοχής μεταναστών τα τελευταία 30 χρόνια, τίθεται υπό αμφισβήτηση η δυνατότητα χρήσης του χαρακτηρισμού αυτού προκειμένου να επικαλυφθούν δομικές και άλλες αδυναμίες διαχείρισης του φαινομένου.

Με βάση την ανάλυση που προηγήθηκε, το ζήτημα της ενσωμάτωσης των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία δεν αποτέλεσε, εκτός ελαχίστων εξαιρέσεων, προτεραιότητα της ελληνικής πολιτείας. Αντιθέτως, και ιδίως κατά την πρώτη και κρίσιμη περίοδο 1991-2001, η αντιμετώπιση και διαχείριση του φαινομένου εκ μέρους της ελληνικής πολιτείας επέφερε δυο κύριες αρνητικές συνέπειες. Η επικέντρωση στην ανάσχεση και αποτροπή είχε ως συνέπεια μια σημειωτική σύνδεση του φαινομένου με την έννοια της απειλής, στο πραγματικό ή φαντασιακό επίπεδο. Επιπλέον, η επί της ουσίας αδυναμία νομιμοποίησης του συνόλου του μεταναστευτικού πληθυσμού της περιόδου, παρόλα τα συνεχόμενα προγράμματα νομιμοποίησης, συνέδεσε το φαινόμενο της μετανάστευσης με την έννοια της «παραιομίας/παραιοπίας». Έτσι, ακόμα και το 2008, 20 χρόνια μετά τη μετατροπή της χώρας σε *de facto* χώρα υποδοχής, ένα ιδιαίτερα σημαντικό μέρος του μεταναστευτικού πληθυσμού εξακολουθούσε να διαβιεί και να εργάζεται υπό καθεστώς παραιοπίας.

Το φαινόμενο της μετανάστευσης αρχίζει να γίνεται αντιληπτό υπό ένα περισσότερο θετικό πρίσμα μόνον κατά τα μέσα της δεκαετίας του 2000, οπότε και αναγνωρίζεται μερικώς η θετική συμβολή των μεταναστών στην ελληνική οικονομία, ενώ το ζήτημα της ένταξης εμφανίζεται στον δημόσιο λόγο και στο σχετικό νομοθετικό έργο (Triandafyllidou, 2009).

Ωστόσο, με την εξαίρεση μιας και μόνο νομοθετικής προσπάθειας, δεν καταγράφεται κάποια άλλη ουσιαστική ενεργητική παρέμβαση της ελληνικής πολιτείας αναφορικά με την ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία και πολιτεία. Αντιθέτως, η μεταναστευτική πολιτική της χώρας κατά τα τελευταία 30 χρόνια εξαντλήθηκε στην προσπάθεια διαχείρισης και ανάσχεσης των ροών, στη φύλαξη των συνόρων, τους ελέγχους της αστυνομίας στο εσωτερικό της χώρας για τυχόν παράτυπους μετανάστες, τις νομιμοποιήσεις των παράτυπων μεταναστών (έως το 2007) και τη συνεχή προσπάθεια για εξορθολογισμό της διαδικασίας έκδοσης αδειών διαμονής.

Μόνο η νομοθετική πρωτοβουλία του Ν.3838/2010, ο οποίος συζήτησε υπό ένα νέο πρίσμα την απόδοση της ιθαγένειας στη δεύτερη γενιά μεταναστών και την παραχώρηση εκλογικών δικαιωμάτων σε μετανάστες (έστω και σε τοπικό επίπεδο) μπορεί να εκληφθεί ως ενεργητική πρωτοβουλία της πολιτείας προς αυτή την κατεύθυνση. Αμφότερες οι παρεμβάσεις ωστόσο

κρίθηκαν αντισυνταγματικές και, κατά συνέπεια, δεν έφεραν τα επιθυμητά αποτελέσματα. Συνεπώς, δεν θα ήταν υπερβολικό το συμπέρασμα ότι η ενσωμάτωση των μεταναστευτικών πληθυσμών στη χώρα κατέληξε να εδράζεται στις δικές τους πρωτοβουλίες και ενέργειες.

Αντιθέτως, σειρά Δράσεων, Στρατηγικών, Σχεδίων κ.λπ., τα οποία υπήρξαν στον σχεδιασμό τους λιγότερο ή περισσότερο μεγαλεπήβολα, έμειναν μόνο στα χαρτιά, χωρίς να επιφέρουν κάποιο απότομο αποτέλεσμα. Ως κύρια αίτια για την απαξίωση των εν λόγω δράσεων θα μπορούσαν να αναγνωριστούν η μη επαρκής σύνδεσή τους με χρηματοδοτικούς πόρους, η έλλειψη πολιτικής βούλησης εφαρμογής και ιδίως η αλλαγή των πολιτικών συσχετισμών. Στο πλαίσιο του επαναλαμβανόμενου αυτού μοτίβου, την ίδια τύχη αναμένεται να έχει και η Εθνική Στρατηγική του 2019, αν και παρουσιάστηκε μόλις δυο έτη πριν τη συγγραφή του παρόντος άρθρου. Η σχετική αλλαγή της κυβέρνησης, και ιδίως η επικέντρωση αυτής σε άλλες πτυχές της διακυβέρνησης της μετανάστευσης, αποτελούν σαφείς ενδείξεις ότι και η Στρατηγική αυτή θα μείνει ανεφάρμοστη.

Εντός του πλαισίου αυτού, δυο κύριες προκλήσεις θα μπορούσαν να αναγνωριστούν αναφορικά με τις παρούσες και τις μελλοντικές προκλήσεις ως προς την ένταξη του μεταναστευτικού και προσφυγικού πληθυσμού στη χώρα.

Η πρώτη πρόκληση είναι άμεσα συνδεδεμένη με τις επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης. Όπως αναπτύχθηκε ανωτέρω, η οικονομική κρίση έπληξε δυσανάλογα τον μεταναστευτικό πληθυσμό της χώρας, σημαντικό μέρος του οποίου ήταν ήδη επαρκώς ενταγμένο στην ελληνική κοινωνία. Ως απόρροια της κρίσης, παρατηρήθηκε μια «*απένταξη μεταναστών*» ενώ αρκετοί ωθήθηκαν σε επιστροφή στις χώρες προέλευσής τους. Ωστόσο, οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης εξακολουθούν να υφίστανται και να πλήττουν σοβαρά την ελληνική κοινωνία και οικονομία<sup>156</sup>, όπως επίσης και τις προοπτικές ένταξης του μεταναστευτικού πληθυσμού που διαβίει σε αυτή.

Δυο αδρές κατηγορίες μεταναστευτικού πληθυσμού μπορούν να διακριθούν εδώ, για τις οποίες χρειάζεται στοχευμένη δράση. Αναφορικά με

---

156 Αξίζει να σημειωθεί ότι την περίοδο συγγραφής του άρθρου, ενώ διαφαίνονταν τάσεις βελτίωσης των σχετικών οικονομικών δεικτών, εκδηλώθηκε η πανδημία Covid-19. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκτιμά ότι η πανδημία θα έχει ως αποτέλεσμα «*μια ύφεση ιστορικών διαστάσεων*» για το 2020, ενώ μια από τις κύριες χώρες που θα πληγεί θα είναι η Ελλάδα. Σύμφωνα με τις σχετικές εκτιμήσεις, η ελληνική οικονομία θα συρρικνωθεί κατά 9,75% το 2020, και η ανεργία θα αυξηθεί στο 19,9% (European Commission 2020). Οι επιπτώσεις της κρίσης λόγω της πανδημίας στον μεταναστευτικό και προσφυγικό πληθυσμό της χώρας δεν έχουν ακόμα εκτιμηθεί.

τους μετανάστες που διέμεναν νόμιμα στη χώρα και εξέπεσαν της νομιμότητας ως απόρροια της κρίσης, θα πρέπει, όπως και σωστά αναγνωρίστηκε στην Στρατηγική του 2019, να υπάρξει ιδιαίτερη μέριμνα για την επαναφορά τους σε καθεστώς νομιμότητας.

Η δεύτερη κατηγορία αφορά τον μεταναστευτικό πληθυσμό που έφτασε στη χώρα ιδίως μετά τα μέσα της δεκαετίας του 2000. Ο νέος αυτός πληθυσμός προέρχεται κυρίως από χώρες τις Ασίας (Αφγανιστάν, Πακιστάν, Μπαγκλαντές) και της υπο-σαχάριας Αφρικής. Ενώ οι αφίξεις της δεκαετίας του 1990 συνέπεσαν με περίοδο οικονομικής ανάπτυξης την οποία και ενίσχυσαν με την παρουσία τους οι μετανάστες, οι νέες αφίξεις πραγματοποιούνται σε περίοδο οικονομικής ύφεσης και ιδιαίτερα υψηλών ρυθμών ανεργίας. Κατά συνέπεια, εκτιμάται ως ενδεχομένως ιδιαίτερα δυσχερής η ενσωμάτωσή τους στην ελληνική αγορά εργασίας (νόμιμη ή παράτυπη) και, κατ' επέκταση, η προοπτική ένταξης αυτών στην κοινωνία. Η διαχείριση του πληθυσμού αυτού, έχοντας ως γνώμονα και τον παράλληλο σεβασμό των δικαιωμάτων του, αναμφίβολα αποτελεί έναν από τους γόρδιους δεσμούς που η χώρα θα πρέπει να επιλύσει άμεσα.

Η δεύτερη πρόκληση σχετίζεται ασφαλώς με την προσφυγική κρίση. Με δεδομένο ότι ο κύριος όγκος των ροών έχει παύσει ήδη από την άνοιξη του 2016 και πλέον έχουν παρέλθει σχεδόν πέντε χρόνια από την περίοδο εκείνη, είναι επιτακτική η ανάγκη αλλαγής του υποδείγματος από «διαχείριση κρίσης» σε «διαχείριση του φαινομένου». Στα τέλη Δεκεμβρίου 2020, η Ύπατη Αρμοστεία εκτιμούσε ότι διέμεναν 120.000 πρόσφυγες και μετανάστες στην Ελλάδα, από τον πληθυσμό που κατέφθασε και παρέμεινε στη χώρα κατόπιν της εισροής των ετών 2015-2016 (UNHCR, 2020α). Κατ' αντιστοιχία αξίζει να αναλογιστούμε ότι, πριν την έναρξη της οικονομικής κρίσης το 2009, στη χώρα διέμεναν συνολικά περίπου 1.2 εκ νόμιμοι και παράτυποι μετανάστες (Τριανταφυλλίδου, 2010). Συνεπώς, αν και ο αριθμός των αιτούντων/δικαιούχων διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα ως απόλυτος αριθμός δεν είναι σημαντικός, πλήττει ωστόσο δυσανάλογα συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές της χώρας (Bousiou, 2020), ενώ οι συνθήκες διαμονής ιδιαίτερα στα νησιά εξακολουθούν να παραμένουν ιδιαίτερα ανησυχητικές.

Από την πλευρά του κράτους πρέπει να αναγνωριστεί ότι ένα σημαντικό μέρος αυτού του πληθυσμού θα παραμείνει στη χώρα τα επόμενα χρόνια. Επομένως, το HELIOS πρέπει να υποστηριχθεί περαιτέρω και το πεδίο εφαρμογής του να διευρυνθεί, ώστε να εκπληρώσει τους δηλωμένους στόχους του. Παρόλο που περίπου 22.000 δικαιούχοι έχουν ήδη συμμετάσχει στο πρόγραμμα τουλάχιστον μία φορά από την έναρξή του, ο πραγματικός

αριθμός εκείνων που λαμβάνουν επίδομα ενουκίου είναι σχεδόν 8.000 (ΙΟΜ, 2020). Δεδομένου ότι το πρόγραμμα ξεκίνησε την εφαρμογή του τον Ιούνιο του 2019 τα παραπάνω στοιχεία δεν είναι απογοητευτικά, είναι όμως σίγουρα χαμηλότερα από τον πραγματικό πληθυσμό σε ανάγκη. Επιπρόσθετα, θα πρέπει κατ' ελάχιστον να τεθεί σε εφαρμογή μια μεταβατική περίοδος αναφορικά με τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες, ώστε αυτοί να βρουν κατάλληλη στέγαση και απασχόληση, προτού αναγκαστούν να εγκαταλείψουν δομές φιλοξενίας.

Εν κατακλείδι, είναι σαφής η διαχρονική σημασία που δίνεται από την ελληνική πολιτεία σε ζητήματα που αφορούν την προστασία των εξωτερικών συνόρων της χώρας από νέες ροές. Πόσο δε μάλλον όταν οι ροές αυτές μετακινούνται διαμέσου ενός κράτους που δείχνει έμπρακτα ενδιαφέρον για την εργαλειοποίηση του φαινομένου ως μηχανισμού πίεσης τόσο της Ελλάδας όσο και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με στόχο ίδιον όφελος. Μια συνεκτική μεταναστευτική πολιτική, ωστόσο, δεν μπορεί να εδράζεται επιλεκτικά και μόνο σε ορισμένους άξονες, αγνοώντας τους υπόλοιπους. Όπως δεν μπορεί να εδράζεται μόνο στην πτυχή της ένταξης, παραγνωρίζοντας τη σημασία της διαφύλαξης των εξωτερικών συνόρων, έτσι και δεν μπορεί να βασίζεται αποκλειστικά και μόνο στην ανάσχεση και την αποτροπή, παραγνωρίζοντας τη σημασία της διαφύλαξης και της ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής. Ως εκ τούτου, στη θέση μιας κοντόφθαλμης πολιτικής η οποία επικεντρώνεται στη διαχείριση καθημερινών προκλήσεων, είναι επιβεβλημένη η αλλαγή υποδείγματος και η σύνταξη μιας συνεκτικής και μακροχρόνιας πολιτικής, η οποία θα βασίζεται σε εμπειρικά στοιχεία και όχι σε κάποια ιδεολογική προδιάθεση.

## Βιβλιογραφία

### Ελληνόγλωσση

- Αγγελίδης, Δ. (2016, 13 Νοεμβρίου). Φιλοξενούμε πονεμένους ανθρώπους που πρέπει να ξαναβρούν ένα όραμα. *Εφημερίδα των Συντακτών*. [https://www.efsyn.gr/politiki/synenteyxeis/89685\\_filoxenoympomenenous-anthropoys-poy-prepei-na-xanabroy-n-ena-orama](https://www.efsyn.gr/politiki/synenteyxeis/89685_filoxenoympomenenous-anthropoys-poy-prepei-na-xanabroy-n-ena-orama) (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- Αγγελίδης, Δ. (2020α, 4 Φεβρουαρίου). Προσωρινός ΑΜΚΑ για πρόσφυγες. *Εφημερίδα των Συντακτών*. [https://www.efsyn.gr/ellada/dikaiomata/229872\\_prosorinos-amka-gia-prosfyges](https://www.efsyn.gr/ellada/dikaiomata/229872_prosorinos-amka-gia-prosfyges) (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).

- Αγγελίδης, Δ. (2020β, 1 Απριλίου). Προς εφαρμογή προχωρά ο προσωρινός ΑΜΚΑ για όσους ζητούν άσυλο. *Εφημερίδα Των Συντακτών*. <https://www.efsyn.gr/node/237498> (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- ActionAid, CARE, NRC, et al. (2016). *Εγκλωβισμένοι πάνω από έξι μήνες – Και τώρα;*. <http://reliefweb.int/report/greece/more-six-months-stranded-what-now-joint-policy-brief-situation-displaced-persons> (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- Αναγνώστου, Ν., και Κανδύλα, Α. (2014). *ASSESS: Επισκόπηση των Υφιστάμενων Μηχανισμών Ένταξης των Μεταναστών - Εθνική Έκθεση για την Ελλάδα*. [https://openeclass.panteion.gr/modules/document/file.php/TMA241/Anagnostou\\_Kandyia.pdf](https://openeclass.panteion.gr/modules/document/file.php/TMA241/Anagnostou_Kandyia.pdf) (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) (2019). *Έκθεση Αναφοράς ΕΕΔΑ για το Προσφυγικό και το Μεταναστευτικό Ζήτημα. Μέρος Α΄ Προσφυγικό*. [http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges\\_metanastes/Ekthesi%20Anaforas%20gia%20to%20Prosfygiko.pdf](http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges_metanastes/Ekthesi%20Anaforas%20gia%20to%20Prosfygiko.pdf) (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- ΕΛΣΤΑΤ (2019). *Υπολογιζόμενος πληθυσμός (1.1.2019) και μεταναστευτικές ροές της χώρας (2018)*. [https://www.statistics.gr/el/statistics?p\\_p\\_id=documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKKo4lN&p\\_p\\_lifecycle=2&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_cacheability=cacheLevelPage&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_count=4&p\\_p\\_col\\_pos=1&documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKKo4lN\\_javax.faces.resource=document&documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKKo4lNln=downloadResources&documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKKo4lN\\_documentID=396239&documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKKo4lN\\_locale=el](https://www.statistics.gr/el/statistics?p_p_id=documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4lN&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=4&p_p_col_pos=1&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4lN_javax.faces.resource=document&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4lNln=downloadResources&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4lN_documentID=396239&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4lN_locale=el) (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- Ζωγραφάκης, Σ. και Κασίμης, Χ. (2014). Ελληνική οικονομία και μετανάστες: Χτες... σήμερα... αύριο. Στο Μ. Μασουράκης και Χ.Β. Γκόρτσος (επιμ.), *Ανταγωνιστικότητα για ανάπτυξη: Προτάσεις πολιτικής* (σελ. 381–396). Ελληνική Ένωση Τραπεζών.
- Καβουνίδη, Τ. (2000). *Αλλοδαποί που υπέβαλαν αίτηση για κάρτα προσωρινής παραμονής: Υπηκοότητα, φύλο και χωροθέτηση (Β΄ έκδοση αναθεωρημένη)*. Αθήνα: Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας
- Καρύδης, Β. (1996). *Λαθρομετανάστευση, εγκληματικότητα και αντεγκληματική πολιτική*. Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας
- Κόντης, Α., Ζωγραφάκης, Σ. και Μητράκος, Θ. (2007). *Οι οικονομικές επιπτώσεις της απασχόλησης των μεταναστών κατά τη διάρκεια*

της τελευταίας δεκαετίας στο Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν. Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής (ΙΜΕΠΟ).

- Παπακωνσταντής, Μ. (2013). Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών στο πλαίσιο της πολιτικής ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών. *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 8 (2), σελ.107-126.
- Πρώτο Θέμα. Πρόσφυγες: Τέλος τα επιδόματα και οι παροχές σε όσους έχουν άσυλο λέει ο Μηταράκης. (2020, 7 Μαρτίου). <https://www.protothema.gr/greece/article/982128/prosfuges-telos-ta-epidomata-kai-oi-parohes-se-osous-ehoun-asylo-leei-o-mitarakis/> (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- Σαρρής, Ν. (2012), Η συμβολή των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών στην προοπτική ένταξης μεταναστών στην Ελλάδα. Στο Α. Αφουξενίδης, Ν. Σαρρής και Ο. Τσακνρίδη (επιμ.), *Ένταξη των μεταναστών: Αντιλήψεις, πολιτικές, πρακτικές*. Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.
- Σκαμνάκης, Χ., και Πολυζωίδης, Π. (2013). Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ): Η ατελής λειτουργία ενός σημαντικού θεσμού για την αυτοδιοίκηση. *Κοινωνική Συνοχή Και Ανάπτυξη*, 8 (2), σελ. 165–176.
- Solidarity Now κ.ά. (2017). *Κοινή επιστολή – αναφορά 25 οργανώσεων: Επαναλαμβανόμενα περιστατικά παραβίασης δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο και προσφύγων από τη Διοίκηση (ΑΦΜ, ΑΜΚΑ, κάρτα ανεργίας, δικαίωμα στην εργασία)*. <https://www.scribd.com/document/357013995/Κοινή-επιστολή-Αναφορά-25-οργανώσεων#download> (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- Συνήγορος του Πολίτη (2019). *Η ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για το 2019*. <https://www.synigoros.gr/resources/ee2019-p00-plires-keimeno.pdf> (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- Τριανταφυλλίδου, Α. (2005). *Ελληνική μεταναστευτική πολιτική: Προβλήματα και κατευθύνσεις*. ΕΛΙΑΜΕΠ. <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2008/07/triand.pdf> (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- Τριαταφυλλίδου, Α. (2010). Είκοσι χρόνια ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής. Στο Α. Τριανταφυλλίδου και Θ. Μαρούκης (επιμ.), *Η μετανάστευση στην Ελλάδα του 21ου αιώνα*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- Υπουργείο Εσωτερικών, Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Συνοχής (ΥΠΕΣ - ΓΓΠΣ), 2013, *Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη των ΠΤΧ*. [https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/ethniki\\_stratigiki.pdf](https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/ethniki_stratigiki.pdf) (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής (ΥΜΕΠΟ) (2019). *Εθνική στρατηγική για την ένταξη*. <http://www.opengov.gr/immigration/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=8> (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).

- Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων (ΥΠΠΕΘ) (2017). *Το έργο της εκπαίδευσης των προσφύγων*. [https://www.minedu.gov.gr/publications/docs2017/16\\_06\\_17\\_Epistimoniki\\_Epitropi\\_Prosfygon\\_YPPETH\\_Apotimisi\\_Protaseis\\_2016\\_2017\\_Final.pdf](https://www.minedu.gov.gr/publications/docs2017/16_06_17_Epistimoniki_Epitropi_Prosfygon_YPPETH_Apotimisi_Protaseis_2016_2017_Final.pdf) (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων (ΥΠΠΕΘ) (2020). Προσφυγικό και εκπαίδευση. <https://www.minedu.gov.gr/tothema-prosfygiko-m> (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη (ΥποΠο) (2019, 9 Ιουλίου). Δελτίο Τύπου: Τελετή παράδοσης παραλαβής στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη. [http://www.mopocp.gov.gr/index.php?option=ozo\\_content&lang=&perform=view&id=6866&Itemid=685](http://www.mopocp.gov.gr/index.php?option=ozo_content&lang=&perform=view&id=6866&Itemid=685) (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- Φώσκολος, Γ. (2012, 7 Ιουλίου). Δεύτερος Ξεριζωμός - Η μεγάλη φυγή των μεταναστών. *Έθνος*.

### Ξενόγλωσση

- Afouxenidis, A., Petrou, M., Kandyli, G., Tramountanis, A. and Giannaki, D. (2017). Dealing with a humanitarian crisis: Refugees on the Eastern EU Border of the Island of Lesbos. *Journal of Applied Security Research*, 12 (1), pp. 7–39.
- Anagnostou, D. and Gemi, E. (2015). ASSESS - National Report (Greece), <http://www.assess-migrantintegration.eu/national-reports-phase-2.html> (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- Baldwin-Edwards, M. (2004). Albanian emigration and the Greek labour market: Economic symbiosis and social ambiguity. *South East Europe Review*, 7(1), pp. 51–65.
- Bousiou, A. (2020). From Humanitarian Crisis Management to Prison Island: Implementing the European Asylum Regime at the Border Island of Lesbos 2015-2017. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 22(3), pp. 431–447. <https://doi.org/10.1080/19448953.2020.1752560>
- Cavounidis, J. (2002). Migration in Southern Europe and the case of Greece. *International Migration*, 40 (1).
- Christopoulos, D. (2017). An unexpected reform in the maelstrom of the crisis: Greek nationality in the times of the memoranda (2010–2015). *Citizenship Studies*, 21(4), pp. 483-494. <http://dx.doi.org/10.1080/13621025.2017.1307604>
- The Economist* (2012, January 14). Albanians in Greece - Heading home again. <https://www.economist.com/europe/2012/01/14/heading-home-again> (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).

- The Economist* (2018, August 4) Greece is emerging from crisis. There is a huge amount left to do. *Economist*. <https://www.economist.com/leaders/2018/08/04/greece-is-emerging-from-crisis-there-is-a-huge-amount-left-to-do> (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- European Commission (2010) *European Ministerial Conference on Integration, Zaragoza, 15-16 April*. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/declaration-of-the-european-ministerial-conference-on-integration-zaragoza-15-16-april-2010> (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- European Commission (2020), European Economic Forecast, Spring 2020, *Institutional Paper 125*. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip125\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip125_en.pdf) (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- Fakiolas, R. (1997). Recent efforts to regularise undocumented immigrants – Greece. *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions Working Paper, WP/97/40/EN*, pp. 1–53. <http://edz.bib.uni-mannheim.de/www-edz/pdf/ef/97/wp9740en.pdf> (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- Gropas, R. and Triandafyllidou, A. (2005). Active civic participation of immigrants in Greece. *POLITIS Country Report*, pp. 1–48. <http://www.politis-europe.uni-oldenburg.de/download/Greece.pdf> (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- Howard, M. M. (2009). *The politics of citizenship in Europe*. Cambridge University Press.
- INSTAT and IOM. (2014). *Return migration and reintegration in Albania 2013*. <https://albania.iom.int/sites/default/files/publication/15.%20Return%20Migration%20and%20Reintegration%20in%20Albania%202013.pdf> (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- IOM (2020). Helios Outreach and Enrollment Factsheet | 16/7/2019 - 30/04/2020. Helios Factsheet. <https://greece.iom.int/sites/default/files/HELIOS%20Factsheet%20November%2020%20W3.pdf> (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- Joint Agency Briefing Paper (2017). *Transitioning to a government-run refugee and migrant response in Greece: A joint NGO roadmap for more fair and humane policies*. [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/greece\\_roadmap\\_oxfam\\_final.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/greece_roadmap_oxfam_final.pdf) (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- Karamanidou, L. and Schuster, L. (2012). Realizing one's rights under the 1951 convention 60 years on: A review of practical constraints on accessing protection in Europe. *Journal of Refugee Studies*, 25 (2), pp. 169–192.



- King, R. (2000). Southern Europe in the changing global map of migration. In R. King, G. Lazaridis and C. Tsardanidis (eds.), *Eldorado or fortress? Migration in Southern Europe*. Palgrave Macmillan UK.
- King, R. and Thomson, M. (2008). The Southern European model of immigration: Do the cases of Malta, Cyprus and Slovenia fit?. *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 10 (3), pp. 265-291.
- Koleka, B. and Maltezos, R. (2012, April 6). For Albanians, taste of capitalism turns sour in Greece. *Reuters*, <https://www.reuters.com/article/albania-greece-migrants/feature-for-albanians-taste-of-capitalism-turns-sour-in-greece-idUSL6E8F38XL20120406> (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- Maroukis, T. (2010). Irregular migration in Greece: Size and features, causes and discourses. In A. Triandafyllidou (ed.), *Irregular migration in Europe: Myths and realities* (pp. 93–114). Routledge.
- Maroukis, T. and Gemi, E. (2013). Albanian circular migration in Greece: Beyond the State?. In A. Triandafyllidou (ed.), *Circular migration between Europe and its neighbourhood: Choice or necessity?* (pp 1–22). Oxford University Press.
- Mavrommatis, G. (2017). The rise of a hesitant EU host? Examining the Greek migrant integration policy and its transformation during the crisis. *Southeast European and Black Sea Studies*, 17 (1).
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1999). *Trends in International Migration, SOPEMI 1999*. Paris: OECD.
- OECD (2013). *SOPEMI - International Migration Outlook 2013*. OECD.
- Refugee Support Aegean (2020). Recognised but unprotected: The situation of refugees in Victoria Square. <https://rsaegean.org/en/recognised-but-unprotected-the-situation-of-refugees-in-victoria-square/> (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- Sitaropoulos, N. (2000). Modern Greek asylum policy and practice in the context of the relevant European developments. *Journal of Refugee Studies*, 13 (1), pp. 105–117.
- Skleparis, D. (2018). Refugee integration in mainland Greece: Prospects and challenges. *Yasar University Discussion Paper*. <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2018/03/Skleparis-Policy-Brief-GREECE.pdf> (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- Triandafyllidou, A. (2009). Greek immigration policy at the turn of the 21st century. Lack of political will or purposeful mismanagement?. *European Journal of Migration and Law*, 11 (2), pp. 159–177.

- UNHCR (2020α). *Greece Factsheet December 2020*. <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/84481> (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).
- UNHCR (2020β). *The majority of refugee children in the Greek islands do not go to school*. <https://www.unhcr.org/gr/12714-paidia-prosfyges-den-pigainoun-sholeio.html> (τελευταία πρόσβαση 1/11/2020).
- UNICEF (2019). *Refugee and migrant children in Greece as of 31 October 2019*. <https://uni.cf/2Sl0e92> (τελευταία πρόσβαση 15/2/2021).

*Tramountanis Angelo*

The Greek immigration policy for the integration of immigrants, applicants and beneficiaries of international protection: historical context, contemporary challenges, future prospects

#### ABSTRACT

*With the unveiling of the 2019 National Strategy for Integration, Greece entered its third decade as a host country for immigrants, applicants and beneficiaries of international protection. The purpose of this article is to make a historical assessment of this trajectory, by examining the legislative and policy framework of each period and evaluating the suggested and implemented measures. In addition, a timeline of immigration policy for integration is proposed, where the key points that defined each policy are identified and analysed. This chapter also highlights the disparity between provisions foreseen in the legal framework and the reality as reflected in the field, regarding the integration of applicants and beneficiaries of international protection. Finally, this contribution aims to identify the present and future challenges with respect to the integration of this population, in the aftermath of the previous period's economic and refugee crisis.*