

# Το θεσμικό πλαίσιο της μετανάστευσης σε υπερεθνικό, εθνικό και τοπικό επίπεδο, με έμφαση στο ζήτημα της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών

Νίκος Σαρρής\*

## 1. Εισαγωγή

Το άρθρο στοχεύει στην αποτύπωση των βασικών γραμμών του θεσμικού πλαισίου που διέπει τη μετανάστευση σε τρία αλληλοσυνδεόμενα επίπεδα· το ευρωπαϊκό, μέσα από τις κείμενες διατάξεις του πρωτογενούς και δευτερογενούς δικαίου της Ε.Ε., το εθνικό, μέσα από τη διαχρονική παρουσίαση της ελληνικής νομοθεσίας για τη μετανάστευση και το τοπικό μέσα από την πρόβλεψη του θεσμού των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών που προβλέφθηκε με τον Ν.3852/2010 ως ουσιαστικό βήμα για την ένταξη των μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες. Η μεταναστευτική πολιτική μπορεί να θεωρηθεί ως ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα πολιτικής πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, αφού στα ζητήματα της ένταξης των μεταναστών εμπλέκονται υπερεθνικοί, εθνικοί και υποεθνικοί φορείς. Η αρχή της επικουρικότητας με τη Συνθήκη της Ε.Ε. το 1992, η Λευκή Βίβλος της Επιτροπής Πρόντι για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση του 2001, και η Λευκή Βίβλος της Ολομέλειας της Επιτροπής των Περιφερειών του 2009 είναι ενδεικτικά βήματα για να αποδείξουν τη συνεργασία διαφορετικών φορέων για την ένταξη των μεταναστών.

Αρχικά παρουσιάζεται συνοπτικά η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, στη συνέχεια αποτυπώνεται διαχρονικά το εθνικό θεσμικό

---

\*Ερευνητής ΕΚΚΕ.

πλαίσιο και η συμβολή του στα ζητήματα ένταξης και κατόπιν αναλύεται και ο θεσμός των ΣΕΜ, όπως αναφέρεται στο άρθρο 78 του Ν. 3852/2010 και αποτιμάται η ενδεχόμενη συμβολή του στην προοπτική ουσιαστικής ένταξης των μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες.

## 2. Μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και οι αυξανόμενες πιέσεις των μεταναστευτικών κυμάτων οδήγησαν την Ε.Ε. στη συνειδητοποίηση της ανάγκης για κοινοτική δράση στην δεκαετία του '90. Η κοινή ευρωπαϊκή πολιτική μετανάστευσης περιέχει τόσο μέτρα καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, τα οποία συνδέονται με την πολιτική ασφάλειας και την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας, όσο και μέτρα που αφορούν στη νόμιμη μετανάστευση στις χώρες μέλη της Ε.Ε. Η κυριότερη προσπάθεια στρέφεται στον τομέα της εναρμόνισης των πολιτικών των κρατών μελών σχετικά με τις προϋποθέσεις υποδοχής και παραμονής των πολιτών τρίτων χωρών.

Τα κυριότερα βήματα για κοινή μεταναστευτική πολιτική είναι η Συνθήκη του Άμστερνταμ,<sup>1</sup> οι αποφάσεις που λήφθηκαν στο Τάμπερε της Φινλανδίας,<sup>2</sup> ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων,<sup>3</sup> το Πρόγραμμα της Χάγης,<sup>4</sup> η Συνθήκη της Λισαβόνας<sup>5</sup> και το πρόγραμμα της Στοκ-

---

1. Τέθηκε σε ισχύ το Μάιο του 1999.

2. Οκτώβριος 1999. Εγκρίθηκε το πρώτο πολυετές πρόγραμμα (1999-2004), το οποίο έθεσε προτεραιότητα στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης.

3. Υιοθετήθηκε ως διακήρυξη στη σύνοδο κορυφής της Νίκαιας το Δεκέμβριο του 2000 (C 364/18.12.2000). Με την Συνθήκη της Λισαβόνας ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων αποτελεί μέρος του πρωτογενούς δικαίου (άρθρο 6 ΣΕΕ), έχει δεσμευτικό χαρακτήρα με την εξαίρεση της Μ. Βρετανίας, της Πολωνίας και της Τσεχίας.

4. Το πρόγραμμα της Χάγης διαδέχθηκε αυτό του Τάμπερε για την περίοδο 2005-2009 με κύριο στόχο την ενίσχυση της Ε.Ε. ως χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Βασικές προτεραιότητες του Προγράμματος ήταν η ρύθμιση των μεταναστευτικών ροών της Ένωσης και η εμβάθυνση της συνεργασίας για τη μετανάστευση και τον έλεγχο των συνόρων. Βλέπε αναλυτικά σε Σαρρής, Ν. (2009), Οι αντιφατικές διαστάσεις της μεταναστευτικής πολιτικής, σε Χ. Βαρουξή, Ν. Σαρρής, Α. Φραγκίσκου (επιμ.) *Όψεις Μετανάστευσης και Μεταναστευτικής Πολιτικής στην Ελλάδα σήμερα*, ΕΚΚΕ, Αθήνα, σελ.67-68

5. Άρχισε να ισχύει από 1/12/2009 και ρυθμίζει τα θέματα ασύλου και μετανάστευσης στα άρθρα 78 και 79 ΣΛΕΕ αντίστοιχα.

χόλμης,<sup>6</sup> χωρίς να παραγνωρίζονται και οι αποφάσεις που λήφθηκαν στα Ευρωπαϊκά Συμβούλια<sup>7</sup> αλλά και οι κανόνες του δευτερογενούς δικαίου της Ε.Ε. που συνέβαλαν ουσιαστικά στη δημιουργία εθνικών μεταναστευτικών πολιτικών.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ αποτέλεσε την πρώτη ουσιαστική προσπάθεια για την ευρωπαϊκή διάσταση της μετανάστευσης. Με τη θέση της σε ισχύ τον Μάιο του 1999, τα ζητήματα του άσυλου, της διάβασης των συνόρων και της μετανάστευσης μεταφέρθηκαν από τον τρίτο στον πρώτο πυλώνα και έγιναν κεντρικής σημασίας πολιτικά θέματα για την Ε.Ε. Με αυτόν τον τρόπο επισφραγίστηκε ο κοινοτικός χαρακτήρας αυτών των τομέων της πολιτικής, που σημαίνει ότι πλέον ρυθμίζονται από νομική άποψη δεσμευτικά σε επίπεδο Ε.Ε., στη βάση προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ επέβαλε ένα πενταετές χρονοδιάγραμμα με καταληκτική προθεσμία την 1η Μαΐου 2004 για την υιοθέτηση δέσμης συγκεκριμένων μέτρων, με στόχο την εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε της Φινλανδίας τον Οκτώβριο του 1999 διαπιστώθηκε η ανάγκη μιας δυναμικής πολιτικής ενσωμάτωσης των πολιτών τρίτων χωρών που θα είχε ως στόχο την παραχώρηση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, συγκρίσιμων με εκείνα των πολιτών της Ε.Ε. Συγχρόνως και με βάση τις αρχές της μη διάκρισης, έπρεπε να προωθηθεί από τη μεριά της Ευρωπαϊκής Ένωσης η μη διάκριση στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή, καθώς και η επεξεργασία μέτρων καταπολέμησης του ρατσισμού και της ξενοφοβίας. Η αναγνώριση της αρχής της δίκαιης μεταχείρισης για τους υπηκόους τρίτων χωρών τίθεται κατ' αναλογία με την αρχή της ίσης μεταχείρισης που ισχύει για τους κοινοτικούς πολίτες (Σιταρόπουλος, 2004, σελ. 253) και εκκινεί τη διαδικασία σύγκλισης των νομικών καθεστώτων που διέπουν τις δύο αυτές κατηγορίες πολιτών.

---

6. Αντικαθιστά τα αντίστοιχα του Τάμπερε και της Χάγης, καθορίζοντας μεταξύ άλλων το πλαίσιο της πολιτικής για το άσυλο, τη μετανάστευση και τις θεωρήσεις για την περίοδο 2010-2014. Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης δίδει έμφαση στις αρχές που περιλαμβάνονται στην Σφαιρική Προσέγγιση της Μετανάστευσης καθώς και στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, ενώ υπογραμμίζει την ανάγκη η μεταναστευτική πολιτική της Ε.Ε. να αποτελέσει αναπόσπαστο τμήμα της εξωτερικής πολιτικής της Ε.Ε.

7. Σαρρής Ν. (2009), ό.π., σελ. 65, 68-70.

Αποφασίστηκε επιπλέον η αναγνώριση ενός καθεστώτος διευρυμένων δικαιωμάτων για τους επί μακρόν διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών, και η πραγματοποίηση μεταγενέστερων ρυθμίσεων σχετικά με την προστασία κατά της απέλασης και το δικαίωμα διαμονής σε άλλο κράτος μέλος. Τέλος, εγκρίθηκε το πρώτο πολυετές πρόγραμμα το οποίο έθεσε προτεραιότητα στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης.

Σημαντικό σημείο αναφοράς αποτελεί και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που υιοθετήθηκε ως διακήρυξη στη σύνοδο κορυφής της Νίκαιας το Δεκέμβριο του 2000 (C 364/18.12.2000), αφού οι περισσότερες διατάξεις του εφαρμόζονται σε όλα τα πρόσωπα ανεξαρτήτως εθνικότητας. Ο Χάρτης περιλαμβάνει σε τέσσερα άρθρα ορισμένα δικαιώματα που αφορούν στους αλλοδαπούς, όπως η απαγόρευση της δουλείας, η αναγκαστική ή υποχρεωτική εργασία και η εμπορία ανθρώπων (άρθρο 5), η αναγνώριση του δικαιώματος του ασύλου (άρθρο 18), η απαγόρευση μαζικών απελάσεων και η απαγόρευση απομάκρυνσης, απέλασης ή έκδοσης αλλοδαπού προς κράτος όπου θα διακινδυνεύσει να του επιβληθεί η ποινή του θανάτου ή να υποβληθεί σε βασανιστήρια ή άλλη απάνθρωπη ή εξευτελιστική ποινή ή μεταχείριση (άρθρο 19), η απαγόρευση διακρίσεων λόγω φυλής, χρώματος, εθνοτικής καταγωγής και ιθαγένειας κ.λπ. (άρθρο 21). Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων αποτελεί μέρος του πρωτογενούς δικαίου (άρθρο 6 ΣΕΕ), έχει δεσμευτικό χαρακτήρα με την εξαίρεση της Μ. Βρετανίας, της Πολωνίας και της Τσεχίας.

Το επόμενο βήμα της Ε.Ε. στο πλαίσιο της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής γίνεται με το πολυετές Πρόγραμμα της Χάγης, το οποίο διαδέχθηκε το πρόγραμμα του Τάμπερε για την περίοδο 2005-2009 με κύριο στόχο την ενίσχυση της Ε.Ε. ως χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Βασικές προτεραιότητες του Προγράμματος αποτελούν η ρύθμιση των μεταναστευτικών ροών της Ένωσης και η εμβάθυνση της συνεργασίας για τη μετανάστευση και τον έλεγχο των συνόρων. Παράλληλα, αποφασίστηκε η διαμόρφωση ενιαίου Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου<sup>8</sup> μέχρι το 2010, η καταπολέμηση του

---

8. Πολύ σημαντικό ρόλο για την κοινή μεταναστευτική πολιτική έπαιξε το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο του Οκτωβρίου 2008.

οργανωμένου διασυνοριακού εγκλήματος, η επέκταση της αμοιβαίας αναγνώρισης δικαστικών αποφάσεων σε αστικά και ποινικά θέματα, καθώς και η πληρέστερη αξιοποίηση/αναβάθμιση της EUROPOL και της EUROJUST. Για την προώθηση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων για όλους τους πολίτες και την αναβάθμιση της ιθαγένειας της Ένωσης πραγματοποιήθηκε η μετατροπή του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου των φαινομένων ρατσισμού και ξеноφοβίας στον αυτοτελή Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων<sup>9</sup> (Παπασιώπη-Πασιά, 2007, σελ. 201).

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία άρχισε να ισχύει από την 1/12/2009, καταργείται η δομή των πυλώνων στην Ε.Ε. και τα θέματα ασύλου και μετανάστευσης εντάσσονται στο «χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» και ρυθμίζονται στα άρθρα 78 και 79 ΣΛΕΕ αντίστοιχα. Σύμφωνα με το άρθρο 78 η Ένωση αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας με στόχο να παρέχεται το κατάλληλο καθεστώς σε οποιονδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας χρίζει διεθνούς προστασίας και να εξασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης. Η πολιτική αυτή πρέπει να συνάδει με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και με το Πρωτόκολλο του 1967 περί του καθεστώτος των προσφύγων. Ήδη με τον Κανονισμό 343/2003, όπως τροποποιήθηκε το 2008, θεσπίζονται κριτήρια προσδιορισμού του κράτους που είναι αρμόδιο για την εξέταση της αίτησης χορήγησης ασύλου. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 79 ΣΛΕΕ, η Ένωση αναπτύσσει κοινή μεταναστευτική πολιτική, η οποία έχει ως στόχο να εξασφαλίζει, σε όλα τα στάδια, την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη καθώς και την ενισχυμένη πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων.

Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης, που αντικαθιστά τα αντίστοιχα του Τάμπερε και της Χάγης, καθορίζοντας μεταξύ άλλων το πλαίσιο της πολιτικής για το άσυλο, τη μετανάστευση και τις θεωρήσεις για την περίοδο 2010-2014, είναι η πιο πρόσφατη εξέλιξη στο πλαίσιο

---

9. Κανονισμός 168/2007 (L. 53/2007). Ο οργανισμός παρέχει στην Κοινότητα και στα κράτη μέλη συμβουλές εμπειρογνομένων σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα.

της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής. Όσον αφορά στην αλληλεγγύη και στην εταιρική σχέση σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι μακροπρόθεσμες συνέπειες της μετανάστευσης σχετικά με την αγορά εργασίας και την κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών. Η αναζήτηση πρακτικών λύσεων που θα αυξήσουν τη συνοχή μεταξύ της πολιτικής μετανάστευσης και άλλων πολιτικών (εμπορίου, απασχόλησης, υγείας και εκπαίδευσης) αναγνωρίζεται ως σημαντικός στόχος. Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης δίδει έμφαση στις αρχές που περιλαμβάνονται στη Σφαιρική Προσέγγιση της Μετανάστευσης καθώς και στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, ενώ υπογραμμίζει την ανάγκη η μεταναστευτική πολιτική της Ε.Ε. να αποτελέσει αναπόσπαστο τμήμα της εξωτερικής πολιτικής της Ε.Ε. Στοχεύοντας στην περαιτέρω διασύνδεση της μετανάστευσης με την ανάπτυξη, προτείνονται, επίσης, μέτρα για την ασφαλή και χαμηλού κόστους μεταφορά εμβασμάτων, για την ενεργότερη συνεργασία με εκπροσώπους της διασποράς, καθώς και για τη διερεύνηση του ρόλου της κυκλικής μετανάστευσης. Ως προς τη νόμιμη μετανάστευση, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναγνωρίζει ότι η μετανάστευση εργατικού δυναμικού προς μια περιοχή, καθώς και η επιτυχημένη ένταξη των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών μπορεί να συμβάλει στην οικονομική ανάπτυξη. Εξίσου σημαντική προτεραιότητα παραμένει η καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, η παράνομη μεταφορά μεταναστών και η προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων ενώ, ως προς το άσυλο, η νεοσυσταθείσα Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Στήριξης Ασύλου αναφέρεται ως εργαλείο για την ανάπτυξη και την εφαρμογή του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου. Καταληκτικά, σχετικά με την εξωτερική διάσταση του ασύλου τονίζεται η ανάγκη στενής συνεργασίας με την UNHCR (Υπατη Αρμοσεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες) και τα Προγράμματα Περιφερειακής Προστασίας, ενώ δίδεται έμφαση στην ενθάρρυνση της εθελοντικής συμμετοχής των κρατών μελών στο κοινό πρόγραμμα επανεγκατάστασης της Ε.Ε.

Η μεταναστευτική πολιτική της Ε.Ε. μπορεί να ταξινομηθεί σε τρεις περιόδους. Στην πρώτη περίοδο, μέχρι το 1997, προτεραιότητα αποτελεί η φύλαξη των συνόρων. Στη δεύτερη περίοδο 1997-2004 υπάρχει σαφής προσπάθεια ένταξης των μεταναστών. Στην τρίτη περίοδο δηλαδή από το 2004 και μετά η Ε.Ε. προσανατολίζεται προς

μια μορφή επιλεκτικής μετανάστευσης, όμοια με την αμερικάνικη πολιτική, προσπαθώντας να συνδυάσει την νόμιμη μετανάστευση με την εργασία και να συνδράμει στην αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης.<sup>10</sup>

Το νομικό πλαίσιο της Ε.Ε. στοχεύει στην κοινή αναγνώριση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων στους αλλοδαπούς και τη δημιουργία κοινών μηχανισμών που θα ελέγχουν τη δίκαιη εφαρμογή τους. Επιδιώκει την υποχρέωση σεβασμού των δικαιωμάτων από όλα τα κράτη-μέλη, αν και δίνει μεγάλη ευελιξία στις εθνικές νομοθεσίες να προσδιορίσουν επιμέρους ζητήματα που άπτονται της μεταναστευτικής πολιτικής. Πάντως το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο εστιάζει στη διαφάνεια σχετικά με την είσοδο, διαμονή και εργασία των υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη-μέλη της Ε.Ε., με την επισήμανση όμως ότι η διάρκεια της διαμονής των αλλοδαπών διαφοροποιεί τα δικαιώματά τους. Θα πρέπει επίσης να αναδειχθεί η συμβολή των μεταναστών στην οικονομική ανάπτυξη της Ευρώπης και την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας των κρατών-μελών της.

Σύμφωνα με μελέτες η εισροή μεταναστών αυξάνει την ευελιξία των αγορών στην Ευρώπη με την προσφορά εργατικού δυναμικού σε τομείς από όπου έχει αποσυρθεί το ημεδαπό εργατικό δυναμικό.<sup>11</sup> Απαιτείται λοιπόν η συνεργασία της Ε.Ε. και των κρατών-μελών ώστε να καταστεί ευκολότερη η πρόσβαση των αλλοδαπών στην αγορά εργασίας, με απώτερο στόχο τη μείωση της ανεργίας των αλλοδαπών ως προς τους ημεδαπούς πολίτες και η εξασφάλιση συνθηκών ομαλής πρόσβασης των αλλοδαπών στην απασχόληση.<sup>12</sup>

Η θετική συμβολή των μεταναστών στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των χωρών μελών, καθώς και η συμβολή τους ως φορέων πολιτιστικής ποικιλομορφίας, έχει επανειλημμένα τονιστεί στο

10. Η επιλεκτική μετανάστευση προάγεται με την οδηγία 2009/50/ΕΚ (ΕΕ L 155 της 18.6.2009), για την μπλε κάρτα ανάλογη με την «πράσινη κάρτα» που υπάρχει στις Ηνωμένες Πολιτείες και με την προσπάθεια ρύθμισης σε ευρωπαϊκό επίπεδο πλαισίου για την απομάκρυνση παράνομων μεταναστών.

11. Βγενόπουλος Κ. (επιμ) (2001), *Πρόσφυγες και μετανάστες στην ελληνική αγορά εργασίας*, Παπαζήσης, Αθήνα. Kasimis C., Papadopoulos A.G. (2005), «The multifunctional role of migrants in the Greek countryside: Implications for the rural economy and society», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 31 (1), σελ. 99-129.

12. Παπαθεοδώρου Θ. (2007), *Νομικό καθεστώς αλλοδαπών. Ελληνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ.50.



πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>13</sup> Δεδομένης της δημογραφικής γήρανσης της ευρωπαϊκής ηπείρου, της παράτασης του προσδόκιμου ζωής και της σταδιακής συρρίκνωσης του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας,<sup>14</sup> σε επίπεδο Ε.Ε. αναγνωρίζεται η συμβολή των μεταναστών στη δημογραφική και οικονομική ανάπτυξη των χωρών μελών, τόσο με την αύξηση του συνολικού πληθυσμού όσο και με τη μέγιστη δυνατή αξιοποίηση του εργατικού δυναμικού.<sup>15</sup>

Ως αποτέλεσμα, το ζήτημα της αποτελεσματικής ένταξης των μεταναστών στην Ε.Ε. αποτελεί ένα από τα κεντρικά σημεία της δημόσιας συζήτησης στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, εστιάζοντας σε ζητήματα διαχείρισης της ετερότητας, υπό συνθήκες ισότητας και σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.<sup>16</sup> Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνεται, «*η Ευρώπη χρειάζεται μια θετική στάση απέναντι στη διαφορετικότητα και σοβαρές εγγυήσεις για τα θεμελιώδη δικαιώματα και την ίση μεταχείριση, στη βάση του αμοιβαίου σεβασμού των διαφορετικών πολιτισμών και παραδόσεων*».<sup>17</sup>

Σημαντικό βήμα προς την ένταξη των μεταναστών αποτελεί η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης των Υψηλών Τρίτων Χω-

---

13. Βλ. ενδεικτικά European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals, European Commission, COM (2011) 455 final, 20/7/2011.

14. Όπως προβλέπεται, ο Ε.Ε. πληθυσμός θα συνεχίσει να γηράσκει, με το ποσοστό του πληθυσμού που είναι πάνω από 65 ετών να αυξάνει από 17% το 2010 σε 30% το 2060 και το ποσοστό όσων είναι πάνω από 80 ετών να αυξάνει από 5% σε 12% για το ίδιο διάστημα. Επίσης, ενώ το 2010 αναλογούσαν 3,5 άτομα εργασιακής ηλικίας (20-64) σε κάθε άτομο ηλικίας πάνω από 65 ετών, το 2060 η αναλογία αυτή αναμένεται να μειωθεί σε 1,7 άτομα ανά 1 ηλικιωμένο. Τέλος, το 2009 η καθαρή μετανάστευση στην Ε.Ε. ήταν 857.000 άτομα, δηλαδή το 63% της συνολικής πληθυσμιακής αύξησης. Βλ. European Migration Network, Overview of Key EU Migratory Statistics.

15. Κυρίως βέβαια μέσω της απασχόλησης σε εργασίες που δεν αποτελούν προτεραιότητα για το ντόπιο πληθυσμό (the 3 Ds: jobs dirty, dangerous and degrading).

16. Σε επίπεδο Ε.Ε., ως ένταξη νοείται «η αμφίδρομη διαδικασία στο πλαίσιο της οποίας τόσο οι μετανάστες όσο και η κοινωνία υποδοχής έχουν ορισμένα δικαιώματα και υποχρεώσεις. Η διαδικασία αυτή συνεπάγεται τη σταδιακή εξίσωση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των μεταναστών καθώς και της πρόσβασης στα αγαθά, τις υπηρεσίες και τα μέσα κοινωνικής συμμετοχής με τα αντίστοιχα του υπόλοιπου πληθυσμού, υπό συνθήκες ισότητας στην παροχή ευκαιριών και στη μεταχείριση». Γνωμοδότηση της Επιτροπής Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων σχετικά με τις στρατηγικές και τα μέσα ένταξης των μεταναστών στην Ε.Ε., 2056/23.3.2006

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



ρών.<sup>18</sup> Βασικός στόχος του είναι η υποστήριξη των προσπαθειών που καταβάλλουν τα κράτη μέλη προκειμένου να μπορούν οι υπήκοοι τρίτων χωρών με διαφορετικό οικονομικό, κοινωνικό, πολιτισμικό, θρησκευτικό, γλωσσικό και εθνοτικό υπόβαθρο να τηρούν τους όρους διαμονής και η διευκόλυνση της ένταξής τους στις ευρωπαϊκές κοινωνίες. Το Ταμείο συμβάλλει ακόμη στην ανάπτυξη και την εφαρμογή εθνικών στρατηγικών ένταξης για τους υπηκόους τρίτων χωρών σε όλους τους τομείς της κοινωνίας, λαμβάνοντας υπόψη την αρχή ότι η ένταξη είναι μια αμφίδρομη δυναμική διαδικασία αμοιβαίας προσαρμογής όλων των μεταναστών και των κατοίκων των κρατών-μελών.

Η ανάγκη για στενή συνεργασία μεταξύ της Ε.Ε. και των κρατών-μελών σε ζητήματα μεταναστευτικής πολιτικής καταγράφεται και στην απόφαση για τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης (ΕΔΜ),<sup>19</sup> ο στόχος του οποίου έγκειται στην κάλυψη των αναγκών πληροφόρησης των κοινοτικών θεσμικών οργάνων και των αρχών και των οργάνων των κρατών μελών με την παροχή ενημερωμένων, αντικειμενικών, αξιόπιστων και συγκρίσιμων πληροφοριών για τη μετανάστευση και το άσυλο, ώστε να στηριχθεί η χάραξη της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.). Παρέχει επίσης τις πληροφορίες αυτές στο ευρύ κοινό. Η Επιτροπή συντονίζει το έργο του ΕΔΜ σε συνεργασία με εθνικά σημεία επαφής (ΕΣΕ), τα οποία διορίζονται από κάθε κράτος μέλος.

Θα πρέπει επίσης να υπογραμμιστεί η έγκριση από την Επιτροπή του προγράμματος «Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών» (European Agenda for Integration) της 20/7/2011 στο πλαίσιο των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου 25-26 Μαρτίου 2010 (Europe 2020 Strategy) και του Προγράμματος της Στοκχόλμης. Η ατζέντα αυτή στοχεύει να διευκολύνει την ένταξη μέσω της συμμετοχής στην οικονομική, κοινωνική και πολιτισμική ζωή της Ε.Ε., αναπτύσσοντας νέους μηχανισμούς και εργαλεία που θα υποστηρίξουν τις πολιτικές και τις πρακτικές ένταξης στα κρά-

---

18. Συστάθηκε με απόφαση του Συμβουλίου (Απόφαση 2007/435/ΕΚ) για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών».

19. Δημιουργήθηκε με την απόφαση του Συμβουλίου 2008/381/ΕΚ της 14ης Μαΐου 2008.

τη μέλη, μέσω καλύτερου συντονισμού και ανταλλαγής εμπειριών σε ευρωπαϊκό επίπεδο.<sup>20</sup>

### 3. Εθνικό θεσμικό πλαίσιο

Στην Ελλάδα το νομοθετικό πλαίσιο για τη μετανάστευση άρχισε να εφαρμόζεται τα τελευταία είκοσι χρόνια λόγω της αθρόας εισδοχής μεταναστών στη χώρα μας.<sup>21</sup> Σήμερα υπάρχει κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια με το ν. 3386/2005, όπως αυτός τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με μεταγενέστερους νόμους. Η εθνική πολιτική ακολουθεί το διαχωρισμό που κάνει και η ενωσιακή μεταναστευτική πολιτική μεταξύ των νόμιμων και των παρανόμων μεταναστών. Κοινός τόπος των νόμων είναι η ευνοϊκή μεταχείριση των πρώτων, η εφαρμογή της αρχής της δίκαιης μεταχείρισης που προκύπτει από την αρχή της «ίσης μεταχείρισης» των κοινοτικών πολιτών,<sup>22</sup> η αναγνώριση σε αυτούς προοπτικών ενσωμάτωσης στη χώρα καθώς και η λήψη αποτρεπτικών μέτρων για την αντικανονική μετανάστευση.

Πριν την κωδικοποίηση της νομοθεσίας υπήρξαν στη δεκαετία του 1990 ο Ν. 1975/1991 και τα Π.Δ. 358/1997 και 359/1997, τα οποία κινούνταν σε μια αποτρεπτική λογική και είχαν ως βασικό στόχο τη μείωση της δυσαναλογίας μεταξύ νόμιμων και αντικανονικών μεταναστών (Σαρρής, 2008, σελ. 28). Ο εν λόγω νόμος αντιμετωπίζει τη μετανάστευση ως ένα προσωρινό φαινόμενο, δεν αναφέρεται σε καμία πολιτική ένταξης των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία, ενώ εστιάζει στον αυστηρότερο έλεγχο των συνόρων και

---

20. Η επιτυχής ένταξη, σύμφωνα με την Επίτροπο Εσωτερικών Υποθέσεων C.Malmström προϋποθέτει ότι οι μετανάστες έχουν τη δυνατότητα να συμμετέχουν πλήρως στις νέες κοινότητες τους.

21. Για τους μετανάστες η Ελλάδα αποτελούσε ένα ελκυστικό προορισμό γιατί παρουσιάζεται ως μια αναπτυσσόμενη οικονομία με δυνατότητες απασχόλησης εργατών και ικανοποιητικές αμοιβές, διασφαλίζει ως μέλος της Ε.Ε. τα κριτήρια ένταξης της Κοπεγχάγης δηλαδή κράτος δικαίου, σταθερούς θεσμούς, οικονομία της αγοράς, διασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και γιατί και το κόστος διαβίωσης δεν είναι υψηλό.

22. Παπαγιάννης Δ. (2001), *Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης*, Σάκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή, σελ. 42.

της απέλασης των παρανόμων μεταναστών που βρίσκονται στη χώρα. Στη συνέχεια ο Ν. 2910/2001 προσπάθησε να αντιμετωπίσει τα κενά και τις δυσλειτουργίες της προηγούμενης διαδικασίας επιχειρώντας να ρυθμίσει ζητήματα κοινωνικής ένταξης των μεταναστών, ιδιαίτερα όσον αφορά την παιδεία, την υγεία, την οικογενειακή κατάσταση και την εργασία. Θέσπισε, όμως, εξαιρετικά γραφειοκρατική μέθοδο, που υποχρέωνε τους αλλοδαπούς να πάρουν ξεχωριστές άδειες (άδεια εργασίας και άδεια διαμονής) για το ίδιο χρονικό διάστημα από διαφορετικές υπηρεσίες. Η γραφειοκρατική δομή του νόμου, αλλά κυρίως η ελλιπής αντιμετώπιση μεγάλου αριθμού περιπτώσεων αλλοδαπών, ανέδειξε την ανάγκη περαιτέρω νομοθετικών παρεμβάσεων με σκοπό την κάλυψη των θεσμικών κενών και την αντιμετώπιση των προβλημάτων εφαρμογής του.

Ο Ν. 3386/2005 προσπάθησε να εξορθολογίσει το πλαίσιο εστιάζοντας στο τρίπτυχο νομιμότητα-δικαιώματα-κοινωνική ένταξη, λαμβάνοντας υπόψη ότι η εθνική πολιτική υπαγορεύεται από τις Οδηγίες και τους Κανονισμούς της «κοινοτικοποιημένης» πλέον μεταναστευτικής πολιτικής της Ε.Ε.<sup>23</sup> Ο νόμος αυτός είχε αρκετά θετικά στοιχεία με κυριότερα την απλοποίηση της διαδικασίας χορήγησης άδειας διαμονής και την έγκαιρη ενσωμάτωση των κοινοτικών Οδηγιών, παρουσίασε, όμως, και σημαντικά μειονεκτήματα, με σημαντικότερο όλων την υπερβολικά μεγάλη καθυστέρηση στην έκδοση αδειών παραμονής, αφού τις περισσότερες φορές δίνονταν εκ των υστέρων με αποτέλεσμα η διαδικασία να είναι μάλλον ατελέσφορη (Σαρρής, 2008, σελ. 36). Εντούτοις, σήμερα, ο νόμος αυτός με τις συμπληρώσεις και τις

23. Συγκεκριμένα έχουν εκδοθεί: ο Κανονισμός (ΕΚ) 1030/2002 του Συμβουλίου για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών (L. 157/2002), όπως τροποποιήθηκε με την περίπτωση α' της παρ. 1 του άρθρου 1 του Κανονισμού (ΕΚ) 380/2008 (Ε.Ε. L 115 της 29ης Απριλίου 2008), ο Κανονισμός (ΕΚ) 859/2003 για την κοινωνική ασφάλιση των υπηκόων τρίτων χωρών (L. 124/2003), η Οδηγία 2002/90/ΕΚ του Συμβουλίου για τον ορισμό της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής (L. 328/2002), η Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης (L. 124/2003), η Οδηγία 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες (L. 16/2004), η Οδηγία 2004/81/ΕΚ του Συμβουλίου σχετικά με τον τίτλο παραμονής που χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών θύματα εμπορίας ανθρώπων ή συνέργειας στη λαθρομετανάστευση, που συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές (L. 261/2004). Βλ. ενδεικτικά σε Παπασιώπη-Πασιά (2007), σελ. 202, Ξ. Κοτιάδη (2007), σελ. 52.

τροποποιήσεις που ακολούθησαν αποτελεί την κωδικοποιημένη νομοθεσία για την είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια.<sup>24</sup> Η βασικότερη κατά την γνώμη μας καινοτομία του κωδικοποιημένου πλέον νόμου είναι η ενιαία άδεια που συνίσταται στην ενοποίηση άδειας εργασίας και διαμονής.

Ο Ν. 3536/2007 που ακολούθησε, τροποποίησε και συμπλήρωσε τον Ν. 3386/2005, προσπαθώντας να επιλύσει γραφειοκρατικά προβλήματα που εμφανίστηκαν κατά την εφαρμογή του προηγούμενου νόμου και τα οποία κυρίως σχετίζονταν με τη μετάβαση από το καθεστώς του Ν. 2910/2001 σε αυτό του Ν. 3386/2005 καθώς και στην ανάγκη ενσωμάτωσης ορισμένων κοινοτικών οδηγιών στην εθνική μας νομοθεσία. Με τον Ν. 3536/2007 αναδιατυπώθηκαν οι γενικές προϋποθέσεις δικαιώματος διαμονής, οι προϋποθέσεις ανανέωσης άδειας διαμονής και οι ρυθμίσεις διαδικασίας μετάκλησης. Μία από τις πιο σημαντικές καινοτομίες του νόμου αφορά στις προϋποθέσεις χορήγησης άδειας διαμονής για αόριστη διάρκεια, αφού το κρίσιμο σημείο είναι η συμπλήρωση δεκαετούς νόμιμης διαμονής στη χώρα, ανεξάρτητα από το είδος των αδειών διαμονής που κατείχε ο ενδιαφερόμενος. Επίσης με τον νόμο αυτό διευκολύνονται οι μετανάστες στην εξαγορά του 20% των ενσήμεων που απαιτούνται να συμπληρώσουν για να ανανεώσουν την άδεια παραμονής τους. Επίσης οι γονείς μεταναστών μπορούν να νομιμοποιούνται όταν τα παιδιά τους φοιτούν στην πρωτοβάθμια ή δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Παρά τις βελτιώσεις που επέφερε, ο νόμος αυτός δεν τόλμησε το ποιοτικό άλμα για την πραγματική και ουσιαστική ενσωμάτωση των οικονομικών μεταναστών στο ελληνικό οικονομικό, κοινωνικό και πολιτισμικό σύστημα αξιών και σχέσεων. Εντούτοις και οι δύο νόμοι λαμβάνουν μέριμνα για νομιμοποίηση παρανόμων μεταναστών και για την αντιμετώπιση του ζητήματος αδήλωτης εργασίας.

Το 2007 συστήνεται η Γενική Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης στο Υπουργείο Εσωτερικών με το Π.Δ. 234/2007 και, ταυτόχρονα, αρχίζει η εφαρμογή του Προγράμματος

---

24. Προς τροποποίηση και συμπλήρωση του ν. 3386/2005 ακολούθησαν οι νόμοι 3448/2006, 3536/2007, 3613/2007, 3649/2008, 3731/2008, 3772/2009, 3801/2009, 3838/2010, 3846/2010, 3870/2010, 3875/2010, 3879/2010, 3900/2010, 3907/2011, 3938/2011, 4018/2011, 4055/2012, 4058/12, 4061/2012, 4071/2012, 4075/2012, 4115/2013, 4139/2013, 4146/2013.

Εστία, άλλως «Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης» για την ομαλή προσαρμογή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν στην ελληνική επικράτεια.

Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει στο Ν. 3838/2010 που επιφέρει αλλαγές στην κτήση της ελληνικής ιθαγένειας, στη διαδικασία πολιτογράφησης και στην αναγνώριση πολιτικών δικαιωμάτων στους αλλοδαπούς. Πιο συγκεκριμένα, με το άρθρο 1 παρ. 2 του Ν. 3838/2010 εισάγονται δύο προϋποθέσεις κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας από τη λεγόμενη «δεύτερη γενιά μεταναστών», η γέννηση του αλλοδαπού στην Ελλάδα ή εναλλακτικά έχοντας ολοκληρώσει την παρακολούθηση έξι τάξεων στο ελληνικό σχολείο με σχετική δήλωση των γονέων τους ή των ιδίων όταν ενπλικιωθούν. Ο νόμος αυτός πάντως αναμένεται να τροποποιηθεί μετά την απόφαση 460/2013 της Ολομέλειας του ΣτΕ που έκρινε οριστικά αντισυνταγματικές τις διατάξεις των άρθρων 1Α του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας και 14-21 και 24 του ανωτέρω νόμου.

Επίσης αξιοσημείωτη είναι η αλλαγή στο σύστημα αδειοδότησης που επήλθε με την έκδοση του Ν. 4018/2011 που αφορά στην αναδιοργάνωση του συστήματος αδειοδότησης για τη διαμονή αλλοδαπών στη χώρα υπό όρους αυξημένης ασφάλειας. Με το άρθρο 2 παρ. 1 του νόμου, η αρμοδιότητα των δήμων της χώρας για την παραλαβή των αιτήσεων πολιτών τρίτων χωρών για τη χορήγηση ή την ανανέωση άδειας διαμονής, καθώς και την επίδοση σε αυτούς των αποφάσεων, που εκδίδονται σε συνέχεια των σχετικών αιτήσεων, μεταφέρεται στις Υπηρεσίες Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, στη χωρική αρμοδιότητα των οποίων αυτοί υπάγονται. Στόχος του νομοθέτη είναι να καταστήσει τις εν λόγω υπηρεσίες ως υπηρεσίες μιας στάσης για το σύστημα αδειοδότησης των αλλοδαπών. Επιπλέον με τον Ν. 4055/2012 υπάρχουν ρυθμίσεις για τη δικαστική απέλαση, ενώ το άρθρο 18 του Ν. 4058/2012 τροποποιεί τον Ν. 3907/2011 όσον αφορά στη στελέχωση των Υπηρεσιών Ασύλου και Πρώτης Υποδοχής. Τέλος με τον Ν. 4071/2012 που ενσωμάτωσε την Οδηγία 2009/50/ΕΚ δόθηκε η δυνατότητα στους εργοδότες να προσελκύσουν υψηλά ειδικευμένους εργαζομένους υπηκόους τρίτων χωρών.

Το εθνικό θεσμικό πλαίσιο όπου οι νόμοι 1975/1991, 2910/2001, 3386/2005, 3536/2007, 3838/2010 και οι άλλοι που τροποποίησαν

και συμπλήρωσαν τον 3386/2005 που αποτελεί πλέον την κωδικοποιημένη νομοθεσία για την είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια συγκρότησαν μαζί με τα εκτελεστικά διατάγματα, τις υπουργικές αποφάσεις και τις εγκυκλίους ένα συνεκτικό και διαρκώς ανανεούμενο πλέγμα διατάξεων, που προσπάθησε να ομαλοποιήσει τις συνθήκες εισόδου, παραμονής και ένταξης των μεταναστών στα υποσυστήματα του κοινωνικού κράτους.

Αξιοσημείωτο είναι ότι το εθνικό θεσμικό πλαίσιο εναρμονίζεται πλέον με τις βασικές αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αφορούν την κοινή πολιτική μετανάστευσης. Πιο συγκεκριμένα, τα τελευταία χρόνια η Ελλάδα ενσωμάτωσε στο εθνικό δίκαιο μια σειρά κοινοτικών οδηγιών. Αρχικά τις Οδηγίες 2000/43/ΕΚ για ίση μεταχείριση των ατόμων ανεξάρτητα από τη φυλετική ή εθνική τους καταγωγή και 2000/78/ΕΚ που θέτει το γενικό πλαίσιο για ίση μεταχείριση στον τομέα της απασχόλησης.<sup>25</sup> Στη συνέχεια, με το Π.Δ. 131/2006 ενσωμάτωσε στην ελληνική νομοθεσία την Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης για τους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην ελληνική επικράτεια. Επιπλέον, σημαντική υπήρξε η προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2003/109/ΕΚ σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες, που έγινε με το Π.Δ. 150/2006. Επίσης το Π.Δ. 106/2007 ενσωματώνει στην ελληνική νομοθεσία την Οδηγία 2004/38/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών. Επιπλέον η χώρα μας ενσωμάτωσε με τον Ν. 4071/2012 την Οδηγία 2009/50/ΕΚ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής πολιτών τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης ως κατόχων μπλε κάρτας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους.

Παρά όμως την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας και την εναρμόνισή της με το κοινοτικό/ενωσιακό δίκαιο παραμένουν κά-

---

25. Οι δύο αυτές Οδηγίες ενσωματώθηκαν στο ελληνικό δίκαιο με τον ν. 3304/2005. Σκοπός του νόμου είναι η θέσπιση του γενικού πλαισίου ρύθμισης για την καταπολέμηση των διακρίσεων. Βλέπε αναλυτικά σε Ν. Σαρρή, «το θεσμικό πλαίσιο καταπολέμησης των διακρίσεων», στο Δ. Μπαλούρδος, Μ. Χρυσάκης (επιμ.), *Καταπολέμηση των διακρίσεων: Τάσεις, προκλήσεις, πολιτικές*, ιδίως σελ. 74 επ.

ποια ελλείμματα και αστοχίες στα θέματα ένταξης των μεταναστών. Ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα στην εθνική νομοθεσία είναι οι καθυστερήσεις στην εξέταση του ασύλου. Είναι γεγονός ότι πολλοί από τους αλλοδαπούς που έρχονται στην Ελλάδα ισχυρίζονται ότι διώκονται στη χώρα τους και γι' αυτό το λόγο κάνουν αίτηση χορήγησης πολιτικού ασύλου. Χαρακτηριστικά μπορεί να αναφερθεί ότι το 2010 υπήρχαν 47.000 εκκρεμείς υποθέσεις και το 2011 43.000. Μέχρι το Δεκέμβριο του 2012, σύμφωνα με δήλωση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, σε απάντηση επίκαιρης ερώτησης στην Βουλή εκκρεμούσαν 55.000 αιτήσεις.<sup>26</sup> Σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat που δημοσιεύτηκαν τον Ιούνιο του 2013, το 2012 εξετάστηκαν στην Ελλάδα 12.840 αιτήσεις ασύλου, από τις οποίες εγκρίθηκαν συνολικά 625, εκ των οποίων 275 για ανθρωπιστικούς λόγους, 215 με καθεστώς πρόσφυγα και 135 με επικουρική προστασία. Πάντως από τις 7 Ιουνίου 2013 λειτουργεί η Νέα Υπηρεσία Ασύλου η οποία ιδρύθηκε με τον Ν. 3907/2011. Πλέον η πρόσβαση στη διεθνή προστασία δεν είναι αρμοδιότητα της αστυνομικής αρχής, αλλά μιας πολιτικής υπηρεσίας. Στο χρονικό διάστημα από 7/6/2013 έως 31/12/2013 υποβλήθηκαν στα περιφερειακά γραφεία ασύλου Αττικής, Ν. Έβρου, Β. Έβρου και Λέσβου συνολικά 4.817 αιτήσεις χορήγησης ασύλου. Από αυτές ολοκληρωμένες υποθέσεις στον α' βαθμό είναι 2.662 εκ των οποίων οι 565 ήταν παραιτήσεις, διακοπές απαράδεκτες, ενώ υπάρχουν και 663 αποφάσεις β' βαθμού.<sup>27</sup>

Ένα δεύτερο σημαντικό ζήτημα που αφορά στη νομιμοποίηση των μεταναστών είναι η εργασία και η προσκόμιση των απαραίτητων ενσήμων ως βασική προϋπόθεση. Είναι γεγονός ότι λόγω της αδήλωτης ή και μαύρης εργασίας ένα μεγάλο μέρος των μεταναστών που εργάζεται δεν είναι ασφαλισμένοι, όπως και οι εργαζόμενοι σε εποχιακές εργασίες. Αυτό αποτελεί μεγάλο πρόβλημα, αφενός, για τα ασφαλιστικά ταμεία που χάνουν εισφορές των εργαζομένων και, αφετέρου, για τους μετανάστες που δεν μπορούν να αποδείξουν την εργασία τους για μεγάλο χρονικό διάστημα, στερούμενοι έτσι τυπικά των

---

26. <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a09f4c56409d/es20121210.pdf>

27. <http://www.yptp.gr/asylo.php?option>



προϋποθέσεων που ο νόμος θέτει για τη νομιμοποίησή τους.<sup>28</sup> Είναι πολύ σημαντικό για το ασφαλιστικό σύστημα της Ελλάδας αν μερικές χιλιάδες μεταναστών, στη μεγάλη πλειονότητα νέοι, εγγραφούν στα ασφαλιστικά ταμεία, αφού αυτό θα ανακουφίσει σημαντικά το ασφαλιστικό σύστημα<sup>29</sup> λόγω κυρίως της μεγάλης προθεσμίας ωρίμανσης των συνταξιοδοτικών τους δικαιωμάτων (Πετράκου, Κόντης, 2007· Μπρόπουλος, 2008).

Διαχρονικά, επίσης, έχει παρατηρηθεί ότι οι ελληνικές αρχές καθυστερούσαν υπέρμετρα στην παροχή αδειών λόγω της υπέρμετρης γραφειοκρατίας και της εμπλοκής πολλών υπουργείων, υπηρεσιών και φορέων. Αυτό επισημαίνεται συχνά και στις εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη και αποδεικνύεται και από τις συχνές αλλαγές του νομοθετικού πλαισίου που στις εισηγητικές τους εκθέσεις επικαλούνταν την αποτροπή γραφειοκρατικών προβλημάτων. Επίσης οι Υπηρεσίες Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, που λειτουργούν σύμφωνα με τον Ν. 4018/2011 ως «υπηρεσίες μιας στάσης», με στόχο την απλοποίηση και την επιτάχυνση των διαδικασιών απόκτησης και ανανέωσης των αδειών διαμονής, καθυστερούσαν αρκετά να αναλάβουν τα καθήκοντά τους. Εντούτοις η λειτουργία

---

28. Σημαντική πάντως είναι η προσπάθεια που γίνεται για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας. Σύμφωνα με στοιχεία του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας σε ελέγχους που διενεργήθηκαν σε 5.198 επιχειρήσεις στα πλαίσια του ειδικού επιχειρησιακού σχεδίου «Αρτεμις» το χρονικό διάστημα 15 Σεπτεμβρίου – 30 Νοεμβρίου 2013 από τους 27.425 εργαζόμενους που απασχολούνταν συνολικά στις επιχειρήσεις που ελέγχθηκαν οι 3.112 είναι αλλοδαποί (ποσοστό 11,35%). Από αυτούς οι 193 εργάζονταν παράνομα. Το ποσοστό των αδήλωτων αλλοδαπών εργαζομένων σε σχέση με το σύνολο των αλλοδαπών εργαζομένων είναι 6,20%. Βλέπε [www.ethnos.gr/article.asp?catid=22770&subid=2&puuid=63938457](http://www.ethnos.gr/article.asp?catid=22770&subid=2&puuid=63938457) Σχετική υποχώρηση της αδήλωτης εργασίας 23/12/2013.

29. Σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Εργασίας κατά το Α' εντεκάμηνο του 2013 διενεργήθηκαν από μικτά κλιμάκια αποτελούμενα από υπαλλήλους της Ειδικής Υπηρεσίας Ελέγχου Ασφάλισης ΕΥΠΕΑ του Ι.Κ.Α. και όπου απαιτούνταν σε συνεργασία με το Σ.Ε.Π.Ε. έλεγχοι σε 19.916 επιχειρήσεις κλάδων οικονομικής δραστηριότητας που με βάση τις ενδείξεις παρουσιάζουν υψηλά ποσοστά ανασφάλιστης εργασίας. Σε σύνολο 67.626 εργαζομένων σε επιχειρήσεις που έγιναν έλεγχοι ο αριθμός των ανασφάλιστων εργαζομένων ήταν 22.161, εκ των οποίων οι 8.330 ήταν αλλοδαποί, που αντιπροσωπεύουν το 42,28% σε σχέση με το συνολικό αριθμό των αλλοδαπών εργαζομένων, ο οποίος ανέρχεται στους 19.701 για τις επιχειρήσεις που πραγματοποιήθηκαν οι έλεγχοι. Βλέπε [www.ethnos.gr/article.asp?catid=22770&subid=2&puuid=63938457](http://www.ethnos.gr/article.asp?catid=22770&subid=2&puuid=63938457) Σχετική υποχώρηση της αδήλωτης εργασίας 23/12/2013.

τους δεν θεράπευσε το φαινόμενο παραλαβής αδειών διαμονής με παρελθούσα ημερομηνία λήξης, αφού και το 2012 υπήρξαν «ληγμένες» άδειες που δόθηκαν στους μετανάστες.<sup>30</sup>

Από την άλλη μεριά η σπουδή της Πολιτείας με το έγγραφο του υπουργείου εσωτερικών (αρ. πρωτ. 965/15.11.2012, γραφείο Υπουργού Αναπληρωτή) να παραγγείλει προς τις αποκεντρωμένες διοικήσεις και τους Δήμους να αναστείλουν τη διαδικασία απονομής ιθαγένειας ενόψει της προσεχούς δημοσίευσης απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας που αφορά στον έλεγχο της συνταγματικότητας των άρθρων 1Α και 24 του Ν. 3838/2010 δημιούργησε προβληματισμό για την ορθή εφαρμογή των νόμων και πιθανή διακριτική μεταχείριση. Δεν είναι άλλωστε τυχαίο το γεγονός ότι το έγγραφο αυτό προκάλεσε και την αντίδραση του Συνηγόρου του Πολίτη.<sup>31</sup>

Στο ειδικότερο ζήτημα της ιδιότητας του «επί μακρόν διαμένοντος» υπήρξε ζήτημα συμφωνίας του Ν. 3386/2005 με την Οδηγία 2003/109/ΕΚ, όσον αφορά το χρονικό σημείο έναρξης της πενταετούς νόμιμης διαμονής, αφού η Οδηγία όριζε την ημερομηνία δημοσίευσής της δηλ. 23-1-2004, αλλά, σύμφωνα με το άρθρο 98 του νόμου, η ισχύς του αρχίζει από 1-1-2006. Συμπερασματικά, με το νόμο οι αλλοδαποί στερούσαν των δικαιωμάτων για τρία χρόνια, ενώ αυτοί που θα επεδίωκαν την απόκτηση νόμιμης παραμονής, κατά το ελληνικό δίκαιο, δεν θα είχαν τις εγγυήσεις του κοινοτικού νομικού καθεστώτος, εφόσον θα υπάγονταν σε καθεστώς ελληνικού εσωτερικού δικαίου, χωρίς το δικαίωμα διαμονής σε άλλα κράτη-μέλη (Μητρόπουλος, 2008: 170).

30. Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης, Ελλάδα, Ετήσια Έκθεση Πολιτικής 2012, σελ. 21.

31. Η ανεξάρτητη αρχή επισημαίνει ότι οι Δήμοι και οι αποκεντρωμένες διοικήσεις οφείλουν να εφαρμόσουν τον ισχύοντα νόμο περί ιθαγένειας μέχρι αυτός να τροποποιηθεί ή να αντικατασταθεί από άλλη ρύθμιση. Κάθε απόκλιση θα ήταν παράνομη ή και αξιόποινη, ενώ τυχόν εγκύκλιος δεν απαλλάσσει από την ευθύνη. Ο Συνήγορος καλεί το υπουργείο να λάβει όλα τα απαιτούμενα μέτρα ώστε, αφού πρώτα δημοσιευθεί η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, να προσαρμόσει –εάν χρειαστεί– τη διαδικασία απονομής ιθαγένειας στις συνταγματικές επιταγές και παράλληλα να ρυθμίσει τη μεταβατική κατάσταση. Η ρύθμιση αυτή πρέπει να σεβεται τα δικαιώματα όσων έχουν ήδη υπαχθεί στις διατάξεις και να μεριμνά για την προστασία των ανήλικων παιδιών αλλοδαπών που δεν έχουν γνωρίσει άλλη χώρα εκτός της Ελλάδας (Δελτίο τύπου Συνηγόρου του Πολίτη. [www.sinigoros.gr](http://www.sinigoros.gr)).

Επιπρόσθετα η απέλαση και η εγγραφή στον Εθνικό Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών αποτελούν μέτρα που η Ελληνική Πολιτεία λαμβάνει σε βάρος αλλοδαπών υπηκόων εφόσον κρίνει ότι συντρέχουν λόγοι δημόσιας τάξης και ασφάλειας. Ωστόσο, καθώς τα εν λόγω μέτρα είναι ιδιαίτερα δυσμενή, η αιτιολόγησή τους πρέπει να είναι επαρκής και ειδική. Η ανύπαρκτη ή ελλιπής αιτιολόγηση που παρατηρείται σε αρκετές περιπτώσεις λήψης των προαναφερόμενων μέτρων, ενδεχομένως υποδηλώνει την κατάχρηση της έννοιας της δημόσιας τάξης και ασφάλειας από τις αρμόδιες υπηρεσίες.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με την ελληνική αστυνομία το 2012 πραγματοποιήθηκαν 11.586 επιστροφές ως μέρος αναγκαστικών μέτρων και 10.531 εθελούσιες επιστροφές. Στην περίπτωση των εθελουσίων επιστροφών συνέβαλαν τόσο ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης- Γραφείο Ελλάδας, όσο και η έμφαση στην ενημέρωση αλλοδαπών για τα προγράμματα εθελουσίων επιστροφών.<sup>32</sup>

#### **4. Η δημιουργία των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών ως καλή πρακτική**

Πολύ σημαντικός θεσμός για την ένταξη των μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες είναι η δημιουργία των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) με το άρθρο 78 του Ν. 3852/2010. Πρόκειται για ένα συμβουλευτικό όργανο που λειτουργεί σε κάθε δήμο, συγκροτείται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου και έχει ως κύριο έργο την καταγραφή και τη διερεύνηση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες που κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια του δήμου και με στόχο την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου η αναγκαιότητα του θεσμού επιβάλλεται για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία.<sup>33</sup>

---

32. Βλέπε Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης, ό.π. σελ. 8-9.

33. Βλέπε αναλυτικά Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης*, Απρίλιος 2010. Επίσης σε Μαυρίκα Ν. (2010), Εισαγωγική Παρουσίαση, σε Χ. Χρυσανθάκης (επιμ.) *Καλλικράτης, Ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση & την αποκεντρωμένη διοίκηση*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 33.

Τα ΣΕΜ<sup>34</sup> προέκυψαν μέσα από αναγκαιότητες. Πρώτα από όλα υπήρξε αίτημα ενεργών πολιτών και δημάρχων των τοπικών κοινωνιών το να αντιμετωπιστούν, σε τοπικό επίπεδο, θεσμικά ζητήματα που απασχολούν τους μετανάστες. Προς επίρρωση αυτού υπήρξαν καινοτόμες πρωτοβουλίες και ουσιαστικές προσπάθειες συγκεκριμένων δημάρχων και δημοτικών συμβουλίων για την ένταξη μεταναστών ακόμη και πριν την θέσπιση του Ν. 3852/2010. Χαρακτηριστικά αναφέρουμε τον Δήμο Κορυδαλλού και τον Δήμο Συκεών. Ένας άλλος λόγος ήταν η αναγκαιότητα εναρμόνισης της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής με Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και καλές πρακτικές που ακολουθούνται από εταίρους μας ως προς την ένταξη των μεταναστευτικών ομάδων. Τέλος δεν πρέπει να παραγνωριστεί η διεκδίκηση εκ μέρους των μεταναστών, ιδίως εκείνων που ζούσαν πολλά χρόνια στην Ελλάδα, ενός πιο ενεργού ρόλου και αναζήτησης έκφρασης πολιτικού λόγου σε θεσμικά όργανα της Ελληνικής Πολιτείας.

Έργο των ΣΕΜ είναι η καταγραφή και διερεύνηση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μόνιμα διαμένοντες στο δήμο μετανάστες ως προς την ένταξή τους στην τοπική κοινωνία, την επαφή τους με τη δημοτική αρχή ή/και τις δημόσιες αρχές. Επίσης η υποβολή εισηγήσεων προς το δημοτικό συμβούλιο για την ανάπτυξη τοπικών δράσεων προώθησης της ομαλής κοινωνικής τους ένταξης, για την οργάνωση συμβουλευτικών υπηρεσιών από τις δημοτικές υπηρεσίες με σκοπό την επίλυση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν σε τοπικό επίπεδο, για τη διοργάνωση σε συνεργασία με τον οικείο δήμο εκδηλώσεων ευαισθητοποίησης και ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής του τοπικού πληθυσμού. Επιδιώκεται επίσης η συνεργασία με Υπουργ-

---

34. Τα ΣΕΜ αποτελούνται από 5 έως 11 μέλη, τα οποία ορίζονται από το οικείο δημοτικό συμβούλιο για πέντε χρόνια. Ως μέλη ορίζονται δημοτικοί σύμβουλοι, εκπρόσωποι φορέων μεταναστών, εφόσον η έδρα αυτών ή παραρτήματος βρίσκεται εντός των διοικητικών ορίων του οικείου δήμου, ή εκπρόσωποι που επιλέγονται από την κοινότητα των μεταναστών που κατοικούν μόνιμα στον οικείο δήμο, σύμφωνα με τους όρους που προβλέπει σχετικός κανονισμός, που εκδίδει με απόφασή του το οικείο δημοτικό συμβούλιο, καθώς και εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων οι οποίοι αναπτύσσουν εντός της διοικητικής περιφέρειας του οικείου δήμου δράση σχετική με τα προβλήματα των μεταναστών. Στα ΣΕΜ ορίζονται, υποχρεωτικά ως μέλη, αλλοδαποί δημοτικοί σύμβουλοι που έχουν τυχόν εκλεγεί. Η συμμετοχή στα ανωτέρω συμβούλια είναι τιμητική και άμισθη.

γεία και άλλους φορείς για θέματα, όπως η εκπαίδευση, η ομαλή ενσωμάτωση και η πολιτογράφηση των μεταναστών.

Από τα οριζόμενα στον νόμο διαφαίνεται ο καταλυτικός ρόλος του οικείου δημοτικού συμβουλίου, αφενός, στη δημιουργία ΣΕΜ, αφού μάλλον επαφίεται στη διακριτική του ευχέρεια η συγρότησή του και, αφετέρου, στη σύσταση κανονισμού λειτουργίας του, πράγμα που σημαίνει ότι μπορούν να υπάρξουν αρκετές αποκλίσεις και αντιφάσεις. Αξίζει πάντως να σημειωθεί ότι υπήρξε ένα σχέδιο κανονισμού<sup>35</sup> που εκπονήθηκε και στάλθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης στους περισσότερους δήμους ως πλαίσιο λειτουργίας, το οποίο θα λειτουργούσε μάλλον ως «οδηγός», το οποίο άλλοι δήμοι όπως π.χ ο δήμος Πάτρας ακολούθησαν, άλλοι όπως ο δήμος Αθήνας δήλωσαν ότι δεν το έλαβαν ή δεν ενημερώθηκαν για την ύπαρξή του.<sup>36</sup> Ο οικείος κανονισμός θα προσδιορίζει και τον τρόπο εκλογής των εκπροσώπων. Αναμφισβήτητα προκύπτει ότι το νομικό πλαίσιο εμφανίζεται πολύ ασαφές, αφού στην ουσία πρόκειται για κατευθυντήριες γραμμές. Επίσης στο νόμο δεν υπάρχει καμιά διαβάθμιση σχετικά με τον αριθμό των μελών του συμβουλίου ανάλογα με τον πληθυσμό του δήμου.

Από το σχέδιο κανονισμού που εκπονήθηκε μπορούμε να επισημάνουμε τα εξής: Πρώτον, η σύγκληση του ΣΕΜ γίνεται μια φορά κάθε δύο μήνες υποχρεωτικά ακόμη και αν δεν υπάρχουν θέματα προς συζήτηση, επίσης όποτε το ζητήσει το 1/3 τουλάχιστον του συνολικού αριθμού των μελών του συμβουλίου και τέλος όποτε ανακύπτουν θέματα με κατεπείγοντα χαρακτήρα, τα οποία επιβάλλουν την άμεση σύγκλησή του. Δεύτερον, όσον αφορά τις συνεδριάσεις αυτές είναι δημόσιες και τηρούνται πρακτικά που υπογράφονται από όλα τα μέλη που συμμετέχουν στη συνεδρίαση. Το ΣΕΜ συνεδριάζει νόμιμα εφόσον έχει απαρτία δηλαδή τα παρόντα είναι περισσότερα από τα απόντα μέλη. Τέλος οι αποφάσεις λαμβάνονται με φανερή ψηφοφορία.

Με τη δημιουργία των ΣΕΜ αναδεικνύεται η βούληση της Ελληνικής Πολιτείας να αναπτύξει ένα δημοκρατικό θεσμό ακολουθώντας

---

35. Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, (2010), *Σχέδιο Κανονισμού Λειτουργίας Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών*, <http://www.eetaa.gr>

36. Τα στοιχεία αυτά μας δόθηκαν από εκπροσώπους στα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών και συγκεκριμένα στην Αθήνα από την πρόεδρο του ΣΕΜ κ. Μ. Κουβέλη, στην Πάτρα από μέλος του ΣΕΜ και δημοτική σύμβουλο.

έτσι τις κατευθυντήριες γραμμές του θεσμικού πλαισίου της Ε.Ε. που αφορά τη νόμιμη μετανάστευση και τη σταδιακή ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στις χώρες υποδοχής. Έτσι για πρώτη φορά δίνεται η δυνατότητα στους μετανάστες να συμμετέχουν ενεργά σε ένα θεσμικό όργανο το οποίο προβλέπεται ρητά στο νόμο και ασφαλώς συμβάλλει στην ορατότητα της πληθυσμιακής τους ομάδας σε επίπεδο οργάνωσης της τοπικής κοινωνίας και στην ενίσχυση της ένταξής τους. Το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών (άρθρο 78) συμπεριλαμβάνεται στους θεσμούς διαβούλευσης μαζί με τη Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης (άρθρο 76) και τον Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης (άρθρο 77). Αυτό δείχνει την πρόθεση του νομοθέτη να φέρει πιο κοντά τους πολίτες με τη διοίκηση σε τοπικό επίπεδο υιοθετώντας τη λογική της Λευκής Βίβλου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του 2001 ώστε οι αποφάσεις να λαμβάνονται πιο κοντά στον πολίτη (ever closer to the citizen) στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (multilevel governance). Επίσης με αυτόν τον τρόπο μπορεί να αναπτυχθεί οριζόντια συνεργασία με σκοπό την αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση του πολίτη.

Τα οφέλη από τη δημιουργία των ΣΕΜ μπορεί να καταγραφούν τόσο για τους μετανάστες όσο και για τον τοπικό πληθυσμό. Για την πρώτη κατηγορία τα ΣΕΜ προάγουν τη συμμετοχή των μόνιμων και νόμιμων μεταναστών στα κοινά, τη συλλογική έκφρασή τους και την εμπλοκή τους σε διαδικασίες συλλογικής δράσης και αντιπροσώπευσης. Σημαντικό είναι το γεγονός ότι ο Ν. 3838/2010 προβλέπει τη συμμετοχή των αλλοδαπών στις εκλογές της τοπικής αυτοδιοίκησης α' βαθμού, κατ' αναλογία με τα ισχύοντα για τους πολίτες της Ε.Ε., και αποβλέπει στην εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με τη Σύμβαση για τη συμμετοχή των αλλοδαπών στη δημόσια ζωή σε τοπικό επίπεδο του Συμβουλίου της Ευρώπης (1992) και του Προγράμματος της Στοκχόλμης. Η έλλειψη γλωσσικών δεξιοτήτων και η απομόνωση των μεταναστών σε μειονεκτούσες γειτονίες θεωρούνται τα κύρια εμπόδια για την ένταξη. Για τη δεύτερη κατηγορία, δηλαδή για τους κατοίκους των τοπικών κοινοτήτων, ο θεσμός συμβάλλει στην αναγνώριση των μεταναστών σε τοπικό επίπεδο ως συμπολιτών και όχι ως «αλλοδαπών», άρα όχι ως «άλλων», αποτρέποντας έτσι φαινόμενα ρατσισμού και ξενοφοβίας, βοηθάει στη συνειδητοποίηση των προβλημάτων των μεταναστών στην προσπάθεια ένταξής τους στην τοπική κοινωνία,

καθώς και στην πολιτιστική αναγνώριση και αποδοχή διαφορετικών ομάδων πολιτών που συνυπάρχουν ως κάτοικοι στα όρια του δήμου. Αποτέλεσμα αυτού είναι η αποτροπή συναισθημάτων ανασφάλειας και διακρίσεων και η ομαλή συνύπαρξη Ελλήνων και μεταναστών.

Τα κυριότερα προβλήματα για την επιτυχή λειτουργία του θεσμού εντοπίζονται στο γεγονός ότι σε πολλούς δήμους δεν υπάρχουν τοπικά οργανωμένοι φορείς μεταναστών, ούτε και οργανωμένη επαφή των μεταναστών, με αποτέλεσμα να μην υφίσταται συνολική αντίληψη των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι ομοεθνείς τους. Επιπρόσθετα σε πολλές περιπτώσεις ο τόπος διαμονής των μεταναστών είναι διαφορετικός από τον τόπο εργασίας τους ή η μόνιμη κατοικία τους έχει διαφοροποιηθεί λόγω ακριβού ενοικίου. Η έλλειψη θεσμικών οργάνων που να εκπροσωπούν τους μετανάστες και η μειωμένη συμμετοχή μεταναστών υψηλού επαγγελματικού επιπέδου λόγω φόρτου εργασίας είναι επιπλέον παράγοντες που δεν μπορεί να αγνοηθούν. Απαραίτητη, όμως, προϋπόθεση για την ουσιαστική συμμετοχή των μεταναστών είναι η πληροφόρησή τους για τον ρόλο των ΣΕΜ.

Από την άλλη μεριά μπορεί να υποστηριχθεί ότι η επιτυχία ή αποτυχία ενός θεσμού κρίνεται στην πράξη. Καθοριστικός παράγοντας για τη σύσταση ενός ΣΕΜ είναι η ύπαρξη πολιτικής βούλησης των δημοτικών αρχών. Μέχρι σήμερα 219 από τους 325 δήμους της χώρας έχουν ήδη συστήσει ή πρόκειται σύντομα να συστήσουν ΣΕΜ, τυπικά τουλάχιστον, ενώ κατ' ουσία λειτουργεί ένας μικρός αριθμός σε όλη την επικράτεια.<sup>37</sup> Αναμφισβήτητο το νομικό πλαίσιο παρέχει μεγάλη διακριτική ευχέρεια στο οικείο δημοτικό συμβούλιο, αφενός, για τη συγκρότηση και, αφετέρου, για τη λειτουργία του ΣΕΜ, αφού αυτό εκδίδει τον κανονισμό λειτουργίας, άρα ουσιαστικά καθορίζει τα σχετικά ζητήματα λειτουργίας. Αναφέρεται μάλιστα στο νόμο ότι συγκροτείται ΣΕΜ σε κάθε δήμο, αλλά αυτό στην πράξη εξαρτάται από την πληθυσμιακή παρουσία των μεταναστών σε κάθε δήμο και την ουσιαστική βούλησή τους για πολιτική συμμετοχή.<sup>38</sup> Επίσης, για τους

---

37. Τα στοιχεία αυτά προέρχονται από συνδυασμό δεδομένων και πληροφοριών που βασίζονται αφενός σε πρωτογενή διαδίκτυα έρευνα του ΕΚΚΕ όπου από τους 325 δήμους απάντησαν μόνο 23, αφετέρου από την επίσημη ιστοσελίδα των οικείων δήμων.

38. Είναι χαρακτηριστικό το παράδειγμα στο Δήμο Νάξου και Μικρών Κυκλάδων όπου για τη συγκρότηση του ΣΕΜ με δημόσια ανακοίνωση που δημοσιεύθηκε στον



εκπρόσωπους φορέων μεταναστών θα πρέπει η έδρα τους ή παράρτημά της να βρίσκεται εντός των διοικητικών ορίων του οικείου δήμου.<sup>39</sup> Ένα ακόμη κρίσιμο σημείο για την επίτευξη του θεσμού είναι η συλλογική βούληση των τοπικών κοινωνιών για συμμετοχική πολιτική και κοινωνική δράση με σκοπό την από κοινού διαμόρφωση του τοπικού βίου.

Ουσιαστική ένταξη των μεταναστών μπορεί να υπάρξει μόνο σε τοπικό επίπεδο. Για το λόγο αυτό και με βάση την αρχή της επικουρικότητας μεταβιβάζονται αρμοδιότητες στις τοπικές κοινωνίες, ώστε να μπορέσουν να παίξουν έναν καταλυτικό ρόλο στην ομαλή ένταξη των μεταναστών. Η λογική είναι ότι κάθε περιφέρεια και κάθε δήμος αντιμετωπίζει διαφορετικά προβλήματα και συνεπώς τα προβλήματα αυτά πρέπει να λυθούν σε τοπικό επίπεδο. Η αναβάθμιση της Επιτροπής των Περιφερειών με τη Συνθήκη της Λισαβόνας προβάλλει τη σημασία των περιφερειακών και τοπικών οργάνων σε ζητήματα όπως αυτό της μετανάστευσης. Η ευρωπαϊκή εμπειρία δείχνει ότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, ήδη από τη δεκαετία του '90, προσλαμβάνουν για τις ανάγκες των δήμων ένα σταθερά αυξανόμενο αριθμό μεταναστών στο πλαίσιο των πολιτικών ενσωμάτωσης. Πρωτοπόροι υπήρξαν δήμοι στη Δανία, Φιλανδία και Ολλανδία, ενώ σταδιακά τους ακολούθησε μεγάλος αριθμός δήμων στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε.<sup>40</sup> Για παράδειγμα, σε τοπικό επίπεδο σε ζητήματα ενσωμάτωσης μειονοτήτων η ολλανδική πόλη Breda, η Κοπεγχάγη, η Βιέννη έχουν πιο προωθημένη προσέγγιση στο θέμα των μεταναστών από τις αντίστοιχες κεντρικές κυβερνήσεις της Ολλανδίας, της Δανίας και της

---

τοπικό τύπο, μεταδόθηκε ραδιοφωνικά και τοιχοκολλήθηκε στα ΚΕΠ και στο γραφείο εξυπηρέτησης αλλοδαπών σε τρεις γλώσσες, κλήθηκαν οι μετανάστες να καταθέσουν υποψηφιότητα και να διενεργηθούν εκλογές στις 8 Μαΐου 2011 αλλά δεν υπήρξε συμμετοχή ούτε για υποψηφιότητες ούτε για τις εκλογές.

39. Στο Δήμο Καλλιθέας η τυπική συγκρότηση του Συμβουλίου προσκρούει στο γεγονός ότι μέχρι τώρα δεν έχουν συσταθεί και αναγνωριστεί από το Πρωτοδικείο οργανώσεις μεταναστών με έδρα στο Δήμο Καλλιθέας. Ο Δήμος διατηρεί πάντως σταθερή επικοινωνία με εκπροσώπους μεταναστών, οι οποίοι έχουν αναλάβει σχετική πρωτοβουλία.

40. Κονδύλη Δ. κ.ά (2001), *Εκπόνηση έρευνας για καλές πρακτικές που εφαρμόζονται στην Ελλάδα και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες που αφορούν μετανάστριες στον τομέα της απασχόλησης*, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Προγράμματος PROGRESS, ιδίως κεφ. 3 που αναφέρεται στην ευρωπαϊκή εμπειρία στον τομέα της απασχόλησης μεταναστριών σελ.41-86 [www.ekke.gr](http://www.ekke.gr)

Αυστρίας.<sup>41</sup> Απορρέει λοιπόν αναμφισβήτητα ότι στις περισσότερες περιπτώσεις οι τοπικές κυβερνήσεις είναι εκείνες που σηκώνουν το βάρος της κοινωνικής πολιτικής.

Η ελληνική εμπειρία δείχνει ότι υπάρχουν περιπτώσεις καλών πρακτικών σε κάποιους δήμους. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του Δήμου Κορυδαλλού που αριθμεί 3.000 μετανάστες. Εκεί υπήρξε στενή συνεργασία των τοπικών αρχών με ΜΚΟ και μεταναστευτικές ομάδες για την καταγραφή του πληθυσμού.<sup>42</sup> Αυτό συνέπεσε με μια ριζική αναδιάρθρωση του Γραφείου Αλλοδαπών και μια εντατική επικοινωνία των δημοτικών αρχών με τους μετανάστες. Καθιερώθηκε επίσης ένας νέος θεσμός το «φεστιβάλ εθνικών κοινοτήτων» ως ευκαιρία να βγουν προς τα έξω οι μετανάστες και να παρουσιάσουν στοιχεία από την κουλτούρα τους. Πριν από 4,5 χρόνια συγκλήθηκε ένα είδος γενικής συνέλευσης μεταναστών βάσει ηλεκτρονικού μητρώου όπου έγινε ανοιχτή συζήτηση σε σχέση με τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες στην περιοχή. Οι διατάξεις του Ν. 3852/2010 σχετικά με τα ΣΕΜ και η πρακτική του δήμου πριν την νομοθετική πρόβλεψη οδηγούν στο συμπέρασμα ότι ο δήμος υπήρξε πρωτοπόρος.

Προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης των δημοτικών αρχών και των τοπικών κοινωνιών κινείται και η «Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών» που εγκρίθηκε από την Επιτροπή στις 20/07/2011. Η ατζέντα δίνει έμφαση στην πλήρη συμμετοχή των μεταναστών σε όλες τις πτυχές της συλλογικής ζωής και υπογραμμίζει τον βασικό ρόλο των τοπικών αρχών. Όπως επισημαίνει η Επίτροπος Εσωτερικών Υποθέσεων C. Malmström «η επιτυχής

---

41. CLIP Network, 2008, *Equality and diversity in jobs and services: cities policies for migrants in Europe*. European Foundation for the improvement of living and working conditions, [www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfilies](http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfilies)

42. Ο Σ. Θωμάκος συνεργάτης του Δημάρχου σε θέματα μεταναστευτικής πολιτικής αναφέρει «ξεκινήσαμε με τη βοήθεια ανθρώπων που έχουν την τεχνογνωσία και είναι δραστήριοι στον ευρύτερο μεταναστευτικό χώρο, κυρίως άτομα και συλλογικότητες που κινούνται στο χώρο των μη κυβερνητικών οργανώσεων και των μεταναστευτικών ομάδων. Καταφέραμε αρχικά να καταγράψουμε τον πληθυσμό, που ήταν ένα πάρα πολύ σημαντικό βήμα για εμάς, για να μπορούμε να έχουμε την εικόνα των ανθρώπων, δηλαδή ποιοι ακριβώς είναι στο δήμο μας». Στον Δήμο Κορυδαλλού εγγράφηκε στους δημοτικούς καταλόγους το 50% των μεταναστών και ψήφισε το 95% αυτών. Βλ. «Νέοι θεσμοί σε δύσκολους καιρούς. Η καλή πρακτική του Δήμου Κορυδαλλού» <http://69.72.202.134/~reacgr/sem/resources/others>

ένταξη προϋποθέτει ότι οι μετανάστες έχουν τη δυνατότητα να συμμετέχουν πλήρως στις νέες κοινότητές τους. Η εκμάθηση της γλώσσας της χώρας υποδοχής, η πρόσβαση στην απασχόληση και την εκπαίδευση και η κοινωνικο-οικονομική αυτάρκεια αποτελούν θεμελιώδη στοιχεία για την επιτυχή ένταξη». Στο πλαίσιο αυτό λειτουργεί στην χώρα μας το εκπαιδευτικό πρόγραμμα «Οδυσσέας» του Υπουργείου Παιδείας,<sup>43</sup> οι δυνατότητες του οποίου πρέπει να αξιοποιηθούν πλήρως. Στην εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας μπορεί να συμβάλουν σε τοπικό επίπεδο και σε εθελοντική βάση συνταξιούχοι φιλόλογοι μέλη των ΚΑΠΗ του οικείου δήμου.

Η αποτελεσματική ένταξη πρέπει να διασφαλίζει ότι οι μετανάστες απολαμβάνουν τα ίδια δικαιώματα και έχουν τις ίδιες υποχρεώσεις όπως οι ευρωπαίοι πολίτες. Οι μετανάστες στην Ε.Ε. δεν είναι μόνον φορείς πολιτιστικής ποικιλομορφίας, αλλά μπορούν επίσης να συμβάλουν ουσιαστικά στην οικονομική ανάπτυξη και τη σταθερότητα.

## 5. Αντί συμπεράσματος

Το θεσμικό πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής ήταν μέχρι πρόσφατα ζήτημα αποκλειστικά εθνικής αρμοδιότητας. Τα τελευταία χρόνια ολοένα και περισσότερα θέματα μετανάστευσης έχουν αποτελέσει αντικείμενο της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης που με σειρά κανονισμών και οδηγιών επιχειρεί την εναρμόνιση των σχετικών ευρωπαϊκών εθνικών πολιτικών. Ωστόσο μέχρι να επέλθει η ουσιαστική εναρμόνιση, το εθνικό ρυθμιστικό μας πλαίσιο παρουσιάζει αρκετά προβλήματα και καθυστερήσεις σε σχέση με τα αντίστοιχα των περισσότερων κρατών της Ε.Ε. Οι ανεπάρκειες του πλαισίου, οι διارκεείς αλλαγές, οι υπέρμετρες καθυστερήσεις των ενεργειών της διοίκησης και τα προβλήματα εφαρμογής του, έχουν αποτελέσει μόνιμη εστία τριβών μεταξύ των μεταναστών και της διοίκησης και πολλές φορές είναι και το αντικείμενο αναφορών που απευθύνονται στο Συνήγορο του Πολίτη.

---

43. Το έργο αυτό εντάσσεται στο επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση» του ΥΠ.Ε.Π.Θ. και συγχρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση και το Ελληνικό Δημόσιο.

Η διαδικασία ένταξης απαιτεί στενή συνεργασία μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων, οι οποίες παραμένουν αρμόδιες για τον καθορισμό των οικείων πολιτικών ένταξης, καθώς και των τοπικών αρχών και μη κυβερνητικών φορέων, οι οποίοι εφαρμόζουν επιτόπου τα μέτρα ένταξης. Η κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την μετανάστευση και η σύσταση της Γενικής Διεύθυνσης Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης κρίνονται ως ουσιαστικά βήματα για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Η Ευρωπαϊκή Ένωση στηρίζει παρόμοια μέτρα με τους δικούς της μηχανισμούς και η μελλοντική χρηματοδότηση της Ε.Ε. θα πρέπει να εστιαστεί περισσότερο στην προώθηση της ένταξης σε τοπικό επίπεδο.

Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών αποτελούν αναμφισβήτητα ένα θετικό βήμα στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης αρκεί να υποστηριχθούν στη λειτουργία τους, αφενός, από τις αρμόδιες δημοτικές αρχές και τις τοπικές κοινωνίες, αφετέρου, από τους μετανάστες με την ενεργό συμμετοχή τους. Συγχρόνως τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών είναι μια σημαντική εξέλιξη στη διαδικασία ένταξης του μεταναστευτικού πληθυσμού και την κοινωνική συνοχή και μια ευκαιρία για ουσιαστική συμμετοχή των μεταναστών σε ζητήματα που τους αφορούν σε επίπεδο των τοπικών κοινωνιών. Σε κάθε δημοκρατική πολιτεία η ιδιότητα του πολίτη πρέπει να είναι κυρίαρχη. Η εθνοτική καταγωγή θα προκαλεί πάντα διακρίσεις, ρατσισμό και ξενοφοβία.

## 6. Βιβλιογραφία

- Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης*, Απρίλιος 2010.
- Αμίτσης Γ., και Λαζαρίδης Γ. (επιμ.) (2001), *Νομικές και κοινωνικοπολιτικές διατάξεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα*, Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήση.
- Βαΐου Ν., Στρατηγάκη Μ. (επιμ.) (2008), *Το φύλο της μετανάστευσης*, Αθήνα, Μεταίχμιο.
- Βαρβιτσιώτης Ι. (2006), *Η μεταναστευτική πολιτική της Ευρώπης*, Κοινοβουλευτική Ομάδα του ΕΛΚ-ΕΔ στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

- Βαρουξή Χ., Σαρρής Ν. (2012), «Μετανάστευση και ένταξη: προκλήσεις και διακρίσεις», στο Αφουξενίδης Α., Σαρρής Ν., Τσακπρίδη Ο. (επιμ.), *Ένταξη των μεταναστών: αντιλήψεις, πολιτικές, πρακτικές*, Αθήνα, ΕΚΚΕ, E-book, [http://www2.ekke.gr/open\\_books/EntaxiMetanaston.pdf](http://www2.ekke.gr/open_books/EntaxiMetanaston.pdf)
- Βγενόπουλος Κ. (επιμ.) (2001), *Πρόσφυγες και μετανάστες στην ελληνική αγορά εργασίας*, Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήση.
- Βρέλλης Σ.Β. (2003), *Δίκαιο αλλοδαπών. Τα αλλοδαπά φυσικά πρόσωπα*, Αθήνα, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη.
- Διβάνη Λ. (2000), *Μειονότητες στην Ελλάδα*, Αθήνα, εκδόσεις Καστανιώτη.
- Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) (2010), «*Ετήσια Έκθεση ΕΕΔΑ 2009*», Ιούλιος 2010, [www.nchr.gr](http://www.nchr.gr)
- European Migration Network (EMN) (2013), *Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης*, Ελλάδα, Ετήσια Έκθεση Πολιτικής 2012, <http://emn.ypes.gr/news/2013/>
- European Migration Network, *Overview of Key EU Migratory Statistics*, <http://emn.intrasoft-intl.com/html/news/recentEuDev.html>
- European Commission (2011), *Qualitative Eurobarometer, Migrant Integration - Aggregate Report*, spring 2011.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011), *Ετήσια Έκθεση για τη Μετανάστευση και το Άσυλο*. Βρυξέλλες: COM (2011) 291 τελικό.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Τύπου και Επικοινωνίας (2006), *Πώς λειτουργεί η Ευρωπαϊκή Ένωση*, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο.
- Ι.ΜΕ.ΠΟ. (2006), *Πολιτικές ένταξης των μεταναστών: Η ευρωπαϊκή εμπειρία*.
- Ιωάννου Ν. (2003), «Ελληνική μεταναστευτική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στο Συμβούλιο της Ευρώπης», στο Κασιμάτη Κ. (επιμ.), *Πολιτικές μετανάστευσης και στρατηγικές ένταξης*, Αθήνα, εκδ. Gutenberg.
- Καραντινός Δ., Χριστοφιλοπούλου Σ. (2010), «Καταπολέμηση των διακρίσεων: Μια προκαταρκτική διερεύνηση», στο Ναούμη Μ., κ.α. (επιμ.), *Το Κοινωνικό πορτραίτο της Ελλάδας 2010*, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.
- Κασίμης Χ. (2007), «Οι διαστάσεις του μεταναστευτικού φαινομένου στην Ευρώπη και οι αντιφάσεις της μεταναστευτικής πολιτικής», στο Κοντιάδης Ξ. και Παπαθεοδώρου Θ. (επιμ.), *Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής*, Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήση.
- Kasimis C. and Papadopoulos A.G. (2005), «The multifunctional role of migrants in the Greek countryside: Implications for the rural economy and society», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 31, Number 1, January 2005, σελ. 99-129.

- Καψάλης Α. και Λινάρδος-Ρυλμόν Π. (επιμ.) (2005), *Μεταναστευτική πολιτική και δικαιώματα των μεταναστών*, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.
- Κονδύλη Δ. κ.ά. (2011), *Εκπόνηση έρευνας για καλές πρακτικές που εφαρμόζονται στην Ελλάδα και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες που αφορούν μετανάστες στον τομέα της απασχόλησης*, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.
- Κόντης Α., Πετράκου Η., Τάτσης Ν., Χλέπας Ν. (επιμ.) (2005), *Ευρωπαϊκή και ελληνική πολιτική ασύλου. Κέντρα υποδοχής προσφύγων και αιτούντες άσυλο με απορριφθείσα αίτηση στην Ελλάδα*, Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήση.
- Κοντιάδης Ξ. και Παπαθεοδώρου Θ. (επιμ.) (2007), *Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής*, Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήση.
- Κτιστάκης Γ. (επιμ.) (2001), *Μετανάστες, ρατσισμός, ξενοφοβία. Από τη θεωρία στην πράξη*, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδόσεις Α. Σάκκουλα.
- Μαρβάκης Α., Παροάνογλου Δ., και Παύλου Μ. (επιμ.) (2001), *Μετανάστες στην Ελλάδα*, Αθήνα, Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα.
- Μητρόπουλος Α. (2008), *Το τέλος του κοινωνικού κράτους;*, Αθήνα, Εκδοτικός οργανισμός Λιβάνη.
- Μπάγκαβος Χ., Παπαδοπούλου Δ. (2006), *Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία*, Αθήνα, εκδ. Gutenberg.
- Νικολακοπούλου-Στεφάνου Η. (2007), «Οι πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Ν. Μαραβέγιας, Μ. Τσιονιζέλης (επιμ.), *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα, εκδόσεις Θεμέλιο.
- Παπαγιάννης Δ., (2001), *Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης*, Αθήνα- Κομοτηνή, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα.
- Παπαθεοδώρου Θ. (2007), *Νομικό καθεστώς αλλοδαπών. Ελληνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία*, Αθήνα, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.
- Παπαθεοδώρου Θ. (2007), «Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής: Οι θεσμικές εκκρεμότητες», στο Κοντιάδης Ξ. και Παπαθεοδώρου Θ. (επιμ.), *Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής*, Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήση.
- Παπασιώπη-Πασιά Ζ. (2007), *Δίκαιο καταστάσεως αλλοδαπών*, Αθήνα, εκδόσεις Σάκκουλα.
- Παπασιώπη-Πασιά Ζ. (2007), *Βασικοί νόμοι δικαίου καταστάσεως αλλοδαπών*, Αθήνα, εκδόσεις Σάκκουλα.
- Παπασυλιανός Χ. (2010), «Σχόλιο στον Ν. 3838/2010 με τίτλο “Σύγχρονες διατάξεις για την ελληνική ιθαγένεια και την πολιτική συμμετχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις”» στην *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, Ιαν.-Φεβ. 2010, σελ.12-17, εκδόσεις Σάκκουλα.

- Περράκης Σ., Μάστακας Π. (2005), *Μετανάστευση. Νομοθετική πολιτική διεθνών οργανισμών (Ηνωμένα Έθνη-Ε.Ε.- Συμβούλιο της Ευρώπης κ.ά.)*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα.
- Πετράκου Η., Κόντης Α. (2007), *Αναλυτική μελέτη για τις επιπτώσεις του μεταναστευτικού φαινομένου στην κοινωνική ασφάλιση*, Αθήνα, ΙΜΕΠΟ.
- Πουλοπούλου-Εκμε Η. (2007), *Η μεταναστευτική πρόκληση*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση.
- Σαρρής Ν. (2012), «Το θεσμικό πλαίσιο της καταπολέμησης των διακρίσεων», στο συλλογικό τόμο Μπαλούρδος Δ., Χρυσάκης Μ. (επιμ.), *Καταπολέμηση των διακρίσεων: Τάσεις, προκλήσεις, πολιτικές*, Αθήνα, Παπαζήσης.
- Σαρρής Ν. (2009), «Οι αντιφατικές διαστάσεις της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση», στο συλλογικό τόμο Βαρουξή Χ., Σαρρής Ν., Φραγκίσκου Α. (επιμ.), *Όψεις μετανάστευσης και μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα σήμερα*, εκδόσεις ΕΚΚΕ, σελ. 61-84.
- Σαρρής Ν. (2008), «Θεσμικό πλαίσιο της μετανάστευσης σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο», Αθήνα, ΕΚΚΕ, Κείμενο Εργασίας 2008/18, σελ. 76.
- Σιταρόπουλος Ν. (2004), «Η εξέλιξη της αρχής της “δίκαιης μεταχείρισης” των αλλοδαπών εργαζομένων στο υπό εξέλιξη ευρωπαϊκό δίκαιο», στο Παύλου Μ. και Χριστόπουλος Δ. (επιμ.), *Η Ελλάδα της μετανάστευσης*, Αθήνα, εκδόσεις ΚΕΜΟ, Κριτική.
- Συνήγορος του Πολίτη (2011), «Ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών στην απασχόληση και τις εργασιακές σχέσεις», 2η Ειδική Έκθεση (Ιούνιος 2009 - Δεκέμβριος 2010), Αθήνα.
- Συνήγορος του Πολίτη (2010), *Ο Συνήγορος του Πολίτη φορέας προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης 2009* [http:// synigoros.gr](http://synigoros.gr)
- Τριανταφυλλίδου Α. (2009), *Η μετανάστευση στην Ενωμένη Ευρώπη*, Αθήνα, Κριτική.
- Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (2013), *Επιχειρησιακό Σχέδιο Δράσης για την Καταπολέμηση της Ανασφάλιστης και Αδήλωτης Εργασίας- Αρτεμις*.
- Χατζής Ν. (2007), *Αλλοδαποί*, Αθήνα, εκδόσεις Σάκκουλα.
- Χρυσανθάκης Χ. (2010), *Καλλικράτης, Ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση & την αποκεντρωμένη διοίκηση*, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη.