

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Στο πλαίσιο του ετήσιου προγράμματος 2011 του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υψηκών Τρίτων Χωρών και πιο συγκεκριμένα της δράσης 2.1./11, το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ), σε συνεργασία με τον Ειδικό Λογαριασμό Κονδυλίων Έρευνας (ΕΛΚΕ) του Χαροκόπειου Πανεπιστημίου και την CODEX, ανέλαβε το έτος 2013, την υλοποίηση της δράσης με τίτλο, «Χαρτογράφηση των υφιστάμενων δομών που παρέχουν υπηρεσίες ένταξης σε Υψηκούς Τρίτων Χωρών (Υ.Τ.Χ.) στην ελληνική επικράτεια, καθώς επίσης και καταγραφή των αναγκών για ανάλογες δομές» (Έργο 2.1.α/11), υπό την επιστημονική μου ευθύνη.

Αντικείμενο του έργου ήταν, αφενός μεν, ο εντοπισμός και η αποτύπωση των δομών που συνδέονται με τη διαδικασία άφιξης, εγκατάστασης και ενσωμάτωσης των Υψηκών Τρίτων Χωρών, (σύμφωνα με την τότε επίσημη ονομασία τους, και σήμερα Πολιτών Τρίτων Χωρών), στην ελληνική κοινωνία, αφετέρου δε, ο εντοπισμός και η καταγραφή των επιμέρους αναγκών του μεταναστευτικού πληθυσμού στις διαφοροποιημένες συνθήκες ένταξής του στον αστικό και αγροτικό χώρο. Κεντρικό ερώτημα των διερευνήσεων του έργου ήταν η εξέταση του τρόπου και των παραμέτρων που το πλήθος των εμπλεκόμενων δημοσίων υπηρεσιών και λοιπών φορέων εφαρμογής των μέτρων πολιτικής, η γεωγραφική κατανομή τους, η διαφορετική προσέγγιση του αντικειμένου αρμοδιότητάς τους καθώς και η αποκλειστική ή μη ενασχόλησή τους με το συγκεκριμένο αντικείμενο, επηρέαζαν την ένταξη των νόμιμων μεταναστών σε τοπικό επίπεδο.

Για την υλοποίηση της δράσης απαιτήθηκε μια ευρεία ολοκληρωμένη μεθοδολογική προσέγγιση. Τα αποτελέσματα τόσο της ποιοτικής όσο και της ποσοτικής έρευνας που διενεργήθηκαν στο πλαίσιο υλοποίησης της ως άνω δράσης παρουσιάζονται στον ανά χείρας τόμο με ευσύνοπτο και επιστημονικά σημαίνοντα τρόπο. Η Χαρά Στρατουδά-

κη κατόρθωσε να συγκεράσει τα επιστημονικά ζητούμενα των διερευνήσεων και να τα θέσει υπόψη της επιστημονικής κοινότητας.

Για το λόγο αυτόν, τόσο εγώ προσωπικά, όσο και τα λοιπά στελέχη της Ομάδας Έργου που συμμετείχαν στο έργο την ευχαριστούμε θερμά!

Ιωάννα Τσίγκανου

Διευθύντρια Ερευνών ΕΚΚΕ  
Επιστημονικά Υπεύθυνη του Έργου

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η μαζική μετανάστευση προς την Ελλάδα συμπληρώνει πλέον πάνω από 25 χρόνια από την πρώτη εκδήλωσή της, που πυροδοτήθηκε από την πτώση του κομμουνισμού και την κατάρρευση των σοσιαλιστικών καθεστώτων της Ανατολικής Ευρώπης και των Βαλκανίων. Η πρώτη δεκαετία χαρακτηρίστηκε από την απρογραμμάτιστη και χωρίς σχέδιο από τη μεριά του κράτους είσοδο μεταναστών, οι οποίοι χαρακτηρίζονταν ως «λαθρομετανάστες», με όλες τις συνέπειες του χαρακτηρισμού αυτού να βιώνονται τόσο από τους ίδιους τους μετανάστες όσο και από τον ντόπιο πληθυσμό, με ιδιαίτερη ένταση. Παράλληλα με το ρεύμα των μεταναστών, οι συγκρούσεις μεταξύ κρατών που προέκυψαν από την κατάρρευση της πρώην Σοβιετικής Ένωσης οδήγησαν στη χώρα μας μεγάλο αριθμό ομογενών. Τέλος, παράλληλα με τους μετανάστες από τη γειτονική Αλβανία, έφτασε στην Ελλάδα και σημαντικός αριθμός Βορειοπαιρωτών.

Στα τέλη της δεκαετίας του 1990 και στις αρχές της επόμενης δεκαετίας υλοποιήθηκαν προγράμματα νομιμοποίησης, τα οποία αντιμετώπισαν σημαντικά προβλήματα, και παρά τη νομιμοποίηση μεγάλου αριθμού μεταναστών, ένας ακόμη μεγαλύτερος αριθμός παρέμεινε εκτός νομιμότητας, εκτός δικαιωμάτων, στο περιθώριο της εργασίας και της κοινωνίας· ένα περιθώριο το οποίο συντηρούσε τον στιγματισμό, την ξενοφοβία και, για ορισμένα τμήματα του πληθυσμού, τον ρατσισμό. Η εκδήλωση της οικονομικής κρίσης, στα τέλη της δεκαετίας του 2000, και η ενίσχυσή της όλα τα επόμενα χρόνια, με την οικονομική δυσπραγία και τη μεγάλη ανεργία για τον ντόπιο πληθυσμό, είχε σημαντικές επιπτώσεις και στους μετανάστες, νόμιμους και παράτυπους. Μέσα σε αυτό το διάστημα, οι κρίσεις που ακολούθησαν το ξέσπασμα της «αραβικής άνοιξης» στις χώρες της Βορείου Αφρικής, σήμαναν την έναρξη νέων μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών προς την ΕΕ. Και όταν η κρίση μετατοπίστηκε στη Μέση Ανατολή, με τον εμφύλιο στη Συρία, την εμπλοκή ξένων δυνάμεων, και την ανάδυ-

ση του Ισλαμικού Κράτους, οι ροές αυτές οδηγήθηκαν στην Ελλάδα, διαμορφώνοντας εκ νέου μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης που απαιτεί νέες ρυθμίσεις τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Όπως είναι αναμενόμενο, η μετανάστευση προς την Ελλάδα, σε συνδυασμό με την ανάγκη τόσο των κρατικών υπηρεσιών όσο και των οργάνων της ΕΕ για καταγραφή της κατάστασης, οδήγησε στη διενέργεια μεγάλου αριθμού ερευνών. Από αυτές, τουλάχιστον την πρώτη δεκαετία, φαίνεται, όπως δείξαμε σε προηγούμενη εργασία μας, πως απουσιάζει η θεωρητική συνέχεια και η μεθοδολογική συνέπεια (Στρατουδάκη, 2009, σελ. 86).

Ένα πεδίο που δεν έχει ερευνηθεί αρκετά, είναι αυτό που αναφέρεται στο ρόλο, τα προβλήματα και τις στρατηγικές των δημόσιων υπηρεσιών απέναντι στους μετανάστες, και τη συμβολή τους στην ένταξη των μεταναστών. «Η σχέση των μεταναστών με το κράτος και τους θεσμούς του αναδεικνύεται ως θέμα έρευνας μετά το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης, όταν παύουν θεσμοί καταστολής να αποτελούν το μόνο μηχανισμό διαμεσολάβησης και υποκαθίστανται από τη γραφειοκρατία. Η συνάντηση των μεταναστών με τους κρατικούς μηχανισμούς δεν πραγματοποιείται πλέον σε καθεστώς παρανομίας και διώξεων, γεγονός που αφήνει περιθώρια για τη διεξαγωγή της έρευνας, η οποία εστιάζει άλλοτε στους μετανάστες και άλλοτε στους κρατικούς λειτουργούς (ενδεικτικά, Αλεξιάς, 2001· Γετίμης και Πετρινώτη, 2003· Κασιμάτη [επιμ.], 2003· Psimmenos and Kassimati, 2003)», Στρατουδάκη, 2008, σελ. 24). Οι έρευνες αυτές αναφέρονται σε μια περίοδο κατά την οποία η ένταξη των μεταναστών δεν αποτελούσε ακόμη εθνικό και ευρωπαϊκό στόχο (Βαρουξή και Στρατουδάκη, 2014, σελ. 115-116). Στο μεταξύ, το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών ασχολήθηκε με ορισμένες εξειδικευμένες πλευρές της σχέσης μεταξύ δημόσιων υπηρεσιών και μεταναστών (Βαρουξή, Σαρρής και Φραγκίσκου [επιμ.], 2009), όπως η ένταξη των γυναικών μεταναστριών (Κονδύλη κ.ά., 2010· Τσίγκανου και Μαραύτου-Αλιπράντη [επιμ.], 2014).

Στο βιβλιογραφικό έλλειμμα, ως προς τη σχέση των δημόσιων υπηρεσιών με τους μετανάστες και την ένταξή τους στη χώρα μας, επιχειρεί να απαντήσει η παρούσα έρευνα, η οποία πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο του ερευνητικού έργου «Χαρτογράφηση των υφιστάμενων δομών που παρέχουν υπηρεσίες ένταξης σε υπηκόους τρίτων χωρών

στην ελληνική επικράτεια, καθώς επίσης και καταγραφή αναγκών για ανάλογες δομές», η οποία πραγματοποιήθηκε με χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης. Το έργο περιελάμβανε έρευνα γραφείου για την καταγραφή της υφιστάμενης βιβλιογραφίας, σχετικά με τη μετανάστευση στην Ελλάδα και την αντιμετώπισή της από το κράτος και τις υπηρεσίες του, πανελλήνια έρευνα με δομημένο ερωτηματολόγιο, η οποία απευθύνθηκε στο σύνολο των φορέων μετά από χαρτογράφησή τους, και ποιοτική έρευνα πεδίου με τη διοργάνωση ομάδων εστιασμένης συζήτησης (focus groups) με εκπροσώπους της Κεντρικής και Αποκεντρωμένης Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζουμε συνοπτικά το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη σχέση των δημόσιων υπηρεσιών με τους μετανάστες και την ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία. Σκιαγραφούμε την εξέλιξή του από το 1991, όταν ψηφίζεται ο Ν. 1975/1991, ως το 2011, δηλαδή το πλαίσιο που ίσχυε το 2012, όταν εκπονούνταν η παρούσα έρευνα. Στο κεφάλαιο αυτό ξεκινάμε από τη διαπίστωση που εκφράσαμε και παραπάνω, πως «σε μεγάλο βαθμό η γραφειοκρατία, ως αυτοτελής παράγοντας υλοποίησης του θεσμικού πλαισίου, παραμένει αόρατη», και προσπαθούμε να εστιάσουμε σε αυτήν. Παράλληλα, συνοψίζουμε την κριτική που έχει ασκηθεί στην οργάνωση της σχέσης ανάμεσα στο κράτος και τους μετανάστες, στην οργάνωση της διοίκησης, και επισημαίνουμε την πολυνομία, η οποία καθιστά το θεσμικό πλαίσιο δαιδαλώδες, αντιπαραγωγικό και αναποτελεσματικό.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αναφερόμαστε στη μεθοδολογία που ακολούθησε η έρευνα, και η οποία (όπως αναφέραμε ήδη) ήταν διττή: μία ποσοτική έρευνα πεδίου, και μία ποιοτική έρευνα, η οποία στηρίχθηκε στη διεξαγωγή ομάδων εστιασμένης συζήτησης. Στόχος μας ήταν να κατανοήσουμε τις διαφορετικές πλευρές της λειτουργίας των δημόσιων φορέων που ασχολούνται με τους μετανάστες, να εντοπίσουμε τις κυρίαρχες αντιλήψεις και ιεραρχήσεις των προβλημάτων όπως τις αντιλαμβάνονται τα στελέχη της διοίκησης, αλλά, επίσης, να εμβαθύνουμε και να κατανοήσουμε το περιεχόμενο και τις αποχρώσεις τους.

Το τρίτο κεφάλαιο είναι αφιερωμένο στην παρουσίαση των ευρημάτων της ποσοτικής και της ποιοτικής έρευνας. Εντοπίζουμε τις ελλείψεις και τις δυσλειτουργίες που πρέπει να αντιμετωπίσουν οι δημόσιες υπηρεσίες προκειμένου να συμβάλουν ουσιαστικά στην ένταξη

των μεταναστών, και διαπιστώνουμε πως πρόκειται για προβλήματα που χαρακτηρίζουν συνολικά τη δημόσια διοίκηση στη χώρα μας, εδώ και πολλές δεκαετίες, τουλάχιστον από τη δεκαετία του 1950. Μελετάμε ακόμη το ρόλο, τη συμβολή αλλά και τους προβληματισμούς σχετικά με την υλοποίηση προγραμμάτων ένταξης μεταναστών από τους φορείς και τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Εξετάζουμε τους μηχανισμούς διάχυσης της πληροφορίας για τις υπηρεσίες, την αξιολόγηση που επιχειρούν τα στελέχη της διοίκησης για τις υπηρεσίες τους καθώς και τις προτάσεις για βελτίωσή τους.

Στο τέταρτο κεφάλαιο συγκεντρώνουμε τα συμπεράσματα της έρευνας, με μια σειρά διαπιστώσεων οι οποίες αναφέρονται στο θεσμικό πλαίσιο, τη διοίκηση, και την αξιολόγηση.