

9.2024

διαΝΕΟσις

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

Μετά τις κρίσεις: υφιστάμενη κατάσταση και προτάσεις πολιτικής για την ένταξη μεταναστών και προσφύγων στην Ελλάδα

Άγγελος Τραμουντάνης

Ερευνητής, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ)

Σεπτέμβριος 2024

VERSION: 23.9.2024

Περιεχόμενα

Ευρετήριο Πινάκων και Γραφημάτων	4
Σύνοψη	5
Εισαγωγή	7
Η μεταναστευτική πολιτική για την ένταξη μεταναστών και προσφύγων στην Ελλάδα.....	10
Εισαγωγή	10
Η μεταναστευτική πολιτική για την ένταξη κατά την περίοδο 1991-2000	11
Η μεταναστευτική πολιτική για την ένταξη κατά την περίοδο 2000-2008	12
Η μεταναστευτική πολιτική για την ένταξη κατά την περίοδο 2008-2015	13
Η μεταναστευτική πολιτική για την ένταξη μετά το 2016	15
Διαστάσεις της ένταξης	18
Migrant Integration Policy Index (MIPEX).....	18
Αγορά εργασίας.....	20
Πλαίσιο	20
Υφιστάμενη κατάσταση.....	23
Καλές πρακτικές.....	28
Προτάσεις πολιτικής.....	30
Απόδοση ιθαγένειας	31
Πλαίσιο	31
Υφιστάμενη κατάσταση.....	33
Καλές πρακτικές.....	37
Προτάσεις πολιτικής.....	39
Εκπαίδευση	39
Πλαίσιο	39
Υφιστάμενη κατάσταση.....	41
Καλές πρακτικές.....	44
Προτάσεις πολιτικής.....	46
Συμμετοχή στα Κοινά.....	47

Πλαίσιο ΣΕΜΠ	47
Υφιστάμενη κατάσταση ΣΕΜΠ	48
Πλαίσιο ΚΕΜ	50
Υφιστάμενη κατάσταση ΚΕΜ	51
Καλές πρακτικές	53
Προτάσεις πολιτικής	56
Αντί επιλόγου	57
Συνοψίζοντας	58
Προτάσεις πολιτικής	60
Βιβλιογραφία	63
Ελληνόγλωσση	63
Ξενόγλωσση	67

Προτεινόμενη παραπομπή: Τραμουντάνης, Ά., (2024). *Μετά τις κρίσεις: υφιστάμενη κατάσταση και προτάσεις πολιτικής για την ένταξη μεταναστών και προσφύγων στην Ελλάδα*. διαΝΕΟσις. Προσβάσιμο στο https://www.dianeosis.org/wpcontent/uploads/2024/09/Immigration_policies_upd230924.pdf και <https://doi.org/10.5281/zenodo.13777791>

Ευρετήριο Πινάκων και Γραφημάτων

Γράφημα 1:	Δείκτης ΜΙΡΕΧ: Η βαθμολογία της Ελλάδας με βάση τους τομείς πολιτικής ένταξης.....	19
Γράφημα 2:	Άδειες διαμονής πολιτών τρίτων χωρών, 2017-2024 (χιλ. άτομα).....	24
Γράφημα 3:	Απασχόληση ατόμων αλλοδαπής υπηκοότητας, 2011-2023 (χιλ. άτομα).....	26
Γράφημα 4:	Ποσοστό ανεργίας κατά υπηκοότητα, 2007-2023	27
Γράφημα 5:	Κτήσεις ελληνικής ιθαγένειας ανά κατηγορία, 2011-2022 (χιλ. άτομα).....	34
Γράφημα 6:	Διαφορά στις επιδόσεις μεταξύ μεταναστών 1ης και 2ης γενιάς και γηγενών (Πρόγραμμα Αξιολόγησης Μαθητών PISA).....	43
Πίνακας 1:	Στελέχωση Κέντρων Ένταξης Μεταναστών (ΚΕΜ).....	53

Σύνοψη

Η παρούσα έκθεση εξετάζει διεξοδικά την ένταξη των μεταναστών και προσφύγων στην Ελλάδα κατά την τελευταία δεκαπενταετία, εστιάζοντας στις επιπτώσεις που είχε η οικονομική και προσφυγική κρίση. Η ανάλυση καλύπτει τέσσερις κρίσιμους τομείς: την αγορά εργασίας, την απόδοση ιθαγένειας, την εκπαίδευση και τη συμμετοχή στα κοινά.

Στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης διαπιστώνεται ότι η οικονομική κρίση έπληξε ιδιαίτερα τον μεταναστευτικό πληθυσμό, οδηγώντας σε σημαντική μείωση της απασχόλησης και αύξηση της ανεργίας. Παράλληλα, καταγράφεται μείωση του αριθμού των αδειών διαμονής, υποδηλώνοντας την αποχώρηση μεταναστών ή την απώλεια του νόμιμου καθεστώτος τους. Όσον αφορά στον τομέα της ιθαγένειας, οι πρόσφατες νομοθετικές αλλαγές και η αυστηροποίηση των κριτηρίων έχουν δυσχεράνει την απόκτησή της, ιδιαίτερα για τη δεύτερη γενιά μεταναστών.

Στην εκπαίδευση, τα στοιχεία από το πρόγραμμα PISA καταδεικνύουν σημαντικές διαφορές στις επιδόσεις μεταξύ γηγενών και μαθητών μεταναστευτικής καταγωγής, με τη διαφορά να διευρύνεται για τη δεύτερη γενιά μεταναστών. Αναφορικά με τη συμμετοχή στα κοινά, τονίζεται η περιορισμένη λειτουργία των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων (ΣΕΜΠ) και οι προκλήσεις που αντιμετωπίζουν τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών (ΚΕΜ).

Συμπέρασμα της παρούσας έκθεσης είναι ότι η ένταξη δεν έχει αποτελέσει προτεραιότητα της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, με τις προσπάθειες να επικεντρώνονται κυρίως στη διαχείριση των συνόρων και του προσφυγικού ζητήματος, και με την έμφαση να δίνεται στην ένταξη των προσφύγων, παραβλέποντας τις ανάγκες του μεταναστευτικού πληθυσμού.

Στο πλαίσιο αυτό προτείνονται συγκεκριμένες πολιτικές παρεμβάσεις για κάθε έναν από τους τέσσερις κρίσιμους τομείς. Στην αγορά εργασίας, προτείνεται η επανένταξη μεταναστών που έχασαν το νόμιμο καθεστώς τους κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης και η καταπολέμηση της παράτυπης εργασίας. Όσον αφορά την απόδοση ιθαγένειας, συστήνεται η επανεξέταση των οικονομικών κριτηρίων και ο επανασχεδιασμός του

τεστ πολιτογράφησης. Στον τομέα της εκπαίδευσης, προτείνεται η ενίσχυση της σχολικής φοίτησης για παιδιά προσφύγων και η βελτίωση των τάξεων υποδοχής, ενώ, αναφορικά με τη συμμετοχή στα κοινά, συστήνεται η ενδυνάμωση των ΣΕΜΠ και των ΚΕΜ.

Επιπλέον, προτείνεται η αναβάθμιση της σημασίας της ένταξης στο χαρτοφυλάκιο της μεταναστευτικής πολιτικής, η συμπερίληψη του μεταναστευτικού πληθυσμού στην Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη, και η βελτίωση της λειτουργίας του προγράμματος HELIOS. Επιπροσθέτως, τονίζεται η ανάγκη για μια ολοκληρωμένη προσέγγιση που θα αντιμετωπίζει τις προκλήσεις ένταξης τόσο των προσφύγων, όσο και των μεταναστών, λαμβάνοντας υπόψη τις μακροπρόθεσμες επιπτώσεις στην κοινωνική συνοχή και την οικονομική ανάπτυξη της χώρας.

Εισαγωγή

Η περίοδος μετά το 2010 υπήρξε ιδιαίτερα κομβική για την Ελλάδα, καθώς η χώρα βρέθηκε απροσδόκητα στο επίκεντρο δύο καθοριστικών κρίσεων. Η οικονομική κρίση που ξεκίνησε το 2010, είχε δραματικές επιπτώσεις στη δημοσιονομική σταθερότητα της χώρας και την κοινωνική συνοχή. Λίγο αργότερα, η προσφυγική «κρίση»¹ που ξεκίνησε το 2015-2016, έθεσε υπό αμφισβήτηση την ικανότητα της χώρας να διαχειριστεί προσφυγικές ροές μεγάλης κλίμακας (Afou Xenidis et al., 2017).

Η οικονομική κρίση προκλήθηκε από έναν συνδυασμό αλληλένδετων παραγόντων. Κύριοι, μεταξύ αυτών, ήταν οι διαρθρωτικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας, συμπεριλαμβανομένων των υψηλών κρατικών δαπανών, της φοροδιαφυγής και του διογκωμένου δημόσιου τομέα (Kouretas & Vlamis, 2010), η διόγκωση του δημοσίου χρέους ως αποτέλεσμα της εισόδου στην Ευρωζώνη (Featherstone, 2011), και η έλλειψη ανταγωνιστικότητας της Ελλάδας στην παγκόσμια αγορά (Mitsopoulos & Pelagidis, 2011). Τα ανωτέρω επιδεινώθηκαν ως αποτέλεσμα της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2007-2008 (Mitsopoulos & Pelagidis, 2011). Ο συνδυασμός αυτών των παραγόντων οδήγησε τελικά σε μια σοβαρή κρίση χρέους, που απαίτησε πολλαπλά προγράμματα διάσωσης και σκληρά μέτρα λιτότητας (ΕΕΣ, 2017).

Ο αντίκτυπος της οικονομικής κρίσης και της εφαρμογής των προγραμμάτων διάσωσης υπήρξε ιδιαίτερα σοβαρός και πολύπλευρος. Το ΑΕΠ της Ελλάδας μειώθηκε κατακόρυφα κατά περίπου 28% από το ανώτατο όριο του 2007, σηματοδοτώντας μία από τις σημαντικότερες οικονομικές συρρικνώσεις στη σύγχρονη ιστορία. Το ποσοστό ανεργίας εκτινάχθηκε στα ύψη, φτάνοντας στο 27% περίπου το 2013, με την ανεργία των νέων να φτάνει στο ανησυχητικό 60% (Gourinchas et al., 2017).

¹ Η μεταναστευτική ή προσφυγική «κρίση» του 2015-2016 παρουσιάστηκε αρχικά ως κρίση εξαιτίας του απόλυτου αριθμού των μεταναστών που μετακινήθηκαν, και οι οποίοι εκτιμάται ότι ξεπέρασαν το 1 εκατ. Σύντομα, ωστόσο, αποδείχθηκε ότι στην πραγματικότητα ήταν μια κρίση πολιτικής, πολιτικών και θεσμών, τόσο σε εθνικό, όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο (Geddes et al., 2020).

Η οικονομική αστάθεια οδήγησε, επιπλέον, σε μεγάλης κλίμακας μετανάστευση από την Ελλάδα, ιδίως εργατικού δυναμικού υψηλής ειδίκευσης, προς αναζήτηση καλύτερων ευκαιριών απασχόλησης και συνθηκών διαβίωσης στο εξωτερικό (Labrianidis & Pratsinakis, 2016). Εκτιμάται ότι περισσότεροι από 500.000 Έλληνες πολίτες έχουν εγκαταλείψει τη χώρα από το 2010, έχοντας στη συντριπτική τους πλειοψηφία προορισμό κάποια άλλη χώρα της ΕΕ (Pratsinakis, 2022).

Παράλληλα με την οικονομική κρίση, η χώρα ήρθε αντιμέτωπη, από το 2015 και μετά, με μια άνευ προηγουμένου προσφυγική κρίση, καθώς οι συγκρούσεις σε Συρία, Αφγανιστάν και άλλες περιοχές οδήγησαν εκατομμύρια ανθρώπους να αναζητήσουν άσυλο στην Ευρώπη. Η εισροή κορυφώθηκε το 2015, όταν περισσότεροι από 1 εκατ. μετανάστες και πρόσφυγες έφτασαν στις ελληνικές ακτές.²

Η προσφυγική κρίση είχε κομβικές επιπτώσεις σε όλους τους τομείς της διακυβέρνησης της μετανάστευσης, με σημαντικές προκλήσεις τόσο σε πολιτικό, όσο και νομικό επίπεδο. Τα πρώτα χρόνια πολλοί πρόσφυγες βρέθηκαν σε ιδιαίτερα δύσκολες συνθήκες σε αυτοσχέδιους χώρους φιλοξενίας, χωρίς επαρκή ιατρική βοήθεια, τρεχούμενο νερό, εγκαταστάσεις υγιεινής και καταφύγιο (ΕΕΔΑ, 2020). Σε νησιά του Αιγαίου όπως η Λέσβος, η Χίος και η Σάμος συστάθηκαν hotspots, με χιλιάδες πρόσφυγες να ζουν σε συνθήκες συνωστισμού, συχνά απάνθρωπες, σε καταυλισμούς σχεδιασμένους για πολύ λιγότερους ανθρώπους (Bousiou, 2020).

Η εξαιρετικά δυσχερής οικονομική κατάσταση της χώρας, όπως είχε ήδη διαμορφωθεί λόγω της οικονομικής κρίσης, σε συνδυασμό με τον αυξανόμενο αριθμό νέων αφίξεων, άσκησαν πρόσθετη πίεση στους ήδη εξαιρετικά περιορισμένους πόρους της χώρας. Προς αντιμετώπιση της κατάστασης χρησιμοποιήθηκαν πόροι από υφιστάμενους και νέους ευρωπαϊκούς χρηματοδοτικούς μηχανισμούς, κυρίως το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (AMIF). Συνολικά, από το 2015 έως και τον Ιανουάριο του 2022, η Ελλάδα έγινε αποδέκτης €3,4 δισ. από ευρωπαϊκά ταμεία (Tramountanis, 2023).

Όπως θα φανεί από την ανάλυση που ακολουθεί, η οικονομική κρίση έπληξε ιδιαίτερα τον εγκατεστημένο μεταναστευτικό πληθυσμό της χώρας, οδηγώντας μέρος του στην αποχώρηση από την Ελλάδα, ή στην παραμονή του στη χώρα υπό παράτυπο καθεστώς. Ταυτόχρονα, η απόδοση του καθεστώτος του πρόσφυγα σε αρκετές χιλιάδες άτομα, από το 2016 και έπειτα, έθεσε νέες προκλήσεις και υποχρεώσεις στην ελληνική Πολιτεία και κοινωνία.

² <https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>

Έχοντας τα παραπάνω ως πλαίσιο, το παρόν κείμενο έχει ως σκοπό να εξετάσει το ζήτημα της ένταξης των μεταναστών και προσφύγων στην ελληνική κοινωνία κατά την τελευταία δεκαετία. Πιο συγκεκριμένα, θα εξετάσει τους τρόπους με τους οποίους η οικονομική και η προσφυγική κρίση επέδρασαν στις προοπτικές ένταξης του μεταναστευτικού και προσφυγικού πληθυσμού στη χώρα.

Προκειμένου να διερευνηθεί το ζήτημα της ένταξης των πληθυσμών αυτών, το κείμενο διαρθρώνεται στις ακόλουθες ενότητες. Αρχικά θα υπάρξει μια σύντομη παρουσίαση της εξέλιξης της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής για την ένταξη, από τη δεκαετία του 1990 έως και σήμερα. Στη συνέχεια, θα αναλυθούν συγκεκριμένες διαστάσεις της ένταξης. Πιο συγκεκριμένα, θα εξεταστούν οι τομείς της αγοράς εργασίας, της απόδοσης ιθαγένειας, της εκπαίδευσης και της συμμετοχής στα κοινά. Σε κάθε τομέα ένταξης, θα καταγραφεί το ιστορικό πλαίσιο και η υφιστάμενη κατάσταση, θα παρατεθούν καλές πρακτικές από άλλες ευρωπαϊκές χώρες,³ και, τέλος, θα διατυπωθούν συγκεκριμένες προτάσεις πολιτικής.

Το παρόν κείμενο στοχεύει στην εμπειριστατωμένη ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης αναφορικά με τις προαναφερθείσες διαστάσεις, και στην ανάπτυξη τεκμηριωμένων προτάσεων πολιτικής για τη βελτίωσή της. Η επιτυχής ένταξη των μεταναστών και προσφύγων στην Ελλάδα αποτελεί στρατηγική αναγκαιότητα για τη μακροπρόθεσμη κοινωνική συνοχή και οικονομική ευημερία της χώρας. Ως εκ τούτου, προτείνεται μια ουσιαστική αναθεώρηση της υφιστάμενης προσέγγισης, με την ανάδειξη της ένταξης ως ισότιμου πυλώνα μιας ολοκληρωμένης και βιώσιμης μεταναστευτικής πολιτικής.

³ Ευχαριστίες στη Μαρίνα Βασιλειάδου, MSc in Media & Refugee/Migration Flows του ΕΚΠΑ, για τη συμβολή της στην προετοιμασία των κεφαλαίων καλών πρακτικών της παρούσας έκθεσης, καθώς και στην παρουσίαση των αποτελεσμάτων του MIPEX.

Η μεταναστευτική πολιτική για την ένταξη μεταναστών και προσφύγων στην Ελλάδα

Εισαγωγή

Στα τέλη της δεκαετίας του 1980, με τις αυξανόμενες αφίξεις μεταναστών κυρίως από τις Βαλκανικές χώρες, η Ελλάδα μετατρέπεται σταδιακά σε χώρα υποδοχής μεταναστών. Ωστόσο, σημειώνεται σημαντική καθυστέρηση στην ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης πολιτικής για τη διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου, η οποία δεν θα βασίζεται κατά κύριο λόγο στην αποτροπή νέων εισροών. Όπως θα φανεί στο κεφάλαιο αυτό, χρειάστηκε τουλάχιστον μία δεκαετία έως ότου η ελληνική μεταναστευτική πολιτική φτάσει σε ένα σχετικό επίπεδο ωρίμανσης. Όσον αφορά στο ειδικότερο ζήτημα της ένταξης των μεταναστών, αυτό αρχίζει να απασχολεί την Πολιτεία από τα μέσα της δεκαετίας του 2000, μέσω νομοθετικών και άλλων πρωτοβουλιών. Επιπρόσθετα, την τελευταία δεκαετία προκύπτει η ανάγκη για την ανάπτυξη πολιτικών ένταξης και των προσφυγικών πληθυσμών, ως απάντηση στις νέες συνθήκες που διαμορφώθηκαν μετά τις ροές του 2015-2016. Έχοντας ως στόχο την ουσιαστικότερη ανάλυση της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής για την ένταξη μεταναστών και προσφύγων, μπορούμε να τη διακρίνουμε σε τέσσερις χρονικές περιόδους⁴ (Tramountanis, 2022).

Η δεκαετία 1991-2000 θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως «πρώιμη» φάση της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, κατά τη διάρκεια της οποίας δεν υπήρξαν μέτρα για μια ολιστική διαχείριση του φαινομένου, ούτε δράσεις για την ένταξη του μεταναστευτικού πληθυσμού στη χώρα. Αντιθέτως, τα μέτρα που υιοθετήθηκαν είχαν περισσότερο χαρακτήρα ανάσχεσης και αποτροπής των μεταναστευτικών ροών.

Κατά την επόμενη περίοδο (2001-2008) παρουσιάζονται οι πρώτοι νόμοι που αποσκοπούν στη ρύθμιση της μετανάστευσης στη χώρα, μέσω μιας πιο συνεκτικής προσέγγισης, η οποία λαμβάνει υπόψη και τη διάσταση της ένταξης. Κατά την περίοδο 2008-2015 που χαρακτηρίζεται από

⁴ Μέρος του κεφαλαίου αυτού βασίζεται στο Tramountanis, 2022.

την οικονομική κρίση που έπληξε τη χώρα, η μεταναστευτική πολιτική «ενηλικιώνεται», παρότι καταγράφονται αρκετές χαμένες ευκαιρίες αναφορικά με τις προοπτικές της κοινωνικής και πολιτικής ένταξης των μεταναστών.

Τέλος, η παρούσα περίοδος που ξεκινά από τα μέσα του 2016, χαρακτηρίζεται από την πρωτοκαθεδρία του προσφυγικού ζητήματος. Παρόλο που κατά την περίοδο 2015-2016 περισσότερα από 1,2 εκατ. άτομα διέσχισαν τη χώρα, ο προσφυγικός πληθυσμός που τελικά παρέμεινε σε αυτή ήταν σημαντικά μικρότερος. Προκειμένου να διευκολυνθεί η ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία, οι προβλεπόμενες δράσεις της νέας Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη (ΥΜΑ, 2022α) είναι επικεντρωμένες στον πληθυσμό αυτόν. Επιπρόσθετα, από το 2018 υλοποιείται το πρόγραμμα HELIOS (Hellenic Integration Support for Beneficiaries of International Protection), το οποίο έχει ως στόχο τη διευκόλυνση της ένταξης των δικαιούχων διεθνούς και προσωρινής προστασίας στην ελληνική κοινωνία.

Η μεταναστευτική πολιτική για την ένταξη κατά την περίοδο 1991-2000

Αποτελεί κοινό τόπο η διαπίστωση ότι η χώρα δεν υπήρξε προετοιμασμένη για τις μεταναστευτικές ροές της δεκαετίας του 1990 (Triandafyllidou, 2009). Ο πρώτος νόμος που προσπάθησε να διαχειριστεί το φαινόμενο αυτό υπήρξε ο Ν. 1975/1991, ο οποίος είχε ως στόχο, αφενός την αποτροπή της εισόδου παράτυπων μεταναστών στη χώρα, αφετέρου τη διευκόλυνση της απέλασης όσων είχαν ήδη εισέλθει και διέμεναν παράτυπα στην ελληνική επικράτεια. Συνεπώς, η όλη φιλοσοφία του νόμου διαπνεόταν από μια προσέγγιση κατασταλτικού χαρακτήρα, ενώ τη διαχείριση του φαινομένου αναλαμβάνει σχεδόν κατ' αποκλειστικότητα το υπουργείο Δημόσιας Τάξης (Triandafyllidou, 2009).

Επιπρόσθετα, την περίοδο αυτή οι μαζικές απελάσεις αλλοδαπών χρησιμοποιούνται από την ελληνική Πολιτεία ως ένα επιπλέον εργαλείο διαχείρισης της μετανάστευσης. Εκτιμάται ότι έως το 2001 περισσότεροι από 2 εκατ. μετανάστες, κυρίως από την Αλβανία, απελάθηκαν από τη χώρα χωρίς κάποια νόμιμη διαδικασία (Baldwin-Edwards, 2004).

Ωστόσο, οι μαζικές απελάσεις και η εφαρμογή του νόμου δεν επέφεραν το επιθυμητό αποτέλεσμα, την ανάσχεση δηλαδή της εισόδου και την αποτροπή της διαμονής μεταναστών στη χώρα. Επιπλέον, η εξαιρετικά δύσκολη διαδικασία νομιμοποίησης των μεταναστών είχε ως αποτέλεσμα η πλειοψηφία τους να παραμένει και να απασχολείται στη χώρα υπό ένα καθεστώς «παρανομίας». Συνεπώς, ενώ οι νόμιμοι μετανάστες στη χώρα το 1997 υπολογίζονταν σε μόλις 75.000, ο αριθμός των παράτυπων μεταναστών πλησίαζε ή και ξεπερνούσε τις 500.000 (OECD, 1999).

Με δεδομένο το αδιέξοδο των προηγούμενων πολιτικών, η ελληνική Πολιτεία από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 προχώρησε στην υλοποίηση προγραμμάτων νομιμοποίησης των παράτυπων μεταναστών που διέμεναν στη χώρα. Ωστόσο, πρακτικές και διοικητικές αδυναμίες υπέσκαψαν την αποτελεσματικότητά τους (Τριανταφυλλίδου, 2005).

Συνοψίζοντας, κατά τη δεκαετία 1991-2000, η ελληνική μεταναστευτική πολιτική χαρακτηρίζεται από την έμφαση στην αποτροπή εισόδου και διαμονής των μεταναστών, δίχως να λαμβάνεται καμία μέριμνα αναφορικά με την ένταξη του πληθυσμού αυτού στη χώρα.

Η μεταναστευτική πολιτική για την ένταξη κατά την περίοδο 2000-2008

Κατά την περίοδο αυτή, εκπονείται το πρώτο σχέδιο 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. Ωστόσο, τα περισσότερα από τα μέτρα αυτά δεν υλοποιήθηκαν (Τριανταφυλλίδου, 2005).

Κομβικό σημείο, αναφορικά με την πολιτική για την ένταξη, υπήρξε η ψήφιση του Ν. 3386/2005, καθώς για πρώτη φορά η ένταξη αναγνωρίζεται και αναφέρεται ρητά στον τίτλο νόμου, ο οποίος πραγματεύεται ζητήματα διαχείρισης του φαινομένου. Ζητήματα που αφορούν την κοινωνική ένταξη στον Νόμο «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια» περιλαμβάνονται στα Άρθρα 65 και 66 του κεφαλαίου ΙΒ΄.

Ενδιαφέρον είναι ότι στο Άρθρο 66 υπάρχει σχετική πρόβλεψη για την εφαρμογή ενός Ολοκληρωμένου Προγράμματος Δράσης, το οποίο έχει ως στόχο την ομαλή προσαρμογή και ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στη χώρα. Στο πλαίσιο αυτό, 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».⁵ Το πρόγραμμα ΕΣΤΙΑ είχε ως ορίζοντα υλοποίησης την περίοδο 2007-2012, παρέμεινε ωστόσο ανεφάρμοστο, κυρίως λόγω έλλειψης επαρκούς χρηματοδότησης (Αναγνώστου & Κανδύλα, 2014).

⁵ Να μην συγχέεται με το πρόγραμμα ανθρωπιστικής βοήθειας ΕΣΤΙΑ, το οποίο ξεκίνησε να υλοποιείται τον Νοέμβριο του 2015 και είχε ως πληθυσμό-στόχο τους αιτούντες άσυλο.

Τέλος, αξίζει να αναφερθούν και οι δράσεις που υλοποιήθηκαν στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης (ΕΤΕ), ενός πολυετούς προγράμματος (2007-2013), το οποίο είχε ως στόχο την προώθηση της ένταξης των μεταναστών. Σε μεγάλο βαθμό οι δράσεις που χρηματοδοτήθηκαν μέσω του ΕΤΕ υπήρξαν συμπληρωματικές του προγράμματος ΕΣΤΙΑ. Ωστόσο, η επιτυχία του προγράμματος υπήρξε περιορισμένη, κυρίως λόγω της ανεπαρκούς χρηματοδότησης (Αναγνώστου και Κανδύλα, 2014) και του περιορισμένου χρονικού διαστήματος για την υλοποίηση των επιμέρους δράσεων (Tramountanis, 2022).

Η μεταναστευτική πολιτική για την ένταξη κατά την περίοδο 2008-2015

Η μεταναστευτική πολιτική κατά την περίοδο αυτή βρίσκεται πλέον σε στάδιο ωρίμανσης. Στις αρχές της περιόδου καταγράφονται δύο εξαιρετικά σημαντικές νομοθετικές παρεμβάσεις, οι οποίες, εάν είχαν εφαρμοστεί σύμφωνα με τον σχεδιασμό τους, θα είχαν μεταβάλει καθοριστικά το ζήτημα της κοινωνικής και ιδίως πολιτικής ένταξης των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία.

Η πρώτη παρέμβαση αφορούσε στην απόδοση της ελληνικής ιθαγένειας και στην παροχή του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι σε μετανάστες, μέσω του Ν. 3838/2010. Βάσει των προτεινόμενων 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. Επιπρόσθετα, ο νόμος προέβλεπε την παροχή του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι σε τοπικές εκλογές, για ορισμένες κατηγορίες νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (Tramountanis, 2022).

Οι εν λόγω διατάξεις, ωστόσο, σύντομα κρίθηκαν αντισυνταγματικές από το Συμβούλιο της Επικρατείας⁶ (ΣτΕ) (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, και κατά συνέπεια απουσίαζε η εξατομικευμένη κρίση, η οποία και θα διαπίστωνε τον ουσιαστικό δεσμό με το ελληνικό έθνος του αλλοδαπού που υποβάλλει αίτηση πολιτογράφησης (Tramountanis, 2022).

Η δεύτερη νομοθετική παρέμβαση αφορούσε τη θέσπιση του θεσμού των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών⁷ (ΣΕΜ). Ο κύριος ρόλος των Συμβουλίων

⁶ Ανάλυση για την εν λόγω παρέμβαση υπάρχει παρακάτω, στην ενότητα για την απόδοση ιθαγένειας.

⁷ Ανάλυση για την εν λόγω παρέμβαση υπάρχει παρακάτω, στην ενότητα για τη συμμετοχή στα κοινά.

αυτών ήταν η καταγραφή και διερεύνηση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες που κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια των Δήμων, και η υποβολή εισηγήσεων προς το δημοτικό συμβούλιο για την αντιμετώπιση των ζητημάτων αυτών. Η επιτυχία του εν λόγω εγχειρήματος, ωστόσο, υπήρξε ιδιαίτερα περιορισμένη, κυρίως εξαιτίας της έλλειψης πολιτικής βούλησης εφαρμογής τους και της ελλιπούς συνδρομής τους με ανθρώπινο δυναμικό και οικονομικούς πόρους (Σκαμνάκης & Πολυζωίδης, 2013).

Την περίοδο αυτή πραγματοποιείται και η κωδικοποίηση της υφιστάμενης μεταναστευτικής νομοθεσίας στον Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης (Ν. 4251/2014). Σύμφωνα με 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.

Παράλληλα, προωθείται η άδεια διαμονής επί μακρόν διαμένοντος ως ένα είδος «ανταμοιβής» ενταξιακού προσανατολισμού για όσους/ες μετανάστες/ριες αποδεικνύουν ότι έχουν αναπτύξει ισχυρούς δεσμούς με την Ελλάδα, διαμένοντας νόμιμα για σειρά ετών ως εργαζόμενοι/ες στη χώρα (ΥΜΕΠΟ, 2019).

Εκτός από τον Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης, το υπουργείο Εσωτερικών παρουσίασε το 2013 την Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη των Πολιτών Τρίτων Χωρών (ΥΠΕΣ – ΓΓΠΣ, 2013). Η Στρατηγική περιελάμβανε μια φιλόδοξη σειρά αξόνων δράσης και μέτρων, καθώς είχε ως στόχο τη συμπερίληψη των πολιτικών και των μέτρων ένταξης σε όλους τους συναφείς τομείς πολιτικής και σε όλα τα επίπεδα της κυβέρνησης και των δημόσιων υπηρεσιών.

Ιδιαίτερα σημαντικό είναι το μοντέλο που προτείνει η Στρατηγική για την ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία. Σύμφωνα με τη Στρατηγική, απορρίπτονται, αφενός η πολυπολιτισμικότητα (multiculturalism),⁸ αφετέρου η απλή ενσωμάτωση (integration), και προκρίνεται το μοντέλο της δομικής ενσωμάτωσης (assimilation). Το μοντέλο αυτό «αφορά στη 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 τη 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» (ΥΠΕΣ – ΓΓΠΣ, 2013).

⁸ Οι τίτλοι μέσα σε παρένθεση είναι στην αγγλική στο πρωτότυπο κείμενο.

Ενδιαφέρον έχει, επίσης, η επεξήγηση της διάστασης της πολιτισμικής ενσωμάτωσης, η οποία «ταυτίζεται με την αποδοχή εκ μέρους των μεταναστών του κυρίαρχου πολιτιστικού πλαισίου, όπως αυτό έχει διαμορφωθεί [...] από την πλειονότητα του αυτόχθονος λαού. Η πολιτισμική ενσωμάτωση προϋποθέτει την αποδοχή της κυρίαρχης εθνικής ιδεολογίας της χώρας υποδοχής» (ΥΠΕΣ – ΓΓΠΣ, 2013).

Με βάση τα ανωτέρω, είναι σαφές ότι αυτό που προωθήθηκε μέσω της Στρατηγικής του 2013 ως «δομική ενσωμάτωση», ήταν στην πραγματικότητα μια διαδικασία αφομοίωσης στην ελληνική κοινωνία των μεταναστών, οι οποίοι θα πρέπει να φροντίσουν για την «αποδοχή του συνόλου των αρχών της πολιτικής και πολιτισμικής αναφοράς της χώρας υποδοχής» (ΥΠΕΣ – ΓΓΠΣ, 2013), απεμπλώνοντας ταυτόχρονα τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους (Tramountanis, 2022).

Η μεταναστευτική πολιτική για την ένταξη μετά το 2016

Λαμβάνοντας υπόψη τις νέες συνθήκες και ανάγκες που προέκυψαν εξαιτίας της «προσφυγικής κρίσης», το τότε υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής παρουσίασε τον Ιανουάριο του 2019 μια νέα Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη (ΥΜΕΠΟ, 2019). Ενώ η Στρατηγική 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 διαπολιτισμικότητας (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. Κατά συνέπεια, οι προτεινόμενες δράσεις και μέτρα εξειδικεύονται ανάλογα με τις ανάγκες της κάθε ομάδας.

Η ενταξιακή πολιτική αναγνωρίζεται ως μια πολυδιάστατη διαδικασία που διαμορφώνεται σε δύο κύρια επίπεδα. Το πρώτο επίπεδο, το οποίο αποκαλείται «υποδοχή», απευθύνεται στους αιτούντες διεθνή προστασία και αποτελεί ένα είδος πρώιμης ένταξης. Το δεύτερο επίπεδο καλείται «ένταξη», και απευθύνεται τόσο στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, όσο και στους μετανάστες που ήδη διαμένουν στη χώρα (ΥΜΕΠΟ, 2019). Οι εκλογές, ωστόσο, του Ιουλίου του ίδιου έτους έφεραν αλλαγές στους πολιτικούς συσχετισμούς και κατά συνέπεια η Στρατηγική του 2019 δεν εφαρμόστηκε ποτέ (Tramountanis, 2022).

Στα τέλη του 2021 ολοκληρώθηκαν οι διεργασίες για την αντικατάστασή της, και στις αρχές του 2022 παρουσιάστηκε η Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη, που ισχύει επί του παρόντος (ΥΜΑ, 2022α). Η Στρατηγική απευθύνεται σε

αιτούντες άσυλο και αναγνωρισμένους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, και διαρθρώνεται σε τέσσερις βασικούς πυλώνες.

Ο πρώτος πυλώνας αποτελεί ένα στάδιο προ-ένταξης αιτούντων άσυλο, το οποίο έχει ως στόχο την ομαλή μετάβαση των ενηλίκων στην επαγγελματική ζωή και των ανηλίκων από την άτυπη στην τυπική εκπαίδευση, χωρίς διακρίσεις. Ο δεύτερος πυλώνας επικεντρώνεται στην κοινωνική ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας μέσω της ανάπτυξης εντατικών προγραμμάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης, τα οποία και θα διευκολύνουν την πρόσβασή τους στην αγορά εργασίας.

Ο τρίτος πυλώνας αφορά στην πρόληψη και αποτελεσματική προστασία από κάθε μορφή βίας, εκμετάλλευσης και κακοποίησης, με ενίσχυση των μηχανισμών αναφοράς, ενώ ο τελευταίος πυλώνας σχετίζεται με την παρακολούθηση και εποπτεία της ενταξιακής πορείας μέσω κοινά αποδεκτών και συγκρίσιμων δεικτών.

Η προώθηση του ευρωπαϊκού τρόπου ζωής αποτελεί σημαντικό στοιχείο της νέας Στρατηγικής. Επιπρόσθετα, στο προοίμιο της Στρατηγικής τονίζεται η ανάγκη για την «εξασφάλιση της αυτόνομης διαβίωσης των προσφύγων, ώστε αυτοί να μην εξαρτώνται από τα κρατικά επιδόματα, επιβαρύνοντας τον κρατικό προϋπολογισμό», καθώς και την αξιοπρεπή διαβίωσή τους, «χωρίς ωστόσο να προκαλείται επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού (δεδομένου ότι τα ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά προγράμματα αφορούν μόνο στους αιτούντες άσυλο) και χωρίς επιβάρυνση των τοπικών κοινωνιών» (ΥΜΑ, 2022α). Τέλος, ενδιαφέρουσα είναι η αναφορά ότι η εκπαίδευση και κατάρτιση που παρέχεται στο πλαίσιο της Στρατηγικής «θα διευκολύνει τις μετεγκαταστάσεις σε άλλες χώρες, αλλά και θα χρησιμεύσει στους επωφελούμενους όταν επιστρέψουν στις πατρίδες τους» (ΥΜΑ, 2022α).

Από την 31η Μαρτίου του 2024 τέθηκε σε ισχύ ο νέος Κώδικας Μετανάστευσης (Ν. 5038/2023), ο οποίος και επικαιροποιεί τον προηγούμενο Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης (Ν. 4251/2014). Οι σχετικές προβλέψεις για την κοινωνική ένταξη καταγράφονται στο Άρθρο 175 του νέου Κώδικα. Ο σκοπός της πολιτικής της κοινωνικής ένταξης παραμένει αυτολεξεί ίδιος με τον Κώδικα του 2013, όπως αναπτύχθηκε στην προηγούμενη ενότητα, ενώ επιγραμματική αναφορά γίνεται και στους τέσσερις πυλώνες της Εθνικής Στρατηγικής Ένταξης, οι οποίοι αναλύθηκαν παραπάνω.

Εκτός από τις παρεμβάσεις σε επίπεδο νομοθεσίας και στρατηγικής, το κύριο όχημα για την εφαρμογή της πολιτικής για την ένταξη προσφύγων στην Ελλάδα αποτελεί το πρόγραμμα HELIOS⁹ (Hellenic Integration Support

⁹ <https://greece.iom.int/el/hellenic-integration-support-beneficiaries-international-protection-and-temporary-protection-helios>.

for Beneficiaries of International Protection and Temporary Protection). Το πρόγραμμα αυτό υλοποιείται από τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (ΔΟΜ), σε συνεργασία με εθνικές αρχές, ΜΚΟ, και Δήμους. Η χρηματοδότησή του έως και τις 31 Δεκεμβρίου 2021 ήταν από ευρωπαϊκούς πόρους, ενώ από την 1η Ιανουαρίου 2022 το πρόγραμμα χρηματοδοτείται από το υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου.¹⁰

Ο στόχος του προγράμματος είναι η υποστήριξη της ένταξης των προσφύγων στην ελληνική κοινωνία και η ενίσχυση της αυτόνομης και ανεξάρτητης διαβίωσής τους. Προς τον σκοπό αυτό, η κύρια δράση που υλοποιείται είναι η στήριξη των ωφελούμενων για ανεξάρτητη στέγαση σε διαμερίσματα, μέσω επιδότησης ενοικίου για διάστημα έως και δώδεκα μηνών. Επιπρόσθετα, παρέχονται μαθήματα ένταξης, πραγματοποιείται συμβουλευτική για τη στήριξη της απασχόλησης, και υλοποιούνται δράσεις ευαισθητοποίησης των κοινοτήτων υποδοχής. Από το 2018, όταν ξεκίνησε η εφαρμογή του προγράμματος, περισσότερα από 47.000 άτομα έχουν επωφεληθεί από τις παροχές του HELIOS.¹¹

¹⁰ <https://migration.gov.gr/migration-policy/integration/draseis-koinonikis-entaxis-se-ethniko-epipedo/programma-helios/>

¹¹ https://greece.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1086/files/helios-factsheet-august-2024-bw1_greek.pdf.

Διαστάσεις της ένταξης

Migrant Integration Policy Index (MIPEX)

Προκειμένου να αποκτήσει κανείς μια πρώτη, συνοπτική εικόνα για την κατάσταση της ένταξης των μεταναστών και προσφύγων στην Ελλάδα, εξαιρετικά χρήσιμη είναι η αξιοποίηση των στοιχείων που διατίθενται μέσω του Migrant Integration Policy Index (MIPEX). Το MIPEX είναι ένα εργαλείο που μετρά τις πολιτικές για την ένταξη των μεταναστών σε διαφορετικές χώρες κατά την περίοδο 2007-2019. Στην τρέχουσα έκδοσή του, η οποία δημοσιεύτηκε το 2020, καλύπτει 56 χώρες σε έξι ηπείρους (Solano & Huddleston, 2020).

Το MIPEX βασίζεται σε ένα σύνολο δεικτών που καλύπτουν οκτώ τομείς πολιτικής, οι οποίοι έχουν σχεδιαστεί προκειμένου να αξιολογήσουν τους ισχύοντες νόμους και πολιτικές. Οι συγκεκριμένοι δείκτες πολιτικής έχουν αναπτυχθεί με σκοπό να δημιουργήσουν μια πολυδιάστατη εικόνα των ευκαιριών που παρέχονται στους μετανάστες για τη συμμετοχή τους στην κοινωνία υποδοχής. Πιο συγκεκριμένα, οι τομείς πολιτικής ένταξης που καλύπτονται από το MIPEX είναι οι ακόλουθοι: κινητικότητα στην αγορά εργασίας, οικογενειακή επανένωση, εκπαίδευση, πολιτική συμμετοχή, μόνιμη διαμονή, απόδοση ιθαγένειας, καταπολέμηση των διακρίσεων και πρόσβαση στην υγεία.

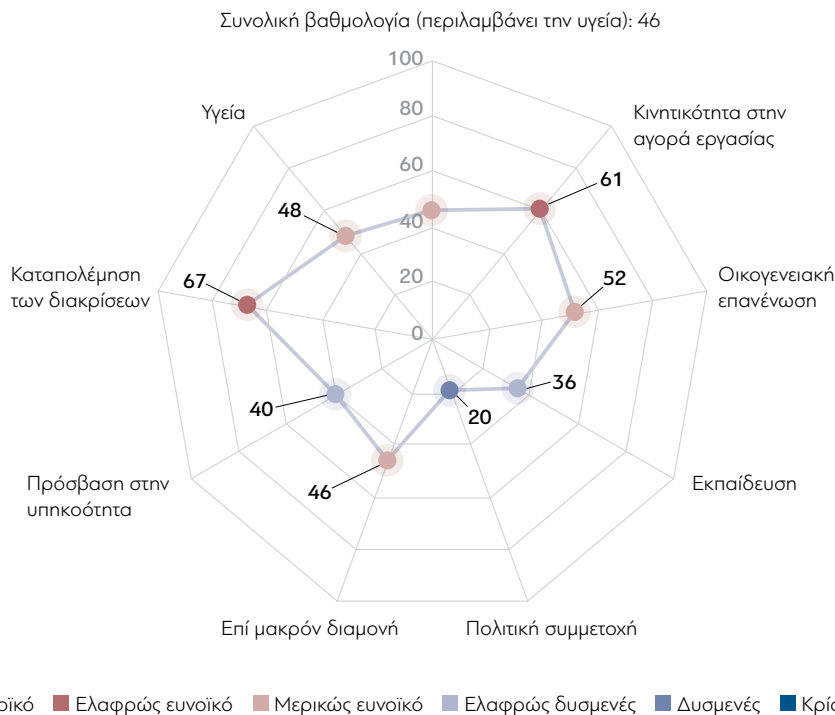
Η βαθμολογία της Ελλάδας στον δείκτη MIPEX για το σύνολο των τομέων του είναι 46/100, χαμηλότερη τόσο από τον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης των 28¹² (49/100), όσο και των χωρών του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) (56/100). Η βαθμολογία αυτή εντάσσει την Ελλάδα σε μια ομάδα χωρών που περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, την Αλβανία (43), την Κροατία (39) και την Πολωνία (40), η οποία χαρακτηρίζεται ως «Equality on paper» (Ισότητα στα χαρτιά). Στο πλαίσιο του MIPEX, «ισότητα στα χαρτιά» σημαίνει ότι οι μετανάστες απολαμβάνουν ίσα δικαιώματα και μακροπρόθεσμη ασφάλεια, αλλά όχι ίσες ευκαιρίες. Σε σχέση με τις υπόλοιπες χώρες της Μεσογείου, οι πολιτικές ένταξης της

¹² Το MIPEX του 2020 περιλαμβάνει το Ηνωμένο Βασίλειο ως κράτος-μέλος της ΕΕ.

Ελλάδας είναι στο ίδιο επίπεδο με αυτές της Μάλτας, πιο αδύναμες από αυτές της Ιταλίας, της Πορτογαλίας και της Ισπανίας, και ελαφρώς πιο ανεπτυγμένες από της Κύπρου και της Τουρκίας (Solano & Huddleston, 2020).

Τα κυριότερα εμπόδια που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες στην Ελλάδα εντοπίζονται στην εκπαίδευση, στην πολιτική τους συμμετοχή και στην πρόσβαση στην ιθαγένεια. Οι μετανάστες στην Ελλάδα απολαμβάνουν λιγότερα δικαιώματα και έχουν λιγότερες ευκαιρίες να ενταχθούν, σε σχέση με τις υπόλοιπες χώρες που παρακολουθούνται από το MIPEX. Επιπρόσθετα, οι υφιστάμενες πολιτικές ενθαρρύνουν τους γηγενείς να μην αντιλαμβάνονται τους μετανάστες ως ίσους και δυνητικούς πολίτες, αλλά ως ξένους προς αυτούς (Solano & Huddleston, 2020). Οι παρατηρήσεις αυτές αποτυπώνονται και στο στο ακόλουθο **Γράφημα 1**:

Γράφημα 1: Δείκτης MIPEX: Η βαθμολογία της Ελλάδας με βάση τους τομείς πολιτικής ένταξης



Πηγή: Προσαρμογή από Solano & Huddleston, 2020 και <https://www.mipex.eu/greece>

Σύμφωνα με την έκθεση του MIPEX για την Ελλάδα, επιγραμματικά μπορεί να σημειωθούν τα ακόλουθα για τους επιμέρους τομείς ένταξης. Όσον αφορά τον τομέα της αγοράς εργασίας (61/100), παρά την παροχή ευκαιριών εύρεσης απασχόλησης, δε δίνεται η δυνατότητα ανάπτυξης δεξιοτήτων εντός της χώρας σε μη γηγενείς πληθυσμούς. Ως προς την οικογενειακή

επανεένωση (52/100), λόγω των αυστηρών οικονομικών κριτηρίων και της γραφειοκρατίας, αρκετές οικογένειες δεν ενώνονται μετά τον διαχωρισμό τους. Επιπλέον, στα παιδιά αυτών των οικογενειών δεν παρέχεται μόνιμη άδεια παραμονής παρά μόνο, εφόσον ολοκληρωθεί η διαδικασία της επανεένωσης. Παρά τις υπάρχουσες δράσεις για την εκπαίδευση, η πλειονότητα των ελληνικών σχολείων δεν παρέχει τη δυνατότητα μαθημάτων σε μη ελληνόφωνους πληθυσμούς (36/100). Εφόσον όσοι έρχονται για μόνιμη εγκατάσταση στη χώρα (46/100) αντιμετωπίζουν δυσκολίες στον χώρο εργασίας και εκπαίδευσης, δε δύναται να λάβουν άδεια παραμονής έως ότου εκπληρώσουν τις προϋποθέσεις της εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας και της εύρεσης εργασίας (Solano & Huddleston, 2020).

Στον τομέα της υγείας (48/100), οι πρόσφυγες και οι μετανάστες εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν εμπόδια στην πρόσβαση στις σχετικές υπηρεσίες, αν και παρέχονται πληροφορίες και σχετική υποστήριξη. Η πολιτική συμμετοχή (20/100) είναι ένας σημαντικός τομέας αδυναμίας, καθώς η Ελλάδα αποκλείει αλλοδαπούς πολίτες από τη δημοκρατική διαδικασία. Ως εκ τούτου, οι μετανάστες δεν ενημερώνονται τακτικά για τις πολιτικές ευκαιρίες, δε ζητείται η γνώμη τους σε μια τακτική και δομημένη βάση, και δεν επιτρέπεται να ψηφίσουν στις τοπικές εκλογές. Ζητήματα καταγράφονται και αναφορικά με την πρόσβαση στην ιθαγένεια (40/100), αν και η κατάσταση έχει βελτιωθεί μετά το 2015. Τέλος, παρά τις πολιτικές που έχουν υιοθετηθεί για την καταπολέμηση των διακρίσεων (67/100), εντοπίζονται κενά στην ελληνική νομοθεσία, τις διαδικασίες και τις πολιτικές, τα οποία καθιστούν τους αλλοδαπούς ευάλωτους σε διακριτική μεταχείριση (Solano & Huddleston, 2020).

Με βάση την παραπάνω ανάλυση, στις επόμενες ενότητες θα πραγματοποιηθεί επισκόπηση τεσσάρων κρίσιμων τομέων ένταξης των μεταναστών και προσφύγων στην ελληνική κοινωνία. Πιο συγκεκριμένα, θα αναλυθούν οι τομείς της αγοράς εργασίας, της απόδοσης ιθαγένειας, της εκπαίδευσης, και της συμμετοχής στα κοινά. Σε κάθε τομέα ένταξης θα καταγραφεί το ιστορικό πλαίσιο και η υφιστάμενη κατάσταση, θα παρατεθούν καλές πρακτικές από άλλες ευρωπαϊκές χώρες, και, τέλος, θα διατυπωθούν συγκεκριμένες προτάσεις πολιτικής.

Αγορά εργασίας

Πλαίσιο

Η μετανάστευση διαδραματίζει εξαιρετικά σημαντικό ρόλο στην ελληνική αγορά εργασίας, καθώς επηρεάζει μια σειρά τομέων, ενώ ταυτόχρονα συμβάλλει στην αντιμετώπιση κρίσιμων οικονομικών προκλήσεων. Από τη μεριά των ίδιων των μεταναστών, θα πρέπει να τονιστεί ότι η κοινωνική

τους ένταξη στη χώρα πραγματοποιείται κυρίως μέσω της ενσωμάτωσής τους στην αγορά εργασίας (Μητράκος, 2013).

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, οι μετανάστες στην Ελλάδα έχουν καλύψει σημαντικές ελλείψεις εργατικού δυναμικού σε τομείς όπως η γεωργία, οι κατασκευές και ο τουρισμός. Οι τομείς αυτοί εξαρτώνται ιδιαίτερα από την εργασία των μεταναστών, λόγω της σημαντικής ζήτησης για χειρωνακτικές, εποχιακές ή/και χαμηλής ειδίκευσης θέσεις εργασίας, τις οποίες απορρίπτει το εγχώριο εργατικό δυναμικό (Καψάλης, 2020).

Σύμφωνα με μετά-ανάλυση ερευνητικών ευρημάτων αναφορικά με τις επιπτώσεις της μετανάστευσης στην αγορά εργασίας και την οικονομία, προκύπτει ότι από τις αρχές της δεκαετίας του '90 έως και την έναρξη της οικονομικής κρίσης, οι μετανάστες συνέβαλαν στην επιτάχυνση της ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας (Μητράκος, 2013). Η παρουσία και απασχόλησή τους στη χώρα φαίνεται ότι περιορίσε τις ελλείψεις δεξιοτήτων στην αγορά εργασίας, κάλυψε χαμηλά αμειβόμενες θέσεις εργασίας, στήριξε τομείς που διαφορετικά δεν θα άντεχαν στις ανταγωνιστικές πιέσεις, και αύξησε το εύρος και την ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών (Μητράκος, 2013).

Συνεπώς, η επίδραση των μεταναστών στην ελληνική οικονομία υπήρξε επωφελής για τα περισσότερα μεγέθη, γεγονός το οποίο οφείλεται κατά κύριο λόγο στην εντατική, ευέλικτη και χαμηλού κόστους απασχόληση των νόμιμων και ιδίως των παράτυπων μεταναστών (Karsalis, 2010). Σε σημαντικό βαθμό, οι παράτυποι μετανάστες χρησιμοποιήθηκαν ως φτηνό εργατικό δυναμικό προκειμένου να περιοριστούν οι δαπάνες και οι αυξήσεις των τιμών (Cholezas & Tsakloglou, 2009). Επιπλέον, η φτηνή εργατική δύναμη των μεταναστών είχε ως αποτέλεσμα τη μεγάλη μείωση του κόστους παραγωγής μέσω της μείωσης του (άμεσου και έμμεσου) κόστους εργασίας (Καψάλης, 2020).

Επιπρόσθετα, εκτιμάται ότι η συμμετοχή των μεταναστών στην οικονομική δραστηριότητα πριν από την οικονομική κρίση συνέβαλε στην αύξηση του ΑΕΠ μεταξύ 2,3% και 2,8% (Κόντης κ.ά., 2006· Ζωγραφάκης, 2008), και στη μείωση του πληθωρισμού κατά 2% (Sarris & Zografakis, 1999). Ταυτόχρονα, η μείωση της ζήτησης, εξαιτίας της μη κατανάλωσης από πλευράς των μεταναστών (π.χ. λόγω ενδεχόμενης αποχώρησής τους), είχε υπολογιστεί ότι θα μειώσει το ΑΕΠ από 1,3% έως 1,6% (Μητράκος, 2013).

Αναφορικά με τους κλάδους παραγωγής που είναι εκτεθειμένοι στον έντονο ανταγωνισμό από χώρες χαμηλού κόστους εργασίας (εξαγωγίμα γεωργικά προϊόντα, κλωστοϋφαντουργία, τρόφιμα, τουρισμός), η μετανάστευση συνέβαλε στην επιβράδυνση της διαδικασίας μείωσης της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών παραγωγικών μονάδων. Συνεπώς, διατηρήθηκαν

πολύ περισσότερες από αυτές τις μονάδες στην Ελλάδα, σε σχέση με ό,τι θα συνέβαινε χωρίς την απασχόληση των μεταναστών (Alpha Bank, 2005).

Σχετικά με τους κλάδους που δεν αντιμετωπίζουν πιέσεις από τον διεθνή ανταγωνισμό (κατασκευές, οικιακές υπηρεσίες), η εισροή μεταναστών συνέβαλε στη συγκράτηση του κόστους παραγωγής, και κατά συνέπεια στην ομαλή ανάπτυξή τους. Επιπλέον, μεγαλύτερο ποσοστό Ελληνίδων είχαν τη δυνατότητα να εισέλθουν στην αγορά εργασίας σε τομείς της εξειδίκευσής τους, καθώς μετανάστες/ριες οικιακοί/ές μισθωτοί ανέλαβαν τις οικιακές εργασίες (Alpha Bank, 2005).

Μεγάλος αριθμός ερευνών επιβεβαιώνουν ότι οι μετανάστες λειτούργησαν συμπληρωματικά του εγχώριου εργατικού δυναμικού, επομένως, δεν ισχύει η θέση ότι οι μετανάστες υποκαθιστούν τους γηγενείς εργαζόμενους (Μητράκος, 2013). Πριν από την οικονομική κρίση, οι μετανάστες απασχολούνταν συχνά σε εργασίες χαμηλού κύρους, ή/και ανειδίκευτες, τις οποίες οι Έλληνες σε μεγάλο βαθμό απέρριπταν (Φούσκας, 2012). Κατά συνέπεια, η παρουσία των μεταναστών δεν προκάλεσε ανεργία στον γηγενή πληθυσμό, καθώς οι εργοδότες προσλαμβάνουν μετανάστες γιατί δεν υπάρχουν γηγενείς για τις θέσεις αυτές. Αντιθέτως, με την παρουσία των μεταναστών δημιουργήθηκαν περισσότερες θέσεις εργασίας από αυτές που χάθηκαν. Περιπτώσεις υποκατάστασης γηγενών από αλλοδαπούς καταγράφονται σχεδόν αποκλειστικά σε ανειδίκευτες θέσεις εργασίας (Μητράκος, 2013).

Οι μετανάστες είχαν ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο και θετική συμβολή στη γεωργική και την ευρύτερη οικονομική ανάπτυξη της ελληνικής υπαίθρου. Η παρουσία και απασχόλησή τους υπήρξε ιδιαίτερα επωφελής για τη γεωργία, την κτηνοτροφία και τις κατασκευές, καθώς παρείχαν ένα ευέλικτο και φθινό εργατικό δυναμικό στις αγροτικές περιοχές. Συνεπώς, η μετανάστευση ήταν καταλυτική τόσο για την επιβίωση, όσο και για την ανάπτυξη των σχετικών παραγωγικών δραστηριοτήτων (Μητράκος, 2013).

Ωστόσο, η μετανάστευση δεν είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση της συνολικής αγροτικής παραγωγής ή των εξαγωγών (Alpha Bank, 2005). Οι αρνητικές επιπτώσεις εντοπίζονται, κυρίως, στην επιβράδυνση των βελτιώσεων στην παραγωγικότητα –εξαιτίας της χαμηλόμισθης εργασίας των μεταναστών–, οι οποίες θα μπορούσαν να επιτευχθούν μέσω μιας τεχνολογικής αναβάθμισης της γεωργίας (Καψάλης, 2020).

Τέλος, αξίζει να επισημανθεί ότι η συχνά παράτυπη απασχόληση των μεταναστών στην Ελλάδα είχε και έχει ως αποτέλεσμα μεγάλο μέρος του πληθυσμού αυτού να είναι ιδιαίτερα ευάλωτο προς εκμετάλλευση. Το πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα υπήρξε η περίπτωση της εμπορίας ανθρώπων για σκοπούς εργασιακής εκμετάλλευσης (trafficking) στη Μανωλάδα το 2013. Με την απόφαση ορόσημο «Chowdury και λοιποί κατά Ελλάδας»,

το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου καταδίκασε τη χώρα μας για την αποτυχία προστασίας των εργατών γης αναφορικά με την καταναγκαστική εργασία και την εμπορία ανθρώπων (ΕΕΔΑ, 2018). Με δεδομένες τις συνθήκες που διαμορφώθηκαν τα επόμενα έτη λόγω της οικονομικής κρίσης, η προστασία ατόμων που απασχολούνται παράτυπα στη χώρα αποτελεί ένα διαρκές ζητούμενο.

Υφιστάμενη κατάσταση

Η οικονομική κρίση που έπληξε την Ελλάδα είχε εξαιρετικά σημαντικές επιπτώσεις αναφορικά με την ένταξη των μεταναστών στη χώρα, και ιδίως στην αγορά εργασίας. Προκειμένου να καταγραφεί η υφιστάμενη κατάσταση, όπως αυτή διαμορφώθηκε κατά την τελευταία δεκαπενταετία, θα γίνει χρήση στατιστικών στοιχείων από το υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου και από την Έρευνα Εργατικού Δυναμικού.

Άδειες διαμονής

Σε εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Κανονισμού 862/2007¹³ για την παροχή στατιστικών στοιχείων, οι άδειες διαμονής πολιτών τρίτων χωρών χωρίζονται στις ακόλουθες κατηγορίες: απασχόληση, οικογενειακή επανένωση, σπουδές και λοιποί τύποι αδειών διαμονής.

Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία της περιόδου 2017-2024 (**Γράφημα 2**), παρατηρούμε ότι η κατηγορία με τις περισσότερες εκδοθείσες άδειες στην Ελλάδα είναι σταθερά αυτή των «λοιπών αδειών», με δεύτερη αυτή της οικογενειακής επανένωσης. Διευκρινιστικά, πρέπει να σημειωθεί ότι στην κατηγορία «λοιπές άδειες» περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, τα μακρόχρονα καθεστώτα διαμονής (ενδεικτικά, οι άδειες διαμονής που αφορούν τη δεύτερη γενιά και τους επί μακρόν διαμένοντες), καθώς και οι άδειες διαμονής που αφορούν ευάλωτες ομάδες πολιτών τρίτων χωρών (ανθρωπιστικοί λόγοι). Στην κατηγορία «οικογενειακή επανένωση» εντάσσονται οι άδειες διαμονής των μελών της οικογένειας του βασικού κατόχου του εκάστοτε τύπου άδειας, καθώς και τα μέλη της οικογένειας Έλληνα πολίτη ή πολίτη ΕΕ.

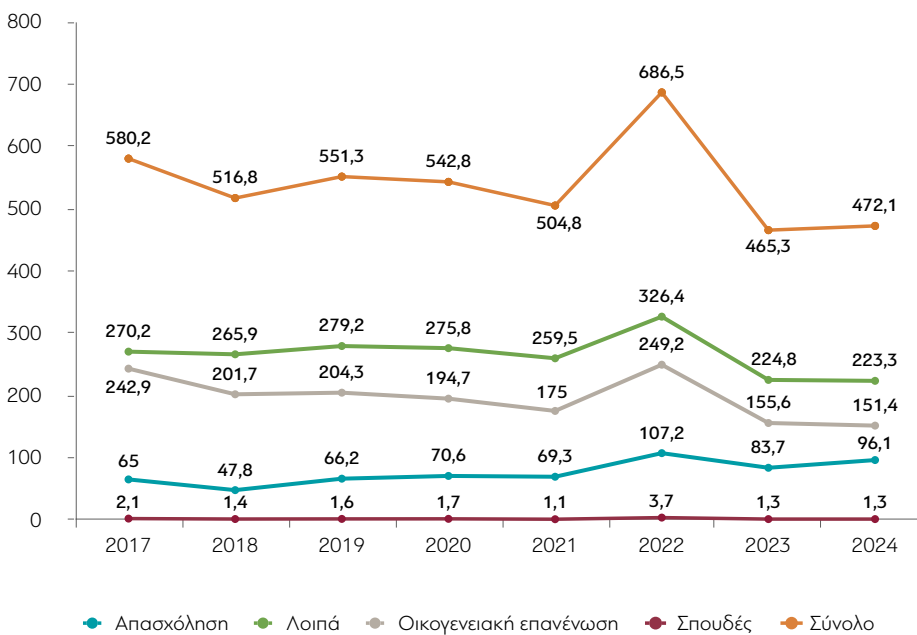
Όπως αποτυπώνεται παρακάτω, στο **Γράφημα 2**, από το 2017 και μετά καταγράφεται πτωτική τάση τόσο στις «λοιπές άδειες», όσο και σε αυτές για οικογενειακή επανένωση. Πιο συγκεκριμένα, οι άδειες για τις δύο αυτές

¹³ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 862/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Ιουλίου 2007, περί κοινοτικών στατιστικών για τη μετανάστευση και τη διεθνή προστασία και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 311/76 του Συμβουλίου περί τηρήσεως στατιστικών για τους αλλοδαπούς εργαζόμενους (κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ). Διαθέσιμος εδώ: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A32007R0862#:~:text=Κανονισμός%20\(ΕΚ\)%20αριθ.,του%20κανονισμού%20\(ΕΟΚ\)%20αριθ.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A32007R0862#:~:text=Κανονισμός%20(ΕΚ)%20αριθ.,του%20κανονισμού%20(ΕΟΚ)%20αριθ.)

κατηγορίες έχουν μειωθεί κατά σχεδόν 140.000, από 513.000 το 2017, σε 375.000 το 2024. Αντιθέτως, αύξηση σημειώνεται στον αριθμό των αδειών διαμονής για την απασχόληση, καθώς οι εν λόγω άδειες έχουν αυξηθεί την ίδια περίοδο κατά περίπου 30.000, από 65.000 σε 96.000.

Συνολικά, ο αριθμός των αδειών διαμονής για όλες τις κατηγορίες έχει μειωθεί κατά σχεδόν 100.000 την επταετία 2017-2024, από 580.000 σε 472.000. Το γεγονός αυτό υποδηλώνει ότι σημαντικός αριθμός μεταναστών έχουν αποχωρήσει από την Ελλάδα, ή παραμένουν παράτυπα στη χώρα έχοντας απολέσει το καθεστώς νόμιμης διαμονής τους.

Γράφημα 2: Άδειες διαμονής πολιτών τρίτων χωρών, 2017-2024 (χιλ. άτομα)



Σημείωση 1: Η καταγραφή αφορά τον Ιανουάριο κάθε έτους αναφοράς.

Σημείωση 2: Η σημαντική αύξηση, που παρατηρείται σε όλες τις άδειες κατά το 2022, οφείλεται στο ότι συμπεριελήφθησαν και οι παραταθείσες άδειες διαμονής, στις οποίες είχε δοθεί αυτοδίκαιη παράταση λόγω της πανδημίας.

Πηγή: Σύνοψη του συγγραφέα από Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, Ενημερωτικά Σημειώματα – Συνολική Επισκόπηση – Νόμιμη Μετανάστευση, περίοδος 2017-2024.

Διαθέσιμο στο: <https://migration.gov.gr/statistika/>.

Η εκτίμηση για την εκροή μεταναστών συμφωνεί και με δύο ακόμη καταγραφές. Σύμφωνα με στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής, εκτιμάται ότι κατά το διάστημα 2010-2015, πριν δηλαδή από την έναρξη της «προσφυγικής κρίσης», περίπου 250.000 μετανάστες αποχώρησαν από τη χώρα (ΕΛΣΤΑΤ, 2023β). Επιπλέον, σύμφωνα με στοιχεία από την τελευταία απογραφή του 2021, ο μεταναστευτικός πληθυσμός της χώρας έχει μειωθεί

κατά 16,1% σε σχέση με το 2011, στις 765.000 (ΕΛΣΤΑΤ, 2023α). Όπως παρατηρεί ο Β. Κοτζαμάνης, «οι περισσότεροι που μετακινήθηκαν είναι οι Αλβανοί που είχαν πολλά χρόνια στην Ελλάδα και νόμιμα έγγραφα, οπότε αναζήτησαν καλύτερες θέσεις εργασίας στην Ιταλία αλλά και στην Αγγλία» (Γεωργιοπούλου, 2023).

Συνεπώς, κατά την τελευταία χρονική περίοδο παρατηρείται σημαντική εκροή εγκατεστημένων μεταναστών από τη χώρα. Σύμφωνα με τις υφιστάμενες ενδείξεις, η εκροή αυτή αφορά πληθυσμό, ο οποίος διέμενε στη χώρα επί σειρά ετών και πιθανόν να ήταν και επαρκώς ενσωματωμένος. Το γεγονός αυτό είναι εξαιρετικά σημαντικό και ανησυχητικό για τη θεματική που καλύπτει το παρόν κείμενο πολιτικής.

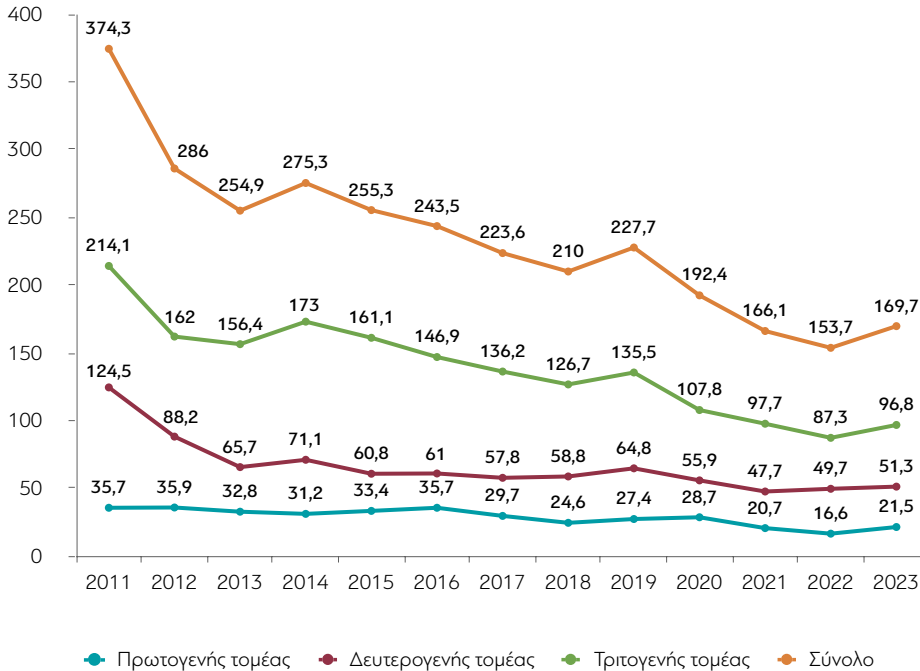
Συμμετοχή των μεταναστών στην αγορά εργασίας

Εκτός από τον αριθμό των αδειών διαμονής, σημαντική πληροφόρηση για την ένταξη των μεταναστών στην αγορά εργασίας παρέχεται και μέσω των διαθέσιμων δεδομένων της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού (ΕΕΔ). Η εν λόγω έρευνα συλλέγει στοιχεία για την απασχόληση και την ανεργία στην ΕΕ και επιλεγμένες τρίτες χώρες.

Κατά το χρονικό διάστημα 2011-2023 καταγράφεται εξαιρετικά σημαντική μείωση των απασχολούμενων ατόμων αλλοδαπής υπηκοότητας στην ελληνική αγορά εργασίας. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία, ο απασχολούμενος πληθυσμός έχει μειωθεί κατά 55% κατά αυτό το χρονικό διάστημα, από 375.000 άτομα σε 170.000. Όπως προκύπτει από το **Γράφημα 3**, η σχετική μείωση υπήρξε ιδιαίτερα έντονη τη διετία 2011-2013, όταν ο αριθμός των απασχολούμενων αλλοδαπών μειώθηκε κατά 120.000. Όπως θα φανεί και στη συνέχεια, το 2013 υπήρξε και το έτος με τη μεγαλύτερη καταγεγραμμένη ανεργία αλλοδαπών, η οποία και έφτασε το 40%. Επιπρόσθετα, και με την εξαίρεση των μεμονωμένων ετών 2014 και 2019 –όταν σημειώθηκε σχετική άνοδος–, η απασχόληση των αλλοδαπών κατά τα επόμενα έτη καταγράφεται συνεχώς πτωτική.

Η μείωση του αριθμού των απασχολούμενων αλλοδαπών είναι οριζόντια σε όλους τους τομείς της αγοράς εργασίας. Ιδιαίτερα, ωστόσο, έχει πληγεί ο δευτερογενής τομέας, με τους αλλοδαπούς απασχολούμενους να έχουν μειωθεί κατά σχεδόν 60%, από 125.000 το 2011 σε 51.000 το 2023. Ανάλογη μείωση, κατά 55%, καταγράφεται και στον τριτογενή τομέα: από 214.000 απασχολούμενους σε 97.000. Σχετικά μικρότερη μείωση –κατά 40%– έχει σημειωθεί στον πρωτογενή τομέα της παραγωγής, που πλέον εκτιμάται ότι απασχολεί 21.500 άτομα.

Γράφημα 3: Απασχόληση ατόμων αλλοδαπής υπηκοότητας, 2011-2023 (χιλ. άτομα)

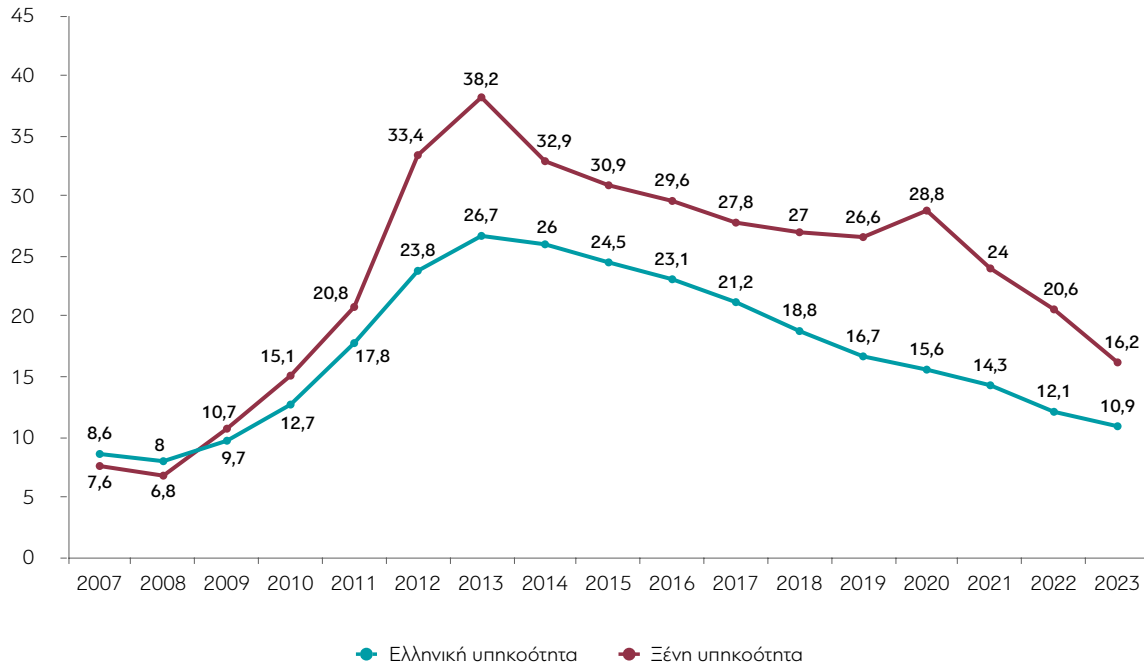


Σημείωση: Η καταγραφή αφορά το Β' Τρίμηνο κάθε έτους αναφοράς.

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού, διάθεση στοιχείων κατόπιν αιτήματος του συγγραφέα.

Επιπρόσθετα, η Έρευνα Εργατικού Δυναμικού παρέχει στοιχεία αναφορικά με την ανεργία ημεδαπών και αλλοδαπών. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα δεδομένα, έως και την έναρξη της οικονομικής κρίσης το 2008, το ποσοστό ανεργίας των μεταναστών στη χώρα ήταν σταθερά χαμηλότερο από το αντίστοιχο των γηγενών. Η εικόνα αυτή αντιστρέφεται από το 2009 και έπειτα, οπότε και το ποσοστό ανεργίας των αλλοδαπών καταγράφεται υψηλότερο από αυτό των γηγενών. Είναι χαρακτηριστικό ότι το 2013, έτος κορύφωσης της οικονομικής κρίσης, ενώ το ποσοστό ανεργίας των γηγενών ήταν στο 26,7%, για τους αλλοδαπούς είχε διαμορφωθεί σχεδόν στο 40% (Γράφημα 4). Αν και η διαφορά είχε σταθεροποιηθεί κατά τα επόμενα έτη, παρατηρείται ότι από το 2017 έως και το 2021 οι τιμές είχαν και πάλι αποκλίνουσες τάσεις. Ιδίως το 2020, κατά τη διάρκεια της κρίσης της Covid-19, η διαφορά ήταν στις 13 ποσοστιαίες μονάδες. Από το 2022 και μετά η διαφορά μειώνεται, για να διαμορφωθεί το 2023 στις 8 ποσοστιαίες μονάδες.

Γράφημα 4: Ποσοστό ανεργίας κατά υπηκοότητα, 2007-2023



Πηγή: Σύνθεση του συγγραφέα από Eurostat, Ποσοστό ανεργίας (ποσοστιαίο) κατά υπηκοότητα (lfsa_urgan), Ελλάδα (ηλικίες 15-64 ετών). Διαθέσιμο στο: https://doi.org/10.2908/LFSA_URGAN.

Αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες

Ειδικότερα ως προς την πρόσβαση των προσφύγων και αιτούντων άσυλο στην ελληνική αγορά εργασίας, μια σειρά από επισημάνσεις κρίνεται σκόπιμο να λάβουν χώρα. Έως και τα τέλη του 2019, οι αιτούντες άσυλο αποκτούσαν πρόσβαση στην αγορά εργασίας από τη στιγμή που υπέβαλαν αίτηση ασύλου. Με την ψήφιση του Νόμου Περί Διεθνούς Προστασίας (Ν. 4636/2019) στις αρχές του 2020, η συνθήκη αυτή έγινε πιο αυστηρή, καθώς πλέον θα έπρεπε να αναμένουν έξι μήνες προκειμένου να μπορούν να απασχοληθούν νόμιμα στη χώρα. Πρόσφατη τροποποίηση (Ν. 5078/2023) ωστόσο μειώνει το χρονικό διάστημα αναμονής σε 60 ημέρες, συμβάλλοντας έτσι στην εν δυνάμει γρηγορότερη ενσωμάτωση των αιτούντων άσυλο στην ελληνική αγορά εργασίας (AIDA, 2024).

Σε κάθε περίπτωση, η πρόσβαση στην ελληνική αγορά εργασίας για τους πληθυσμούς αυτούς παρεμποδίζεται από μια σειρά δομικούς και άλλους παράγοντες. Όπως επισήμανε η Επίτροπος για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα του Συμβουλίου της Ευρώπης, Ντούνια Μιγιάτοβιτς, κύριοι μεταξύ αυτών είναι οι δυσμενείς οικονομικές συνθήκες που επικρατούν στη χώρα και το υψηλό ποσοστό ανεργίας. Επιπρόσθετα, διοικητικά εμπόδια καθιστούν δύσκολη και χρονοβόρα την απόκτηση των απαραίτητων εγγράφων,

οδηγώντας έτσι συχνά τους πληθυσμούς αυτούς στην παράτυπη απασχόληση, με τους κινδύνους που αυτό επιφέρει ως προς την πιθανή εκμετάλλευσή τους (CoE, 2018).

Σειρά ερευνών έχουν επισημάνει επιπλέον παράγοντες που είναι καθοριστικοί για την εύρεση απασχόλησης, με τη γνώση της ελληνικής γλώσσας να καταγράφεται οριζόντια ως ο πλέον καθοριστικός από αυτούς. Η έλλειψη κοινωνικών δικτύων, η αδυναμία εύρεσης νόμιμης απασχόλησης, η έλλειψη νομιμοποιητικών εγγράφων, καθώς και η αδυναμία πιστοποίησης γνώσεων και δεξιοτήτων σημειώνονται ως επιπλέον παράγοντες που δυσχεραίνουν την πρόσβαση στην αγορά εργασίας (Casalis et al., 2023· GCR, 2022· Tramountanis et al., 2022· UNHCR, 2024).

Προς αντιμετώπιση των ζητημάτων αυτών, το πρόγραμμα HELIOS παρέχει προγράμματα διδασκαλίας της ελληνικής γλώσσας, καθώς και δράσεις για τη στήριξη της απασχόλησης. Επιπλέον, σύμφωνα με το Ετήσιο Σχέδιο Δράσης 2023 του υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, προβλέπεται η ενταξιακή υποστήριξη σε περίπου 11.000 δικαιούχους διεθνούς προστασίας και νομίμως διαμένοντες στην Ελλάδα πολίτες τρίτων χωρών, μέσω της απασχόλησής τους στον αγροτικό, τουριστικό και κατασκευαστικό τομέα (ΥΜΑ, 2022γ). Η χρηματοδότηση της δράσης αυτής θα πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0».

Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να τονιστεί ότι ο ρόλος των ΜΚΟ υπήρξε κατά την τελευταία δεκαετία καθοριστικός για τη διευκόλυνση της πρόσβασης του πληθυσμού αυτού στην ελληνική αγορά εργασίας (NIEM, 2022· AIDA 2024).

Καλές πρακτικές

Στον τομέα της ένταξης των μεταναστών και προσφύγων στην αγορά εργασίας, η Πορτογαλία αποτελεί μία από τις χώρες με πλήθος καλών πρακτικών. Η συνθήκη αυτή επιβεβαιώνεται και στο MIPEX, καθώς η χώρα αυτή καταγράφει την υψηλότερη βαθμολογία (94/100) στον σχετικό τομέα πολιτικής.

Μέσω σχετικών πρωτοβουλιών, πρόσφυγες και μετανάστες απολαμβάνουν ίση μεταχείριση και δικαιώματα με τον γηγενή πληθυσμό, διευκολύνοντας το επίπεδο διαβίωσής τους. Άξια αναφοράς είναι η προσθήκη που πραγματοποιήθηκε στη νέα Πράξη Ασύλου του 2022, σύμφωνα με την οποία, όλοι οι αιτούντες διεθνούς προστασίας δικαιούνται να συμμετάσχουν νόμιμα στο εργατικό δυναμικό της χώρας ήδη από την πρώτη ημέρα υποβολής της αίτησής τους (Άρθρο 54). Παράλληλα, το δικαίωμα αυτό διατηρείται ακόμα κι αν η αίτησή τους απορριφθεί, και μέχρι να γίνει η επίσημη έκδοση της απόφασης. Με τον τρόπο αυτό διευκολύνεται η δυνατότητα αυτάρκειας

των προσφύγων και μεταναστών, οι οποίοι μπορούν να συμμετέχουν ενεργά στην κοινότητα στην οποία βρίσκονται.¹⁴

Παράλληλα, ήδη από το 2018 έχει συσταθεί μια πλατφόρμα ελεύθερης πρόσβασης για όλους τους πρόσφυγες και μετανάστες, η οποία έχει ως στόχο να διευκολύνει την προσπάθειά τους για εύρεση εργασίας. Πιο συγκεκριμένα, η πλατφόρμα «RefuJobs Platform» αποτελεί ένα ψηφιακό εργαλείο, μέσω του οποίου παρέχεται η δυνατότητα στους συμμετέχοντες να λάβουν εξειδικευμένη επαγγελματική εκπαίδευση, ανάλογα με τις ανάγκες της εκάστοτε εταιρείας, και στη συνέχεια να κατευθυνθούν προς τις διαθέσιμες θέσεις εργασίας. Το εν λόγω πρόγραμμα έχει υλοποιηθεί από το Γραφείο για την Ένταξη και τη Μετανάστευση της Πορτογαλίας, την Ύπατη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες και το Πρόγραμμα Επιχειρηματικότητας για Μετανάστες. Οι φορείς που συμμετέχουν αφορούν ως επί το πλείστον ιδιωτικές εταιρείες, καθώς επίσης και φορείς του τουριστικού τομέα της χώρας.¹⁵

Επιπλέον ενέργειες σχετίζονται με τη διευκόλυνση της ένταξης των Ουκρανών προσφύγων στην αγορά εργασίας, μέσω της ψηφιακής πλατφόρμας «Portugal for Ukraine». Η πλατφόρμα συνιστά μια πρωτοβουλία του Ινστιτούτου Απασχόλησης και Επαγγελματικής Κατάρτισης (IEFP). Οι εργοδότες έχουν τη δυνατότητα να προσφέρουν θέσεις εργασίας στους Ουκρανούς πρόσφυγες, ανεξαρτήτως επαγγελματικής κατεύθυνσης, απλούστατα δημοσιεύοντας στην πλατφόρμα μια περιγραφή της εργασίας που προσφέρουν, και μια περιγραφή των επιθυμητών χαρακτηριστικών και δυνατοτήτων των υποψηφίων που επιθυμούν. Η πρόσβαση στην πλατφόρμα παρέχεται δωρεάν.¹⁶

Η Γερμανία αποτελεί επίσης μία εκ των ευρωπαϊκών χωρών με σημαντικές δράσεις ως προς την προσφορά θέσεων εργασίας σε πρόσφυγες και μετανάστες. Σύμφωνα με το MIPEX, η χώρα βαθμολογείται με 81/100, που την κατατάσσει στην πέμπτη θέση ως προς τον σχετικό τομέα πολιτικής.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχουν οι δράσεις της για την προσέλκυση μεταναστών υψηλής ειδίκευσης. Σύμφωνα με τον Νόμο Περί Εξειδικευμένης Μετανάστευσης του 2020, δίνεται η δυνατότητα σε ανθρώπους από όλο τον κόσμο –ακόμα κι αν βρίσκονται εκτός των συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης– να ενταχθούν στο εργατικό δυναμικό της Γερμανίας. Το 2020 επωφελήθηκαν συνολικά περίπου 16.000 άνθρωποι. Το εν λόγω πρόγραμμα αφορά εξειδικευμένες ειδικότητες επαγγελματιών, ειδικευμένους επαγγελματίες ή ειδικευμένους εργάτες, όπως είναι ορισμένες ειδικότητες

¹⁴ https://asylumineurope.org/reports/country/portugal/reception-conditions/employment-and-education/access-labour-market/#_ftn1

¹⁵ <https://www.acm.gov.pt/-/programa-de-emprededorismo-imigrante-pe-1>

¹⁶ <https://www.iefp.pt/portugal-for-ukraine>

γιατρών. Γίνεται, συνεπώς, μια προσπάθεια, όχι μόνο να ενσωματωθούν οι μετανάστες στον χώρο εργασίας της Γερμανίας, αλλά και να καλυφθούν τα κενά του εργατικού δυναμικού της χώρας.¹⁷

Επιπροσθέτως, η γερμανική κυβέρνηση παρέχει μια διαδικτυακή πλατφόρμα, στην οποία κάθε εν δυνάμει εργαζόμενος μπορεί να απευθυνθεί προκειμένου να διεκδικήσει μια θέση εργασίας στη χώρα. Η πλατφόρμα «Make it in Germany»¹⁸ παρέχει όλες τις πληροφορίες που θα πρέπει να γνωρίζει κάποιος για να επιλέξει τη Γερμανία ως χώρα εγκατάστασης. Περιλαμβάνει οδηγίες αναφορικά με την εύρεση εργασίας, την έκδοση άδειας παραμονής, και την εγκατάσταση. Παρέχονται, επίσης, πληροφορίες και στοιχεία επικοινωνίας με τα διάφορα γραφεία αναζήτησης εργασίας που υφίστανται στη χώρα, είτε ιδιωτικά είτε δημόσια. Μέσω αυτών, ο μετανάστης δύναται να αναζητήσει εργασία διά αντιπροσώπου. Ενδεικτικά, ορισμένα από αυτά είναι η Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Απασχόλησης (BA) και το Κέντρο της Διεθνούς Υπηρεσίας Τοποθέτησης στη Γερμανία (ZAV). Μέσω αυτών, τόσο η μετακίνηση, όσο και η ένταξη στην αγορά εργασίας της Γερμανίας, πραγματοποιείται πιο εύκολα, γρήγορα και αποτελεσματικά.

Προτάσεις πολιτικής

Σε συνέχεια των ανωτέρω, θα πρέπει να υπογραμμιστεί η εξαιρετικά μεγάλη έλλειψη εργατικού δυναμικού από την ελληνική αγορά εργασίας. Εκτιμάται ότι λείπουν 70.000 εργαζόμενοι στον γεωργικό τομέα, 80.000 στον τομέα του τουρισμού και της εστίασης, ενώ αν προστεθούν και οι ελλείψεις εργαζομένων στις κατασκευές, τότε οι συνολικές κενές θέσεις ανέρχονται σε 200.000.¹⁹ Στην πραγματικότητα, οι ελληνικές Περιφέρειες πραγματοποίησαν 380.000 αιτήματα για μετακλήσεις αλλοδαπού εργατικού δυναμικού για το διάστημα 2023-2024, εκ των οποίων, ωστόσο, εγκρίθηκαν μόλις 148.000 θέσεις (ΥΕΚΑ, 2023). Κατά συνέπεια, η ελληνική Πολιτεία θα ήταν σκόπιμο να προχωρήσει τουλάχιστον στις ακόλουθες ενέργειες:

A. Εντατικοποίηση των ενεργειών για επαναφορά στη νομιμότητα μεταναστών που έχασαν το νόμιμο καθεστώς τους κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης

Όπως προέκυψε από την προηγούμενη ανάλυση, σημαντικό μέρος του εγκατεστημένου μεταναστευτικού πληθυσμού της χώρας έχει αποχωρήσει από τη χώρα ή έχει χάσει το καθεστώς νόμιμης διαμονής του, ως συνέπεια της οικονομικής κρίσης. Είναι κρίσιμο να δρομολογηθούν διαδικασίες που θα διευκολύνουν την επανένταξη του πληθυσμού αυτού στη νόμιμη αγορά εργασίας.

¹⁷ <https://www.deutschland.de/en/topic/business/working-in-germany-skilled-immigration-act>

¹⁸ <https://www.make-it-in-germany.com/en/>

¹⁹ <https://www.protothema.gr/greece/article/1480287/agora-ergasias-mas-leipoun-200000-ergazomenoi/>

B. Περιοδικό σύστημα παροχής δικαιώματος στη νόμιμη εργασία, για μη νόμιμα διαμένοντες στην Ελλάδα

Με πρόσφατη τροπολογία του υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, τον Δεκέμβριο του 2023, δόθηκε το δικαίωμα στην απασχόληση σε άτομα που έχουν συμπληρώσει τρία χρόνια παραμονής στη χώρα (αντί για επτά), δεν έχουν τελέσει κάποιο αδίκημα, και διαθέτουν προσφορά εργασίας, την οποία αξιοποιούν (ΥΜΑ, 2023α). Σύμφωνα με εκτιμήσεις, η ρύθμιση αυτή αφορά περίπου 30.000 δικαιούχους.

Αν και η τροπολογία αυτή προκάλεσε ποικίλες πολιτικές αντιδράσεις, εντέλει υπερψηφίστηκε με μεγάλη πλειοψηφία από όλα τα κόμματα (262 από τους 300 βουλευτές), με την εξαίρεση βουλευτών των Σπαρτιατών, της Ελληνικής Λύσης και της Νίκης. Η προτεινόμενη διαδικασία ανταποκρίνεται και παρέχει λύσεις σε μια πραγματική ανάγκη. Κατά συνέπεια, και με δεδομένη την ευρεία πολιτική και κοινοβουλευτική υποστήριξή της από τη μεγάλη πλειοψηφία του πολιτικού συστήματος, προτείνεται η επανάληψη αυτής της ρύθμισης ανά τακτά χρονικά διαστήματα.

Γ. Ειδικές ρυθμίσεις για την καταπολέμηση της παράτυπης εργασίας των μεταναστριών

Ένα ιδιαίτερα σημαντικό ζήτημα αφορά τις δυσκολίες για την απόκτηση ή/ και διατήρηση του νόμιμου καθεστώτος για τις γυναίκες μετανάστριες που απασχολούνται ως εσωτερικές σε οικιακές εργασίες. Λόγω και της οικονομικής κρίσης, οι εργοδότες τους συχνά αρνούνται να πληρώσουν το εργόσημο, εγκλωβίζοντάς τις, έτσι, σε ένα καθεστώς παρατυπίας (ΕΦΜ, 2024), το οποίο τις καθιστά ευάλωτες στην εκμετάλλευση και την έμφυλη βία (Solidarity Now, 2024). Προτείνεται η επανεξέταση των δυνατοτήτων νόμιμης απασχόλησης μέσω του προηγούμενου συστήματος («μπλοκάκι») ή η υιοθέτηση άλλων εναλλακτικών προσεγγίσεων.

Απόδοση ιθαγένειας

Πλαίσιο

Μια εξαιρετικά σημαντική πτυχή αναφορικά με τη διαδικασία ένταξης ενός μεταναστευτικού πληθυσμού σε μια χώρα υποδοχής αφορά στην απόδοση ιθαγένειας. Έως και τις αρχές του 21ου αιώνα, η Ελλάδα διέθετε μια από τις πλέον απαρχαιωμένες και περιοριστικές πολιτικές ιθαγένειας μεταξύ των χωρών της ΕΕ, βασισμένη κατ' αποκλειστικότητα στο «δίκαιο του αίματος» (jus sanguinis) (Howard, 2009). Η επιλογή αυτής της πολιτικής ήταν άμεσα συνυφασμένη με τη διαδικασία διαμόρφωσης της ελληνικής εθνικής ταυτότητας και του ελληνικού έθνους.

Σε μεγάλο βαθμό, η ελληνική εθνική ταυτότητα διαμορφώθηκε στη βάση μιας σταθερής και αμετάβλητης κοινής καταγωγής, κουλτούρας, και γλώσσας

(Kitromilides, 1990). Ως αφετηρία του ελληνικού γένους προσδιορίστηκε το «αρχαιοελληνικό ένδοξο παρελθόν», ενώ σταδιακά σε αυτό ενσωματώθηκε και η βυζαντινή περίοδος, διασφαλίζοντας την αδιάλειπτη ιστορική συνέχεια από την αρχαιότητα έως και σήμερα, συνδέοντας επιπλέον την ανατολική ορθόδοξη θρησκεία με το ελληνικό έθνος (Kitromilides, 1990· Triandafyllidou & Veikou, 2002). Κατά συνέπεια, το να προσδιορίζεται κάποιος ως Έλληνας συνδέθηκε οργανικά με την κοινή καταγωγή, θρησκεία και πολιτιστικές παραδόσεις (Triandafyllidou & Veikou, 2002).

Αυτός ο προσδιορισμός είχε ως αποτέλεσμα άτομα που ανήκουν στο ίδιο «γένος» να θεωρούνται Έλληνες και να είναι σε θέση να αποκτήσουν πρόσβαση στην ελληνική ιθαγένεια με προνομιακούς όρους, ακόμη κι αν δεν είχαν ζήσει ποτέ εντός των συνόρων του σύγχρονου ελληνικού κράτους. Χαρακτηριστικό τέτοιο παράδειγμα ήταν οι ομογενείς Έλληνες από τη Ρωσία, οι οποίοι παλιννόστησαν στα τέλη της δεκαετίας του 1980 και στις αρχές της δεκαετίας του 1990 (Voutira, 2009). Το ίδιο ισχύει σε μεγάλο βαθμό και με τους Έλληνες από τη Βόρεια Ήπειρο, οι οποίοι ωστόσο δε δέχτηκαν από το ελληνικό κράτος την ίδια ευνοϊκή μεταχείριση όπως οι ομογενείς της Ρωσίας (Gogonas & Tramountanis, 2023).

Η διαμόρφωση της ελληνικής ιθαγένειας με τον τρόπο που αναλύθηκε παραπάνω, προσδιορίζει σε μεγάλο βαθμό και τον τρόπο με τον οποίο αλλοδαποί εκλαμβάνονται στο πλαίσιο της ελληνικής Πολιτείας και κοινωνίας. Το ζήτημα αυτό δεν υπήρχε στο θεματολόγιο της μετανάστευσης έως και τα τέλη της δεκαετίας του 1980, λόγω του πολύ μικρού αριθμού αλλοδαπών στη χώρα. Οι μεταναστευτικές όμως εισροές από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, και ιδίως η σταδιακή ενηλικίωση παιδιών μεταναστών που μεγάλωσαν ή/και γεννήθηκαν στη χώρα, έφερε το ζήτημα αυτό στο κοινωνικό και πολιτικό προσκήνιο. Σε κάθε περίπτωση, με δεδομένη τη σύνδεση της ιθαγένειας με το δίκαιο του αίματος, έως και τις αρχές του 21ου αιώνα η απόκτηση ιθαγένειας για τους αλλοδαπούς ήταν πρακτικά αδύνατη (Triandafyllidou, 2014).

Όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, σημαντική προσπάθεια αναμόρφωσης του Κώδικα Ιθαγένειας πραγματοποιήθηκε το 2010 με τον Ν. 3838/2010, ο οποίος και εισήγαγε στοιχεία «δικαίου του εδάφους» (*jus solis*). Βάσει των προτεινόμενων ρυθμίσεων, πληθυσμοί μεταναστευτικής προέλευσης μπορούσαν να αποκτήσουν την ελληνική ιθαγένεια αυτόματα, εφόσον ένας από τους γονείς τους είχε γεννηθεί και κατοικούσε στη χώρα, ή εάν οι γονείς τους διέμεναν νόμιμα και μόνιμα στη χώρα για τουλάχιστον πέντε συνεχή έτη (Christopoulos, 2017). Ωστόσο, η εν λόγω προσπάθεια αποδείχτηκε εφήμερη, καθώς οι σχετικές προβλέψεις του Ν. 3838/2010 έπαψαν να εφαρμόζονται μόλις έναν χρόνο αργότερα, με βάση απόφαση του Δ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ), ενώ κρίθηκαν οριστικά αντισυνταγματικές από την ολομέλειά του το 2013. Το επόμενο

έτος, ο Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης (Ν. 4251/2014) αντικατέστησε για τους μετανάστες δεύτερης γενιάς την απόκτηση ιθαγένειας με ειδική άδεια για μακροχρόνια διαμονή.

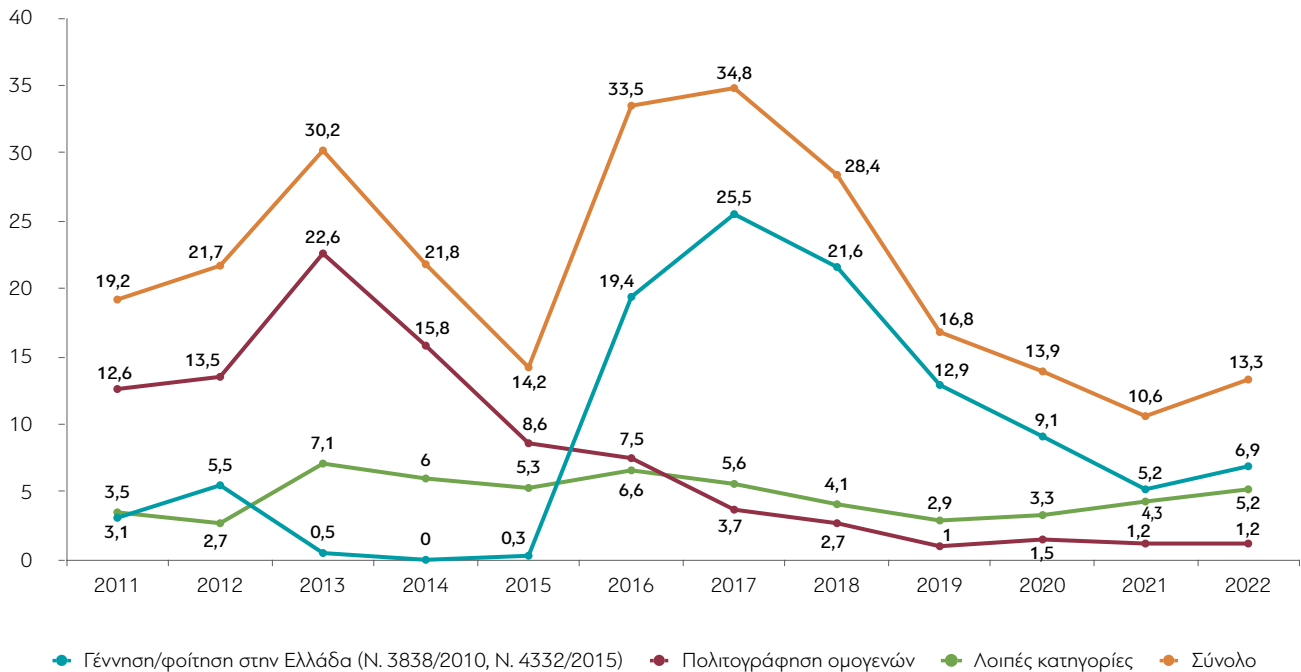
Το 2020 παρουσιάστηκε ο νέος Κώδικας Ιθαγένειας (Ν. 4735/2020). Σύμφωνα με τις διατάξεις του, ένας αλλοδαπός που επιθυμεί να γίνει Έλληνας πολίτης με πολιτογράφηση θα πρέπει να είναι ενήλικος κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης, να διαμένει στην Ελλάδα νόμιμα και μόνιμα για επτά έτη πριν από την υποβολή της αίτησης πολιτογράφησης, καθώς και να μην έχει καταδικαστεί αμετάκλητα για αδίκημα ή να μην τελεί υπό απέλαση. Επιπλέον, θα πρέπει να γνωρίζει επαρκώς την ελληνική γλώσσα, ιστορία και γεωγραφία, τον ελληνικό πολιτισμό και τις συνήθειες του ελληνικού λαού, καθώς και τον τρόπο λειτουργίας των θεσμών του πολιτεύματος της χώρας. Τέλος, θα πρέπει να έχει ενταχθεί ομαλά στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας.

Υφιστάμενη κατάσταση

Σύμφωνα με στοιχεία του υπουργείου Εσωτερικών, έως και το 2015 η πλειονότητα των αποδόσεων ελληνικής ιθαγένειας σε αλλοδαπούς σχετιζόταν με την πολιτογράφηση ομογενών. Η κατάσταση αυτή αλλάζει από το 2016 και έπειτα, οπότε και η κύρια κατηγορία στην οποία αποδίδεται ιθαγένεια είναι πλέον αυτή της δεύτερης γενιάς μεταναστών (**Γράφημα 5**).

Ωστόσο, όπως αποτυπώνεται στο ακόλουθο **Γράφημα 5**, μετά το 2017 καταγράφεται μια ιδιαίτερα σημαντική και συνεχής μείωση των αποδόσεων ιθαγένειας. Πιο συγκεκριμένα, από τις 34.814 αποδόσεις ιθαγένειας το 2017, οι σχετικές κτήσεις ιθαγένειας έχουν μειωθεί κατά 1/3 (13.259) πέντε χρόνια αργότερα. Η κατηγορία που πλήττεται περισσότερο είναι αυτή της δεύτερης γενιάς μεταναστών (γέννηση/φοίτηση στην Ελλάδα) (Ν. 3838/2010, Ν. 4332/2015), καθώς οι αποδόσεις ιθαγένειας για την ομάδα αυτή έχουν μειωθεί κατά ένα τέταρτο, από 25.528 το 2017 σε μόλις 6.867 το 2022.

Γράφημα 5: Κτήσεις ελληνικής ιθαγένειας ανά κατηγορία, 2011-2022 (χιλ. άτομα)



Σημείωση: Στην κατηγορία «λοιπές κατηγορίες» έχουν ομαδοποιηθεί από τον συγγραφέα οι εξής: πολιτογράφηση αλλογενών, διαδικασίες καθορισμού (με τη γέννηση/αναγνώριση κλπ.), ανήλικα/άγαμα τέκνα όσων απέκτησαν ελληνική ιθαγένεια, πολιτογράφηση ομογενών από χώρες της πρώην ΕΣΣΔ.

Πηγή: Σύνοψη συγγραφέα, Υπουργείο Εσωτερικών (2021, 2023α)

Τα αίτια της σημαντικής μείωσης στις αποδόσεις ιθαγένειας μπορούν να αποδοθούν σε τέσσερις κυρίως λόγους: στα αυστηρά κοινωνικά και ιδίως οικονομικά κριτήρια ένταξης, στην αναδρομική εφαρμογή των κριτηρίων αυτών, στην αυξημένη δυσκολία του νέου τεστ πολιτογράφησης (Πιστοποιητικό Επάρκειας Γνώσεων για την Πολιτογράφηση – ΠΕΓΠ), και τέλος στον μεγάλο αριθμό εκκρεμουσών αιτήσεων (Gogonas & Tramountanis, 2023).

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, ο νέος Κώδικας Ιθαγένειας αναφέρει, μεταξύ άλλων, ότι ένας αλλοδαπός που επιθυμεί να γίνει Έλληνας πολίτης με πολιτογράφηση θα πρέπει να «έχει ενταχθεί ομαλά στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας». Η Υπουργική Απόφαση (ΥΑ) 29845/16-4-2021²⁰ προσδιορίζει τα οικονομικά και κοινωνικά κριτήρια που πιστοποιούν την ομαλή αυτή ένταξη. Αναφορικά με τα οικονομικά κριτήρια, η ΥΑ αναφέρει ρητά ότι «ο αιτών θα πρέπει να αποδεικνύει ότι διαθέτει ετήσιο εισόδημα που του εξασφαλίζει ένα επαρκές επίπεδο διαβίωσης χωρίς να επιβαρύνει το σύστημα της κοινωνικής πρόνοιας της χώρας» (Άρθρο 1.1).

²⁰ <https://www.e-nomothesia.gr/kat-ithageneia/upourgike-apophase-29845-2021-phek-1652b-22-4-2021.html>

Με βάση τις σχετικές ρυθμίσεις, ο/η αιτών/ούσα ελληνικής ιθαγένειας θα πρέπει να αποδεικνύει ελάχιστο ετήσιο εισόδημα ύψους €7.500, το οποίο προσαυξάνεται κατά 10% για κάθε εξαρτώμενο μέλος της οικογένειάς του. Ιδιαίτερα σημαντικό είναι ότι η απόδειξη επαρκούς εισοδήματος δεν αφορά μόνο το έτος κατά το οποίο πραγματοποιείται η αίτηση, αλλά έχει αναδρομική ισχύ. Συνεπώς, ανάλογα με το είδος της άδειας διαμονής, ο αιτών θα πρέπει να αποδεικνύει ελάχιστο ετήσιο εισόδημα για τρία, πέντε ή επτά συνεχόμενα έτη (ΥΠΕΣ, 2023β).

Ωστόσο, τα οικονομικά κριτήρια υποτιμούν σε μεγάλο βαθμό τις συνέπειες της οικονομικής κρίσης και τις επιπτώσεις της, ιδίως στον μεταναστευτικό πληθυσμό της χώρας. Όπως τονίζεται και σε άλλο σημείο του παρόντος κειμένου, ο μεταναστευτικός πληθυσμός επλήγη ιδιαίτερα από την οικονομική κρίση. Σημαντικός αριθμός έχασε το νόμιμο καθεστώς του και μετακινήθηκε στην παράτυπη εργασία, ή επέστρεψε στη χώρα προέλευσής του, ενώ η ανεργία του πληθυσμού αυτού από το 2010 και μετά είναι σταθερά υψηλότερη από την ανεργία του γηγενούς πληθυσμού (Tramountanis, 2022).

Κατά συνέπεια, η απόδειξη σταθερών εισοδημάτων ύψους τουλάχιστον €7.500, για τρία, πέντε ή επτά χρόνια, χωρίς να επιτρέπονται ενδιάμεσες περίοδοι ανεργίας, παραγνωρίζει τις αντικειμενικές οικονομικές συνθήκες που διαμορφώθηκαν εξαιτίας της οικονομικής κρίσης. Επιπρόσθετα, όπως ορθά επισημαίνει η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), «[...] η αναδρομική εφαρμογή των νέων διαδικαστικών και ουσιαστικών ρυθμίσεων [...] [συνιστά] ζήτημα παραβίασης της αρχής της χρηστής διοίκησης» (ΕΕΔΑ, 2021).

Σημαντική παράμετρος που έχει συμβάλει στη μείωση των αποδόσεων ιθαγένειας είναι, επιπρόσθετα, η αυξημένη δυσκολία του νέου Πιστοποιητικού Επάρκειας Γνώσεων για την Πολιτογράφηση (ΠΕΓΠ). Το τεστ αυτό διαμορφώθηκε προκειμένου να καταπολεμηθούν οι ανομοιογενείς κρίσεις μεταξύ διαφορετικών Επιτροπών Πολιτογράφησης ανά την επικράτεια, οι οποίες είχαν καταγραφεί κατά την περίοδο εφαρμογής του προηγούμενου συστήματος απόδοσης ιθαγένειας (Τραμουντάνης, 2023). Στο πλαίσιο αυτό, ο νέος Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας (Ν. 4735/2020) διαμορφώθηκε, μεταξύ άλλων, και για την επίλυση του ζητήματος αυτού, καθώς έχει ως ρητό στόχο τη «διασφάλιση της αντικειμενικότητας, της διαφάνειας και της ισονομίας στη διαδικασία πολιτογράφησης των αλλογενών αλλοδαπών» (Άρθρο 2).

Οι υποψήφιοι εξετάζονται γραπτά στη γνώση της ελληνικής γλώσσας, ιστορίας, γεωγραφίας, πολιτισμού και θεσμών του πολιτεύματος, ενώ η εξέταση γίνεται με ερωτήσεις που επιλέγονται τυχαία από Τράπεζα Θεμάτων. Η Τράπεζα Θεμάτων αναπτύχθηκε συγκεκριμένα ως αντικειμενικό μέτρο, με στόχο να μειωθεί η υποκειμενική κρίση των μελών των Επιτροπών Πολιτογράφησης (Τραμουντάνης, 2023).

Μολαταύτα, η Τράπεζα Θεμάτων είναι ιδιαίτερα εκτενής, καθώς περιλαμβάνει 500 ερωτήσεις συνολικής έκτασης 964 σελίδων (ΕΦΜ, 2021). Εκτός από την έκταση της Τράπεζας Θεμάτων, οι ερωτήσεις που περιλαμβάνει είναι εξαιρετικά δύσκολες, παραπέμπουν περισσότερο σε εξετάσεις πρόσβασης στην τριτοβάθμια εκπαίδευση και ενθαρρύνουν την αποστήθιση (Generation 2.0, 2023). Ενδεικτικά θέματα που καταδεικνύουν τον βαθμό δυσκολίας είναι, μεταξύ άλλων: «Ποιος ήταν ο Μαρδοχαίος Φριζής;», «Ποια ήταν η Ασπασία Μάνου;», «Πόσοι είναι οι κοσμήτορες και οι γραμματείς του Προεδρείου της Βουλής;». Χαρακτηριστικό, επίσης, του βαθμού δυσκολίας είναι ότι η μόνη σωστή απάντηση στην ερώτηση «Τι είναι ο Άρειος Πάγος;», είναι η ακόλουθη: «Το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο της πολιτικής και ποινικής δικαιοσύνης της Ελλάδος» (Generation 2.0, 2023).

Με βάση τα ανωτέρω, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Γ. Θ. Μαυρογορδάτος (2023), «έχει κανείς την εντύπωση ότι η εξέταση έγινε τόσο δύσκολη με σκοπό τον εκφοβισμό και τελικά την αποτυχία όσων εξετάζονται». Συνεπώς, ενώ η νέα διαδικασία πολιτογράφησης αναπτύχθηκε προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι ανομοιογενείς κρίσεις μεταξύ των διαφορετικών Επιτροπών Πολιτογράφησης ανά την επικράτεια, με το νέο σύστημα «[η] αυθαιρεσία της διαφορετικής αντιμετώπισης κατά περίπτωση έχει υποκατασταθεί από μια απείρως μεγαλύτερη αυθαιρεσία στην επιλογή και διατύπωση των ερωτήσεων» (Μαυρογορδάτος, 2023). Κρίσιμο επίσης είναι το γεγονός ότι οι ερωτήσεις, όπως έχουν διαμορφωθεί, δε σχετίζονται άμεσα και συνεπώς δεν εξετάζουν επί της ουσίας τον βαθμό ένταξης των αιτούντων στην ελληνική κοινωνία (Τραμουντάνης, 2023).

Τέλος, σημαντικό ρόλο στη σχετική μείωση του αριθμού απόδοσης ιθαγένειας αποτελεί και ο μεγάλος αριθμός εκκρεμουσών αιτήσεων. Ο νέος Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας (Ν. 4735/2020) αναγνωρίζει την ανάγκη διευθέτησης του ζητήματος αυτού, καθώς ένας από τους δηλωμένους στόχους του είναι η «μείωση της γραφειοκρατίας και η επιτάχυνση της εξέτασης των αιτήσεων πολιτογράφησης» (Άρθρο 2).

Όπως επισημαίνει η Επίτροπος για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου του Συμβουλίου της Ευρώπης, «η διαδικασία πολιτογράφησης [...] είναι πολύ χρονοβόρα και διαρκεί κατά μέσο όρο 1.494 ημέρες λόγω του μεγάλου αριθμού συσσωρευμένων εκκρεμοτήτων από το 2010. [...] Η Επίτροπος σημειώνει ότι τον Ιούλιο του 2018, το υπουργείο Εσωτερικών δήλωσε ότι είχε τακτοποιηθεί μόνο το 73% των 113.724 αιτήσεων απόκτησης ιθαγένειας που υποβλήθηκαν από τον Μάρτιο 2010 έως τον Απρίλιο 2018» (CoE, 2018).

Επιπλέον, σύμφωνα με στοιχεία του υπουργείου Εσωτερικών, οι εκκρεμείς αιτήσεις πολιτογράφησης το 2019 ανέρχονταν στις 28.020, ενώ το 2021 στις 32.943 (Generation 2.0, 2023). Με βάση το προηγούμενο σύστημα απόδοσης ιθαγένειας, το οποίο ήταν σε εφαρμογή έως και τον Απρίλιο

του 2021, ο μέσος όρος αναμονής για τις αιτήσεις πολιτογράφησης στα δύο μεγάλα αστικά κέντρα (Αθήνα και Θεσσαλονίκη) ξεπερνούσε τα έξι έτη (Generation 2.0, 2023).

Ανάλογες καθυστερήσεις είχαν καταγραφεί και για αιτήσεις που αφορούσαν στη δεύτερη γενιά μεταναστών. Προκειμένου να αντιμετωπιστεί η κατάσταση που περιγράφηκε παραπάνω, ο νέος Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας (Ν. 4735/2020) προέβλεψε την αναδιοργάνωση της Γενικής Γραμματείας Ιθαγένειας, και τη σύσταση δύο νέων Περιφερειακών Διευθύνσεων Ιθαγένειας σε Αττική (Αθήνα) και Κεντρική Μακεδονία (Θεσσαλονίκη), με αποκλειστική αρμοδιότητα την εξέταση εκκρεμών και νέων αιτήσεων απόδοσης ιθαγένειας λόγω γέννησης ή/και φοίτησης (Generation 2.0, 2023).

Ωστόσο, οι δύο νέες Περιφερειακές Διευθύνσεις χρειάστηκαν περισσότερο από ένα χρόνο για να λειτουργήσουν, διάστημα κατά το οποίο υπήρξε αναστολή εξέτασης των φακέλων δεύτερης γενιάς. Η αναστολή αυτή είχε ως αποτέλεσμα, ενώ ο χρόνος αναμονής για τις διευθύνσεις της υπόλοιπης Ελλάδας να εκτιμάται σε δύο-τρεις μήνες ή και λιγότερο, η αναμονή για την έκδοση αποφάσεων κτήσης ιθαγένειας στην Αθήνα να έχει ξεπεράσει τα τέσσερα χρόνια (Generation 2.0, 2023).

Καλές πρακτικές

Σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, τα τελευταία χρόνια καταγράφονται ορισμένες κοινές τάσεις ως προς την υιοθέτηση τυποποιημένων προϋποθέσεων ένταξης, όπως η γνώση της γλώσσας, της ιστορίας και του πολιτισμού. Ταυτόχρονα, ωστόσο, παρατηρούνται και σημαντικές αποκλίσεις αναφορικά με την αυστηρότητα ορισμένων κριτηρίων, ή τις διαδικαστικές πτυχές της πολιτογράφησης (Baubock et al., 2006). Σύμφωνα με το MIPEX, ο τομέας της πολιτογράφησης αποτελεί τον λιγότερο ανεπτυγμένο τομέα πολιτικής για την πλειονότητα των ευρωπαϊκών χωρών, κυρίως λόγω της δυσπρόσιτης και ακριβής διαδικασίας που θα πρέπει να ακολουθηθεί, καθώς και λόγω της έλλειψης ενημέρωσης σχετικά με αυτήν (Solano & Huddleston, 2020).

Εντούτοις, υπάρχουν αρκετά παραδείγματα ευρωπαϊκών χωρών, μεταξύ των οποίων η Εσθονία, η Δανία και το Βέλγιο, που έχουν απλουστεύσει τη διαδικασία αίτησης απόκτησης ιθαγένειας, παρέχοντας ένα πιο προσιτό σύστημα. Η Εσθονία τα τελευταία χρόνια έχει σημειώσει σημαντική πρόοδο ως προς την ενημέρωση μη Ευρωπαίων πολιτών σχετικά με τη σπουδαιότητα της πολιτογράφησης. Ειδικά διαμορφωμένα γραφεία του υπουργείου Πολιτισμού οργανώνουν καμπάνιες και εκστρατείες ενημέρωσης όσον αφορά τους λόγους για τους οποίους κάποιος θα έπρεπε να επιδιώξει την απόκτηση ιθαγένειας.

Παράλληλα, ήδη από το 2013, έχουν συγκροτηθεί δύο συμβουλευτικά κέντρα, στα οποία πρόσφυγες και μετανάστες μπορούν να απευθυνθούν για οποιαδήποτε απορία αναφορικά με τη διαδικασία. Οι αρμόδιες αρχές της χώρας οφείλουν βάσει νόμου να παρέχουν τις κατάλληλες πληροφορίες, και να απαντούν σε οποιαδήποτε μορφή απορίας επί του θέματος. Μία ακόμα δράση αποτελεί η ύπαρξη κρατικών τηλεφωνικών γραμμών και γραφείων πληροφόρησης, στα οποία έχουν τη δυνατότητα να απευθύνονται όσοι αναζητούν πληροφορίες σχετικά με την πολιτογράφηση. Τέλος, το κράτος της Εσθονίας παρέχει μαθήματα γλωσσομάθειας, είτε δωρεάν είτε καταβάλλοντας ένα μικρό αντίτιμο, προκειμένου να προετοιμάσει όσους επιθυμούν να συμμετάσχουν στη διαδικασία πολιτογράφησης (Generation 2.0, 2022).

Η Δανία αποτελεί επίσης μία εκ των χωρών που σημείωσε σημαντικές αλλαγές και διευκολύνσεις ως προς τη διαδικασία απόκτησης ιθαγένειας. Ειδικότερα, ενώ βασική προϋπόθεση για την ένταξη αποτελούσε η γλωσσομάθεια και το τεστ ιθαγένειας, όρισε κάποιες εξαιρέσεις προκειμένου να διευκολυνθεί η διαδικασία και να είναι ισότιμη σε όλους. Πιο συγκεκριμένα, εφόσον υπάρχει ιατρική γνωμάτευση –η οποία έχει εκδοθεί δύο χρόνια νωρίτερα της διαδικασίας, και υποστηρίζεται οποιασδήποτε μορφής και βαθμού αναπηρία, καθιστώντας μη ικανή την ολοκλήρωση εκμάθησης της γλώσσας ή την εκπλήρωση του τεστ ιθαγένειας–, ο ενδιαφερόμενος δύναται να αιτηθεί απαλλαγή αυτών των προϋποθέσεων. Παράλληλα, εφόσον υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία και έγγραφα, μέσω των οποίων ο αιτών πολιτογράφησης φαίνεται ότι για εξωτερικά αίτια δεν έχει γίνει αυτό-τάρκτης και βασίζεται σε κρατικές και μη ενισχύσεις, του παρέχεται κάποιου είδους οικονομική βοήθεια, προκειμένου να ανταπεξέλθει στην εκπλήρωση των μαθημάτων του. Σε αρκετές περιπτώσεις, οι οικονομικοί πόροι που παρέχονται καλύπτουν πλήρως το ποσό που απαιτείται. Φυσικά, όλες οι ανωτέρω εξαιρέσεις υφίστανται κατά περίπτωση και αναλόγως τις ατομικές ανάγκες που υπάρχουν (Generation 2.0, 2022).

Το Βέλγιο προχώρησε επίσης σε μεταρρυθμίσεις, οι οποίες ωφελούν σε μεγάλο βαθμό τη διαδικασία πολιτογράφησης και απόκτησης ιθαγένειας από τον μεταναστευτικό και προσφυγικό πληθυσμό της χώρας. Κατήργησε την ύπαρξη παραμέτρων αξιολόγησης, οι οποίες κρίθηκε ότι εμποδίζουν τη διαδικασία και καθυστερούν τους ωφελούμενους χωρίς ουσιώδη αποτέλεσμα. Αντιθέτως, αποφασίστηκε ότι η απόκτηση ή μη του εν λόγω δικαιώματος θα προκύπτει από μια συλλογική διερεύνηση του βαθμού ένταξης που έχει επιδιώξει ο ενδιαφερόμενος. Αξιολογώντας, μεταξύ άλλων, τη συμμετοχή του στην εκπαίδευση, στην αγορά εργασίας, στην κοινότητα αλλά και στην υγεία, θα κρίνεται εάν είναι κατάλληλος ή όχι να λάβει το δικαίωμα πολιτογράφησης και ιθαγένειας (Generation 2.0, 2022).

Προτάσεις πολιτικής

Με δεδομένη την ανάλυση που πραγματοποιήθηκε παραπάνω, κατατίθενται οι εξής προτάσεις πολιτικής:

A. Επανεξέταση των οικονομικών κριτηρίων ένταξης και της αναδρομικότητας εφαρμογής τους

Όπως αναφέρθηκε, τα οικονομικά κριτήρια ένταξης είναι ιδιαίτερα αυστηρά, χωρίς να λαμβάνουν επαρκώς υπόψη τις συνθήκες που διαμορφώθηκαν εξαιτίας της οικονομικής κρίσης. Κατά συνέπεια, προτείνεται η υιοθέτηση λιγότερο αυστηρών οικονομικών κριτηρίων. Επιπρόσθετα, η αναδρομικότητα καθιστά εξαιρετικά δυσχερή την ικανοποίηση του συγκεκριμένου κριτηρίου. Προτείνεται η επανεξέταση της αναγκαιότητας για αναδρομική ισχύ των κριτηρίων αυτών, προκειμένου να ανταποκρίνονται στις πραγματικές οικονομικές συνθήκες.

B. Επανασχεδιασμός της Τράπεζας Θεμάτων για το Πιστοποιητικό Επάρκειας Γνώσεων για την Πολιτογράφηση (ΠΕΓΠ)

Προτείνεται η ριζική αναμόρφωση της Τράπεζας Θεμάτων σε μια σειρά από τομείς. Αρχικά, είναι σημαντικό να μειωθεί ο αριθμός των διαθέσιμων ερωτήσεων, ώστε να είναι περισσότερο διαχειρίσιμη η εξεταστέα ύλη. Επιπλέον, θα πρέπει να ανασχεδιαστούν αρκετές από τις ερωτήσεις, προκειμένου να μειωθεί ο δυσανάλογος βαθμός δυσκολίας της ύλης. Τέλος, θα πρέπει να επιλεγούν για την Τράπεζα Θεμάτων ερωτήσεις που να ελέγχουν επί της ουσίας την ένταξη των υποψηφίων στην ελληνική κοινωνία.

Εκπαίδευση

Πλαίσιο

Το ζήτημα της ενσωμάτωσης στην εκπαίδευση αποτελεί μία από τις κύριες πτυχές που αφορούν την ένταξη των παιδιών των μεταναστών σε μια χώρα υποδοχής. Τα εμπόδια που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες μαθητές στην Ελλάδα πριν από την οικονομική και προσφυγική κρίση είχαν καταγραφεί επανειλημμένα σε σειρά ερευνών. Πιο συγκεκριμένα, η Ν. Παλαιολόγου (Palaiologou, 2007) τόνιζε τις δυσκολίες σχολικής προσαρμογής των παιδιών μεταναστών, με ιδιαίτερη έμφαση στις μαθησιακές και ψυχοκοινωνικές προκλήσεις που αντιμετωπίζουν, ενώ σε ανάλογα συμπεράσματα οδηγείται και η Μ. Στεφανίδη και οι συνεργάτες της (Stefanidi et al., 2008). Επιπλέον, σημαντικές διαφορές σε σχέση με τους γηγενείς έχουν καταγραφεί όσον αφορά τις ακαδημαϊκές τους επιδόσεις, την αποδοχή από τους συνομηλίκους, την αυτοεκτίμηση και το σχολικό άγχος (Gonaris et al., 2013).

Με σκοπό την επίλυση των προβλημάτων αυτών, ήδη από το 1996 λειτουργούν διαπολιτισμικά σχολεία στα οποία συμμετέχουν μαθητές με

διαφορετικό πολιτισμικό υπόβαθρο. Στόχος τους είναι η μείωση των διακρίσεων, του ρατσισμού και η αποδοχή της διαφορετικότητας του εκάστοτε μαθητή. Στη χώρα λειτουργούν 13 σχολεία πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και 13 δευτεροβάθμιας (Leivaditi et al., 2020).

Ωστόσο, σύμφωνα με στοιχεία του MIPEX, το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα εξακολουθεί να μην εγγυάται την ίση πρόσβαση των μεταναστών μαθητών σε όλα τα είδη σχολείων, ενώ ελάχιστα γίνονται για την αντιμετώπιση των διαφορετικών αναγκών των μαθητών, των δασκάλων και των σχολείων. Συνολικά, η κατάσταση στη χώρα αναφορικά με τη διάσταση αυτή χαρακτηρίζεται ως «ελαφρώς δυσμενής» (Solano & Huddleston, 2020).

Συγχρόνως, οι νέες συνθήκες που διαμορφώθηκαν λόγω της προσφυγικής «κρίσης» δημιούργησαν νέες προκλήσεις ως προς την εκπαίδευση παιδιών προσφυγικού προφίλ. Σύμφωνα με το Άρθρο 55 του νέου Κώδικα που ρυθμίζει ζητήματα για την υποδοχή και τη διεθνή προστασία πολιτών τρίτων χωρών (Ν. 4939/2022), οι ανήλικοι αιτούντες και τα ανήλικα τέκνα των αιτούντων υποχρεούνται να εντάσσονται σε μονάδες παροχής πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης του δημόσιου εκπαιδευτικού συστήματος υπό προϋποθέσεις ανάλογες με αυτές που ισχύουν για τους Έλληνες πολίτες. Στο πλαίσιο αυτό, η παρακολούθηση και συμμετοχή στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση είναι υποχρεωτική για όλους τους ανήλικους από πέντε έως δεκαπέντε ετών. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι, σύμφωνα με τον Νόμο Περί Διεθνούς Προστασίας (Ν. 4636/2019), η συμμετοχή στην εκπαίδευση αποτελεί πλέον υποχρέωση και όχι απλώς δικαίωμα.

Ωστόσο, η συμμετοχή των ανήλικων προσφύγων στα ελληνικά σχολεία πραγματοποιείται με δυσκολίες, οι οποίες σχετίζονται και με την εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας. Για τον λόγο αυτό, εντός των σχολικών μονάδων οργανώνονται προπαρασκευαστικά μαθήματα, τα οποία υποστηρίζουν τα παιδιά αναφορικά με τις δυσκολίες που ενδέχεται να αντιμετωπίζουν. Τα μαθήματα διοργανώνονται από τις Δομές Υποδοχής και Εκπαίδευσης Προσφύγων (ΔΥΕΠ) και πραγματοποιούνται κατόπιν των ωρών λειτουργίας των συμβατικών σχολείων. Στόχος τους είναι να προετοιμάσουν τους μαθητές προκειμένου να ενταχθούν ομαλότερα στο εκπαιδευτικό σύστημα. Προς τον σκοπό αυτό, τα μαθήματα που διδάσκονται αφορούν τη νεοελληνική γλώσσα, τα μαθηματικά, την πληροφορική και την αγγλική γλώσσα (Leivaditi et al., 2020).

Ένα ακόμα σύστημα ενίσχυσης των παιδιών προσφύγων και αιτούντων άσυλο είναι το σύστημα των Τάξεων Υποδοχής στις Ζώνες Εκπαιδευτικής Προτεραιότητας (ΖΕΠ). Στις Τάξεις Υποδοχής φοιτούν μαθητές με ελάχιστη ή μηδενική γνώση της ελληνικής γλώσσας, οι οποίοι και παρακολουθούν ένα εντατικό πρόγραμμα εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας 15 ωρών.

Οι Τάξεις Υποδοχής, συνεπώς, λειτουργούν υποστηρικτικά με το πρόγραμμα των ελληνικών σχολείων και επιδιώκουν την ομαλότερη ενσωμάτωση των μαθητών σε αυτό.

Υφιστάμενη κατάσταση

Σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία, το μερίδιο των μεταναστών μαθητών στην Ελλάδα αυξήθηκε από 11% το 2012 σε 13% το 2022. Το 2022, το 3% των δεκαπεντάχρονων μαθητών ήταν μετανάστες πρώτης γενιάς, δηλαδή γεννήθηκαν σε άλλη χώρα και οι οικογένειές τους μετακόμισαν στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια. Επιπλέον, σε σχέση με τους γηγενείς μαθητές, οι μετανάστες μαθητές στην Ελλάδα έχουν χαμηλότερο κοινωνικο-πολιτισμικο-οικονομικό προφίλ. Πιο συγκεκριμένα, ενώ το 25% του συνόλου των μαθητών θεωρούνται κοινωνικο-πολιτισμικό-οικονομικά ευάλωτοι, το αντίστοιχο ποσοστό μεταξύ των μαθητών με μεταναστευτικό υπόβαθρο είναι 60% (OECD, 2023β).

Η υφιστάμενη κατάσταση αναφορικά με την ένταξη των μαθητών μεταναστευτικού και προσφυγικού προφίλ στην εκπαίδευση αποτυπώνεται στα αποτελέσματα από το Διεθνές Πρόγραμμα για την Αξιολόγηση των Μαθητών του ΟΟΣΑ (PISA – Programme for International Student Assessment). Κύριος στόχος του προγράμματος PISA είναι η αξιολόγηση του εύρους των γνώσεων και των δεξιοτήτων των μαθητών που βρίσκονται στο τέλος της υποχρεωτικής τους εκπαίδευσης. Η τελευταία έκθεση του 2022 επικεντρώθηκε στην αξιολόγηση των γνώσεων και δεξιοτήτων στο πεδίο των μαθηματικών, δευτερευόντως στην κατανόηση κειμένου και τις φυσικές επιστήμες, ενώ η δημιουργική σκέψη αξιολογήθηκε ως καινοτόμο αντικείμενο (Σοφιανοπούλου, 2024).

Σύμφωνα με τα ευρήματα της έκθεσης του 2022, οι συνολικές επιδόσεις των Ελλήνων μαθητών στα πεδία των μαθηματικών, κατανόησης κειμένου και φυσικών επιστημών είναι χαμηλότερες του μέσου όρου των χωρών του ΟΟΣΑ. Επιπλέον, είναι χειρότερες σε σχέση με τις επιδόσεις της χώρας στους προηγούμενους γύρους του PISA, του 2018 και του 2012 (OECD, 2023α).

Όσον αφορά ειδικότερα στους μετανάστες μαθητές, η έρευνα PISA διακρίνει μεταξύ μεταναστών πρώτης και δεύτερης γενιάς. Ως μετανάστες πρώτης γενιάς ορίζονται εκείνοι που γεννήθηκαν εκτός της χώρας αξιολόγησης, ενώ ως δεύτερης γενιάς εκείνοι που γεννήθηκαν στη χώρα αξιολόγησης, αλλά των οποίων οι γονείς γεννήθηκαν σε άλλη χώρα (OECD, 2023β).

Αναφορικά με τις διαφορές που καταγράφονται μεταξύ γηγενών και μαθητών μεταναστευτικού προφίλ, αυτές εντοπίζονται ιδίως στις επιδόσεις στα μαθηματικά και στην ανάγνωση. Στα μαθηματικά, η μέση διαφορά στην επίδοση μεταξύ μεταναστών και μη μεταναστών μαθητών ήταν 40 μονάδες

βαθμολογίας υπέρ των μη μεταναστών μαθητών, ενώ στην ανάγνωση η διαφορά ήταν στις 46 μονάδες βαθμολογίας υπέρ των μη μεταναστών μαθητών. Όταν συνυπολογιστεί το κοινωνικο-οικονομικό προφίλ των μαθητών, παρατηρείται επίσης σημαντική διαφορά 13 μονάδων για τα μαθηματικά, υπέρ των μη μεταναστών μαθητών, και 17 μονάδων στην ανάγνωση, υπέρ των μη μεταναστών μαθητών (OECD, 2023β).

Συνεπώς, υφίσταται μια αρνητική και στατιστικά σημαντική σχέση μεταξύ του καθεστώτος του μετανάστη και των επιδόσεων, όπως αυτές καταγράφονται στο PISA (Danchev κ.ά., 2023). Η διαφορά αυτή υπονοεί την παρουσία ανισοτήτων μεταξύ γηγενών και αλλοδαπών στη βάση της εθνικότητας (Danchev κ.ά., 2023).

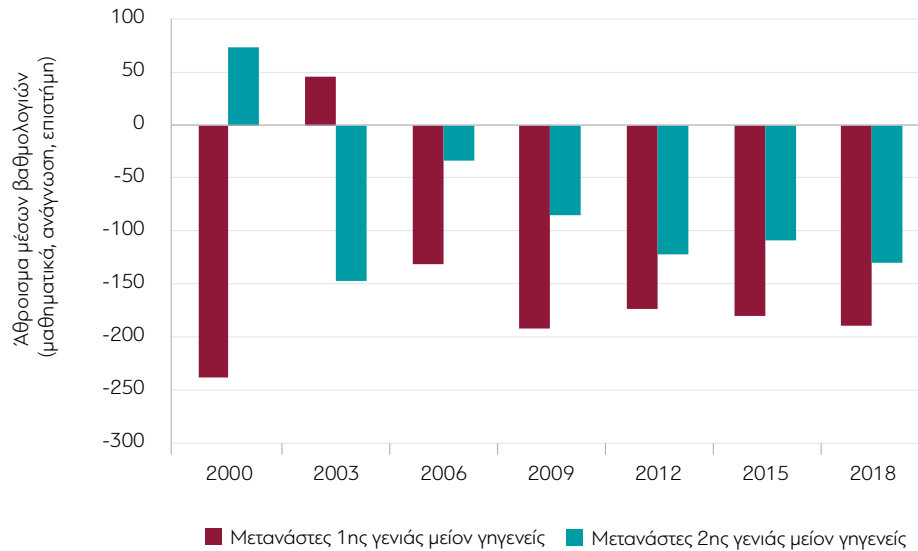
Σημαντική είναι επίσης η διαχρονική διαφορά στα μαθησιακά αποτελέσματα μεταξύ πρώτης και δεύτερης γενιάς μεταναστών. Όπως προκύπτει από το **Γράφημα 6**, οι επιδόσεις τόσο των μεταναστών πρώτης γενιάς, όσο και των μεταναστών δεύτερης γενιάς είναι χειρότερες σε σχέση με τους γηγενείς, σε όλους τους τομείς που μελετάει το PISA. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα, οι μετανάστες πρώτης γενιάς έχουν ασφαλώς χειρότερες βαθμολογίες σε σχέση με τους μετανάστες δεύτερης γενιάς.

Παρόλα αυτά, η διαφορά που θα πρέπει να επισημανθεί είναι μεταξύ των αποτελεσμάτων των μεταναστών δεύτερης γενιάς και των γηγενών. Επιθυμητό θα ήταν με την πάροδο των ετών οι μετανάστες δεύτερης γενιάς να έχουν σταδιακά καλύτερα αποτελέσματα και ενδεχομένως να συγκλίνουν με τα αποτελέσματα των γηγενών. Ωστόσο, καταγράφεται η ακριβώς αντίθετη τάση. Ενώ η διαφορά στις επιδόσεις μεταξύ μεταναστών πρώτης γενιάς και γηγενών έχει σταθεροποιηθεί από το 2009 και μετά, η διαφορά στις επιδόσεις μεταξύ μεταναστών δεύτερης γενιάς και γηγενών κατά τη διάρκεια της περιόδου 2006-2018 έχει διευρυνθεί²¹ (Danchev κ.ά., 2023).

Σύμφωνα με το **Γράφημα 6**, συγκρίνοντας διαχρονικά τα μαθησιακά αποτελέσματα των μεταναστών δεύτερης γενιάς με τους γηγενείς, παρατηρούμε ότι, ενώ το 2006 η διαφορά των δύο αυτών ομάδων ήταν σχετικά μικρή, διευρύνθηκε το 2009 και στη συνέχεια ακόμη περισσότερο το 2012, και έκτοτε παραμένει σχετικά σταθερή και σημαντική. Συνεπώς, εντοπίζεται μια καθοδική πορεία των μαθησιακών αποτελεσμάτων της δεύτερης γενιάς μεταναστών από το 2006 και μετά, η οποία και θα πρέπει να υπογραμμιστεί ως εξόχως ανησυχητική.

²¹ Να σημειωθεί ότι η έκθεση των Danchev κ.ά. (2023) δε λαμβάνει υπόψη τα αποτελέσματα από τον τελευταίο γύρο του PISA (2022).

Γράφημα 6: Διαφορά στις επιδόσεις μεταξύ μεταναστών 1ης και 2ης γενιάς και γηγενών (Πρόγραμμα Αξιολόγησης Μαθητών PISA)



Πηγή: Danchev κ.ά. (2023)

Επιπρόσθετα, η ένταξη των παιδιών προσφύγων και αιτούντων άσυλο στο ελληνικό σχολείο παρουσιάζει τις δικές της ιδιαιτερότητες και σημαντικές προκλήσεις. Έως τουλάχιστον το 2021, η πρόσβαση σε σχολεία της τοπικής κοινότητας ήταν σχεδόν μηδενική για τα παιδιά που διέμεναν σε Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης, καθώς και στα Προαναχωρησιακά Κέντρα Κράτησης Αλλοδαπών στα νησιά. Κατά συνέπεια, υπήρχαν πολύ σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ αριθμού εγγεγραμμένων παιδιών και παιδιών που πραγματικά φοιτούσαν. Επιπλέον, η κατάσταση δεν ήταν ευνοϊκή ούτε για τα παιδιά που διέμεναν σε δομές ανοικτής φιλοξενίας στην ενδοχώρα (RSA κ.ά., 2021). Ταυτόχρονα, καταγράφονται σημαντικές ρατσιστικές και ξενοφοβικές αντιδράσεις, ενώ κατά τη διάρκεια της πανδημίας Covid-19, γονείς επικαλέστηκαν «κινδύνους για τη δημόσια υγεία» για να αντιταχθούν στην ένταξη παιδιών προσφύγων από κοντινούς καταυλισμούς σε σχολεία αρκετών Νομών (RSA, 2021).

Ένα από τα κύρια εμπόδια για την ένταξη των παιδιών αποτελεί αναμφισβήτητα η γνώση της ελληνικής γλώσσας (ΣτΠ, 2024). Η δημιουργία Τάξεων Υποδοχής προβλέπεται από τον νόμο, αλλά στην πράξη τα μαθήματα δεν ξεκινούν πάντα στην ώρα τους, λόγω και της σημαντικής υποστελέχωσης (AIDA, 2024). Αυτή η καθυστέρηση έχει ως αποτέλεσμα τα παιδιά που δεν καταλαβαίνουν ελληνικά να αποκλείονται πρακτικά από το εκπαιδευτικό σύστημα, καθώς παρά την καλή θέληση των δασκάλων, συναντούν συχνά ανυπέβλητες δυσκολίες στην κατανόηση των διδασκόμενων μαθημάτων (Save the Children, 2024).

Ένα επιπλέον ιδιαίτερα σημαντικό ζήτημα αφορά στην πρόωρη σχολική εγκατάλειψη. Σύμφωνα με σχετική έρευνα, περίπου τα τρία τέταρτα των παιδιών προσφυγικού προφίλ, που έχουν εγγραφεί στο σχολείο, το εγκαταλείπουν πρόωρα, ενώ μόνο ένα στα τέσσερα παιδιά διατηρεί τη μαθητική ιδιότητα μέχρι το τέλος του σχολικού έτους (Ανάδοχοι Εκπαιδευτικοί, 2023). Επιπλέον, στα σχολεία παραμένουν ένα στα πέντε αρχικά εγγεγραμμένα παιδιά. Από αυτά όμως που φτάνουν μέχρι το τέλος της σχολικής χρονιάς, μόνο τα μισά έχουν επαρκή φοίτηση, καθώς τα υπόλοιπα απορρίπτονται λόγω απουσιών (Ανάδοχοι Εκπαιδευτικοί, 2023). Τέλος, δομικές αδυναμίες επηρεάζουν αρνητικά και τις μεγαλύτερες ηλικιακές ομάδες προσφύγων μαθητών (Hunt, 2024).

Προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα παραπάνω ζητήματα υλοποιούνται μια σειρά από δράσεις. Εμβληματική μεταξύ αυτών είναι η δράση «Όλα τα Παιδιά στην Εκπαίδευση» (All Children in Education – ACE), η οποία υλοποιείται από τη UNICEF και λειτουργεί ως «γέφυρα» ανάμεσα στη μη τυπική και στην τυπική εκπαίδευση. Το έργο ACE στοχεύει στη διευκόλυνση της ένταξης των παιδιών προσφύγων και μεταναστών στην επίσημη εκπαίδευση μέσω υπηρεσιών όπως: διερμηνεία στα σχολεία, μαθήματα ελληνικής γλώσσας, ψυχοκοινωνική υποστήριξη μαθητών και ενδυνάμωση εκπαιδευτικών. Επιπλέον, αποτρέπει τη σχολική διαρροή, καθώς το 75% των μαθητών του ACE έχουν εγγραφεί και παρέμειναν στο ελληνικό δημόσιο σχολείο. Κατά τη σχολική χρονιά 2022-2023, οι δράσεις του προγράμματος ήταν διαθέσιμες σε 40 τοποθεσίες και εγκαταστάσεις φιλοξενίας (UNICEF, 2023), ενώ από το 2021 μέχρι σήμερα έχουν ωφεληθεί 25.366 πρόσφυγες και μετανάστες μαθητές.²²

Καλές πρακτικές

Αρκετές είναι οι χώρες που έχουν επιδείξει σημαντική πρόοδο αναφορικά με δράσεις που έχουν υλοποιήσει στον τομέα της ένταξης μεταναστών και προσφύγων στην εκπαιδευτική διαδικασία. Τόσο η συμμετοχή στη διαδικασία αυτή εν γένει, όσο και η εκμάθηση της γλώσσας της χώρας υποδοχής, αποτελούν κομβικά σημεία για την επίτευξη της ένταξης των μεταναστών και των προσφύγων στις χώρες αυτές.

Το MIPEX αναγνωρίζει ότι η εκπαίδευση είναι η μεγαλύτερη αδυναμία στις πολιτικές ένταξης των περισσότερων χωρών. Η Σουηδία, ωστόσο, με βαθμολογία 93/100 στον σχετικό δείκτη, αποτελεί παράδειγμα προς μίμηση. Ήδη από το 2010, η χώρα αυτή έχει ξεκινήσει την εφαρμογή δράσεων, οι οποίες αφορούν πρωτίστως άτομα που επιθυμούσαν να μεταναστεύσουν στη χώρα για εκπαιδευτικούς λόγους. Στη συνέχεια, εφαρμόστηκαν δράσεις

²² <https://www.unicef.org/greece/media/4291/file/ACE%20Brief%20GR.pdf>

που αφορούσαν αιτούντες άσυλο. Σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία της Σουηδίας, δικαίωμα συμμετοχής στο εκπαιδευτικό της σύστημα έχουν όλα τα παιδιά αιτούντες ασύλου, ενώ οι ενήλικες μπορούν να συμμετάσχουν, εφόσον έχει γίνει αποδεκτή η αίτησή τους.

Ειδικότερα, μέσω της ιστοσελίδας [informationsverige.se](https://www.informationsverige.se), παρέχονται πληροφορίες για τους αιτούντες άσυλο και για όσους έχουν λάβει άδεια διαμονής στη χώρα, αναφορικά με τον τρόπο εκμάθησης της σουηδικής γλώσσας. Το εν λόγω πρόγραμμα ονομάζεται «Learn Swedish – Pages for anyone who wants to learn Swedish» και αφορά την εκμάθηση της σουηδικής ως δεύτερης ξένης γλώσσας. Μέσω αυτής της ιστοσελίδας, όλοι όσοι επιθυμούν να μάθουν τη γλώσσα και να ενταχθούν στο εκπαιδευτικό σύστημα της χώρας, μπορούν να παρακολουθήσουν τα μαθήματα της πλατφόρμας, τα οποία διατίθενται δωρεάν. Η εκμάθηση πραγματοποιείται μέσω μιας εφαρμογής, οι οδηγίες χρήσης της οποίας είναι αναλυτικές και εντοπίζονται στην ιστοσελίδα. Η εφαρμογή διατίθεται σε όλους, εφόσον την εγκαταστήσουν στα κινητά τους τηλέφωνα ή στους υπολογιστές τους, και χρειάζεται απλώς σύνδεση στο Διαδίκτυο.

Το Βέλγιο, επίσης, αποτελεί μία χώρα της ΕΕ με αξιοσημείωτες επιδόσεις ως προς τις πρακτικές του εκπαιδευτικού του συστήματος, καθώς βαθμολογείται με 74/100 στον σχετικό τομέα πολιτικής. Μία εκ των δράσεων που εφαρμόζονται είναι το πρόγραμμα DASPA (Dispositif d' Accueil et de Scolarisations des Primo – Arrivants), το οποίο υφίσταται από το 2001, και αρχικά αφορούσε προπαρασκευαστικά μαθήματα (bridging classes) για την εκμάθηση της γαλλικής γλώσσας σε παιδιά προσφύγων και μεταναστών. Λόγω των αυξανόμενων ροών και κατ' επέκταση αναγκών, τα εν λόγω μαθήματα αυξήθηκαν, περιλαμβάνοντας μεγαλύτερο ποσοστό προσφύγων και μεταναστών, ανεξαρτήτου ηλικίας. Στόχος πλέον αυτών των μαθημάτων, διάρκειας 1,5 - 2 χρόνων, είναι η επιτυχής ένταξη των ανθρώπων αυτών στην εκπαιδευτική βαθμίδα που αντιστοιχεί με το επίπεδο γλωσσομάθειας που κατέχουν.

Μία ακόμη δράση του Βελγίου αποτελεί η οργάνωση των σχολικών μονάδων CVB (Centrum Voor Basiseducatie – Ligo), η οποία απευθύνεται σε ενήλικες και παρέχει μια περισσότερο άτυπη μορφή εκπαίδευσης. Κατόπιν της επιτυχούς ολοκλήρωσης των συγκεκριμένων μαθημάτων, οι απόφοιτοι λαμβάνουν ένα είδος διπλώματος, το οποίο και πιστοποιεί τις γνώσεις τους. Τα μαθήματα CVB λειτουργούν υποστηρικτικά στους ενήλικους εργαζόμενους, και περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων: μαθήματα εκμάθησης της γλώσσας, χρήσης τεχνολογικών μέσων, βασικών μαθηματικών και κοινωνικών δεξιοτήτων. Με τον τρόπο αυτό δίνεται η δυνατότητα στον προσφυγικό και μεταναστευτικό πληθυσμό της χώρας να μάθουν τη γλώσσα, χωρίς να κατέχουν κάποιες προγενέστερες γνώσεις. Συνολικά, στο εν λόγω πρόγραμμα δραστηριοποιούνται 13 περίπου σχολικές μονάδες.

Εκτός από τις καλές πρακτικές σε επίπεδο χωρών, θα πρέπει να επισημανθεί εδώ και μια καλή πρακτική που έχει προωθηθεί από το Συμβούλιο της Ευρώπης. Το «Ευρωπαϊκό Διαβατήριο Προσόντων για Πρόσφυγες – European Qualifications Passport for Refugees (EQPR)» αναπτύχθηκε ως απάντηση στην πολύ συχνή έλλειψη εγγράφων πιστοποίησης επαγγελματικής και εκπαιδευτικής κατάρτισης από τους πρόσφυγες.

Μέσω μιας σειράς αξιολογήσεων, οι πρόσφυγες που φτάνουν στις ευρωπαϊκές χώρες μπορούν να αποδείξουν την ακαδημαϊκή τους εμπειρία, το επίπεδο γλωσσομάθειάς τους, καθώς και την επαγγελματική εμπειρία που κατέχουν, χωρίς την προϋπόθεση ύπαρξης αντίστοιχων πιστοποιητικών και πτυχίων. Μέσω του συγκεκριμένου εγγράφου, το οποίο πιστοποιεί την επάρκεια των προσόντων τους, μπορούν να συμμετάσχουν ενεργά στην αγορά εργασίας, και να ενισχυθούν οι προοπτικές της ένταξής τους στις χώρες της ΕΕ.

Η συγκεκριμένη πιστοποίηση εφαρμόζεται και στις περιπτώσεις ανθρώπων που επιθυμούν να συνεχίσουν τις σπουδές τους με κάποιο μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών και στη συνέχεια να αναζητήσουν εργασία, αντίστοιχη των προσόντων τους. Το πρόγραμμα αυτό σίγουρα δεν υποκαθιστά τους πραγματικούς τίτλους σπουδών, αλλά παρέχει μια αξιόπιστη δήλωση επιβεβαίωσης του ακαδημαϊκού επιπέδου κάθε πρόσφυγα, το οποίο μπορεί να αξιοποιηθεί σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Προτάσεις πολιτικής

A. Ενίσχυση της γλωσσικής υποστήριξης και έγκαιρη έναρξη τάξεων υποδοχής για παιδιά πρόσφυγες

Οι τάξεις υποδοχής είναι καθοριστικής σημασίας για την ένταξη των προσφυγόπουλων στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα. Ωστόσο, ζητήματα όπως η υποστελέχωση, ο ανεπαρκής αριθμός τους, και η ελλιπής παροχή πόρων συχνά εμποδίζουν την αποτελεσματικότητά τους. Προκειμένου να βελτιωθεί η κατάσταση αυτή, το ελληνικό κράτος χρειάζεται να επενδύσει στην πρόσληψη και εκπαίδευση περισσότερων δασκάλων για τις τάξεις υποδοχής. Αυτό όχι μόνο θα βοηθούσε στη μείωση του μεγέθους των τάξεων, αλλά θα διασφάλιζε, επίσης, ότι κάθε παιδί λαμβάνει την προσοχή και την υποστήριξη που χρειάζεται. Επιπλέον, θα μπορούσε να αυξηθεί ο αριθμός των τάξεων υποδοχής σε όλη τη χώρα, ιδιαίτερα σε περιοχές με υψηλές συγκεντρώσεις παιδιών προσφύγων. Αυτό θα βοηθούσε να διασφαλιστεί ότι όλα τα παιδιά έχουν πρόσβαση σε αυτές τις τάξεις. Τέλος, κρίσιμη είναι η εξασφάλιση της έγκαιρης έναρξης των τάξεων αυτών. Εξασφαλίζοντας την πρόσβαση σε αυτά τα βασικά μαθήματα γλώσσας, μπορεί να διευκολυνθεί η ένταξη των παιδιών προσφύγων, δίνοντάς τους τη δυνατότητα να συμμετάσχουν στο εκπαιδευτικό σύστημα και να ξεπεράσουν τις προκλήσεις που θέτουν τα γλωσσικά εμπόδια.

B. Υποστήριξη και διαρκής κατάρτιση δασκάλων

Οι δάσκαλοι διαδραματίζουν κομβικό ρόλο στην ενσωμάτωση των παιδιών προσφύγων. Επομένως, είναι σημαντικό να καταρτίζονται διαρκώς και να αποκτούν τις απαραίτητες γνώσεις και δεξιότητες, προκειμένου να είναι σε θέση να υποστηρίξουν τους μαθητές αυτούς. Η έλλειψη αυτής της εκπαίδευσης πριν ή και κατά τη διάρκεια της διδασκαλίας έχει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στον προσφυγικό πληθυσμό που καλούνται να εκπαιδεύσουν (Mogli et al., 2020). Κατά συνέπεια, θα πρέπει να υπάρχει πρόβλεψη και εφαρμογή εξειδικευμένων προγραμμάτων κατάρτισης, που να επικεντρώνονται σε θέματα όπως η πολυπολιτισμική εκπαίδευση, η συμπεριληπτική παιδαγωγική, και οι διδακτικές πρακτικές που λαμβάνουν υπόψη το τραύμα (trauma-informed teaching practices). Τέλος, επωφελής είναι και η παροχή συνεχούς υποστήριξης και πόρων για τους δασκάλους, όπως η πρόσβαση σε σχολικούς ψυχολόγους και κοινωνικούς λειτουργούς.

Γ. Πλήρης υποστήριξη για το Ευρωπαϊκό Διαβατήριο για τα Προσόντα των Προσφύγων (EQPR)

Το ελληνικό κράτος είναι σκόπιμο να στηρίξει πλήρως το Ευρωπαϊκό Διαβατήριο για τα Προσόντα των Προσφύγων (EQPR) ως ένα σημαντικό εργαλείο για τη διευκόλυνση της ένταξης των προσφύγων στην εκπαίδευση και την αγορά εργασίας. Αναγνωρίζοντας και επικυρώνοντας τα προσόντα και τις δεξιότητες των προσφύγων, το EQPR τούς επιτρέπει να ξεπεράσουν τα εμπόδια που σχετίζονται με την έλλειψη επίσημων εγγράφων. Αυτό όχι μόνο επιτρέπει στους πρόσφυγες να συνεχίσουν την εκπαίδευσή τους ή να βρουν εργασία στην Ελλάδα, αλλά και διασφαλίζει ότι η χώρα μπορεί να επωφεληθεί από τα talέντα και την εξειδίκευσή τους. Η πλήρης στήριξη του EQPR θα περιλάμβανε την ευαισθητοποίηση για το πρόγραμμα, την απλοποίηση της διαδικασίας για τους πρόσφυγες ώστε να αποκτήσουν το διαβατήριο προσόντων τους, καθώς και τη συνεργασία με εκπαιδευτικά ιδρύματα και εργοδότες για την αναγνώριση και την αξιοποίηση του EQPR.

Συμμετοχή στα Κοινά

Αναφορικά με τη συμμετοχή των μεταναστών και προσφύγων στα κοινά, και με δεδομένη τη μη δυνατότητα για τη συμμετοχή τους στην πολιτική διαδικασία, η ανάλυση θα επικεντρωθεί σε δύο κομβικές πρωτοβουλίες: τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων (ΣΕΜΠ) και τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών (ΚΕΜ).

Πλαίσιο ΣΕΜΠ

Ένας από τους θεσμούς που θεσμοθετήθηκε προκειμένου να συμβάλει ενεργά στην ένταξη του μεταναστευτικού και προσφυγικού πληθυσμού στη χώρα είναι αυτός των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων (ΣΕΜΠ). Τα ΣΕΜΠ αποτελούν μετεξέλιξη του παλαιότερου θεσμού των

Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ), τα οποία είχαν προβλεφθεί με τις διατάξεις του προγράμματος Καλλικράτης (Ν. 3852/2010). Με το πρόγραμμα Κλεισθένης (Ν. 4555/2018) προστέθηκε και η προσφυγική παράμετρος στο θεματολόγιό τους, και μετονομάστηκαν σε ΣΕΜΠ.

Τα ΣΕΜΠ λειτουργούν ως συμβουλευτικά όργανα των Δήμων για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών/ριών και των προσφύγων/ισσών στην τοπική κοινωνία. Η σύνθεσή τους είναι ενδεκαμελής, με πέντε μέλη να προέρχονται από αναγνωρισμένους φορείς συλλογικής εκπροσώπησης μεταναστών και προσφύγων. Οι φορείς αυτοί θα πρέπει να δραστηριοποιούνται σε επίπεδο Δήμου, ή σε περίπτωση που αυτό δεν είναι εφικτό, μπορεί να κληθούν εκπρόσωποι φορέων που δραστηριοποιούνται σε περιφερειακό ή εθνικό επίπεδο (Άρθρο 79, παρ. 2).

Οι αρμοδιότητές τους, όπως καθορίζονται από το Άρθρο 79, παρ. 4 του Ν. 4555/2018, είναι οι ακόλουθες:

α) η καταγραφή και η διερεύνηση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες και οι πρόσφυγες, που κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια του οικείου Δήμου, ως προς την ένταξή τους στην τοπική κοινωνία, την επαφή τους με δημόσιες αρχές ή τη δημοτική αρχή,

β) η υποβολή εισηγήσεων προς το δημοτικό συμβούλιο για την ανάπτυξη τοπικών δράσεων προώθησης της ομαλής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και προσφύγων και εν γένει την επίλυση των προβλημάτων που αυτοί αντιμετωπίζουν, ιδίως μέσω της οργάνωσης συμβουλευτικών υπηρεσιών από τις δημοτικές υπηρεσίες, και

γ) η διοργάνωση, σε συνεργασία με τον οικείο Δήμο, εκδηλώσεων ευαισθητοποίησης και ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής του τοπικού πληθυσμού.

Επιπλέον, τα ΣΕΜΠ οφείλουν να υποβάλουν Ετήσια Έκθεση προς το δημοτικό συμβούλιο, «[...] στην οποία καταγράφονται αναλυτικά τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες/στριες και οι πρόσφυγες/ίσσες που διαμένουν στον Δήμο, [...] και διατυπώνονται συγκεκριμένες προτάσεις για την αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών» (Άρθρο 79, παρ. 5).

Υφιστάμενη κατάσταση ΣΕΜΠ

Βάσει της στοχοθεσίας και των αρμοδιοτήτων που αναφέρθηκαν παραπάνω, τα ΣΕΜΠ δύναται να συμβάλουν ουσιαστικά στην ένταξη προσφύγων και μεταναστών στο τοπικό επίπεδο. Ωστόσο, ο θεσμός είναι επί της ουσίας ανενεργός για το σύνολο σχεδόν των Δήμων της χώρας. Όπως προκύπτει από πρόσφατη έκθεση του υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, έχουν

συσταθεί μόλις 15²³ ΣΕΜΠ σε σύνολο 332 Δήμων (ΥΜΑ, 2022β). Ωστόσο, θα πρέπει να επισημανθεί ότι η ονομαστική σύσταση κάποιων Συμβουλίων δεν συνεπάγεται αυτομάτως και τη λειτουργία τους.

Ενδεικτικά, μόλις δύο ΣΕΜΠ φαίνεται πως λειτουργούν σε τακτική βάση, έχοντας πραγματοποιήσει 50 έως 100 συναντήσεις από την ημερομηνία συγκρότησής τους. Η πλειοψηφία των υπόλοιπων Συμβουλίων έχει πραγματοποιήσει εξαιρετικά λίγες ή και καθόλου συναντήσεις. Όπως χαρακτηριστικά σημειώνεται: «Δύο (2) ΣΕΜΠ που δήλωσαν έτος συγκρότησης το 2011, συνεδρίασαν μία (1) και οκτώ (8) φορές αντίστοιχα, ενώ ένα (1) ΣΕΜΠ που συγκροτήθηκε το 2014 συνεδρίασε μόλις τέσσερις (4) φορές» (ΥΜΑ, 2022β). Εξαιρετικά χαμηλή φαίνεται πως είναι και η συμμετοχή του αλλοδαπού πληθυσμού στα Συμβούλια, καθώς σε 11 από τους 15 Δήμους δεν υπάρχει αλλοδαπό μέλος μεταξύ των τακτικών μελών του Συμβουλίου (ΥΜΑ, 2022β).

Ως κύριο λόγο μη σύστασης των Σχετικών Συμβουλίων, η έκθεση καταγράφει τη μη ύπαρξη αναγνωρισμένων φορέων συλλογικής εκπροσώπησης μεταναστών/ριών ή/και προσφύγων/ισσών που να δραστηριοποιούνται σε επίπεδο Δήμου (ΥΜΑ, 2022β). Το 2013 ωστόσο, τρία χρόνια μετά τη θεσμοθέτηση των ΣΕΜ, είχαν συσταθεί 213 Συμβούλια πανελλαδικά, ιδίως στους μεγαλύτερους Δήμους της χώρας (Σκαμνάκης & Πολυζωίδης, 2013).

Με βάση τα ανωτέρω, είναι προφανές ότι, με εξαίρεση πολύ λίγες περιπτώσεις, ο θεσμός των ΣΕΜ δεν έχει πετύχει τον δηλωμένο στόχο του. Η αδυναμία αυτή, εκτός από την καταλυτική επίδραση των οικονομικών συνθηκών της τελευταίας δεκαπενταετίας, θα πρέπει να εντοπιστεί κατά κύριο λόγο στις δομικές αδυναμίες του ίδιου του θεσμού. Οι αδυναμίες είχαν εντοπιστεί και καταγραφεί ήδη από τη λειτουργία του ως ΣΕΜ, και εξακολουθούν να υφίστανται ακόμα και τώρα (Τραμουντάνης, 2022).

Κύριο αδύνατο σημείο είναι ότι ο θεσμός αυτός δεν επικουρείται από εξειδικευμένο επιστημονικό και διοικητικό προσωπικό. Επιπλέον, δεν διαθέτει στοχευμένους οικονομικούς πόρους προς την υλοποίηση των στόχων του. Τα ανωτέρω, σε συνδυασμό με τον εν γένει αδύναμο θεσμικό ρόλο του θεσμού, έχουν οδηγήσει στην ασθενική ή περιθωριακή συμβολή του στον σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών ένταξης στο πλαίσιο του οικείου Δήμου (Σκαμνάκης & Πολυζωίδης, 2013).

²³ Σε αρχικό σημείο της έκθεσης αναφέρεται, προφανώς εκ παραδρομής, ότι έχουν συσταθεί 18 ΣΕΜΠ. Η ανάλυση ωστόσο που πραγματοποιείται στην Έκθεση αφορά 15 και όχι 18 Συμβούλια.

Πλαίσιο ΚΕΜ

Τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών (ΚΕΜ) αποτελούν οργανικές μονάδες των Κέντρων Κοινότητας (ΚΚ), και μπορεί να συσταθούν ως παράρτημα αυτών σε περιοχές με υψηλή συγκέντρωση προσφύγων και μεταναστών. Τα Κέντρα Κοινότητας (ΚΚ) θεσμοθετήθηκαν με τον Ν. 4368/2016, και έχουν δύο κυρίως στόχους. Αφενός την υποστήριξη των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού στην εφαρμογή πολιτικών κοινωνικής προστασίας, και αφετέρου την ανάπτυξη ενός τοπικού σημείου αναφοράς για την υποδοχή, εξυπηρέτηση και διασύνδεση των πολιτών με όλα τα κοινωνικά προγράμματα και τις υπηρεσίες που υλοποιούνται στην περιοχή λειτουργίας τους (ΕΥΣΕΚΤ, 2023). Συνεπώς, η λειτουργία τους επικεντρώνεται σε δύο κεντρικούς άξονες. Την υποδοχή, ενημέρωση και υποστήριξη των πολιτών, καθώς και τη συνεργασία με υπηρεσίες και δομές.

Επί της ουσίας, τα Κέντρα Κοινότητας αποτελούν υπηρεσίες one-stop shop (υπηρεσίες μίας στάσης), και λειτουργούν ως δομές συμπληρωματικές των κοινωνικών υπηρεσιών των αντίστοιχων ΟΤΑ Α' βαθμού και εποπτεύονται από αυτές (ΕΥΣΕΚΤ, 2023). Μέσα από τις παρεχόμενες υπηρεσίες τους έχουν ως στόχο της καταπολέμησης της φτώχειας, του κοινωνικού αποκλεισμού και κάθε μορφής διακρίσεων, καθώς επίσης και την προώθηση στην απασχόληση. Αναφορικά με την απασχόληση, οι δράσεις των ΚΚ είναι συμπληρωματικές με τη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ), καθώς στοχεύουν κυρίως στην ενημέρωση και ευαισθητοποίηση.

Ωφελούμενοι είναι άτομα που διαβιούν στην περιοχή παρέμβασης των Κέντρων Κοινότητας. Κατά προτεραιότητα, είναι άτομα και οικογένειες που διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας ή διατρέχουν κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού, παιδιά που βιώνουν καταστάσεις αποκλεισμού, ηλικιωμένοι, ωφελούμενοι του προγράμματος «Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα», καθώς και νόμιμα διαμένοντες μετανάστες, αιτούντες/δικαιούχοι διεθνούς και προσωρινής προστασίας, Άτομα με Αναπηρία, Ρομά και γενικότερα ευπαθείς ομάδες πληθυσμού (ΕΥΣΕΚΤ, 2023).

Όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, σε περιοχές με υψηλή συγκέντρωση προσφύγων και μεταναστών, τα Κέντρα Κοινότητας μπορεί να διευρύνουν τη δράση τους με τη δημιουργία παραρτήματος Κέντρου Ένταξης Μεταναστών (ΚΕΜ). Τα ΚΕΜ χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο μέσω των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΥΜΑ, 2023β). Ως ωφελούμενοι των ΚΕΜ ορίζονται οι νόμιμα διαμένοντες πολίτες τρίτης χώρας ή ανιθαγενείς, οι αιτούντες και οι δικαιούχοι διεθνούς και προσωρινής προστασίας, κάτοχοι όλων των τύπων αδειών διαμονής, σύμφωνα με τους Ν. 5038/2023 και Ν. 4939/2022 (ΕΥΣΕΚΤ, 2023). Οι παραπάνω ωφελούμενοι των ΚΕΜ είναι και ωφελούμενοι των ΚΚ, συνεπώς, σε περίπτωση που δεν έχει συσταθεί ΚΕΜ, εξυπηρετούνται από την κεντρική δομή του Κέντρου Κοινότητας.

Τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών παρέχουν υπηρεσίες σε δύο κύριους άξονες. Ο πρώτος άξονας επικεντρώνεται στην ενημέρωση, εξυπηρέτηση, συμβουλευτική στήριξη και δικτύωση. Συνεπώς, προβλεπόμενες δράσεις είναι, μεταξύ άλλων: η παροχή κοινωνικο-ψυχολογικής στήριξης, η ανάπτυξη μαθησιακής στήριξης παιδιών προσχολικής και σχολικής ηλικίας και η ενημέρωση για δράσεις γλωσσικής κατάρτισης ενηλίκων, η ευαισθητοποίηση της τοπικής κοινωνίας και η προαγωγή του εθελοντισμού και της διαπολιτισμικής αλληλεπίδρασης (ΕΥΣΕΚΤ, 2023).

Ο δεύτερος άξονας των παρεχόμενων υπηρεσιών αφορά τη συνεργασία και παραπομπή αιτημάτων σε άλλες σχετικές δομές, υπηρεσίες και φορείς. Στο πλαίσιο αυτό, σημαντική υπηρεσία είναι η διάγνωση προβλημάτων και η παραπομπή σε εξειδικευμένες δομές/υπηρεσίες, όπως οι ξενώνες αστέγων, κακοποιημένων γυναικών, θυμάτων εμπορίας ανθρώπων, δομές για άτομα με αναπηρία και ψυχικής υγείας κ.ά. Επιπλέον, τα ΚΕΜ μπορεί να παραπέμψουν αιτήματα προσφύγων και μεταναστών σε προγράμματα εκμάθησης γλώσσας, κατάρτισης, απασχόλησης, στέγασης, αναγνώρισης δεξιοτήτων και τίτλων από αλλοδαπή (ΕΥΣΕΚΤ, 2023).

Εκτός των ανωτέρω, στα ΚΕΜ μπορεί να υλοποιούνται παράλληλες δράσεις για τους ωφελούμενους, όπως μαθήματα ελληνικής γλώσσας και στοιχείων ελληνικής ιστορίας και ελληνικού πολιτισμού σε ενήλικες, διαπολιτισμικές δράσεις με έμφαση στη συνύπαρξη αλλοδαπών και γηγενών όλων των ηλικιών, καθώς και δράσεις για την προώθηση της πρόσβασης στην αγορά εργασίας (ΕΥΣΕΚΤ, 2023). Προκειμένου να υλοποιηθούν οι ανωτέρω στόχοι και υπηρεσίες, τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών στελεχώνονται κατ' ελάχιστον από κοινωνικό λειτουργό, εξειδικευμένο σε θέματα μεταναστών/μειονοτήτων ή/και κοινωνικού αποκλεισμού, διαπολιτισμικό μεσολαβητή, καθώς και νομικό, ψυχολόγο, ή/και διοικητικούς υπαλλήλους (ΥΜΑ, 2023β).

Υφιστάμενη κατάσταση ΚΕΜ

Σύμφωνα με σχετική έκθεση που συντάχθηκε από το υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, έως και τον Σεπτέμβριο του 2023, Κέντρα Ένταξης Μεταναστών βρίσκονται σε λειτουργία σε 11 Δήμους της χώρας. Συγκεκριμένα, ΚΕΜ λειτουργούν σε: Αθήνα, Ανδραβίδα-Κυλλήνη, Ηράκλειο, Θήβα, Θεσσαλονίκη, Καλλιθέα, Κορδελιό-Εύοσμος, Λαμία, Λέσβος, Πειραιά και Τρίκαλα (ΥΜΑ, 2023β). Από την έναρξη λειτουργίας τους, το 2017, εκτιμάται ότι έχουν εξυπηρετηθεί περισσότεροι από 65.000 ωφελούμενοι, ενώ κατά μέσο όρο εξυπηρετούνται περίπου 20 άτομα την ημέρα (ΥΜΑ, 2023β)

Η κύρια ενασχόλησή τους αφορά τη διεκπεραίωση αιτημάτων για επιδοματικές παροχές, όπως το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης. Επιπλέον, οι πολίτες τρίτων χωρών απευθύνονται στα ΚΕΜ για την ενημέρωση και παροχή κοινωνικο-ψυχολογικής στήριξης, υποστήριξη για θέματα νόμιμης διαμονής

(π.χ. έκδοση άδειας) και για παραπομπή αιτημάτων στέγασης. Επιπρόσθετα, συμβάλλουν στην παροχή διαπολιτισμικής μεσολάβησης/διερμνεύσεως και την ανάπτυξη δικτύων με φορείς και οργανώσεις (ΥΜΑ, 2023β).

Τα ΚΕΜ συνεργάζονται κατά κύριο λόγο με τις κοινωνικές υπηρεσίες των Δήμων, με υπηρεσίες όπως η ΔΥΠΑ, και φορείς όπως ΜΚΟ και ΚΕΜ άλλων Δήμων. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι «*παρατηρείται μικρή έως ελάχιστη συνεργασία με τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων, με εξαίρεση τα ΚΕΜ Αθήνας, Θεσσαλονίκης και Πειραιά*» (ΥΜΑ, 2023β), προφανώς λόγω του μικρού αριθμού των ΣΕΜΠ που βρίσκονται σε λειτουργία, όπως αναπτύχθηκε ανωτέρω.

Ένας από τους άξονες λειτουργίας των ΚΕΜ είναι και η υλοποίηση ενταξιακών δράσεων. Ως προς αυτό το σκέλος, μαθήματα ελληνικής γλώσσας υλοποιούνται σε πέντε Δήμους, στους οποίους έχουν εγγραφεί συνολικά περίπου 1.200 ωφελούμενοι. Επιπλέον, τρία ΚΕΜ υλοποιούν διαπολιτισμικές δράσεις με έμφαση τη συνύπαρξη παιδιών και νέων αλλοδαπών και γηγενών, όπως θεατρικό παιχνίδι, εργαστήριο αφήγησης και διαπολιτισμικές ομαδικές δραστηριότητες. Τέλος, τέσσερα ΚΕΜ υλοποιούν δράσεις για την προώθηση της πρόσβασης μεταναστών και δικαιούχων διεθνούς προστασίας στην αγορά εργασίας, οι οποίες περιλαμβάνουν κυρίως εργασιακή συμβουλευτική (όπως ορθή συγγραφή βιογραφικού σημειώματος, αναζήτηση εργασίας ή γνώση των εργασιακών δικαιωμάτων των πολιτών τρίτων χωρών) (ΥΜΑ, 2023β).

Αξίζει να τονιστεί ότι ορισμένα ΚΕΜ προβαίνουν στην υλοποίηση περισσότερων δράσεων, οι οποίες συνάδουν απόλυτα με την αποστολή τους. Ενδεικτικά, τέτοιες δράσεις είναι: σεμινάρια υποστήριξης για την απόκτηση πιστοποιητικού για την πολιτογράφηση (Αθήνα), συμμετοχή σε Refugee Week (σε διάφορες πόλεις), σχολές γονέων (Θήβα), επίσκεψη σε αρχαιολογικό μουσείο (Θήβα), δράση ευαισθητοποίησης κατά του σχολικού εκφοβισμού (Θήβα), βιωματικό εργαστήριο στο χώρο του Σχολείου Δεύτερης Ευκαιρίας του Καταστήματος Κράτησης Γυναικών Ελαιώνα (Θήβα) (ΥΜΑ, 2023β).

Αναφορικά με τον θεσμό των ΣΕΜ, η κύρια αδυναμία τους αφορά την υποστελέχωση των υφιστάμενων δομών, καθώς μόλις έξι από τα δέκα ΚΕΜ διαθέτουν όλες τις προβλεπόμενες ειδικότητες (ΥΜΑ, 2023β). Όπως προκύπτει από τον ακόλουθο **Πίνακα 1**, σημαντικές ελλείψεις προσωπικού καταγράφονται σε αρκετά από τα ΚΕΜ. Η πλήρωση των εν λόγω θέσεων κρίνεται καθοριστική προκειμένου τα Κέντρα να μπορέσουν να επιτελέσουν τον προβλεπόμενο στόχο τους.

Πίνακας 1: Στελέκωση Κέντρων Ένταξης Μεταναστών (ΚΕΜ)

Στελέκωση ΚΕΜ (μέσω προκήρυξης των Δήμων)	Ποσοστό (επί του συνολικού αριθμού των ΚΕΜ)
Στελεχωμένα με όλες τις ειδικότητες	60%
ΚΕΜ Αθήνας, Ανδραβίδας - Κυλλίνης, Ηρακλείου, Θεσσαλονίκης, Καλλιθέας, Κορδελιού - Ευόσμου	
Σημαντικά υποστελεχωμένο (λειτουργεί μόνο με μία ειδικότητα)	10%
ΚΕΜ Πειραιά	
Δεν έχουν διαπολιτισμικό μεσολαβητή	30%
ΚΕΜ Θήβας, Λέσβου, Πειραιά	
Δεν έχουν νομικό	20%
ΚΕΜ Θήβας, Πειραιά	
Δεν έχουν ψυχολόγο	30%
ΚΕΜ Λαμίας, Λέσβου, Πειραιά	

Πηγή: Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου – ΥΜΑ (2023). 3η Έκθεση Σχετικά με τη Λειτουργία των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών για το έτος 2022.

Τέλος, αξίζει να τονιστεί ότι καταγράφονται σημαντικές μεταβολές στη στελέκωση των ΚΕΜ κατά τη διάρκεια των ετών. Όπως σημειώνεται στη σχετική έκθεση του υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, «*χαρακτηριστική [...] [είναι η] περίπτωση του ΚΕΜ Πειραιά, το οποίο αν και στελεχώθηκε πλήρως κατά την έναρξη του το 2018, το 2019 ήταν στελεχωμένο κατά 75%, ενώ κατά το έτος 2022 διαθέτει μόνο κοινωνικό λειτουργό*» (ΥΜΑ, 2023β).

Καλές πρακτικές

Η συμμετοχή των μεταναστών και προσφύγων στα κοινά αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για την επιτυχή ένταξή τους στις κοινωνίες υποδοχής. Διάφορες ευρωπαϊκές χώρες έχουν αναπτύξει καινοτόμες πρακτικές και προγράμματα που στοχεύουν στην ενίσχυση αυτής της συμμετοχής, προωθώντας την ενεργό πολιτεότητα και την κοινωνική συνοχή. Αυτές οι πρακτικές καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα προσεγγίσεων: από τη θεσμική εκπροσώπηση και την πολιτική συμμετοχή μέχρι την εκπαίδευση και την ενδυνάμωση των μεταναστευτικών κοινοτήτων. Στη συνέχεια, παρουσιάζονται ορισμένες από τις πιο αξιoσημείωτες πρακτικές που έχουν εφαρμοστεί σε διάφορες ευρωπαϊκές χώρες, και θα μπορούσαν να αποτελέσουν πηγή έμπνευσης για αντίστοιχες πρωτοβουλίες στην Ελλάδα.

Το Centre of Expertise in Immigrant Integration²⁴ είναι ένας φινλανδικός οργανισμός που λειτουργεί υπό το υπουργείο Οικονομικών Υποθέσεων και Απασχόλησης ως μέρος της Μονάδας Εργασιακής Μετανάστευσης και Ένταξης. Ξεκίνησε το 2014 με στόχο την υποστήριξη του έργου προώθησης

²⁴ <https://kotoutuminen.fi/en/centre-of-expertise>

της ένταξης των μεταναστών. Το Κέντρο Εμπειρογνωμοσύνης παράγει και διαχέει πληροφορίες σχετικά με την ένταξη σε υπεύθυνους λήψης αποφάσεων, αρχές και εμπειρογνώμονες που εμπλέκονται στην ένταξη. Αυτές οι πληροφορίες βασίζονται στην έρευνα και την παρακολούθηση, καθώς και στην πρακτική εμπειρία όσων εμπλέκονται στην ένταξη.

Το Κέντρο Εμπειρογνωμοσύνης παρακολουθεί την πρόοδο της ένταξης και την κατάσταση του μεταναστευτικού πληθυσμού μέσω των βάσεων δεδομένων του και των εκθέσεων απασχόλησης. Κάθε τέσσερα χρόνια, παράγει μια συνολική επισκόπηση της ένταξης. Ενισχύει τη γνωστική βάση της ένταξης, αναθέτοντας και παράγοντας εκθέσεις και μελέτες για διάφορα θέματα σχετικά με την ένταξη. Επιπλέον, διοργανώνει ερευνητικά διαδικτυακά σεμινάρια, δημοσιεύει σύντομες εκθέσεις πολιτικής και εκδίδει ένα ενημερωτικό δελτίο μία φορά τον μήνα.

Το Κέντρο Εμπειρογνωμοσύνης παράγει επίσης δεδομένα για την υποστήριξη των καθηκόντων λήψης αποφάσεων και καθοδήγησης της κυβέρνησης. Είναι υπεύθυνο για την ενημέρωση του οδηγού «Καλώς ήρθατε στη Φινλανδία», δηλαδή του βασικού ενημερωτικού υλικού, και τη διανομή του στις αρχές που εξυπηρετούν τους μετανάστες. Ο οδηγός προσφέρεται σε υποχρεωτική βάση σε όλα τα άτομα που λαμβάνουν άδεια διαμονής.

Στην Πορτογαλία οι τοπικές αρχές υποχρεώθηκαν να δημιουργήσουν τα δικά τους Δημοτικά Σχέδια για την Ένταξη των Μεταναστών (Municipal Plans for the Integration of Migrants – PMIM) μέχρι το 2020. Αυτά τα σχέδια ενσωματώνουν και συγκεντρώνουν στρατηγικές δράσης από όλους τους φορείς που εργάζονται στον τομέα της μετανάστευσης και της ένταξης σε τοπικό επίπεδο. Το Πορτογαλικό Στρατηγικό Σχέδιο για τη Μετανάστευση 2015-2020 και το Σχέδιο Κοινωνικής Ανάπτυξης χρησίμευσαν ως βασικά μοντέλα για αυτά τα σχέδια.²⁵

Ένα παράδειγμα PMIM είναι αυτό που εφαρμόστηκε στο Αργκανίλ.²⁶ Το Δημοτικό Σχέδιο για την Ένταξη των Μεταναστών του Αργκανίλ προέκυψε στο πλαίσιο της αίτησης που υπέβαλε ο Δήμος Αργκανίλ στο Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (AMIF). Το σχέδιο επιδιώκει να γνωρίσει λεπτομερέστερα τον αλλοδαπό πληθυσμό που κατοικεί στον Δήμο.

Ένα άλλο παράδειγμα είναι το σχέδιο που εφαρμόστηκε στην Μπράγα.²⁷ Το Δημοτικό Σχέδιο για την Ένταξη των Μεταναστών στην Μπράγα ενσωματώνει και συγκεντρώνει στρατηγικές δράσης από όλους τους φορείς

²⁵ https://migrant-integration.ec.europa.eu/integration-practice/bragas-municipal-plan-migrant-integration_en

²⁶ https://www.cm-arganil.pt/wp-content/uploads/2022/01/PMIM-Arganil-2020-2022_EN.pdf

²⁷ https://migrant-integration.ec.europa.eu/integration-practice/bragas-municipal-plan-migrant-integration_en

που εργάζονται στον τομέα της μετανάστευσης και της ένταξης σε τοπικό επίπεδο. Αυτά τα σχέδια είναι καθοριστικά για την προώθηση της ένταξης των μεταναστών και την παροχή της απαραίτητης υποστήριξης για την ενσωμάτωσή τους στην τοπική κοινότητα.

Τέλος, το Πρόγραμμα Διαπολιτισμικών Πόλεων²⁸ (Intercultural Cities Programme – ICC) είναι μια πρωτοβουλία που υλοποιείται από το Συμβούλιο της Ευρώπης. Έχει σχεδιαστεί για να βοηθήσει τις πόλεις να αναθεωρήσουν τις πολιτικές τους μέσα από ένα διαπολιτισμικό πρίσμα, και να αναπτύξουν ολοκληρωμένες διαπολιτισμικές στρατηγικές. Στόχος είναι να βοηθήσει τις πόλεις να διαχειριστούν θετικά τη διαφορετικότητα και να αξιοποιήσουν τα πλεονεκτήματά της. Αυτό περιλαμβάνει την προσαρμογή της διακυβέρνησης, των θεσμών και των υπηρεσιών της πόλης στις ανάγκες ενός ποικιλόμορφου πληθυσμού.

Το Πρόγραμμα ICC υποστηρίζει τοπικές και περιφερειακές αρχές παγκοσμίως στον σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αναθεώρηση των πολιτικών τους μέσα από ένα διαπολιτισμικό και διατομεακό πρίσμα. Είναι επίσης μια πλατφόρμα που συνδέει πόλεις και ηγέτες παγκοσμίως σε μια κοινότητα, όπου πρωτοβουλίες και πρακτικές από μία πόλη αναλύονται και μοιράζονται για να εμπνεύσουν άλλες. Το πρόγραμμα εφαρμόζει ένα μοναδικό παράδειγμα πολιτικής που βασίζεται στην έννοια του πλεονεκτήματος της διαφορετικότητας.

Η ουσιαστική αλληλεπίδραση μεταξύ διαφορετικών ατόμων και ομάδων σχεδιάζεται μέσω δημόσιων πολιτικών που προωθούν την εμπιστοσύνη, δημιουργούν συνδέσεις και μετασχηματίζουν τον δημόσιο χώρο με τρόπο που πολλαπλασιάζει τις ευκαιρίες για συναντήσεις, ανταλλαγές και διάλογο. Η ενεργός συμμετοχή των πολιτών ενθαρρύνεται για να διασφαλιστεί ότι κανείς δεν μένει στο περιθώριο, ότι ακόμη και εκείνοι που δεν απολαμβάνουν επίσημη ιθαγένεια έχουν φωνή στη διαμόρφωση της τοπικής τους κοινωνίας. Αυτές οι τέσσερις αλληλένδετες αξίες –ισότητα, διαφορετικότητα, αλληλεπίδραση και ενεργός συμμετοχή των πολιτών– υποστηρίζουν την ανάπτυξη και τη διατήρηση μιας διαπολιτισμικής πόλης.

²⁸ <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities>

Προτάσεις πολιτικής

Προκειμένου οι δύο αυτοί θεσμοί να ανταπεξέλθουν αποτελεσματικότερα στην αποστολή τους, προτείνονται μια σειρά από παρεμβάσεις:

Α. Ενίσχυση των δύο θεσμών με οικονομικούς πόρους και ανθρώπινο δυναμικό

Οι ανωτέρω αδυναμίες έχουν υπάρξει καταλυτικές για την περιορισμένη επιτυχία του θεσμού των ΣΕΜΠ, ενώ προβλήματα υποστελέχωσης καταγράφονται και για τα ΚΕΜ. Η επίλυση ωστόσο των προβλημάτων αυτών είναι καθοριστική, προκειμένου οι θεσμοί αυτοί να επιτελέσουν την προβλεπόμενη λειτουργία τους. Κατά συνέπεια, προτείνεται η σημαντική ενίσχυσή τους με προσωπικό και οικονομικά μέσα.

Β. Επέκταση των θεσμών σε άλλους κομβικούς Δήμους της χώρας

Όπως γίνεται φανερό από τις εκθέσεις του υπουργείου Εσωτερικών και του υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου που παρουσιάστηκαν παραπάνω, οι δύο θεσμοί λειτουργούν σε εξαιρετικά περιορισμένο αριθμό Δήμων. Συνεπώς, προτείνεται η διερεύνηση της δυνατότητας για σύσταση παραρτημάτων και σε άλλους Δήμους της χώρας.

Επιπρόσθετα, με δεδομένη την περιορισμένη επιτυχία των ΣΕΜΠ στην υφιστάμενη μορφή τους, θα ήταν σκόπιμο να διερευνηθεί η δυνατότητα δημιουργίας ΣΕΜΠ σε επίπεδο Περιφερειών. Η λειτουργία των δομών αυτών στις 13 Περιφέρειες της χώρας θα μπορούσε να συμβάλει στη διαμόρφωση πολιτικών ένταξης, οι οποίες, και μέσω διαδικασιών «από πάνω προς τα κάτω» (top down), θα μπορούσαν να υλοποιηθούν στη συνέχεια σε τοπικό επίπεδο.

Γ. Διερεύνηση των δυνατοτήτων συνεργασίας μεταξύ των ΣΕΜΠ και των ΚΕΜ

Οι δύο αυτοί θεσμοί δημιουργήθηκαν υπό διαφορετικές συνθήκες για να καλύψουν διαφορετικές ανάγκες. Όμως, είναι προφανές ότι υπάρχουν σημαντικά πεδία επικάλυψης. Κατά συνέπεια, προτείνεται να εξεταστούν οι δυνατότητες συνεργασίας μεταξύ των δύο φορέων, προκειμένου να υπάρξει καλύτερος συντονισμός, να διερευνηθούν συνέργειες, και να αποφευχθούν επικαλύψεις δράσεων και αρμοδιοτήτων.

Δ. Υποστηρικτικές δράσεις των ΚΕΜ για το Πιστοποιητικό Επάρκειας Γνώσεων για την Πολιτογράφηση (ΠΕΓΠ)

Ο θεσμός των ΚΕΜ μπορεί να έχει ουσιαστική συμβολή στη διαδικασία της απόκτησης πιστοποιητικού για την πολιτογράφηση (ΠΕΓΠ), μέσω της διεξαγωγής σχετικών υποστηρικτικών σεμιναρίων. Τέτοια σεμινάρια πραγματοποιούνται ήδη στα ΚΕΜ της Αθήνας (ΥΜΑ, 2023β). Ωστόσο, η επέκταση και οριζόντια υλοποίηση αυτών των σεμιναρίων από το σύνολο των ΚΕΜ εκτιμάται ότι μπορεί να επιφέρει πολλαπλασιαστικά οφέλη. Επιπρόσθετα, με τον τρόπο αυτό, θα καλυφθεί και το κενό της παροχής σχετικών μαθημάτων από επίσημο δημόσιο φορέα.

Αντί επιλόγου

Στόχος του παρόντος κειμένου ήταν να παρουσιάσει συνοπτικά την κατάσταση αναφορικά με την ένταξη των μεταναστών και προσφύγων στην Ελλάδα. Προς τον σκοπό αυτό, πραγματοποιήθηκε μια κριτική επισκόπηση της υφιστάμενης κατάστασης στις διαστάσεις της αγοράς εργασίας, της ιθαγένειας, της εκπαίδευσης, και της συμμετοχής στα κοινά. Η επιλογή της παρουσίασης των συγκεκριμένων διαστάσεων δεν υποδηλώνει ότι οι υπόλοιπες διαστάσεις της ένταξης υπολείπονται σε σημασία ή ότι δεν εντοπίζονται σε αυτές προβλήματα και δυσλειτουργίες.

Αντιθέτως, όπως προκύπτει από τον δείκτη MIPEX, η χώρα σημειώνει χαμηλές βαθμολογίες στις διαστάσεις της υγείας (48/100), της μόνιμης διαμονής (46/100) και της οικογενειακής επανένωσης (52/100). Ωστόσο, οι διαστάσεις που παρουσιάστηκαν στο παρόν κείμενο απαιτούν μεγαλύτερη προσοχή, και οι δυσλειτουργίες που τις χαρακτηρίζουν χρήζουν άμεσης παρέμβασης, προκειμένου να βελτιωθούν οι συνθήκες ένταξης των προσφύγων και μεταναστών. Τα οφέλη από αυτή τη διαδικασία αφορούν τόσο τους άμεσα εμπλεκόμενους, όσο και την ίδια τη χώρα.

Επιπλέον, αν και το παρόν κείμενο επικεντρώθηκε σε παράγοντες που αφορούν συγκεκριμένες διαστάσεις, θα πρέπει να τονιστεί ότι υφιστάμενες γραφειοκρατικές και διοικητικές δυσλειτουργίες επηρεάζουν εν γένει και καταλυτικά την εύρυθμη ένταξη των μεταναστών και προσφύγων σε μια χώρα υποδοχής. Στο πλαίσιο αυτό, σε προηγούμενη ενότητα καταγράφηκε πως οι καθυστερήσεις στη σύσταση των Περιφερειακών Διευθύνσεων Ιθαγένειας σε Αττική και Κεντρική Μακεδονία, είχαν ως αποτέλεσμα σημαντικές καθυστερήσεις στην έκδοση αποφάσεων ιθαγένειας.

Ανάλογο παράδειγμα καθυστέρησης σε επίπεδο διοικητικών διαδικασιών παρατηρείται και στην έκδοση των αδειών διαμονής. Σύμφωνα με στοιχεία του υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, ο μέσος όρος αναμονής είναι τουλάχιστον δύο χρόνια, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις η διαδικασία διαρκεί ακόμη περισσότερο. Ενδεικτικά, τον Απρίλιο του 2024 υπήρχαν 260.971 εκκρεμείς αιτήσεις αδειών διαμονής πολιτών τρίτων χωρών, αυξημένες σε σχέση με τις 212.837 εκκρεμείς αιτήσεις που είχαν καταγραφεί έναν χρόνο νωρίτερα. Οι άδειες διαμονής που βρίσκονται σε εκκρεμότητα είναι ισότιμα

κατανεμημένες μεταξύ των κύριων κατηγοριών, δηλαδή της οικογενειακής επανένωσης (86.417), της απασχόλησης (84.450) και των «λοιπών αδειών» (88.210) (ΥΜΑ, 2024).

Είναι προφανές ότι η κατάσταση αυτή επιβαρύνει πρωτίστως τους ίδιους τους μετανάστες που έχουν ήδη καταβάλει τους φόρους και τις εισφορές τους, ενώ δημιουργεί επισφάλεια και αβεβαιότητα στο καθεστώς νόμιμης διαμονής τους, επηρεάζοντας με τον τρόπο αυτό αρνητικά την ένταξή τους. Επιπρόσθετα, οι καθυστερήσεις αυτές δημιουργούν προβλήματα και στους εργοδότες τους, ενώ στερούν σημαντικούς οικονομικούς πόρους και από τα ασφαλιστικά ταμεία.

Συνοψίζοντας

Σε συνέχεια των ανωτέρω, και ως επιστέγασμα της ανάλυσης που προηγήθηκε στις προηγούμενες σελίδες, οδηγούμαστε σε μια σειρά από συμπεράσματα αναφορικά με την πολιτική για την ένταξη των μεταναστών και προσφύγων στην Ελλάδα.

Το πρώτο συμπέρασμα είναι ότι κατά τη διαδικασία χάραξης και υλοποίησης της εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής, η ένταξη δεν αποτέλεσε σχεδόν ποτέ ζήτημα προτεραιότητας. Αν και σειρά δράσεων, στρατηγικών, σχεδίων κλπ., παρουσιάστηκαν ανά τακτά χρονικά διαστήματα ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 2000, τα απτά αποτελέσματα από την υλοποίησή τους είναι επί της ουσίας μάλλον πενιχρά. Ως κύρια αίτια για την απαξίωση των εν λόγω δράσεων – τα οποία στον σχεδιασμό τους έχουν υπάρξει περισσότερο ή λιγότερο μεγαλεπήβολα – είναι η μη επαρκής σύνδεσή τους με χρηματοδοτικούς πόρους, η έλλειψη πολιτικής βούλησης εφαρμογής και ιδίως, η αλλαγή των πολιτικών προτεραιοτήτων ως αποτέλεσμα εθνικών εκλογών (Tramountanis, 2022).

Μόνο η νομοθετική πρωτοβουλία του Ν. 3838/2010, ο οποίος προέβλεπε την απόδοση της ιθαγένειας στη δεύτερη γενιά μεταναστών και την παραχώρηση εκλογικών δικαιωμάτων σε μετανάστες σε τοπικό επίπεδο, μπορεί να χαρακτηριστεί ως τομή εκ μέρους της Πολιτείας, αναφορικά με την πολιτική της ένταξης. Αμφότερες οι παρεμβάσεις ωστόσο κρίθηκαν αντισυνταγματικές και, κατά συνέπεια, δεν έφεραν τα προβλεπόμενα αποτελέσματα. Ως εκ τούτου, δεν θα ήταν υπερβολικό το συμπέρασμα ότι η ένταξη των μεταναστευτικών πληθυσμών στη χώρα συχνά κατέληξε να εδράζεται στις δικές τους ενέργειες και πρωτοβουλίες (Tramountanis, 2022).

Θα πρέπει να τονιστεί, ωστόσο, ότι η προσέγγιση αυτή αναφορικά με την ένταξη των μεταναστών δεν χαρακτηρίζει μόνο την Ελλάδα. Συχνά καταγράφεται ότι οι χώρες του ευρωπαϊκού Νότου (Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία), οι οποίες και εμφανίστηκαν ως νέες χώρες υποδοχής μεταναστών

κατά τη δεκαετία του 1990, δεν διαθέτουν ολοκληρωμένες και συνεκτικές πολιτικές και πρακτικές για την ένταξη των μεταναστών. Επιπρόσθετα, λόγω και της χρονικής αυτής υστέρησης, τα ήδη ανεπτυγμένα μοντέλα και θεωρίες ένταξης που είχαν αναπτυχθεί στις χώρες του ευρωπαϊκού Βορρά (όπως η πολυπολιτισμικότητα), δεν εφαρμόζονταν σωστά στην περίπτωση των χωρών του Νότου (Koormans et al., 2005· Koormans, 2010).

Εξαιτίας της έλλειψη πολιτικών ένταξης, συχνά υποστηρίζεται ότι στις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου ένα «μη μοντέλο» (ή μοντέλο *laissez-faire*) ένταξης (Cebolla-Boado & Finotelli, 2011), ή ότι οι χώρες αυτές εφαρμόζουν ένα είδος «διαφοροποιημένου αποκλεισμού» για τους μετανάστες που διαμένουν στην επικράτειά τους (Freeman, 2004). Κατά συνέπεια, στις χώρες αυτές, οι μη κρατικοί δρώντες και οι Δήμοι είναι αυτοί που συχνά υποκαθιστούν το επίσημο κράτος και αναλαμβάνουν πιο ενεργά το κομμάτι της ένταξης (Caronio & Borckert, 2010).

Εντούτοις, καταγράφονται σημαντικές διαφορές ανάμεσα στις χώρες του ευρωπαϊκού Νότου, και κατά συνέπεια αυτός δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ενιαίος και ομοιογενής (Solano & Ponzio, 2022). Επιπλέον, οι διαφορές που καταγράφονται μεταξύ χωρών ευρωπαϊκού Βορρά και ευρωπαϊκού Νότου εκτιμάται ότι δεν οφείλονται τόσο στις πολιτικές για την ένταξη ή στην έλλειψη αυτών. Αντιθέτως, σχετίζονται πολύ περισσότερο με διαφορετικές θεσμικές ρυθμίσεις στις επιμέρους διαστάσεις της ένταξης, όπως στην εκπαίδευση, την αγορά εργασίας και τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας (Cebolla-Boado & Finotelli, 2015).

Ένα επιπλέον συμπέρασμα για την ελληνική περίπτωση συνδέεται άμεσα με τη διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος κατά την τελευταία δεκαετία. Κατά την περίοδο αυτή, το ζήτημα της ένταξης λήφθηκε υπόψη κατά τον σχεδιασμό και την εφαρμογή των σχετικών μέτρων πολιτικής. Η νέα Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη που παρουσιάστηκε το 2022 στοχεύει συγκεκριμένα στις ομάδες των αιτούντων άσυλο, μέσω ενός προ-ενταξιακού σταδίου, αλλά και σε αυτή των αναγνωρισμένων προσφύγων (ΥΜΑ, 2022α). Επιπρόσθετα, το πρόγραμμα HELIOS (Hellenic Integration Support for Beneficiaries of International Protection) έχει ως στόχο την ένταξη στην ελληνική κοινωνία των δικαιούχων διεθνούς και προσωρινής προστασίας, μέσω της προώθησης της αυτόνομης διαβίωσής τους. Από το 2018, οπότε και ξεκίνησε η υλοποίησή του, έως και τον Ιούνιο του 2024, 47.000 άτομα έχουν ωφεληθεί από το εν λόγω πρόγραμμα (IOM, 2024).

Ωστόσο, η ελληνική μεταναστευτική πολιτική κατά την τελευταία δεκαετία είχε στο επίκεντρό της άλλες πτυχές της διακυβέρνησης της μετανάστευσης, με το ζήτημα της ένταξης να διαδραματίζει περιφερειακό μόνο ρόλο. Εν μέσω της οικονομικής και προσφυγικής κρίσης, η μεταναστευτική πολιτική προσπάθησε να εξισορροπήσει τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας αναφορικά με

την προστασία των προσφύγων, την εφαρμογή της ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου στην ελληνική επικράτεια, και, τέλος, καταστάσεις που προέκυψαν από τη θεώρηση της μετανάστευσης ως ζήτημα ασφαλείας (Tramountanis, 2023). Συνεπώς, επικεντρώθηκε κυρίως στις θεματικές της φύλαξης των συνόρων, της αποτροπής νέων εισροών, της δημιουργίας και διαχείρισης δομών φιλοξενίας προσφύγων και αιτούντων άσυλο, καθώς και στην εν γένει διαχείριση του πληθυσμού των αιτούντων άσυλο και των αναγνωρισμένων προσφύγων στο εσωτερικό της χώρας (Tramountanis, 2023).

Τέλος, η μεταναστευτική πολιτική για την ένταξη κατά την περίοδο αυτή επικεντρώνεται σχεδόν αποκλειστικά στους πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο, ενώ ο μεταναστευτικός πληθυσμός λαμβάνει πολύ λιγότερη προσοχή. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη του 2022, οι προβλεπόμενες δράσεις της οποίας είναι επικεντρωμένες στους αιτούντες άσυλο και στους αναγνωρισμένους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, παραγνωρίζοντας σχεδόν εξ ολοκλήρου τον μεταναστευτικό πληθυσμό (ΥΜΑ, 2022α).

Προτάσεις πολιτικής

Με βάση τα ανωτέρω, γίνεται σαφές ότι οι προτάσεις πολιτικής του παρόντος κειμένου δεν θα πρέπει να περιοριστούν μόνο στις επιμέρους διαστάσεις της ένταξης, όπως αναλύονται παραπάνω. Αντιθέτως, είναι δόκιμη μια αναπροσαρμογή της φιλοσοφίας της μεταναστευτικής πολιτικής αναφορικά με την ένταξη, με βάση τις υφιστάμενες προκλήσεις. Προς τον σκοπό αυτό, κατατίθενται τέσσερις προτάσεις πολιτικής:

A. Αναβάθμιση της πολιτικής προτεραιότητας του ζητήματος της ένταξης των προσφύγων και μεταναστών

Όπως έχει γίνει σαφές, η ένταξη των προσφύγων και μεταναστών ιστορικά δεν έχει αποτελέσει προτεραιότητα της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής. Ωστόσο, η προσέγγιση αυτή είναι δυνατό να δημιουργήσει σημαντικά προβλήματα σε όρους συνοχής της ελληνικής κοινωνίας. Όπως ορθά παρατηρείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο Σχέδιο Δράσης για την Ένταξη των Υπηκόων Τρίτων Χωρών του 2016, «υπάρχει σαφής κίνδυνος να αποβεί τελικά το κόστος της μη ένταξης υψηλότερο από το κόστος της επένδυσης σε πολιτικές ένταξης» (ΕΕ, 2016).

Κατά συνέπεια, η υποβάθμιση της σημασίας της ένταξης από τη μεριά της ελληνικής Πολιτείας και η έλλειψη μιας ενεργούς πολιτικής για την ένταξη, διακινδυνεύουν να δημιουργήσουν τις συνθήκες που η Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη ρητά επιθυμεί να αποφύγει, δηλαδή: «τη δημιουργία παράλληλων κοινωνικών συστημάτων που οδηγούν σε γκέτο και αυξημένη κοινωνική περιθωριοποίηση, φτώχεια, ριζοσπαστικοποίηση και εγκληματικότητα» (ΥΜΑ, 2022α). Συνεπώς, προτείνεται η αναβάθμιση της σημασίας της ένταξης στο χαρτοφυλάκιο της μετανάστευσης.

B. Συμπερίληψη του μεταναστευτικού πληθυσμού στην Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη

Όπως αναφέρεται στην Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη, «η μεταβολή των βασικών παραμέτρων της προσφυγικής κρίσης [...] έχει μετατοπίσει το κέντρο βάρους του μεταναστευτικού ζητήματος στη διαδικασία της ένταξης των αναγνωρισμένων προσφύγων» (ΥΜΑ, 2022α). Στο πλαίσιο αυτό, οι στόχοι, επιδιώξεις και δράσεις της Εθνικής Στρατηγικής επικεντρώνονται αποκλειστικά στον πληθυσμό των προσφύγων και αιτούντων άσυλο που διαμένουν στη χώρα. Με τον τρόπο αυτό, ωστόσο, απουσιάζει απολύτως από την Εθνική Στρατηγική η πτυχή της ένταξης των παλαιών και νέων μεταναστών.

Όπως έγινε φανερό, όμως, από τις προηγούμενες ενότητες, ο μεταναστευτικός πληθυσμός της χώρας επλήγη ιδιαίτερα κατά την προηγούμενη δεκαετία, γεγονός που υπονόμωσε σημαντικά τις προοπτικές ένταξής του. Συνεπώς, είναι σκόπιμη η προσθήκη του πληθυσμού αυτού ως ομάδας-στόχου της Εθνικής Στρατηγικής, και ο σχεδιασμός ειδικών δράσεων και ενεργειών που θα συμβάλλουν θετικά στην (επαν)ένταξή του στην ελληνική κοινωνία.

Γ. Οργανική διασύνδεση της Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη με τα ετήσια Σχέδια Δράσης του υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου

Σε εφαρμογή των προβλέψεων του συστατικού νόμου του επιτελικού κράτους (Ν. 4622/2019), ο ετήσιος κυβερνητικός προγραμματισμός αποτυπώνεται στο Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής (ΕΣΚυΠ). Στο πλαίσιο του ΕΣΚυΠ, κάθε υπουργείο καταθέτει ετήσιο Σχέδιο Δράσης, στο οποίο πραγματοποιείται, αφενός ένας συνοπτικός απολογισμός έργου για την προηγούμενη περίοδο, αφετέρου προγραμματισμός δράσεων για το επόμενο έτος/ περίοδο αναφοράς.

Αναφορικά με το υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, παρατηρείται ότι τα Ετήσια Σχέδια Δράσης δε λαμβάνουν επαρκώς υπόψη τον σχεδιασμό και τις στοχεύσεις της Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη. Αντιθέτως, στη θεματική της ένταξης προκρίνονται άλλες δράσεις προς υλοποίηση. Συνεπώς, προτείνεται η εναρμόνιση και επικαιροποίηση της Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη, με στόχους, επιδιώξεις και δράσεις, οι οποίες σε βάθος χρόνου θα υλοποιούνται στο πλαίσιο των ετήσιων Σχεδίων Δράσης του υπουργείου.

Δ. Αυτόματη συμπερίληψη των αναγνωρισμένων προσφύγων στο HELIOS και ομαλοποίηση χρηματοδότησης

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, το πρόγραμμα HELIOS αποτελεί τον μόνο επίσημο μηχανισμό για την ενσωμάτωση των αναγνωρισμένων προσφύγων στην ελληνική κοινωνία. Ωστόσο, δεν πραγματοποιείται αυτόματη μετάβαση στο πρόγραμμα HELIOS των αιτούντων άσυλο που λαμβάνουν θετική απόφαση. Αντιθέτως, τα κριτήρια επιλεξιμότητας—καθώς και σειρά από γραφειοκρατικά

και άλλα εμπόδια—, δυσχεραίνουν την πρόσβαση του πληθυσμού αυτού στο πρόγραμμα (Tramountanis et al., 2022). Κατά συνέπεια, εκτιμάται ότι από το 2018 έως και τα τέλη του 2021, λιγότεροι από ένας στους δεκατρείς δικαιούχους προστασίας στην Ελλάδα έχουν αποκτήσει πρόσβαση σε επίδομα ενοικίου μέσω του προγράμματος (RSA, 2022). Προτείνεται η αυτόματη μετάβαση των αιτούντων άσυλο που λαμβάνουν θετική απόφαση στο πρόγραμμα HELIOS.

Επιπλέον, από το 2023 και έπειτα το πρόγραμμα αντιμετωπίζει συχνά προβλήματα χρηματοδότησης, τα οποία και διακόπτουν την εύρυθμη λειτουργία του και την παροχή υποστήριξης στον πληθυσμό-στόχο. Υπενθυμίζεται ότι από την 1η Ιανουαρίου του 2022, το HELIOS χρηματοδοτείται από το υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, «μέσω διαδοχικών παρατάσεων» της χρηματοδότησης.

Συγκεκριμένα, το πρόγραμμα διέκοψε τη λειτουργία του τον Οκτώβριο του 2023, επαναλειτούργησε για λίγο, και διεκόπη ξανά τον Νοέμβριο, με αποτέλεσμα να μη γίνονται δεκτές νέες εγγραφές αναγνωρισμένων προσφύγων.²⁹ Τον Ιανουάριο του 2024, το πρόγραμμα διακόπηκε εκ νέου, λόγω έλλειψης χρηματοδότησης. Αξίζει να σημειωθεί ότι κατά την περίοδο συγγραφής της παρούσας έκθεσης, το πρόγραμμα έχει διακοπεί εκ νέου, με την επίσημη ιστοσελίδα να αναφέρει ότι «η προβλεπόμενη διάρκεια του προγράμματος HELIOS λήγει στις 30 Σεπτεμβρίου του 2024». Με βάση τα ανωτέρω, προτείνεται η ομαλοποίηση της χρηματοδότησης του προγράμματος, προκειμένου να εξυπηρετηθεί ο προσφυγικός πληθυσμός της χώρας.

Συμπερασματικά, η παρούσα έκθεση αναδεικνύει τις πολυεπίπεδες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ελλάδα στην ένταξη μεταναστών και προσφύγων, ιδιαίτερα υπό το πρίσμα της πρόσφατης οικονομικής και προσφυγικής κρίσης. Η ανάλυση των τεσσάρων κρίσιμων τομέων –αγορά εργασίας, απόδοση ιθαγένειας, εκπαίδευση, και συμμετοχή στα κοινά– καταδεικνύει την επιτακτική ανάγκη για μια ολιστική και μακροπρόθεσμη στρατηγική ένταξης. Οι προτεινόμενες πολιτικές παρεμβάσεις στοχεύουν στην αντιμετώπιση των υφιστάμενων ελλείψεων και στη δημιουργία ενός περιβάλλοντος που θα προωθή την ουσιαστική ένταξη τόσο των μεταναστών, όσο και των προσφύγων. Η επιτυχής υλοποίηση αυτών των προτάσεων απαιτεί πολιτική βούληση, διατομεακή συνεργασία και συστηματική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων. Μόνο μέσω μιας τέτοιας προσέγγισης μπορεί η Ελλάδα να μετατρέψει τις προκλήσεις σε ευκαιρίες, ενισχύοντας την κοινωνική συνοχή και προωθώντας την οικονομική ανάπτυξη.

²⁹ <https://rsaeean.org/el/helios-nea-diakopi/>

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Alpha Bank (2005). «Οικονομικοί μετανάστες στην Ελλάδα: Από τη νομιμοποίηση στην ένταξη και προσέλκυση», Οικονομικό Δελτίο, 95, Σεπτέμβριος, σελ. 15-28.

Αναγνώστου, Ν., & Κανδύλα, Ά. (2014). ASSESS: Επισκόπηση των Υφιστάμενων Μηχανισμών Ένταξης των Μεταναστών - Εθνική Έκθεση για την Ελλάδα.

Ανάδοχοι Εκπαιδευτικοί (2023). Η σχολική φοίτηση των ασυνόδευτων ανήλικων προσφύγων κατά το σχολικό έτος 2022-23. Διαθέσιμο στο: https://drive.google.com/file/d/1wRFb5WF_wnybl2kIKJh5ltYM98WosRHR/edit.

Γεωργιοπούλου, Τ. (2023, Σεπτέμβριος 03). Οι Έλληνες γερνούν, οι μετανάστες φεύγουν. Καθημερινή. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/society/562594291/oi-ellines-gernoyn-oi-metanastes-feygoyn/>.

Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) (2018). ΕΕΔΑ, Chowdury και λοιποί κατά Ελλάδας - Σύνοψη Συστάσεων για την ουσιαστική συμμόρφωση της ελληνικής Πολιτείας. Διαθέσιμο εδώ: [https://nchr.gr/images/pdf/apofaseis/emporία_anthrwpwn/EEΔA_Synopsi%20Systasewn_Chowdury_2018.pdf](https://nchr.gr/images/pdf/apofaseis/emporია_anthrwpwn/EEΔA_Synopsi%20Systasewn_Chowdury_2018.pdf).

Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) (2020). Έκθεση Αναφοράς για το Προσφυγικό και Μεταναστευτικό Ζήτημα. Διαθέσιμο εδώ: https://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges_metanastes/Ekthesi_Anaforas_Prosfugiko_el_compressed.pdf.

Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) (2021). Παρατηρήσεις της ΕΕΔΑ στην Απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών 29845/2021 σχετικά με τα τεκμήρια για την οικονομική και κοινωνική ένταξη του αλλοδαπού που αιτείται την ελληνική ιθαγένεια. Διαθέσιμο εδώ: https://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges_metanastes/Paratiriseis_lthageneia_21521.pdf.

Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού Δράσεων ΕΚΤ (ΕΥΣΕΚΤ) (2023). Οδηγός Εφαρμογής και Λειτουργίας Κέντρων Κοινότητας. Διαθέσιμο εδώ: <https://www.espa.gr/el/Pages/elibraryFS.aspx?item=2606>.

Ελληνικό Φόρουμ Μεταναστών (ΕΦΜ) (2021). Πολιτογράφηση για... λίγους;. Ανακτήθηκε από: <https://www.migrant.gr/cgi-bin/pages/index.pl?arlang=Greek&argenkat=ΕΡΓΑ%20ΚΑΙ%20ΔΡΑΣΕΙΣ%20-%20ΙΣΑ%20ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ&rcode=210407112055&type=article>.

Ελληνικό Φόρουμ Μεταναστών (ΕΦΜ) (2024). Σημαντικά ζητήματα που χρήζουν άμεσης επίλυσης και αφορούν χιλιάδες μετανάστες και πρόσφυγες που ζουν και εργάζονται στην Ελλάδα. Ανακτήθηκε από: <https://www.migrant.gr/ftp/articlepics/objects/240130130111.pdf>.

Προεδρία της Κυβέρνησης – Γενική Γραμματεία Συντονισμού (2024). Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής (ΕΣΚυΠ). Διαθέσιμο στο: https://gscg.gov.gr/wp-content/uploads/2024/01/ΕΣΚυΠ_2024.pdf.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2016). Σχέδιο δράσης για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, COM(2016) 377 final. Διαθέσιμο εδώ: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0377>.

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΕΣ) (2017). Η παρέμβαση της Επιτροπής στην ελληνική χρηματοπιστωτική κρίση. Ειδική Έκθεση Αρ. 17. Διαθέσιμο εδώ: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_17/SR_GREECE_EL.pdf.

Generation 2.0 (2022). Διαδικασία Πολιτογράφησης. Έκθεση Καλών Πρακτικών των Ευρωπαϊκών Χωρών. Διαθέσιμο εδώ: https://g2red.org/wp-content/uploads/2022/11/Ekthesi-kalon-praktikon_politografisi.pdf.

Generation 2.0 (2023). Η Ιθαγένεια στην Πράξη: Έκθεση Προτάσεων. Διαθέσιμο εδώ: <https://ithagenia.gr/portfolio-item/i-ithageneia-stin-praxi-ekthesi-protaseon/>.

Ζωγραφάκης, Σ., Κόντης, Α., & Μητράκος, Θ. (2008). Οι επιδράσεις της απασχόλησης των μεταναστών στην ελληνική οικονομία - Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες, πολιτικές, προοπτικές (Τόμος Α'). ΙΜΕΠΟ.

Κόντης, Α., Μητράκος, Θ., & Ζωγραφάκης, Σ. (2006). Οι οικονομικές επιπτώσεις της απασχόλησης των μεταναστών κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας στο Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν. ΙΜΕΠΟ.

Καψάλης, Α. (2020). Τα ελληνικά συνδικάτα μπροστά στην πρόκληση των σύγχρονων μεταναστευτικών ροών. ΙΝΕ ΓΣΕΕ. Διαθέσιμο στο: <https://ineobservatory.gr/wp-content/uploads/2020/03/47-MELETH-E-BOOK.pdf>.

Μαυρογορδάτος, Γ. Θ. (2023, Μάιος 21). Πόσοι ψηφοφόροι άραγε δικαιούνται το ΠΕΓΠ; *Καθημερινή*. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/opinion/562430716/rosoi-psifoforoi-arage-dikaioyntai-to-pegp/>.

Μητράκος, Θ. (2013). Η συμβολή των μεταναστών στην ελληνική οικονομία: Μετά-ανάλυση των εμπειρικών ευρημάτων. *Κοινωνική Συνοχή Και Ανάπτυξη*, 8(2), 87–106. <https://doi.org/https://doi.org/10.12681/scad.8883>.

Προεδρικό Διάταγμα (ΠΔ) 106/2020 (2020, Δεκέμβριος 23). *Εφημερίδα της Κυβερνήσεως*. Διαθέσιμο στο: https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2021/01/fek_a_255_2020.pdf.

RSA κ.ά. (2021). *Ανοικτή Επιστολή: «Όλα τα παιδιά έχουν δικαίωμα στο σχολείο, μην τους το στερείτε»*. Διαθέσιμο στο: https://rsaegean.org/wp-content/uploads/2021/03/09March_Education_open-letter_GR.pdf.

RSA (2022). *Πρόσβαση των δικαιούχων διεθνούς προστασίας σε δικαιολογητικά έγγραφα και κοινωνικά δικαιώματα*. Διαθέσιμο στο: <https://rsaegean.org/el/dikaiouchoi-diethnous-prostasias-ekthesi/>

Σκαμνάκης, Χ., & 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. <https://doi.org/10.12681/scad.9022>.

Σοφianoπούλου, Χ. (2024, Φεβρουάριος). Βασικά Συμπεράσματα Από Το PISA 2022. *διαNEOσις*. Ανακτήθηκε από: <https://www.dianeosis.org/2024/02/vasika-symperasmata-apo-to-pisa-2022/>.

Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ) (2024). Η Πρόκληση των Μεταναστευτικών Ροών και της Προστασίας των Προσφύγων – Συνθήκες και Διαδικασίες Υποδοχής. Διαθέσιμο στο: <https://www.synigoros.gr/el/category/default/post/ek8esh-or>.

Τραμουντάνης, Α. (2023). *Απόδοση ιθαγένειας στην Ελλάδα: αναζητώντας τον διάβολο στις (διοικητικές) λεπτομέρειες*. Ινστιτούτο Εναλλακτικών Πολιτικών – ΕΝΑ. Διαθέσιμο στο: https://www.enainstitute.org/wp-content/uploads/2023/06/Τραμουντάνης_Απόδοση-ιθαγένειας-στην-Ελλάδα-1.pdf
<https://doi.org/10.5281/zenodo.12675931>.

Τριανταφυλλίδου, Ά. (2005). *Ελληνική μεταναστευτική πολιτική: Προβλήματα και κατευθύνσεις*. ΕΛΙΑΜΕΠ. Διαθέσιμο στο: <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2008/07/triand.pdf>.

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης (ΥΕΚΑ). (2023, Απρίλιος 4). Στο επίπεδο της προηγούμενης διετίας οι μετακλήσεις εργαζομένων από τρίτες χώρες για την περίοδο 2023-2024 [Δελτίο Τύπου]. Ανακτήθηκε από: <https://ypergasias.gov.gr/sto-epipedo-tis-proigoumenis-dietias-oi-metakliseis-ergazomenon-apo-trites-chores-gia-tin-periodo-2023-2024/>.

Υπουργείο Εσωτερικών - Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Συνοχής (ΥΠΕΣ - ΓΓΠΣ) (2013). Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη των ΠΤΧ. Διαθέσιμο στο: <https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2020/05/B7.-Εθνική-Στρατηγική-2013.pdf>.

Υπουργείο Εσωτερικών (2021). Στατιστικά στοιχεία 2011-2020. Διαθέσιμο στο: https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2021/09/20210710_Stats_Category_2011_2020.pdf.

Υπουργείο Εσωτερικών (2023α). Στατιστικά στοιχεία 2013-2022. Διαθέσιμο στο: <https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2023/07/20230725-Stats-Category-2013-2022.pdf>.

Υπουργείο Εσωτερικών (2023β). Τυπικές και Ουσιαστικές Προϋποθέσεις Πολιτογράφησης. Διαθέσιμο στο: <https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2023/01/202301-Proyprotheseis20230127-20230130.pdf>.

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (ΥΜΑ) (2022α). Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη. Διαθέσιμο στο: <https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2022/09/Εθνική-Στρατηγική-για-την-Ένταξη-Ιανουάριος-2022.pdf>.

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (ΥΜΑ) (2022β). Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων. Θεσμικό πλαίσιο, Λειτουργία και ο Ρόλος τους στην ένταξη πολιτών τρίτων χωρών. Διαθέσιμο στο: https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2024/03/ΕΚΘΕΣΗ_ΣΕΜΠ_2021_.pdf.

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (ΥΜΑ) (2022γ). Ετήσιο Σχέδιο Δράσης 2023. Διαθέσιμο στο: https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2023/01/ΕΠΙΤΕΛΙΚΗ-ΣΥΝΟΨΗ_ΕΣΔ-2023_ΥΜΑ.pdf.

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (ΥΜΑ) (2023α). «Μπαίνει τάξη στην αταξία και συνδέεται η παραμονή με την εργασία» – Τροπολογία στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εργασίας & Κοινωνικής Ασφάλισης για θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Μετανάστευσης & Ασύλου [Δελτίο Τύπου]. Ανακτήθηκε από: <https://migration.gov.gr/koino-deltio-tyrou-yπουργείου-metanasteysis-kai-asyloy-ergasias-kai-koinonikis-asfalis-mpainei-taxi-stin-ataxia-kai-syndeetai-i-paramoni-me-tin-ergasia/>.

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (ΥΜΑ) (2023β). *3η Έκθεση Σχετικά με τη Λειτουργία των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών, για το έτος 2022*. Διαθέσιμο στο: <https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2023/09/Booklet-KEM-2022.pdf>.

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (ΥΜΑ) (2024). *Απρίλιος 2024 – Νόμιμη Μετανάστευση*. Διαθέσιμο στο: https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2024/05/Απρίλιος-2024_ΥΜΑ-GR-Ενημερωτικό-Απρίλιος-B-Νόμιμη-Μετανάστευση_NEA-ΕΚΔΟΣΗ.pdf.

Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής (ΥΜΕΠΟ) (2019). *Εθνική στρατηγική για την ένταξη*. Διαθέσιμο στο: <https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2020/05/B6.-Εθνική-Στρατηγική-2019.pdf>.

Φούσκας, Θ. (2012). *Κοινότητες μεταναστών και εργασιακή αντιπροσώπευση*. Εκδ. Παπαζήση.

Ξενόγλωση

Afouxenidis, A., Petrou, M., Kandyli, G., Tramountanis, A., & 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), 7-39. <https://doi.org/10.1080/19361610.2017.1228023>

Asylum Information Database (AIDA) (2024). *Greece Country Report - 2023 Update*. Available at: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2024/06/AIDA-GR_2023-Update.pdf.

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.

Bauböck, R., Waldrauch, H., Ersbøll, E., & Groenendijk, K. (Eds.) (2006). *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States – Volume 1: Comparative Analyses*. IMISCOE Research, Amsterdam University Press.

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), 431–447. <https://doi.org/10.1080/19448953.2020.1752560>.

Caponio, T., & Borckert, M. (2010). *The local dimension of migration policy-making*. Amsterdam: AUP.

Casalis, M., Hangarter, D., Hartman, A., & Sánchez, R. (2023). *Home for Good? Obstacles and Opportunities for Refugees and Asylum Seekers in Greece*. Available at: <https://data.unhcr.org/en/documents/download/106568>.

Cebolla-Boado, H., & Finotelli, C. (2011). Integration beyond models: An empirical outlook to the impact of integration models. *Estudios = Working papers/Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales 2011/264*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales. Available at: <https://digital.march.es/fedora/objects/fjm-pub:1023/datastreams/OBJ/content>.

Cebolla-Boado, H., & Finotelli, C. (2015). Is There a North–South Divide in Integration Outcomes? A Comparison of the Integration Outcomes of Immigrants in Southern and Northern Europe. *European Journal of Population*, 31(1), 77–102. <https://doi.org/10.1007/s10680-014-9327-8>.

Cholezas, I., & Tsakloglou, P. (2009). The economic impact of immigration in Greece: taking stock of the existing evidence. *Southeast European and Black Sea Studies*, 9(1–2), 77–104. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/14683850902723439>.

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), 483–494. <https://doi.org/10.1080/13621025.2017.1307604>.

Council of Europe (CoE) (2018). Έκθεση της Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου του Συμβουλίου της Ευρώπης, Dunja Mijatovic μετά την επίσκεψή της στην Ελλάδα από 25 έως 29 Ιουνίου 2018. Διαθέσιμο στο: <https://rm.coe.int/-dunja-mijatovic-25-29-2018/16809024f7>.

Danchev, S., Gatopoulos, G., Kalavrezou, N., & Vettas, N. (2023). Intergenerational Mobility in Education in Greece: an exploration into socioeconomic determinants of students' performance and future career plans before, during and after the crisis. *GreeSE Papers*, 185. Διαθέσιμο στο: <https://www.lse.ac.uk/Hellenic-Observatory/Assets/Documents/Publications/GreeSE-Papers/GreeSE-No185.pdf>.

Featherstone, K. (2011). The Greek sovereign debt crisis and EMU: A failing state in a skewed regime. *Journal of Common Market Studies*, 49(2), 193–217. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02139.x>.

Freemann, G. (2004). Immigrant incorporation in Western democracies. *International Migration Review*, 38(3), 945–969. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2004.tb00225.x>.

Geddes, A., Hadj-Abdou, L., & Brumat, L. (2020). *Migration and mobility in the European Union* (2nd ed.). Red Globe Press.

Gogonas, N., & Tramountanis, A. (2023). Acquiring Citizenship through Naturalization in Greece: A Sisyphean Struggle for Immigrants. *Social Sciences*, 12(10), 545. <https://doi.org/10.3390/socsci12100545>.

Gourinchas, P. O., Philippon, T., & Vayanos, D. (2017). The Analytics of the Greek Crisis. *NBER Macroeconomics Annual*, 31(1), 1-81.

Govaris, C., Kaldi, S., & Papadopoulos, A. (2013). School Acculturation in Greek Primary Schools: A Comparative Study Between Students With an Immigrant Background and Native Students. *Diaspora, Indigenous, and Minority Education*, 7(3), 131–148. <https://doi.org/10.1080/15595692.2013.787060>.

Greek Council of Refugees (GCR) (2022). Do the human right thing: Seeking a new life, seeking employment. Available at: https://www.gcr.gr/media/k2/attachments/IRC_employment_report_2022.pdf.

Howard, M. M. (2009). *The Politics of Citizenship in Europe*. Cambridge University Press. <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/CBO9780511819124>.

Hunt, L. (2024). Young refugees' participation in post-compulsory education: Mapping policies, challenges and ways forward in mainland Greece. In K. Sobczak-Szelc, M. Pachocka & J. Szałańska (Eds.), *The Integration of Refugees in the Education and Labour Markets: Between Inclusion and Exclusion Practices*, pp. 48-61. Oxon: Routledge.

IOM (2024). *HELIOS Factsheet - Ιούλιος 2024*. Available at: <https://greece.iom.int/sites/g/files/tmzbd11086/files/helios-factsheet-june-2024-bw1-greek.pdf>.

Kapsalis, A. (2010). Greece. In Platonova, A., Urso, G. (Eds.). *Migration, Employment And Labour Market Integration Policies In The European Union. Part 1: Migration And The Labour Markets In The European Union (2000-2009)*. IOM. Available at: https://publications.iom.int/system/files/pdf/part1_migrationlabourmarketsineu2000-2009.pdf.

Kitromilides, P. M. (1990). “Imagined Communities” and the Origins of the National Question in the Balkans. In Blinkhorn, M., Veremis, Th. (Eds.) *Modern Greece: Nationalism and Nationality*, pp. 23–64. ELIAMEP – SAGE.

Koopmans, R. (2010). Trade-offs between equality and difference: Immigrant integration, multiculturalism and the welfare state in cross-national

perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(1), 1–26. <https://doi.org/10.1080/13691830903250881>.

Koopmans, R., Statham, P., Giugni, M., & Passy, F. (2005). *Contested citizenship. Immigration and cultural diversity in Europe*. London: University of Minnesota Press.

Kouretas, G. P., & Vlamis, P. (2010). The Greek crisis: Causes and implications. *Panoeconomicus*, 57(4), 391–404. <https://doi.org/10.2298/PAN1004391K>

Labrianidis, L., & Pratsinakis, M. (2016). *Greece's new emigration at times of crisis*. GreeSE – Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, 99. London School of Economics and Political Science. Available at: <https://eprints.lse.ac.uk/66811/1/GreeSE-No.99.pdf>.

Leivaditi, N., Papatzani, E., Ilias, A., & Petracou, E. (2020) *Integration: Policy, Practices and Experiences. Greece Country report*. RESPOND Working Papers, Global Migration: Consequences and Responses (#770564, Horizon2020) Report Series. University of the Aegean.

Mitsopoulos, M., & Pelagidis, T. (2011). *Understanding the crisis in Greece: From boom to bust*. Palgrave Macmillan.

Mogli, M., Kalbeni, S., & Stergiou, L. (2020). “The teacher is not a magician”: teacher training in greek reception facilities for refugee education. *International e-Journal of Educational Studies (IEJES)*, 4 (7), 42–55. doi: 10.31458/iej.605255.

Motti Stefanidi, F., Pavlopoulos, V., Obradović, J., & Masten, A. S. (2008). Acculturation and adaptation of immigrant adolescents in Greek urban schools. *International Journal of Psychology*, 43(1), 45–58. <http://doi.wiley.com/10.1080/00207590701804412>.

NIEM (2022). *The European benchmark for refugee integration. Comprehensive Report*. Available at: <https://www.migpolgroup.com/wp-content/uploads/2022/04/The-European-benchmark-for-refugee-integration.-Evaluation-2-Comprehensive-report.pdf>.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1999). *Trends in International Migration, SOPEMI 1999*. Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2023a). *PISA 2022 Results (Volume I)*. <https://doi.org/10.1787/53f23881-en>.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2023β). *PISA 2022 Results (Volume I and II) - Country Notes: Greece*. Available at: https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-i-and-ii-country-notes_ed6fbcc5-en/greece_a24e696b-en.html

Palaiologou, N. (2007). School adjustment difficulties of immigrant children in Greece. *Intercultural Education*, 18(2), 99–110. <https://doi.org/10.1080/14675980701327205>.

Pratsinakis, M. (2022). Greece's Emigration During the Crisis Beyond the Brain Drain. In Kousis, M., Chatzidaki, A., Kafetsios, K. (Eds.), *Challenging Mobilities in and to the EU during Times of Crises*. IMISCOE Research Series. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-11574-5_2.

RSA (2021). *Excluded and Segregated. The vanishing education of refugee children in Greece*. Available at: <https://rsaegean.org/en/excluded-and-segregated-the-vanishing-education-of-refugee-children-in-greece/>.

Sarris, A. H., & Zografakis, S. (1999). A computable general equilibrium assessment of the impact of illegal immigration on the Greek economy. *Journal of Population Economics*, 12(1), 155–182. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s001480050095>.

Save the Children (2024). *Hope and Harm: Children's Experiences of Seeking Safety in Europe*. Available at: https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/Hope-and-Harm_children-on-move_Europe_designed.pdf/.

Solano, G., & Huddleston, T. (2020). *Migrant Integration Policy Index (MIPEX) 2020*. Barcelona/ Brussels: CIDOB and MPG.

Solano, G., & Ponzio, I. (2022). Does a Southern European Model of Migrant Integration Exist? A Comparative Longitudinal Study across 15 European Countries (2010-2019). *Politiche Sociali*, 9(2), 211–238. <https://doi.org/10.7389/104617>.

Solidarity Now (2024). *The Reality of Employment for Migrant Women in Greece - An Empirical Study*. Available at: <https://reliefweb.int/report/greece/reality-employment-migrant-women-greece-empirical-study-enel>.

Tramontanis, A. (2022). Pathways to Integration and Dis-integration: An Assessment of the Greek Immigration Policy for the Inclusion of Immigrants, Applicants and Beneficiaries of International Protection. In M. Kousis, A. Chatzidaki, K. Kafetsios (Eds.), *Challenging Mobilities in and to the EU during Times of Crises*. IMISCOE Research Series. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-11574-5_13.

Tramountanis, A., Linardis, A., Mouriki, A., Gerakopoulou, P., Kondyli, D., Papaliou, O., Varouxi, C., Levine, S. (2022). *Humanitarian assistance and social protection responses to the forcibly displaced in Greece*. London: ODI. Available at: https://odi.org/documents/8104/Humanitarian_assistance_and_social_protection_in_Greece.pdf.

Tramountanis, A. (2023). A Decade of Greek Immigration and Asylum Policy (2015-2024): A Balancing Act of EU Participation, Humanitarian Obligations, and Security Concerns. *Brown Journal of World Affairs*. 30(1). <https://bjwa.brown.edu/30-1/a-decade-of-greek-immigration-and-asylum-policy-2015-2024/> και <https://zenodo.org/doi/10.5281/zenodo.10848968>.

Triandafyllidou, A., & Veikou, M. (2002). The hierarchy of Greekness: Ethnic and national identity considerations in Greek immigration policy. *Ethnicities*, 2(2), 189–208. <https://doi.org/10.1177/1468796802002002656>.

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), 159–177. <https://doi.org/https://doi.org/10.1163/157181609X440013>.

Triandafyllidou, A. (2014). Reform, Counter-Reform and the Politics of Citizenship: Local Voting Rights for Third-Country Nationals in Greece. *Journal of International Migration and Integration* 16: 43–60. <https://doi.org/10.1007/s12134-014-0343-7>.

UNHCR (2024). *Inter-Agency Protection Monitoring for Refugees in Greece: Key findings*. Available at: <https://bit.ly/43dZsuK>.

UNICEF (2023). *Country Office Annual Report 2023 – Greece*. Available at: <https://www.unicef.org/media/152026/file/Greece-2023-COAR.pdf>.

Voutira, E. (2009). Ethnic Greeks from the Former Soviet Union as “Privileged Return Migrants”. *Espace Populations Sociétés* 2004/3: 533–44. <https://doi.org/10.4000/eps.364>.



diaNEOsis



diaNEOsis



dianeosis_org



diaNEOsis



diaNEOsis

διαNEOsis

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ