

Κοινωνική Πολιτική

Τόμ. 15 (2021)



Η έννοια της ευαλωτότητας και η τυποποίηση των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας

Δημήτρης Απίστουλας, Δήμητρα Νίκου

doi: [10.12681/sp.29092](https://doi.org/10.12681/sp.29092)

Copyright © 2021, Δημήτρης Απίστουλας, Δήμητρα Νίκου



Άδεια χρήσης [Creative Commons Αναφορά 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Απίστουλας Δημήτρης, & Νίκου Δ. (2021). Η έννοια της ευαλωτότητας και η τυποποίηση των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας. *Κοινωνική Πολιτική*, 15, 68–91.
<https://doi.org/10.12681/sp.29092>

Κοινωνική Πολιτική

Social Policy

Αφιέρωμα στην Κοινωνική Πρόνοια

Άρθρα / Articles:

Ανδρέας Φερόνας, Βαρβάρα (Μπέρρυ) Λαλιώτη

Κοινωνική Πρόνοια: Μια επισκόπηση του πεδίου

Κωνσταντίνος Γεώργας

Από τις ανεκπλήρωτες μεταρρυθμίσεις της κοινωνικής πρόνοιας στον Οργανισμό Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΟΠΕΚΑ)

Μενέλαος Θεοδωρουλάκης

Η μεταρρύθμιση της κοινωνικής πρόνοιας στην Ελλάδα: οικονομικά και ποσοτικά δεδομένα με έμφαση στις μεταβολές του μείγματος ευημερίας

Δημήτρης Απίστουλας, Δήμητρα Νίκου

Η έννοια της ευαλωτότητας και η τυποποίηση των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας

Μαρία Στρατηγάκη

Ολοκληρωμένες υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας στον Δήμο Αθηναίων

Σάββας Βαμβακίδης, Γεώργιος Φιλιππίδης, Σεβαστή Χατζηφωτίου

Η Τεκνοθεσία και η Αναδοχή Ανηλίκων ως Θεσμοί Παιδικής Προστασίας στην Ελλάδα

Η έννοια της ευαλωτότητας και η τυποποίηση των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας

Δρ. Δημήτρης Απίστουλας

Υπεύθυνος Σπουδών και Έρευνας Ινστιτούτου Επιμόρφωσης, του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Δήμητρα Νίκου

Δ/ντρια Προστασίας Παιδιού και Οικογένειας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, μέλος της Social Protection Committee.

Περίληψη

Αντικείμενο του παρόντος άρθρου αποτελεί η έννοια της ευαλωτότητας και η επακόλουθη τυποποίηση των ευάλωτων ατόμων και ομάδων. Στις τρεις πρώτες ενότητες επιχειρείται ο ορισμός και η εννοιολογική προσέγγιση των παραπάνω εννοιών μέσα από τη διεθνή βιβλιογραφία, νομική και ευρύτερη, τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και τη διάσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δηλαδή, το πρωτογενές και παράγωγο δίκαιο της ΕΕ και τις πολιτικές προτεραιότητες των ενωσιακών θεσμών, με ιδιαίτερη αναφορά στις Ευρωπαϊκές Στρατηγικές για την απασχόληση και την πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων. Στην τέταρτη και πέμπτη ενότητα αποτυπώνεται η δογματική προσέγγιση της κοινωνικής ευαλωτότητας στο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο και η τυποποίηση των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας, όπως προκύπτει από τη συνταγματική τους κατοχύρωση, τη νομοθετική προσέγγιση και την επιχειρησιακή εξειδίκευση, στο πλαίσιο τόσο των Εθνικών Στρατηγικών όσο και του Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης.

Abstract

The subject of this article is the concept of vulnerability and the consequent standardization of vulnerable individuals and groups. In the first three sections the definition and conceptual approach of the above concepts is attempted, based on the international literature, legal and wider, the case law of the European Court of Human Rights and the dimension of the European Union, i.e. the primary and secondary EU law and the political priorities of EU institutions, with

particular reference to the European Employment Strategies and the initiative of the European Pillar of Social Rights. The fourth and fifth sections reflect the dogmatic approach of social vulnerability in the Greek institutional framework and the standardization of vulnerable groups of the population in the Greek social welfare system, as evidenced by their constitutionalization, legislative approach and operational specialization, in the context of the National Strategies and the Corporate Development Framework Agreement.

Εισαγωγή

Διανύουμε μια περίοδο εκ βάθρων αναδιοργάνωσης του ρόλου, των λειτουργιών και της διάρθρωσης του κράτους πρόνοιας. Στο πλαίσιο αυτό, επιχειρείται η μετάβαση σε νέα μοντέλα οργάνωσης, που στοχεύουν στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και την αύξηση της αποδοτικότητας των μηχανισμών της παροχικής κοινωνικής διοίκησης. Η ανάδυση νέων κοινωνικών κινδύνων, λόγω της παρατεταμένης οικονομικής κρίσης, και πιο πρόσφατα της πανδημίας που προκλήθηκε από τον κορονοϊό SARS-CoV-2, οδήγησε στη μείωση των παραδοσιακών παρεμβάσεων του κράτους πρόνοιας.

Συνακόλουθα, η επέκταση των φαινομένων του κοινωνικού αποκλεισμού, καθώς και η διεύρυνση των ομάδων του πληθυσμού που πλήττονται ή απειλούνται να περιέλθουν σε συνθήκες φτώχειας, συνέβαλαν στην επικέντρωση του ρόλου της κοινωνικής διοίκησης στην έγκαιρη παροχή κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών για τις πλέον ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού. Έτσι, το κεντρικό ζήτημα το οποίο αναλύεται στο παρόν άρθρο είναι η αξιοποίηση της έννοιας της ευαλωτότητας από την κοινωνική διοίκηση, αφενός για τη συσχέτιση ανθρώπων ή ομάδων με συγκεκριμένους, αντικειμενικούς κοινωνικοοικονομικούς κινδύνους, και αφετέρου για την τυποποίηση των ευάλωτων ανθρώπων και ομάδων.

1. Ορισμός και εννοιολογική προσέγγιση της ευαλωτότητας (vulnerability)

«Ευαλωτότητα» είναι ο ελληνικός όρος με τον οποίο αποδίδεται η αγγλική λέξη «vulnerability», από το λατινικό *vulnus* που σημαίνει «πληγή». Σπάνιος στη διεθνή βιβλιογραφία των δεκαετιών του 1970 και 1980, εμφανίζεται πιο συχνά κατά τη δεκαετία του 1990 και καθιερώνεται από το 2000 και μετά, με αποτέλεσμα την περισσότερο ορατή αξιοποίησή του (Zimmermann, 2017)¹. Σήμερα αποτελεί έναν διεπιστημονικό όρο, για τον οποίο είναι δύσκολο να δοθεί ένας ενιαίος ορισμός. Επιπλέον, αμφισβητείται συχνά η ίδια του η σημασία, καθώς μελετητές διαφόρων επιστημονικών κλάδων του αποδίδουν χαρακτηρισμούς, όπως «συγκεχυμένος», «πολύπλοκος», «ασαφής» και «αόριστος» (Peroni & Timmer, 2013).

Ωστόσο, οι μελετητές συμφωνούν σε δύο βασικές προσεγγίσεις του όρου. Σύμφωνα με την πρώτη προσέγγιση κάθε άτομο είναι πλήρως λειτουργικό, υπεύθυνο και ικανό να επιλέγει και να αποφασίζει. Η όποια ευαλωτότητα ή εξάρτηση που συνδέεται με την ανθρώπινη φύση και

1. <https://population-europe.eu/discussion-paper/discussion-paper-no-4-social-vulnerability-analytical-perspective-2017>

τις εγγενείς αδυναμίες της δεν αποτελεί κοινωνικό, αλλά ατομικό πρόβλημα, ή πρόβλημα μιας συγκεκριμένης ομάδας και συνεπώς δεν υπάρχει δημόσια (κρατική) ευθύνη. (Fineman, 2019).² Η παρουσία ή απουσία της ευαλωτότητας, δε, σχετίζεται με το κοινωνικό πλαίσιο στο οποίο είναι τοποθετημένο το άτομο.

Η δεύτερη προσέγγιση εστιάζει στο γεγονός ότι το άτομο, ως ανθρώπινο ον, υπόκειται διαρκώς σε αλλαγές, θετικές και αρνητικές, εκτίθεται σε κινδύνους σωματικούς, πθικούς, ψυχολογικούς, οικονομικούς θεσμικούς και εξαρτάται από τους κοινωνικούς θεσμούς και τις σχέσεις, καθώς εντάσσεται πάντα σε κάποιο σύστημα κοινωνικής οργάνωσης. Στο πλαίσιο αυτό η ανθρώπινη ευαλωτότητα οδηγεί σε σωματική και κοινωνική εξάρτηση που πρέπει να αποτελούν κρατική και συλλογική ευθύνη. Σύμφωνα με αυτή την προσέγγιση, ο καθένας μπορεί να βρεθεί σε κατάσταση ευαλωτότητας. Όπως τονίζει η Martha Fineman³, η προσέγγιση του όρου «δεν επικεντρώνεται σε συγκεκριμένα άτομα ή ομάδες ή σε ανθρώπινα και πολιτικά δικαιώματα, δεν υποκαθιστά τους όρους αδυναμία ή μειονέκτημα, ούτε είναι απλώς ένας άλλος τρόπος για να υποδείξουμε ανεπιθύμητες διακρίσεις» (Fineman, 2019)⁴.

Οι ανωτέρω προσεγγίσεις έχουν διαφορετική αφετηρία με αποτέλεσμα και να καταλήγουν διαφορετικά, ως προς τον ρόλο και το πεδίο παρέμβασης του κράτους για τη μείωση των ανισοτήτων και την αντιμετώπιση των φαινομένων φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Για παράδειγμα, στο παράγωγο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις πολιτικές που προωθούνται από τους ενωσιακούς θεσμούς, η ευαλωτότητα αντιμετωπίζεται ως ένα σύνθετο κοινωνικό φαινόμενο που επηρεάζει και επηρεάζεται από μια σειρά διαδικασιών και κινδύνων. Στο πλαίσιο αυτό, η πιθανότητα να βρεθούν οι άνθρωποι που κινδυνεύουν περισσότερο ή λιγότερο σε ευάλωτη κατάσταση, εξαρτάται από την έκθεσή τους σε μια σειρά τόσο προσωπικών, όσο και εξωγενών παραγόντων που μεταβάλλονται καθ' όλη τη διάρκεια του βίου τους.

Παρά το ότι είναι εξαιρετικά δύσκολο να εκτιμηθούν, ή να μετρηθούν όλες οι διαστάσεις της ευαλωτότητας (οικονομική, ψυχολογική, κοινωνική, κ.λπ.), αυτή φαίνεται να καθορίζεται από τους κινδύνους ή επικίνδυνα γεγονότα, τις επιλογές για τη διαχείριση των κινδύνων ή τις αντιδράσεις και το αποτέλεσμα που προκαλεί η απώλεια της ευημερίας.

Η ευαλωτότητα μπορεί να εμπεριέχει εννοιολογικά τη σχέση μεταξύ της δυσκολίας των ατόμων να αντιμετωπίσουν κινδύνους ή απώλειες και του κόστους που σχετίζεται με την εμφάνιση των εν λόγω κινδύνων ή απωλειών. Εκφράζει δηλαδή «τη δυνατότητα να πληγεί κάποιος», λόγω «έλλειψης πόρων» ή «κοινωνικής αδυναμίας». Επομένως, ως ευάλωτα θεωρούνται τα άτομα με περιορισμένη πρόσβαση σε πόρους και ευκαιρίες, τα οποία χρειάζονται προστασία και φροντίδα (Besamusca & Steinmetz, 2019). Έτσι, η ευαλωτότητα μπορεί να οριστεί ως «...η κατάσταση των ατόμων, νοικοκυριών ή κοινοτήτων που εκτίθενται σε έναν ή περισσότερους κινδύνους», ή ως «η ανικανότητα των ανθρώπων ή ομάδων να προβλέψουν, να αντέξουν και να ανακάμψουν από τη ζημιά που προκλήθηκε» (Morrone et al, 2011).

2. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3352825

3. Martha Albertson Fineman : Αμερικανίδα νομικός, θεωρητική της νομικής και πολιτική φιλόσοφος.

4. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3352825

2. Η έννοια της ευαλωτότητας σε σχέση με τα ανθρώπινα δικαιώματα και τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Η έννοια της ευαλωτότητας μπορεί να λειτουργήσει ως εργαλείο διερεύνησης του τρόπου με τον οποίο οι κοινωνικές ή θεσμικές ρυθμίσεις τη δημιουργούν, τη διατηρούν και την ενισχύουν. Στη νομική βιβλιογραφία υπάρχει σύγκρουση μεταξύ καθολικής ευαλωτότητας και ευαλωτότητας συγκεκριμένης ομάδας. Η ευθυγράμμιση των δύο προσεγγίσεων εννοιολογικά είναι δυνατή και αποτυπώνεται παραστατικά στη φράση Δικαστή του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ): «Όλοι οι αιτούντες είναι ευάλωτοι, αλλά μερικοί είναι περισσότερο από άλλους» (Peroni & Timmer, 2013)⁵.

Κρίσιμο ερώτημα σε ό,τι αφορά στη σχέση ευαλωτότητας και ανθρωπίνων δικαιωμάτων είναι, εάν τα δικαιώματα αυτά ερμηνεύονται έτσι ώστε να προστατεύουν τους πιο ευάλωτους. Η Anna Grear⁶ υποστηρίζει ότι η απάντηση είναι περίπλοκη και διχασμένη, με χαρακτηριστικό το παράδειγμα της Οικουμενικής Διακήρυξης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου⁷, η οποία βασίζεται στην καθολικότητα της ευαλωτότητας, αλλά δεν συμπεριλαμβάνει τα περιθωριοποιημένα και άρα πιο ευάλωτα άτομα. Το γεγονός αυτό, ευρέως γνωστό σε όσους ασχολούνται με τα ανθρώπινα δικαιώματα, αποτελεί τον λόγο για τον οποίο την Οικουμενική Διακήρυξη ακολούθησαν εξειδικευμένες Συμβάσεις, όπως η Σύμβαση για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία⁸, η Σύμβαση για την εξάλειψη όλων των μορφών Διακρίσεων κατά των Γυναικών⁹, η Διεθνής Σύμβαση για την Κατάργηση κάθε μορφής Φυλετικών Διακρίσεων¹⁰, η Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού¹¹.

Επιπλέον, το ΕΔΔΑ αναγνωρίζει ότι οι άνθρωποι είναι γενικά ευάλωτοι, αλλά με διαφορετικό τρόπο, ενώ η ευαλωτότητα εν μέρει κατασκευάζεται ανάλογα με τις οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές διαδικασίες ένταξης και πολιτικές καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού. Η έννοια των ευάλωτων ομάδων στο ΕΔΔΑ εισήχθη το 2001, στην υπόθεση Charman εναντίον Ηνωμένου Βασιλείου, με αναφορά στη μειονότητα των Ρομά¹²· και παρά το γεγονός ότι η Charman δεν κέρδισε την υπόθεση, η απόφαση του Δικαστηρίου αποτέλεσε αναφορά για μεταγενέστερες

5. <https://academic.oup.com/icon/article/11/4/1056/698712>

6. Η Anna Grear είναι καθηγήτρια νομικής στο Πανεπιστήμιο του Κάρντιφ, εκδότρια του Journal of Human Rights and the Environment Global Network for the Study of Human Rights and the Environment. Ορισμένα άρθρα της είναι: «Vulnerability: Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics», Ashgate Publishing, Ltd 2014, «Equality, autonomy and the vulnerable subject in law and politics», 2016.

7. Απόφαση Γενικής Συνέλευσης HE, A/RES/217/10.12.1948, <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=grk>

8. Απόφαση 61/106 Γενικής Συνέλευσης HE 13.12.2006, <https://www.un.org > convention crpd greek>, https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2018/04/Conventions_Women.pdf?fbclid=IwAR1loZfLesBj8QED06zHYJi6t4Z1yquzc7I5WTPisxj1xq80C0YgLNp22Kq

9. Απόφαση 34/180 Γενικής Συνέλευσης HE, 18.12.1979,

10. Απόφαση 2106 Γενικής Συνέλευσης HE, 21.12.1965, «Διεθνής Σύμβαση για την Κατάργηση κάθε Μορφής Φυλετικών Διακρίσεων», <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c2aff2b2>

11. Απόφαση 44/25 Γενικής Συνέλευσης HE, , 20.11.1989, «Διεθνής Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού», <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4bcfb83a2>

12. Η υπόθεση αφορούσε σε μια γυναίκα Ρομά που εκδιώχτηκε από τη γη της, επειδή έβαλε το τροχόσπιτο της εκεί χωρίς άδεια. Το Δικαστήριο απέρριψε την εικαζόμενη παραβίαση του δικαιώματος της προσφεύγουσας να τύχει σεβασμού του τρόπου ζωής της (άρθρο 8 ΕΣΔΑ). Απέρριψε επίσης την καταγγελία της για διάκριση (άρθρο 14 της ΕΣΔΑ).

αποφάσεις του για «ευάλωτες ομάδες». Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, αυτό που σε καθιστά ευάλωτο είναι το να ανήκεις σε μια ομάδα – στην προκειμένη περίπτωση, τη μειονότητα των Ρομά – της οποίας η ευαλωτότητα κατασκευάζεται εν μέρει από τις ευρύτερες κοινωνικές, πολιτικές και θεσμικές συνθήκες. Ξεκινώντας από την υπόθεση αυτή, η νομολογία του ΕΔΔΑ προσεγγίζει την ευαλωτότητα ως σχετική, ιδιαίτερη και βασισμένη στη βλάβη.

Το ΕΔΔΑ εντοπίζει την ευαλωτότητα όχι στο άτομο, αλλά στις ευρύτερες κοινωνικές συνθήκες και θεωρεί την έννοια σχετική, επειδή διαμορφώνεται από κοινωνικές, ιστορικές και θεσμικές δυνάμεις, δηλαδή συνδέει την ευαλωτότητα του ατόμου με το κοινωνικό ή θεσμικό περιβάλλον, που δημιουργεί ή διατηρεί την ευαλωτότητα της ομάδας, στην οποία το άτομο ανήκει.

Για το ΕΔΔΑ η ευαλωτότητα είναι ταυτόχρονα καθολική και ιδιαίτερη. Έτσι, συχνά αναφέρεται στις «ιδιαίτερα ευάλωτες» και όχι απλώς «ευάλωτες» ομάδες, υπογραμμίζοντας ότι τα άτομα που ανήκουν σε αυτές είναι απλώς «πιο» ευάλωτα από άλλα. Το ευάλωτο άτομο είναι μέλος μιας ομάδας, της οποίας η ευαλωτότητα διαμορφώνεται από ιδιαίτερες ομαδικές εμπειρίες.

Η νομολογία του ΕΔΔΑ εστιάζει στη βλάβη, καθώς χρησιμοποιεί ως δείκτες για να προσδιορίσει την ευαλωτότητα μιας ομάδας, την προκατάληψη και το στιγματισμό, την κοινωνική μειονεξία και την υλική στέρηση. Στη νομολογία δεν εμφανίζονται περισσότεροι δείκτες ευαλωτότητας, όπως η εξάρτηση από το κράτος ή ο κοινωνικός αποκλεισμός, η χρήση των οποίων θα οδηγούσε σε χαρακτηρισμό περισσότερων ομάδων ως ευάλωτες, όπως εθνικές και θρησκευτικές μειονότητες. Γενικά στο πλαίσιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ο όρος «ευαλωτότητα» χρησιμοποιείται για να περιγράψει την κατάσταση μιας πληθυσμιακής ομάδας που χρήζει επιπλέον φροντίδας και προσοχής (Morawa, 2003). Παράγοντες που αποτελούν συνήθως κριτήρια καθορισμού μιας τέτοιας ομάδας είναι η ηλικία, το φύλο, η εθνικότητα, το καθεστώς διαμονής, η κατάσταση της υγείας και το καθεστώς στέρησης της ελευθερίας.

3. Η τυποποίηση των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού στο πρωτογενές και παράγωγο δίκαιο της ΕΕ και τις πολιτικές προτεραιότητες των ενωσιακών θεσμών

Ως κοινωνική ευαλωτότητα μπορεί να οριστεί η πιθανότητα να πληγεί κάποιος από συγκεκριμένους κοινωνικούς κινδύνους. Όπως αναφέρεται στην επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,¹³ οι κίνδυνοι και οι ανάγκες που αντιμετωπίζουν οι άνθρωποι και καλούνται να αντιμετωπίσουν τα συστήματα κοινωνικής προστασίας είναι η ανεργία, οι γονικές ευθύνες, η ασθένεια και υγειονομική περίθαλψη, η αναπηρία, η απώλεια συζύγου ή γονέα, η γήρανση, η στέγαση και ο κοινωνικός αποκλεισμός.

Στις ευάλωτες ομάδες εντάσσονται εκείνες που βιώνουν αυξημένο κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού σε σχέση με τον γενικό πληθυσμό,¹⁴ όπως παιδιά, μειονότητες, μετανάστες, ασυνόδευτοι ανήλικοι, άτομα με αναπηρίες, ηλικιωμένοι, έγκυες γυναίκες, μόνοι γονείς με ανήλικα παιδιά, θύματα εμπορίας ανθρώπων, άτομα με σοβαρές ασθένειες, άτομα με ψυχικές διαταραχές

13. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1063&langId=en>

14. Social Protection and Social Inclusion Glossary, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/vulnerable_groups_en.htm

και άτομα που έχουν υποστεί βασανιστήρια, βιασμούς ή άλλες σοβαρές μορφές ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας, όπως θύματα ακρωτηριασμού γυναικείων γεννητικών οργάνων,¹⁵ άστεγοι, Ρομά, πρώην κρατούμενοι, τοξικομανείς και απομονωμένοι ηλικιωμένοι.

Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΕ επιδιώκει την αντιμετώπιση των διακρίσεων και την ενίσχυση της ένταξης των πλέον ευάλωτων και περιθωριοποιημένων ομάδων, μέσα από¹⁶ την πρόσβαση σε υπηρεσίες και ευκαιρίες που ισχύουν για το γενικό πληθυσμό, τη νομοθεσία για την αντιμετώπιση των διακρίσεων και τις στοχευμένες προσεγγίσεις για την αντιμετώπιση των ειδικών αναγκών κάθε ομάδας.

Οι εθνικές μειονότητες και οι μετανάστες αναγνωρίζονται ως μειονεκτούσες ομάδες σχεδόν σε όλα τα κράτη μέλη, καθώς εμφανίζουν χαμηλότερα ποσοστά απασχόλησης, χαμηλότερο εισόδημα και υψηλότερα ποσοστά σχολικής διαρροής, έλλειψης στέγης, οικονομικού αποκλεισμού και εγκληματικών τάσεων. Η ΕΕ προσπαθεί να προωθήσει τη συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας και στην κοινωνική, πολιτιστική και πολιτική ζωή. Ανάλογα αντιμετωπίζεται και η επισφαλής κατάσταση των Ρομά¹⁷, ενώ και τα άτομα με αναπηρία αντιμετωπίζουν υψηλότερο κίνδυνο φτώχειας, κοινωνικού αποκλεισμού.

Επιπλέον, η ΕΕ λαμβάνει μέτρα υπέρ ευάλωτων περιοχών, που χαρακτηρίζονται από αποκλεισμό. Σημαντικό μέρος των προσπάθειών της αφορά στη συλλογή αξιόπιστων δεδομένων, την απόκτηση σαφούς εικόνας της κατάστασης και των αναγκών κάθε χώρας και τη μέτρηση του αντίκτυπου των πολιτικών που στοχεύουν στις ευάλωτες ομάδες.

3.1 Οι καταστατικές Συνθήκες της ΕΕ και οι ευρωπαϊκές στρατηγικές

Η καταπολέμηση της φτώχειας, των διακρίσεων, του κοινωνικού αποκλεισμού, του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας και κατά συνέπεια η προστασία των περισσότερο ευάλωτων ομάδων βρίσκονται στο επίκεντρο της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής, ιδίως από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986) και μετά. Η αρχική προσήλωση της ΕΕ στην επιδίωξη καθαρά οικονομικών στόχων συνδεόταν με την ελπίδα ότι η οικονομική ευημερία θα πέρναγε αυτόματα σε ολόκληρο τον πληθυσμό (Mayrhuber, 2021)¹⁸. Στη δεκαετία του 80 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εισήγαγε την έννοια του «κοινωνικού χώρου» για την άρση του αδιεξόδου της αδυναμίας νομοθέτησης επί των κοινωνικών ζητημάτων (Σακελλαρόπουλος & Αγγελάκη, 2016).

Στις συνθήκες που ακολούθησαν – Μάαστριχτ (1992), Άμστερνταμ (1997), Νίκαιας (2000) και Λισαβόνας (2009) – διατυπώθηκαν οι κοινωνικοί στόχοι της ΕΕ¹⁹, η πολιτική δέσμευση για την κοινωνική διάσταση της ΕΕ, ο στόχος της κοινωνικής ένταξης για την καταπολέμηση του κοι-

15. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/vulnerable-person_en

16. https://ec.europa.eu/employment_social/2010againstpoverty/extranet/vulnerable_groups_en.pdf

17. Βλ. Επίσης: «The European added value of EU legislative action on the protection of vulnerable adults» [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581388/EPRS_STU\(2016\)581388_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581388/EPRS_STU(2016)581388_EN.pdf)

18. <https://the-european-illusion.eu/the-book/analysis/eu-social-policy/>,

19. Αρ. 2 ΣΕΕ: «...να προάγει την αρμονική και ισορροπη ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων στο σύνολο της Κοινότητας, μια σταθερή και διαρκή, μη πληθωριστική και σεβόμενη το περιβάλλον ανάπτυξη, έναν υψηλό βαθμό σύγκλισης των οικονομικών επιδόσεων, ένα υψηλό επίπεδο απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, την άνοδο του βιοτικού επιπέδου και την ποιότητας ζωής, την οικονομική και κοινωνική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ των ΚΜ»

ωνικού αποκλεισμού, για τη διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής και της παροχής κοινωνικής προστασίας, για την ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών.²⁰

Παράλληλα με τις Καταστατικές Συνθήκες εξελίχθηκε η υιοθέτηση και εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση (1997), της Στρατηγικής της Λισαβόνας (2000) και της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» (2010). Κεντρικό ρόλο είχαν πάντα η πρόληψη και η καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, η διευκόλυνση της ένταξης στην αγορά εργασίας και της πρόσβασης σε πόρους, αγαθά και υπηρεσίες, η ειδική συνδρομή στις πιο ευάλωτες ομάδες (ΑμεΑ, παιδιά, μειονότητες) και στις πιο ευάλωτες περιοχές, όπως και η ενεργοποίηση των παρόχων κοινωνικών υπηρεσιών για λήψη εξειδικευμένων μέτρων για τις πιο ευάλωτες ομάδες.

Η στρατηγική «Ευρώπη 2020» ολοκλήρωσε τον κύκλο της το 2020, μη έχοντας επιτύχει τον στόχο για τη μείωση της φτώχειας κατά 20 εκατομμύρια ανθρώπους, καθώς και τον στόχο για την απασχόληση²¹. Ευάλωτες στην ανεργία και την οικονομική αδράνεια παρέμειναν ομάδες που υποεκπροσωπούνται στην αγορά εργασίας: γυναίκες, άτομα με μεταναστευτικό υπόβαθρο, άτομα με χαμηλή ειδίκευση, νέοι, ηλικιωμένοι εργαζόμενοι και άτομα με αναπηρία. Ταυτόχρονα, η μακροχρόνια ανεργία, η κατάσταση των νέων στην αγορά εργασίας, η φτώχεια των εργαζομένων και η ποιότητα και η επισφάλεια της απασχόλησης παραμένουν μείζονες ανησυχίες στην ΕΕ.

Ως προς τον στόχο καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, σημειώθηκε περιορισμένη πρόοδος,²² καθώς τα οφέλη της οικονομικής ανάκαμψης δεν διανεμήθηκαν έτσι ώστε να ωφεληθούν όλοι στον ίδιο βαθμό.

3.2 Το παράγωγο δίκαιο της ΕΕ

Χαρακτηριστικά παραδείγματα ορισμού ευάλωτων ατόμων ή ομάδων, καθώς και δράσεων ή πολιτικών για την προστασία τους, προκύπτουν μέσα από το παράγωγο δίκαιο της ΕΕ:

Η σύσταση για την ενεργό ένταξη υιοθετήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2008²³, για την ένταξη στην αγορά εργασίας όσων παρέμεναν αποκλεισμένοι από αυτή. Η υλοποίησή της στηρίζεται σε τρεις αλληλένδετους και ισότιμους μεταξύ τους πυλώνες: την επαρκή στήριξη του εισοδήματος, την προώθηση στην αγορά εργασίας χωρίς αποκλεισμούς και την πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες. Η ανάγκη για προστασία και στήριξη των αποκλεισμένων από την αγορά εργασίας, των παιδιών και νέων, των ηλικιωμένων και των ατόμων με αναπηρία, είχε διατυπωθεί ήδη από το 1989, στο πλαίσιο της υιοθέτησης του Κοινοτικού Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνι-

20. Άρθρα 4,9, 151,153, Συνθήκης Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

21. Σύμφωνα με την αποτίμησή της, η οποία έγινε πριν το ξέσπασμα της πανδημίας του Covid-19, η ΕΕ σημείωσε ρεκόρ απασχόλησης (με 240,7 εκατομμύρια άτομα να εργάζονται το α' τρίμηνο του 2019 και αύξηση του συνολικού ποσοστού απασχόλησης κατά 5%), αύξηση των θέσεων εργασίας, μεγαλύτερη συμμετοχή των γυναικών, βελτίωση των δεξιοτήτων της ηλικιακής ομάδας 20-64 και διατήρηση των εργαζομένων περισσότερο στην αγορά εργασίας.

22. Το 2018 ο αριθμός των ατόμων που αντιμετώπιζαν κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού στην ΕΕ-28 ανέρχονταν σε 109,9 εκατομμύρια, δηλαδή 13,8 εκατομμύρια περισσότερα από ό, τι προέβλεπε ο στόχος της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Europe_2020_headline_indicators#People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion

23. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Σύσταση της Επιτροπής της 3ης Οκτωβρίου 2008 σχετικά με την ενεργό ένταξη των ατόμων που είναι αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας (2008/867/ΕΚ).

κών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο²⁴, ενώ το 1992 ακολούθησε Σύσταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για όσους δεν διέθεταν επαρκείς πόρους. Υιοθετήθηκαν κοινά κριτήρια μεταξύ των κρατών μελών «σχετικά με επαρκείς πόρους και κοινωνική βοήθεια στα συστήματα κοινωνικής προστασίας»²⁵, δημιουργώντας έτσι έναν «μηχανισμό» για την εφαρμογή στην πράξη του δικαιώματος σε αξιοπρεπή διαβίωση²⁶.

Η Οδηγία για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία²⁷ περιλαμβάνει ενδεικτική και όχι αποκλειστική απαρίθμηση²⁸ προσώπων και ομάδων που θεωρούνται ευάλωτα: «οι ανήλικοι, οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, τα άτομα με αναπηρία, οι ηλικιωμένοι, οι εγκυμονούσες, οι μονογονεϊκές οικογένειες με ανήλικα παιδιά, τα θύματα εμπορίας ανθρώπων, τα άτομα με σοβαρές ασθένειες, τα άτομα με πνευματικές διαταραχές και τα άτομα που έχουν υποστεί βασανιστήρια, βιασμό ή άλλες σοβαρές μορφές ψυχολογικής, φυσικής ή σεξουαλικής βίας, όπως γυναίκες θύματα ακρωτηριασμού των γεννητικών οργάνων».

Η σύσταση²⁹ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Επένδυση στα παιδιά: Σπάζοντας τον κύκλο της μειονεξίας» αναγνωρίζει την ευαλωτότητα των παιδιών που αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού και τονίζει τη σημασία που έχει η πρόληψη της διαγενεακής μετάδοσης της φτώχειας για το μέλλον της Ευρώπης. Τέλος, η Σύσταση του Συμβουλίου της ΕΕ για την ισότητα, την ένταξη και τη συμμετοχή των Ρομά³⁰: αναφέρει ενδεικτικά στο προοίμιο ότι ο πληθυσμός των Ρομά «...είναι αντιμέτωπος με εξαθλίωση, κοινωνικό αποκλεισμό, διακρίσεις και εμπόδια ως προς την άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, πράγμα που τους καθιστά ευάλωτους στην εκμετάλλευση...» και επισημαίνεται η ευαλωτότητα των παιδιών Ρομά τα οποία καθίστανται «...εξαιρετικά ευάλωτα και εκτεθειμένα σε επισφαλή υγεία, ανεπαρκή στέγαση, υποσιτισμό, αποκλεισμό, ρατσισμό και βία». Η σύσταση στοχεύει στην παροχή καθοδήγησης στα κράτη μέλη για την προώθηση της ένταξης των Ρομά.³¹

24. Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers.

25. Council Recommendation on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems, No. 92/441/EEC, 24 June 1992, Official Journal No. 245/1992.

26. Στην εν λόγω Σύσταση περιλαμβάνονται για πρώτη φορά σε επίπεδο διεθνών μηχανισμών όχι μόνο αρχές αλλά και τρόποι υλοποίησης των δικαιωμάτων. Συγκεκριμένα, συνιστάται στα κράτη-μέλη «να αναγνωρίσουν, στα πλαίσια ενός σφαιρικού και ολοκληρωμένου μηχανισμού καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, το θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα επαρκών πόρων και παροχών που να εξασφαλίζουν αξιοπρεπή ανθρώπινη διαβίωση και να προσαρμόσουν αναλόγως, στον βαθμό που απαιτείται, σύμφωνα με τις αρχές και τις κατευθύνσεις που εκτίθενται παρακάτω, το σύστημα κοινωνικής προστασίας τους ...».

27. Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (26 Ιουνίου 2013)

28. Άρθρο 21 του κεφαλαίου 4 με τίτλο «Διατάξεις για τα ευάλωτα πρόσωπα»

29. Commission Recommendation, “Investing in children: breaking the cycle of disadvantage”, 20.02.2013, Επίσημη εφημερίδα της ΕΕ, 02.03.2013 – L 59/5

30. Σύσταση του Συμβουλίου για αποτελεσματικά μέτρα ένταξης των Ρομά στα κράτη μέλη (2013/C 378/01), 09.02.2013

31. Σε αντικατάσταση της προαναφερόμενης σύστασης προτάθηκε πρόσφατα νέα Σύσταση Σύσταση του Συμβουλίου για την ισότητα, την ένταξη και τη συμμετοχή των Ρομά (2021/C 93/01), 12.03.2021, <https://egroma.gov.gr/systash-toy-symboliou-ths-ee-gia-roma/>

3.3 Ο Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων

Η ΕΕ τα τελευταία χρόνια έχει έλθει αντιμέτωπη με νέες προκλήσεις και νέους κινδύνους, όπως³² οι αποκλίσεις μεταξύ χωρών και περιφερειών, οι δημογραφικές μεταβολές και η μετανάστευση, οι νέοι κοινωνικοί κίνδυνοι, το νέο περιβάλλον εργασίας, οι νέοι τρόποι ζωής, η ανάγκη ενίσχυσης της εκπαίδευσης και των δεξιοτήτων³³ και πρόσφατα η πανδημία από τον Covid-19. Ιδιαίτερα σημαντικές είναι οι προκλήσεις που σχετίζονται με τον περιορισμό της πρόσβασης στην κοινωνική προστασία για εργαζόμενους σε μη τυπικές μορφές απασχόλησης και αυτοαπασχολούμενους. Τα άτομα αυτά καθίστανται περισσότερο ευάλωτα, διατρέχουν μεγαλύτερο κίνδυνο να μην έχουν πρόσβαση σε επιδόματα ανεργίας και ασθένειας, καθώς δεν τυγχάνουν της ίδιας κοινωνικής προστασίας με τους μισθωτούς, δεδομένου ότι τα παραδοσιακά συστήματα κοινωνικής προστασίας σχεδιάστηκαν κυρίως για εργαζόμενους σε τυπικές μορφές απασχόλησης. Παρά το γεγονός ότι η αυτοαπασχόληση συχνά προωθείται ως τρόπος ενίσχυσης των ευκαιριών για εξεύρεση εργασίας, ο κίνδυνος φτώχειας των αυτοαπασχολούμενων είναι κατά μέσο όρο τριπλάσιος από τον αντίστοιχο των μισθωτών³⁴.

Από την απουσία ή περιορισμένη πρόσβαση στην κοινωνική προστασία επηρεάζονται ιδιαίτερα οι γυναίκες και οι νέοι, δημιουργείται διαγενεακή αδικία και κίνδυνος κοινωνικής πόλωσης, υπονομεύεται η συνολική επάρκεια και βιωσιμότητα των συστημάτων, ενθαρρύνεται η αδήλωτη εργασία και η αεργία, αυξάνεται ο κατακερματισμός της αγοράς εργασίας. Πέραν αυτών, η πανδημία του COVID-19 εξέθεσε την Ευρώπη σε επιπλέον δραστικές αλλαγές στις θέσεις εργασίας, την εκπαίδευση, την οικονομία, τα συστήματα πρόνοιας, την κοινωνική ζωή και ευημερία.

Ως απάντηση στις παραπάνω προκλήσεις, καθώς και στην εκπεφρασμένη δυσарέσκεια των Ευρωπαίων³⁵, ήρθε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η πρόταση για τον Ευρωπαϊκό Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων (ΕΠΚΔ), με στόχο την αποκατάσταση της κοινωνικής ανοδικής σύγκλισης, μέσω μιας προσέγγισης βασισμένης στα υφιστάμενα δικαιώματα και στη βελτίωση άσκησής τους. Οι αρχές και τα δικαιώματα του ΕΠΚΔ απαιτούν μετάφραση σε ειδική δράση, ή νομοθέτηση και η υλοποίησή του παραμένει ευθύνη των ΚΜ, όπως και το μεγαλύτερο μέρος της χρηματοδότησης³⁶.

Στο Σχέδιο Δράσης του ΕΠΚΔ³⁷ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής τέθηκαν τρεις πρωταρχικοί στό-

32. Μεταξύ των οποίων: «Λευκή Βίβλος για το μέλλον της Ευρώπης» (2017), «Διακήρυξη της Ρώμης» (2017), «Εγγραφο προβληματισμού για την κοινωνική διάσταση της Ευρώπης» (2017), «Στρατηγική Ατζέντα 2019-2024 για την ΕΕ» (Ιούνιος 2019), «Πρόγραμμα για τη νέα Ευρωπαϊκή Επιτροπή από την Ούρσουλα φον ντερ Λάιεν» (Ιούλιος 2019), «Σχέδιο Δράσης για τον Ευρωπαϊκό Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων», Μάρτιος 2021. Τα κείμενα είναι διαθέσιμα στο <https://www.europa.eu>

33. ΟΟΣΑ, PISA 2015: το ¼ του ενήλικου πληθυσμού της Ευρώπης έχει δυσκολίες γραφής, ανάγνωσης και βασικών αριθμητικών υπολογισμών

34. European Commission, DG Employment: «Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe: A study of National policies, 2017» European Commission, DG Employment

35. Ο.π.

36. “White paper on the future of Europe” (01.03.17) : «Πόροι που διατίθενται σε ευρωπαϊκό επίπεδο στον κοινωνικό τομέα αντιστοιχούν μόλις στο 0,3% του ποσού που δαπανούν τα κράτη μέλη συνολικά στον τομέα αυτό».

37. Το Σχέδιο Δράσης (04.03.2021) βασίστηκε σε διαβούλευση που διήρκεσε ένα έτος, με περισσότερες από 1000 συνεισφορές από πολίτες, θεσμικά όργανα και φορείς, κράτη μέλη, περιφερειακές και τοπικές αρχές, κοινωνικούς εταίρους και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Το Σχέδιο Δράσης θα αποτελέσει τη συμβολή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην Κοινωνική διάσκεψη κορυφής του Πόρτο τον Μάιο του 2021.

χοι³⁸ που πρέπει να επιτευχθούν έως το 2030 και αφορούν στην απασχόληση, τη συμμετοχή στην εκπαίδευση και τη μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Η κοινωνική ένταξη και καταπολέμηση της φτώχειας παραμένουν βασικές αξίες του ευρωπαϊκού τρόπου ζωής. Τονίζεται η ανάγκη για μείωση των ανισοτήτων που αύξησε η πανδημία και για αντιμετώπιση κενών στην επάρκεια και την κάλυψη, που αναδείχθηκαν εξαιτίας της. Απαιτείται γι' αυτό ολοκληρωμένη προσέγγιση και διακοπή της διαγενεακής μετάδοσης της φτώχειας, δηλαδή επένδυση στα παιδιά, αντιμετώπιση της παιδικής φτώχειας, των ανισοτήτων και του κοινωνικού αποκλεισμού των παιδιών.

Τέλος, απαραίτητα για τη στήριξη των πιο ευάλωτων παραμένουν τα συστήματα ελαχίστου εισοδήματος, τα οποία χρήζουν βελτίωσης ως προς την κάλυψη και την επάρκεια, η πρόσβαση σε προσιτά στέγη, η αντιμετώπιση της ενεργειακής φτώχειας, η αποτελεσματική πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες επαρκούς ποιότητας, όπως νερό, υγιεινολογική περίθαλψη, ενέργεια, μεταφορές, χρηματοοικονομικές υπηρεσίες και ψηφιακές επικοινωνίες. Στην κατεύθυνση των παραπάνω, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προετοιμάζει την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για τα δικαιώματα του παιδιού την Ευρωπαϊκή Εγγύηση για τα Παιδιά, Σύσταση για το ελάχιστο εισόδημα, ευρωπαϊκή πλατφόρμα για την καταπολέμηση της αστεγίας και πιλοτική πρωτοβουλία προσιτής στέγης σε 100 περιοχές.

4. Η δογματική προσέγγιση της κοινωνικής ευαλωτότητας στο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο

Στη συγκεκριμένη ενότητα επιχειρείται η δογματική οριοθέτηση της κοινωνικής ευαλωτότητας, η οποία στο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο κατοχυρώνεται ως μια διαδικασία υπαγωγής που εντάσσει έναν άνθρωπο ή μια ομάδα ανθρώπων, με κοινά κοινωνικά ή βιολογικά χαρακτηριστικά, σε μια κατηγορία ευάλωτης ομάδας. Επίσης, η κοινωνική διοίκηση αξιοποιεί την έννοια της ευαλωτότητας, για να συσχετίσει ανθρώπους ή ομάδες ανθρώπων με συγκεκριμένους, αντικειμενικούς κοινωνικοοικονομικούς κινδύνους και υπ' αυτή την έννοια θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως κατηγορική. Για παράδειγμα, στο Σύστημα Διαχείρισης Αιτημάτων Στέγασης των αιτούντων άσυλο αλλοδαπών του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΚΑ) προβλέφθηκε η κατηγοριοποίηση των αιτημάτων στέγασης «με βάση την εθνικότητα, το φύλο, την οικογενειακή κατάσταση, την κατηγορία ευαλωτότητας κ.α.»³⁹. Στο πλαίσιο αυτό, η κοινωνική ευαλωτότητα αξιοποιήθηκε, για πρώτη φορά εντός του ελληνικού συστήματος κοινωνικής πρόνοιας από το ΕΚΚΑ, ως αξιολογικό κριτήριο που προσμετρά συσσωρευμένα, κοινωνικής υφής, μειονεκτήματα, τα οποία παρουσιάζουν οι αιτούντες άσυλο αλλοδαποί και οι ασυνόδετοι ανήλικοι.

Θα μπορούσε να υποστηριχτεί η άποψη ότι η κοινωνική ευαλωτότητα αξιοποιείται ως εργαλείο αξιολόγησης της αναγκαιότητας ενεργοποίησης μιας εναλλακτικής μεθόδου παρέμβασης της κοινωνικής διοίκησης για την κάλυψη των αναγκών ανθρώπων ή ομάδων ανθρώπων που

38. Οι τρεις στόχοι είναι: α). Τουλάχιστον το 78% των ατόμων ηλικίας 20 έως 64 ετών πρέπει να εργάζεται. β). Τουλάχιστον το 60% όλων των ενηλίκων πρέπει να συμμετέχει στην εκπαίδευση κάθε χρόνο. γ). Ο αριθμός των ατόμων που διατρέχουν κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού πρέπει να μειωθεί κατά τουλάχιστον 15 εκατομμύρια.

39. Βλ. Υ.Α. Π28/Γ.Π.93510 (ΦΕΚ τ. Β', 2011), «Ανάθεση του Συστήματος Διαχείρισης Αιτημάτων Στέγασης των αλλοδαπών στο Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης»

αντικειμενικά αδυνατούν να συμμετάσχουν στο κοινωνικό και οικονομικό γίγνεσθαι· ή που κινδυνεύουν να βρεθούν εκτός του εύρους κάλυψης του δικτύου κοινωνικής ασφάλειας. Κάτι τέτοιο γίνεται πιο εύκολα ορατό στο πρωτόκολλο αξιολόγησης της ευαλωτότητας των θυμάτων εμπορίας ανθρώπων – που τηρείται από το ΕΚΚΑ– και αποτελεί μια τυποποιημένη διαδικασία εκτίμησης της ευπάθειάς τους σε συνθήκες συνεχιζόμενης μεταβλητότητας⁴⁰. Η συγκεκριμένη διαδικασία αξιολογεί το πόσο ευάλωτα είναι τα θύματα εμπορίας ανθρώπων και εν συνεχεία τα περιβάλλει με μια ιδιότυπη προστασία, η οποία εξασφαλίζει την κατά προτεραιότητα πρόσβασή τους σε παροχή εξατομικευμένων κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών⁴¹.

Από τα ανωτέρω προκύπτει και κάτι περισσότερο, το ότι η κοινωνική διοίκηση έχει εργαλειοποιήσει την κοινωνική ευαλωτότητα, προκειμένου να τεκμηριώνει την εξατομικευμένη, ή, την κατά παρέκκλιση από το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο, παροχή κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών σε ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού. Επιπρόσθετα, οι κανονιστικές επιλογές της κοινωνικής διοίκησης συνδέουν την κοινωνική ευαλωτότητα με δυσμενείς καταστάσεις που συσχετίζονται τόσο με την κοινωνική ιδιότητα του ανθρώπου, όσο και με τις δυνατότητες που διαθέτει προκειμένου να ενταχθεί στο κοινωνικό και οικονομικό του περιβάλλον. Για τον λόγο αυτό, το άρθρο 61 «Διαμεσολαβητές Υγείας - Συντονιστές Υπηρεσιών Υγείας», του Ν. 4368/2016 θέσπισε τους διαμεσολαβητές υγείας, οι οποίοι ως αποστολή έχουν την «αρωγή σε ευπαθείς (ευάλωτες και ειδικές) ομάδες του πληθυσμού», προκειμένου να τους διευκολύνουν στην υπέρβαση των εμποδίων που αντιμετωπίζουν κατά τη διαδικασία πρόσβασής τους σε υπηρεσίες υγείας του Δημοσίου Συστήματος.

Περαιτέρω, η εκτίμηση της κοινωνικής ευαλωτότητας νομιμοποιεί δικαιώματα και παρέχει «προνόμια» σε ανθρώπους που έχουν υποφέρει. Έτσι, το άρθρο 9 «Διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης», του Ν. 4375/2016⁴² προβλέπει «[...]τη μέριμνα για όσους ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες, ώστε να υπαχθούν στην κατά περίπτωση προβλεπόμενη διαδικασία και να τους παρασχεθεί εξειδικευμένη φροντίδα και προστασία». Επιπλέον, το άρθρο 10 του ίδιου νόμου αναφέρει ότι «στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης [...] ιδρύονται διακριτοί χώροι με τις κατάλληλες προδιαγραφές για την παραμονή πολιτών τρίτων χωρών ή ανιθαγενών που ανήκουν στις ευάλωτες ομάδες», ενώ στο άρθρο 14 προβλέπεται η δυνατότητα παραπομπής των ευάλωτων ομάδων «στον αρμόδιο κατά περίπτωση φορέα κοινωνικής στήριξης και προστασίας».

Στο ίδιο μήκος κύματος, στο άρθρο 24 «Μητρώο ασυνόδευτων ανήλικων» του Ν. 4554/2018⁴³ προβλέπεται ότι μεταξύ των στοιχείων που τηρούνται για τα ασυνόδευτα ανήλικα συμπεριλαμβάνεται η ευαλωτότητα που παρουσιάζουν. Επίσης, στο άρθρο 60 «Ασυνόδευτοι ανήλικοι και

40. Βλ. Υ.Α. 30840 (ΦΕΚ τ. Β', 2016), «Σύσταση και λειτουργία του Εθνικού Συστήματος Αναγνώρισης και Παραπομπής Θυμάτων Εμπορίας Ανθρώπων».

41. Στο πλαίσιο της Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη προβλέφθηκε, για όσους ανήκουν στις ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού, το Μέτρο Πολιτικής 1.4 για την ενίσχυση των παρεχόμενων ψυχοκοινωνικών υπηρεσιών στις υφιστάμενες δομές φιλοξενίας. Βλ. Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη, Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, Ιούνιος 2018, σ.σ. 43 επ.

42. Βλ. Ν. 4375/2016 «Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής, προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιатύπωση)» (L 180/29.6.2013), διατάξεις για την εργασία δικαιούχων διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις».

43. Βλ. σχετικά Ν. 4554/2018 (ΦΕΚ τ. Α' 130) «Ασφαλιστικές και συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις - Αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας - Ενίσχυση της προστασίας των εργαζομένων - Επιτροπεία ασυνόδευτων ανηλίκων και άλλες διατάξεις».

χωρισμένοι ανήλικοι» του Ν. 4636/2019⁴⁴, προβλέπεται η προτεραιοποίηση των αιτημάτων στέγασης ασυνόδευτων ανηλίκων σύμφωνα «με κριτήρια ευαλωτότητας ή αναπηρίας», με απώτερο στόχο «τον συντονισμό των ενεργειών μετάβασης, τοποθέτησης και φιλοξενίας τους σε κατάλληλα διαμορφωμένα κέντρα φιλοξενίας που λειτουργούν συνεργαζόμενοι κρατικοί και μη φορείς»⁴⁵. Αντίστοιχη πρόβλεψη εμπεριέχεται στη δράση «ESTIA 2021», καθώς για την ένταξη των αιτούντων διεθνή προστασία σε στεγαστικό πρόγραμμα λαμβάνεται υπόψη η ευαλωτότητά τους⁴⁶. Στο πλαίσιο της εν λόγω δράσης η αξιολόγηση της ευαλωτότητας των αιτούντων διεθνή προστασία οδηγεί τόσο στη λήψη «αυξημένων κοινωνικών υπηρεσιών», όσο και στην προώθησή τους σε νέες δομές φιλοξενίας, περιορισμένης δυναμικότητας, που στοχεύουν στη φιλοξενία «εξαιρετικά ευάλωτων περιπτώσεων ωφελουμένων»⁴⁷.

Η αξιοποίηση της κοινωνικής ευαλωτότητας, από την κοινωνική διοίκηση, ως παράγοντα επιτάχυνσης των διαδικασιών εξυπηρέτησης των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού συναντάται στο άρθρο 2 «Τροποποίηση του άρθρου 39 του ν. 4636/2019» του Ν. 4686/2020⁴⁸, δεδομένου ότι «η διαπίστωση ότι ένα άτομο ανήκει σε ευάλωτη ομάδα έχει ως μόνη συνέπεια την άμεση κάλυψη των ιδιαίτερων αναγκών υποδοχής του». Βέβαια, έως την τροποποίηση του άρθρου 39 «Γενικές Διατάξεις για τις διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης» του Ν. 4636/2019, η διαπίστωση ότι ένας άνθρωπος ανήκει στις ευάλωτες ομάδες δεν είχε ως μοναδική συνέπεια την άμεση κάλυψη των ιδιαίτερων αναγκών υποδοχής του, αλλά «και την κατ' απόλυτη προτεραιότητα εξέταση της αίτησής του». Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η εργαλειακή επίκληση του όρου της ευαλωτότητας λειτουργεί αποκλειστικά ως αιτιολογικός παράγοντας για την επιτάχυνση των διαδικασιών εξυπηρέτησης των πλέον ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού, αλλά και της άμεσης κάλυψης των ιδιαίτερων αναγκών τους.

Πρόσφατα, με δύο εγκυκλίους του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, η χρήση του όρου «ευαλωτότητα» επεκτάθηκε, στους ωφελούμενους του Ταμείου Επισιτιστικής Βοήθειας Απόρων (ΤΕΒΑ) και στην προστασία των αστέγων. Ειδικότερα, οι ωφελούμενοι του ΤΕΒΑ⁴⁹, σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 3599/2020 εγκύκλιο του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, λόγω της ευαλωτότητάς τους, καθώς και της ιδιαιτερότητας των υπηρεσιών που τους παρέχονται συνεχίζουν «για την ώρα και μέχρι νεωτέρας» να λαμβάνουν τρόφιμα και λοιπά αγαθά «σύμφωνα με τον προγραμματισμό της κάθε Κοινωνικής Σύμπραξης»⁵⁰.

44. Βλ. Ν. 4636/2019 (ΦΕΚ τ. Α' 169), «Περί Διεθνούς Προστασίας και άλλες διατάξεις».

45. Η συγκεκριμένη διαδικασία προβλέπεται και στο άρθρο 4 του Ν. 4686/2020 (ΦΕΚ τ. Α' 96), «Βελτίωση της μεταναστευτικής νομοθεσίας, τροποποίηση διατάξεων των Ν. 4636/2019, 4375/2016 (Α' 51), 4251/2014 (Α' 80) και άλλες διατάξεις».

46. Βλ. Υ.Α. υπ' αριθμ. 270 (ΦΕΚ τ. Β' 451/5.2.2021), «Δράση «ESTIA 2021: Στεγαστικό πρόγραμμα για αιτούντες διεθνή προστασία».

47. Βλ. σχετικά 1η τροποποίηση πρόσκλησης για την υποβολή προτάσεων στο πρόγραμμα ESTIA 2021, ΑΔΑ: 671546ΜΔΨΟ-ΑΓ9.

48. Βλ. σχετικά Ν. 4686/2020 (ΦΕΚ τ. Α' 51) «Βελτίωση της μεταναστευτικής νομοθεσίας, τροποποίηση διατάξεων των νόμων 4636/2019 (Α' 169), 4375/2016 (Α' 51), 4251/2014 (Α' 80) και άλλες διατάξεις».

49. Μετά τη διασύνδεση του ΤΕΒΑ με το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης (ΚΕΑ) ως ωφελούμενοι του Προγράμματος θεωρούνται όσοι έχουν επιλέξει στην ηλεκτρονική πλατφόρμα να λαμβάνουν βοήθεια και από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Επισιτιστικής και Βασικής Υλικής Συνδρομής.

50. Βλ. εγκύκλιο υπ' αριθμ. 3599/2020 (ΥΠΕΚΥΠΙ 19/03/20), «Ενημέρωση Κοινωνικών Συμπράξεων για ομαλή και ασφαλή διανομή τροφίμων και υποστήριξη ωφελούμενων ΤΕΒΑ».

Επιπλέον, σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 266/2020 εγκύκλιο του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, η ευαλωτότητα των ανθρώπων που διαβιούν στον δρόμο ή συγχρωτίζονται σε δομές αστέγων αποτελεί κριτήριο για την άμεση λήψη μέτρων προκειμένου «αφενός να στεγαστούν σε ασφαλές περιβάλλον τα άτομα που διαβιούν στο δρόμο και αφετέρου να αποσυμφορηθούν οι ήδη λειτουργούσες δομές για αστέγους, εφόσον παρουσιάζουν αυξημένη πληρότητα». Σύμφωνα με τα ανωτέρω, τεκμαίρεται ότι οι ωφελούμενοι του ΤΕΒΑ και οι άστεγοι χαρακτηρίζονται ως ευάλωτοι⁵¹.

Η εκτίμηση της ευαλωτότητας στην Ελλάδα στηρίζεται σε ένα ιατροκεντρικό μοντέλο, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 72 του Ν. 4636/2019 όπως ισχύει⁵², συνιστά ιατρική εξέταση. Ειδικότερα, σύμφωνα με το εν λόγω άρθρο η εκτίμηση της ευαλωτότητας είναι αποτέλεσμα «[...] ιατρικών εξετάσεων ή γνωματεύσεων στις οποίες αναφέρονται οι παθήσεις από τις οποίες πάσχει ο αιτών», ενώ «οι εξετάσεις-διαγνώσεις [...] πραγματοποιούνται δωρεάν από εξειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό ανάλογης ειδικότητας και τα αποτελέσματα ή οι γνωματεύσεις, υποβάλλονται στις αρμόδιες Αρχές το συντομότερο δυνατό».

Η εκτίμηση της ευαλωτότητας πραγματοποιείται σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας χορήγησης ασύλου και χορηγείται μετά τη συμπλήρωση ειδικού «εντύπου ιατρικής και ψυχοκοινωνικής αξιολόγησης της ευαλωτότητας», η οποία πραγματοποιείται μόνο από γιατρούς ή κλινικούς ψυχολόγους που έχουν άδεια ασκήσεως επαγγέλματος σε οποιοδήποτε σημείο της Ελλάδας⁵³. Βέβαια, αν και στη συμπλήρωση του εν λόγω εντύπου μπορούν να συνδράμουν επαγγελματίες υγείας, εντούτοις «ο ιατρός είναι ο μόνος υπεύθυνος για τη πιστοποίηση του περιεχόμενου και του εντύπου». Συνεπώς, τον πρώτο λόγο στη διαδικασία αξιολόγησης της ευαλωτότητας την έχει το ιατρικό προσωπικό.

Σύμφωνα με τη διαδικασία εκτίμησης της ευαλωτότητας, αυτή τυποποιείται (διαβαθμίζεται) σε τρεις κατηγορίες και σε σχέση τόσο με τη «Στατιστική Ταξινόμηση Νόσων και Σχετικών Προβλημάτων Υγείας ICD-10», όσο και με το εγχειρίδιο ταξινόμησης των ψυχιατρικών διαταραχών (DSM), δηλαδή σε σχέση με συστήματα κατηγοριών στα οποία καταγράφονται οι νοσολογικές οντότητες σύμφωνα με καθορισμένα κριτήρια. Οι δύο ανωτέρω ισότιμες πηγές εκτίμησης της ευαλωτότητας μας οδηγούν στο ακόλουθο συμπέρασμα: Η ευαλωτότητα στην Ελλάδα συνιστά μια μονοδιάστατη κατάσταση που εκτιμάται σύμφωνα με την ποσοτική (συν)ύπαρξη προβλημάτων υγείας και ψυχικής υγείας και αντιμετωπίζεται ως «σύνδρομο» σωματικών και ψυχικών παραγόντων που αυξάνουν την ευαλωτότητα των ανθρώπων που τα βιώνουν, έναντι όσων δεν τα βιώνουν.

Έτσι, στην πρώτη κατηγορία ευαλωτότητας εντάσσονται οι «ευάλωτοι/ες» με «εμφανή σημάδια ευαλωτότητας». Η ένταξη των ωφελούμενων σε αυτή την κατηγορία σηματοδοτεί την ανάπτυξη ενός ατομικού σχεδίου φροντίδας και την κατά προτεραιότητα παραπομπή τους στην καταλληλότερη δομή/υπηρεσία για την άμεση υποστήριξή τους. Στη δεύτερη κατηγορία ευαλωτότητας εντάσ-

51. Η αναγνώριση των αστέγων ως ευπαθούς ομάδας του πληθυσμού πραγματοποιήθηκε στο άρθρο 29 του Ν. 4052/2012 (ΦΕΚ τ. Α' 41), «Νόμος αρμοδιότητας Υπουργείων Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης για εφαρμογή του νόμου «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας» και άλλες διατάξεις».

52. Το άρθρο 72 «Ιατρική εξέταση», του Ν. 4636/2019, τροποποιήθηκε με το άρθρο 9 του Ν. 4686/2020.

53. Βλ. «Έντυπο Ιατρικής και Ψυχοκοινωνικής αξιολόγησης της ευαλωτότητας - Ελλάδα», Ευρωπαϊκή Ένωση: Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και Εθνικός Οργανισμός Δημόσιας Υγείας.

σονται οι «μη ευάλωτοι/ες» αλλά με «ειδικές ανάγκες φιλοξενίας». Η ένταξη των ωφελούμενων στη δεύτερη κατηγορία συνεπάγεται τη συστηματική παρακολούθηση της κατάστασής τους και την παροχή προληπτικών μέτρων στήριξης, ώστε να μην καταστούν ευάλωτοι «λόγω της κλινικής και/ή ψυχοκοινωνικής τους κατάστασης». Στην τρίτη κατηγορία ευαλωτότητας εντάσσονται οι «μη ευάλωτοι» που δεν έχουν ανάγκη φροντίδας. Η ένταξη των ωφελούμενων στην τρίτη κατηγορία δεν ενεργοποιεί καμία περαιτέρω διαδικασία εξατομικευμένης παρέμβασης, καθώς από τη στιγμή που θεωρούνται «μη ευάλωτα άτομα [...] δεν έχουν καμία ανάγκη υποστήριξης».

Από την ανάγνωση της τελευταίας πρότασης προκύπτει η εξής αντίφαση: ενώ, σύμφωνα με το άρθρο 2 του Ν. 4430/2016⁵⁴, οι πρόσφυγες εντάσσονται στις «ειδικές ομάδες» του πληθυσμού, δηλαδή στις ομάδες του πληθυσμού «οι οποίες βρίσκονται σε μειονεκτική θέση ως προς την ομαλή ένταξή τους στην αγορά εργασίας, από οικονομικά, κοινωνικά και πολιτισμικά αίτια», η αξιολόγηση της ευαλωτότητας δεν αναγνωρίζει την αδυναμία τους για «ισότιμη συμμετοχή στην κοινωνική και οικονομική ζωή». Από μια άλλη οπτική γωνία, η αξιολόγηση της ευαλωτότητας δεν εντάσσει το σύνολο των προσφύγων στις ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού, καθώς για την προτεραιοποίηση των υποθέσεών τους – και ειδικά όσων έχουν αιτηθεί άσυλο – απαραίτητη προϋπόθεση συνιστά η εκτίμηση της ευαλωτότητας, η οποία, στην περίπτωση τους, σηματοδοτεί μια διαδικασία αναζήτησης των περισσότερο ευάλωτων μεταξύ των ευάλωτων⁵⁵. Υπ’ αυτή την έννοια η ευαλωτότητα αποκτά κεντρική και αυτόνομη σημασία, διότι συνδέεται με την κατάλληλη υποδοχή και προστασία εκείνων που βρίσκονται σε μεγαλύτερη ανάγκη σύμφωνα με ιατροκεντρικά κριτήρια.

Από τις προηγούμενες σκέψεις προκύπτει ότι η ευαλωτότητα προσεγγίζεται με το παραδοσιακό ιατροκεντρικό μοντέλο που περιορίζει τις παθήσεις στα προβλήματα του ανθρώπινου οργανισμού, ενώ για τη θεραπεία τους απαιτούνται και προωθούνται ιατρικού τύπου παρεμβάσεις. Υπ’ αυτή την έννοια, η εκτίμηση της ευαλωτότητας δεν αξιολογεί τις παθήσεις ως δεδομένα με σημαντικές επιπτώσεις για τους ανθρώπους, σε σχέση με τη δυνατότητα συμμετοχής τους στην κοινωνία και στην εκπλήρωση των κοινωνικών τους ρόλων, όπως για παράδειγμα στην οικογένεια, στην εργασία κ.λπ., αλλά ως ποσοστοποιημένες νόσους που χρήζουν άμεση θεραπεία. Έτσι, η ευαλωτότητα αποδίδεται με έμφαση στη παρελθοντική βία που έχουν υποστεί οι ωφελούμενοι, καθώς και στα ψυχικά ή σωματικά σημάδια της.

Όμως, ανεξάρτητα από τη διαδεδομένη χρήση του όρου της κοινωνικής ευαλωτότητας στο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο, η έννοιά της παραμένει απροσδιόριστη και η εργαλειακή εφαρμογή της συνδέεται κυρίως με γραφειοκρατικές παραμέτρους που σχετίζονται με την κατάσταση υγείας και ψυχικής υγείας των ωφελούμενων και όχι με παραμέτρους που συνδέονται με την ποιότητα ζωής, όπως για παράδειγμα με την αδυναμία διεκδίκησης δικαιωμάτων ή ένταξης στο κοινωνικό και οικονομικό γίγνεσθαι της χώρας υποδοχής.

54. Σχετικά παρ. 8, άρθρο 2 «Ορισμοί» του Ν. 4430/2016 (ΦΕΚ τ. Α΄ 205), «Κοινωνική και Αλληλεγγύη Οικονομία και Ανάπτυξη των Φορέων της».

55. Κάτι τέτοιο γίνεται περισσότερο ορατό στην Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη και ειδικότερα στη δράση 7.2.2 στοχευμένες πολιτικές για ευάλωτες κοινωνικές ομάδες μεταναστών και μεταναστριών και δικαιούχων διεθνούς προστασίας, σύμφωνα με την οποία: «οι μετανάστες και οι μετανάστριες καθώς και οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας ανήκουν στις ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού. Μεταξύ αυτών, υπάρχουν κάποιες ομάδες που είναι πολλαπλά ευάλωτες, όπως τα παιδιά και ιδίως τα ασυνόδευτα, οι γυναίκες, τα άτομα με αναπηρία και τα άτομα τρίτης ηλικίας. Οι ομάδες αυτές χρήζουν μεγαλύτερης προστασίας και ενίσχυσης ώστε να μην πέφτουν θύματα εκμετάλλευσης, κοινωνικού αποκλεισμού και φτώχειας». Βλ. Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη, ό.π., σ.σ. 74 επ.

5. Η τυποποίηση των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας

5.1 Οι ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού στο Σύνταγμα της Ελλάδος και η νομοθετική τους εξειδίκευση

Το ισχύον Σύνταγμα του 1975, όπως αναθεωρήθηκε το 1986, το 2001, το 2008 και το 2019, κατοχυρώνει στο άρθρο 21 (παρ. 1) το γενικό δικαίωμα πρόσβασης κάθε πολίτη σε ένα σύστημα ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος με στόχο τη διασφάλιση συνθηκών αξιοπρεπούς διαβίωσης. Επιπλέον, το άρθρο 23 του Συντάγματος εξειδικεύει συγκεκριμένες ομάδες του πληθυσμού που τελούν υπό την προστασία του κράτους και συγκεκριμένα: τις πολύτεκνες οικογένειες, τα παιδιά, τους νέους, τους ηλικιωμένους, τα άτομα με αναπηρία, τους άπορους, τους άστεγους, τους ανάπηρους πολέμου και ειρηνικής περιόδου, τα θύματα πολέμου, τις χήρες, τα ορφανά εκείνων που έπεσαν στον πόλεμο και τους πάσχοντες από ανίατη σωματική ή πνευματική νόσο.

Οι διατάξεις του Συντάγματος για τη διασφάλιση συνθηκών αξιοπρεπούς διαβίωσης, αλλά και το δικαίωμα σε ειδική κρατική φροντίδα συγκεκριμένων ομάδων του πληθυσμού εξειδικεύονται στο θεσμικό πλαίσιο από τον κοινό νομοθέτη. Έτσι, στο άρθρο 1 του Ν. 2646/1998⁵⁶ προβλέφθηκε ότι η κοινωνική φροντίδα αποτελεί κρατική ευθύνη και παρέχεται σε «κάθε άτομο που διαμένει νόμιμα στην Ελληνική Επικράτεια και βρίσκεται σε κατάσταση ανάγκης», σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και εξατομίκευσης, καθώς αφενός «παρέχεται μετά τη διαπίστωση του απειλούμενου άμεσου κινδύνου ή της υπάρχουσας ανάγκης και διαρκεί όσο διατηρούνται οι προϋποθέσεις χορήγησής της», αφετέρου «παρέχεται χωρίς διακρίσεις, ανάλογα με τις ιδιαίτερες προσωπικές, οικογενειακές, οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες των ατόμων». Σύμφωνα με το άρθρο 2 του ίδιου νόμου, η κοινωνική φροντίδα παρέχεται, ιδίως για την κάλυψη των αναγκών της οικογένειας, του παιδιού, των νέων, των ηλικιωμένων, των ατόμων με αναπηρία, καθώς και των ευπαθών πληθυσμιακών ομάδων και ομάδων που τελούν σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης, οι οποίες – στο άρθρο 18 – εξειδικεύονται στους τοιγγάνους, τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες, τους ανήλικους με παραβατική συμπεριφορά, τους ανήλικους με οικογενειακά προβλήματα και τα ορφανά.

Περαιτέρω, στην αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κοινωνική και αλληλεγγύη οικονομία και ανάπτυξη των φορέων της και άλλες διατάξεις» ως «ευάλωτες» και «ειδικές» ορίστηκαν οι ομάδες του πληθυσμού που χρήζουν αυξημένης πρόνοιας για την κοινωνική τους ένταξη. Στον αντίποδα, στο άρθρο 2 του Ν. 4430/2016 ως ευάλωτες χαρακτηρίζονται οι ομάδες του πληθυσμού «που η ένταξή τους στην κοινωνική και οικονομική ζωή εμποδίζεται από σωματικά και ψυχικά αίτια ή λόγω παραβατικής συμπεριφοράς» και ως ειδικές, «οι ομάδες εκείνες του πληθυσμού οι οποίες βρίσκονται σε μειονεκτική θέση ως προς την ομαλή ένταξή τους στην αγορά εργασίας, από οικονομικά, κοινωνικά και πολιτισμικά αίτια»⁵⁷. Στον ίδιο νόμο η «κοινωνική ένταξη» ορίζεται ως «η δημιουργία των προϋποθέσεων για την ισότιμη συμμετοχή στην κοινωνική και οικονομική ζωή ατόμων που ανήκουν στις ευάλωτες και τις ειδικές ομάδες».

56. Βλ. Ν. 2646/1998 (ΦΕΚ τ. Α' 236) «Ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας και άλλες διατάξεις».

57. Βλ. σχετικά παρ. 8, άρθρο 2 «Ορισμοί» του Ν. 4430/2016 (ΦΕΚ τ. Α' 205), «Κοινωνική και Αλληλεγγύη Οικονομία και ανάπτυξη των φορέων της».

Σύμφωνα με τα ανωτέρω, η κοινωνική ένταξη προσεγγίζεται ατομοκεντρικά και επικεντρώνεται σε ανθρώπους που διαβιούν στο περιθώριο του κοινωνικού και οικονομικού ιστού, εξαιτίας της συμπεριφοράς τους ή των ιδιαίτερων βιολογικών, ψυχικών και κοινωνικών τους χαρακτηριστικών. Επιπλέον, η έννοια της κοινωνικής ένταξης συνδέεται περισσότερο με διαδικασίες που συμβάλλουν στη δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών – ώστε οι ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού να αισθάνονται πολύτιμες και σημαντικές – και συνεπώς υπερβαίνει τις αντιλήψεις που τη συσχετίζουν με την άμβλυνση των ανισοτήτων, οι οποίες είναι αποτέλεσμα της ανεπάρκειας εισοδηματικών ή υλικών αγαθών. Η κοινωνική ένταξη, ως διαδικασία, αποσκοπεί στη βελτίωση των συνθηκών συμμετοχής των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού στην κοινωνία, συνδέεται με ρυθμίσεις νομοθετικού περιεχομένου και εξειδικεύεται στο πεδίο της οργάνωσης και άσκησης των κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως η απασχόληση, η στέγαση, η υγειονομική περίθαλψη, η εκπαίδευση, κ.λπ..

Με βάση τις ανωτέρω σκέψεις, μπορεί να διατυπωθούν διάφορα συμπεράσματα. Κατ'αρχάς, η νομική προσέγγιση της κοινωνικής ένταξης εξασφαλίζει την ισότιμη συμμετοχή των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού στα ακόλουθα πεδία: στο κοινωνικό πεδίο, όπως για παράδειγμα στην εκπαίδευση και την ιατρική περίθαλψη, το οικονομικό πεδίο, όπως για παράδειγμα στην εργασία και στην κατανάλωση, το νομικό/πολιτικό πεδίο, όπως για παράδειγμα στη δικαιοσύνη και τους μηχανισμούς λήψης αποφάσεων, και το πολιτιστικό πεδίο, όπως για παράδειγμα στα πολιτιστικά δρώμενα και εκδηλώσεις ανεξαρτήτως θρησκείας, γλώσσας, εθνικότητας, γενετήσιου προσανατολισμού, κ.λπ..

Δεύτερον, οι ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού, στην πλειονότητά τους, είναι απομακρυσμένες/αποξενωμένες από την αγορά εργασίας, τους δημοκρατικούς θεσμούς, τις κοινωνικές υπηρεσίες και τις παροχές – σε χρήμα και σε είδος – του κράτους πρόνοιας. Τρίτον, τα κριτήρια για τον χαρακτηρισμό των ομάδων του πληθυσμού ως ευάλωτων είναι τόσο αντικειμενικά, όσο και υποκειμενικά. Έτσι, σύμφωνα με τα αντικειμενικά κριτήρια, στις ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού εντάσσονται οι άνθρωποι που είναι αποκλεισμένοι από την αγορά εργασίας (οικονομική ζωή), όπως για παράδειγμα νέοι άνεργοι, μακροχρόνια άνεργοι, κ.λπ.. Ενώ σύμφωνα με τα υποκειμενικά κριτήρια, στις ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού εντάσσονται οι άνθρωποι που, παρά το γεγονός ότι διαθέτουν οικονομικούς πόρους, εντούτοις αδυνατούν να συμμετάσχουν στον κοινωνικό ιστό (κοινωνική ζωή), όπως για παράδειγμα οι μονογονεϊκές οικογένειες.

Η υιοθέτηση και συνθετική εφαρμογή των ανωτέρω κριτηρίων στον Ν. 4430/2016 οδήγησε στην ανάδειξη συγκεκριμένων ομάδων του πληθυσμού ως «ευάλωτων» και ως «ειδικών». Ειδικότερα, στις ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού εντάσσονται: «[...] α) τα άτομα με αναπηρία οποιασδήποτε μορφής (σωματική, ψυχική, νοητική, αισθητηριακή)⁵⁸, β) τα άτομα με προβλήματα εξάρτησης από ουσίες ή τα απεξαρτημένα άτομα, και γ) οι ανήλικοι με παραβατική συμπεριφορά, οι φυλακισμένοι/ες και αποφυλακισμένοι/ες». Επιπλέον, στις «ειδικές» ομάδες του πληθυσμού εντάσσονται «α)

58. Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 60, του Ν. 4488 (ΦΕΚ τ. Α' 137) «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις Δημοσίου και λοιπές ασφαλιστικές διατάξεις, ενίσχυση της προστασίας των εργαζομένων, δικαιώματα ατόμων με αναπηρίες και άλλες διατάξεις», «ως «Άτομα με Αναπηρίες (ΑμεΑ)» νοούνται τα άτομα με μακροχρόνιες σωματικές, ψυχικές, διανοητικές ή αισθητηριακές δυσχέρειες, οι οποίες σε αλληλεπίδραση με διάφορα εμπόδια, ιδίως θεσμικά, περιβαλλοντικά ή εμπόδια κοινωνικής συμπεριφοράς, δύναται να παρεμποδίσουν την πλήρη και αποτελεσματική συμμετοχή των ατόμων αυτών στην κοινωνία σε ίση βάση με τους άλλους». Επίσης, βλ. Δημήτρης Απίστουλας (επιμ.), *Νομοθεσία για τα άτομα με αναπηρίες*, Τόμος Α', Προνοιακή Νομοθεσία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα. Αθήνα - Κομοτηνή 2006.

τα θύματα ενδοοικογενειακής βίας, β) τα θύματα παράνομης διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων, γ) οι άστεγοι⁵⁹, δ) τα άτομα που διαβιούν σε συνθήκες φτώχειας⁶⁰, ε) οι οικονομικοί μετανάστες, στ) οι πρόσφυγες και οι αιτούντες άσυλο, για όσο εκκρεμεί η εξέταση του αιτήματος χορήγησης ασύλου, ζ) οι αρχηγοί μονογονεϊκών οικογενειών, η) τα άτομα με πολιτισμικές ιδιαιτερότητες, και θ) οι μακροχρόνια άνεργοι έως είκοσι πέντε ετών και άνω των πενήντα ετών».

Στο πλαίσιο του Ν. 4686/2020, αναφορικά με τη βελτίωση της μεταναστευτικής νομοθεσίας, «[...] ως ευάλωτες ομάδες νοούνται [...]: οι ανήλικοι ασυνόδευτοι ή μη, άμεσοι συγγενείς θανόντων σε ναυάγια (γονείς, αδέρφια, τέκνα και σύζυγοι), τα άτομα με αναπηρία, οι ηλικιωμένοι, οι εγκυμονούσες, οι μονογονεϊκές οικογένειες με ανήλικα παιδιά, τα θύματα εμπορίας ανθρώπων, τα άτομα με σοβαρές ασθένειες, τα άτομα με νοσηκή και ψυχική αναπηρία και τα άτομα που έχουν υποστεί βασανιστήρια, βιασμό ή άλλες σοβαρές μορφές ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας, όπως τα θύματα ακρωτηριασμού γεννητικών οργάνων». Η εξειδίκευση των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού – σύμφωνα με τον Ν. 4686/2020 – υιοθετεί υποκειμενικές αντιλήψεις, καθώς εξυπηρετεί την τομεακή μεταναστευτική πολιτική, με αποτέλεσμα να μην ευθυγραμμίζεται με τα κριτήρια που υιοθετήθηκαν στους Ν. 2646/1998 και 4430/2016, οι οποίοι εξυπηρετούσαν διαφορετικές τομεακές πολιτικές· σύμφωνα με τα οποία συγκεκριμένες ομάδες του πληθυσμού χαρακτηρίστηκαν ως «ευάλωτες».

Από τη διερεύνηση του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου αναδεικνύεται και κάτι ακόμα. Πιο συγκεκριμένα, η αδυναμία εφαρμογής κοινά αποδεκτών κριτηρίων για την εξειδίκευση των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού οδηγεί στην απουσία ενός γενικά αποδεκτού ορισμού για τις ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού, με αποτέλεσμα να διαφοροποιούνται ανάλογα με την τομεακή δημόσια πολιτική που εξυπηρετούν ή με την επιχειρησιακή στόχευση των νομοθετημάτων. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα του Ν. 4368/2016⁶¹, στο άρθρο 4 του οποίου προβλέφθηκε η δημιουργία των Κέντρων Κοινότητας.

Τα Κέντρα Κοινότητας αποτελούν προγράμματα «τύπου» ΕΣΠΑ⁶², καθώς η λειτουργία τους χρηματοδοτείται από τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα της πέμπτης προγραμματικής περιόδου και στοχεύουν στην «εφαρμογή (των) πολιτικών κοινωνικής προστασίας και στην ανάπτυξη ενός τοπικού σημείου αναφοράς για την υποδοχή, εξυπηρέτηση και διασύνδεση των πολιτών με όλα τα Κοινωνικά Προγράμματα και Υπηρεσίες Κοινωνικής Αλληλεγγύης», που δραστηριοποιούνται στον χώρο ευθύνης τους. Τα Κέντρα Κοινότητας, στο πεδίο της προώθησης

59. Η οριοθέτηση του άστεγου και η αναγνώρισή του ως ευπαθή κοινωνική ομάδα πραγματοποιήθηκε με το άρθρο 29 του Ν. 4052/2012 (ΦΕΚ τ. Α' 41), «Νόμος αρμοδιότητας Υπουργείων Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης για εφαρμογή του νόμου «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας» και άλλες διατάξεις».

60. Ως κίνδυνος φτώχειας, μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις, ορίζεται το ποσοστό των ατόμων που ζουν σε νοικοκυριά, των οποίων το συνολικό ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα είναι χαμηλότερο του 60% του εθνικού διάμεσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος. Βλ. σχετικά Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών: Έτος 2019, Ελληνική Στατιστική Αρχή, 19 Ιουνίου 2020.

61. Βλ. σχετικά Ν. 4386/2016 (ΦΕΚ τ. Α' 21), Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις.

62. Βλ. σχετικά Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης, Υπουργείο Ανάπτυξης & Ανταγωνιστικότητας, Αθήνα, Μάιος 2014.

των πολιτικών κοινωνικής ένταξης και κοινωνικής συνοχής, παρέχουν υπηρεσίες συμβουλευτικής υποστήριξης και ψυχοκοινωνικής στήριξης σε άτομα με αναπηρίες, σε παιδιά με μαθησιακές δυσκολίες, σε Ρομά, σε μετανάστες, σε άστεγους και σε κακοποιημένες γυναίκες. Επιπλέον, «ωφελούμενοι από τη δράση των Κέντρων Κοινότητας είναι [...] κατά προτεραιότητα οι ωφελούμενοι του Προγράμματος «Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα», καθώς και άτομα και οικογένειες, που διαβιούν σε συνθήκες φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, παιδιά, που βιώνουν καταστάσεις αποκλεισμού, μετανάστες, άτομα με αναπηρία, Ρομά και γενικότερα ευπαθείς ομάδες πληθυσμού, όπως περιγράφονται στο «Εθνικό Στρατηγικό πλαίσιο για την Κοινωνική Ένταξη».

5.2 Η επιχειρησιακή εξειδίκευση των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού

Στο πεδίο της εθνικών προτεραιοτήτων για την προώθηση των πολιτικών κοινωνικής ένταξης και κοινωνικής συνοχής της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου προβλέπονται μέτρα στήριξης συγκεκριμένων ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού. Ειδικότερα, στο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο για την Κοινωνική Ένταξη (ΕΣΚΕ), που εφαρμόζεται από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, οι «επωφελούμενοι της Στοχευμένης Στρατηγικής αντιστοιχούν σε άτομα και οικογένειες που απειλούνται ή έχουν εγκλωβισθεί σε συνθήκες φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού». Σύμφωνα με την ΕΣΚΕ, οι πολιτικές κοινωνικής ένταξης οφείλουν να στοχεύουν σε πρόσωπα που διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας, σε παιδιά ηλικίας 0-17 ετών που βιώνουν καταστάσεις κοινωνικού αποκλεισμού και σε πρόσωπα με αυξημένους κινδύνους φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού⁶³.

Από την ανάγνωση των ανωτέρω κριτηρίων προκύπτει η αναστόχευση του εθνικού συστήματος κοινωνικής πρόνοιας προς ομάδες του πληθυσμού η ευαλωτότητα των οποίων εξαρτάται από τις συνθήκες διαβίωσής τους. Υπ' αυτή την έννοια, οι ομάδες του πληθυσμού υψηλής προτεραιότητας εξειδικεύονται με το κριτήριο της ακραίας φτώχειας, το οποίο εισήχθη στο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο με τον Ν. 4093/2012⁶⁴. Ειδικότερα, ως ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού χαρακτηρίζονται οι ομάδες του πληθυσμού το ατομικό εισόδημα των οποίων κυμαίνεται κάτω από ένα εγγυημένο – πλην όμως απροσδιόριστο – όριο συντήρησης και εξειδικεύονται ως ακολούθως: μοναχικά ενήλικα άτομα, μακροχρόνια άνεργοι, οικογένειες μη οικονομικά ενεργού πληθυσμού (μέλη που δεν εργάζονται ούτε αναζητούν εργασία), ηλικιωμένοι άνω των 65 ετών που δεν λαμβάνουν συντάξεις ή προνοιακά επιδόματα, παιδιά ηλικίας 0-17 ετών σε καταστάσεις αποκλεισμού και πρόσωπα με αυξημένους κινδύνους φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού.

Επιπλέον, η ΕΣΚΕ αναγνωρίζει ως ευάλωτες τις ομάδες του πληθυσμού που «αντιμετωπίζουν αυξημένους κινδύνους φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού εξαιτίας των ακόλουθων σωρευτικών ή διαζευκτικών παραγόντων: μακροχρόνια ανεργία, αναπηρία ή άσχημη κατάσταση υγείας, εξάρτηση από τρίτα πρόσωπα για την άσκηση καθημερινών λειτουργιών, εξάρτηση από ψυχοτρόπες ουσίες, διαβίωση σε περιοχές με πολλαπλά μειονεκτήματα (υποβαθμισμένες αστικές περιο-

63. Βλ. Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο για την Κοινωνική Ένταξη, Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, Αθήνα, Δεκέμβριος 2014, σ.σ. 32 επ.

64. Βλ. Σχετικά Υπο-παράγραφο ΙΑ.3. Πιλοτικό Πρόγραμμα Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος, του Νόμου 4093/2012 (ΦΕΚ τ.Α' 222), «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016.

χές στο πλαίσιο των οποίων συσσωρεύονται και αλληλοτροφοδοτούνται παράγοντες κοινωνικού αποκλεισμού/ορεινές και απομακρυσμένες περιοχές), διαβίωση σε δομές κλειστής φροντίδας, ακατάλληλες συνθήκες στέγασης/έλλειψη στέγης, χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης και αναλαβητικότητα, υπερχρέωση (αδυναμία των οφειλετών να εξυπηρετήσουν τις απαιτήσεις καταναλωτικών και στεγαστικών δανείων, που οδηγεί σε καταστάσεις σοβαρής οικονομικής επισφάλειας), διακρίσεις λόγω της ιδιότητας μέλους ομάδων με θρησκευτικές/πολιτιστικές ιδιαιτερότητες και διακρίσεις λόγω της ιδιότητας αιτούντος άσυλο, αναγνωρισμένου πολιτικού πρόσφυγα ή οικονομικού μετανάστη.

Συμπερασματικά, η ΕΣΚΕ επαναπροσδιορίζει την έννοια της ευάλωτικότητας, καθώς τη διευρύνει με την εφαρμογή νέων κριτηρίων που συνδέονται με την έκθεση των ανθρώπων σε βιολογικούς, κοινωνικούς, ψυχολογικούς, οικονομικούς και θεσμικούς κινδύνους, καθώς και σε χωρικές ανισότητες⁶⁵. Επιπλέον, εντάσσει στις ευάλωτες ομάδες μια γενική κατηγορία του πληθυσμού «που αντιμετωπίζει συνθήκες ακραίας φτώχειας εξαιτίας της έλλειψης πόρων που θα εξασφάλιζαν την κάλυψη κύριων αναγκών (διατροφή, στέγαση, υγιεινή, θέρμανση, κ.λπ.)».

Στο ίδιο μήκος κύματος, το - ΕΣΠΑ 2014-2020 προτείνει νέα μέτρα για την κάλυψη των κοινωνικών αναγκών που αντιμετωπίζουν ομάδες του πληθυσμού, οι οποίες πλήττονται ή απειλούνται με φτώχεια και κοινωνικό αποκλεισμό. Ειδικότερα, προβλέπει τη διεύρυνση της νομοθετικής εξειδίκευσης των «ευάλωτων» και «ειδικών» ομάδων του πληθυσμού, που το 2014 εξειδικεύονταν σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 4019/2011, ο οποίος το 2016 – στο πεδίο αναφοράς της κοινωνικής οικονομίας – καταργήθηκε με τον Ν. 4430/2016, μέσω της χρηματοδότησης ειδικών θετικών μέτρων για νοικοκυριά χωρίς κανένα εργαζόμενο, για τους ωφελούμενους της πιλοτικής εφαρμογής του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος και για ανασφάλιστους με χαμηλό εισόδημα.

Επιπλέον, το ΕΣΠΑ 2014-2020 προέβλεψε μέτρα για την ενσωμάτωση των περιθωριοποιημένων κοινοτήτων, όπως για παράδειγμα των Ρομά, των αστέγων, των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, καθώς και την ενίσχυση της συμμετοχής και της ισότιμης πρόσβασης στην εκπαίδευση των παιδιών με αναπηρία και των παιδιών από ομάδες χαμηλού εισοδήματος και ευάλωτες κοινωνικά ομάδες⁶⁶. Επιπροσθέτως, με κατευθυντήρια υπόδειξη την προώθηση παρεμβάσεων για μια «ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη» αναγνωρίστηκαν ως κοινωνικά ευάλωτοι, με κριτήριο την «υψηλή επικινδυνότητα διακρίσεων ή κοινωνικού αποκλεισμού», οι άνεργοι, οι μακροχρόνια άνεργοι, οι φτωχοί εργαζόμενοι, οι ανασφάλιστοι, τα άτομα με πολιτισμικές ιδιαιτερότητες, όπως για παράδειγμα οι Πομάκοι και οι θρησκευτικές μειονότητες, οι φυλακισμένοι/αποφυλακισμένοι, οι φορείς νοσημάτων, τα μονογονεϊκά νοικοκυριά και τα άτομα με χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης⁶⁷.

Η εξειδίκευση των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού στο ΕΣΠΑ 2014-2020 καταδεικνύει

65. Σύμφωνα με το ΕΣΠΑ 2014-2020 «ιδιαίτερη προσοχή αποδίδεται στις περιοχές που πλήττονται από τη φτώχεια – και που απαντώνται κυρίως στα μεγάλα αστικά κέντρα –, όπου η πρόσφατη οικονομική κρίση επιδείνωσε την συνολική οικονομική και κοινωνική τους ταυτότητα. Οι ειδικές αναπτυξιακές ανάγκες τους σκιαγραφούνται συνοπτικά, ως εξής: α) η πρόσβαση στην απασχόληση και σε βασικά αγαθά ή υπηρεσίες, β) η κοινωνική ένταξη (στέγαση, εκπαίδευση, απασχόληση, κ.λπ.), γ) η άρση της απομόνωσης σε όλες τις παραμέτρους (βελτίωση της προσβασιμότητας, πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας, σε πολιτισμικά αγαθά κ.λπ.), και δ) η αντιμετώπιση φαινομένων που δυσχεραίνουν ή αναπαράγουν τα φαινόμενα φτώχειας (όπως η έλλειψη αναπτυξιακών ευκαιριών), ή παραμονής στην κατηγορία των Ευπαθών Ομάδων», Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (2014-2020), ό.π., σ. 39.

66. Βλ. ΕΣΠΑ (2014-2020), ό.π., σ.σ. 102 επ.

67. Βλ. ΕΣΠΑ (2014-2020), ό.π., σ. 176.

καθαρά ότι αξιοποιήθηκαν διαφορετικοί δείκτες και κριτήρια, εν συγκρίσει με τα κριτήρια που υιοθετούνται στο κανονιστικό πλαίσιο, τόσο για τον εντοπισμό τους, όσο και για την κάλυψη των κοινωνικών και οικονομικών τους αναγκών. Από πλευράς περιεχομένου οι δείκτες και τα κριτήρια του ΕΣΠΑ 2014-2020 μπορούν να ταξινομηθούν σύμφωνα με το νομικό όριο της ακραίας φτώχειας, το εισόδημα, την ένταξη στο Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα, το καθεστώς απασχόλησης, το πολιτιστικό/θρησκευτικό υπόβαθρο, τη σύνθεση της οικογένειας, την ηλικία και τις συνθήκες στέγασης.

Η οριζόντια εφαρμογή των ανωτέρω δεικτών και κριτηρίων αποσκοπεί τόσο στον εντοπισμό των πλέον ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού, οι οποίες υφίστανται σωρευτικά τις επιπτώσεις των φαινομένων της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, όσο και στην ενεργοποίηση κατάλληλων μέτρων κοινωνικής προστασίας για την κάλυψη των αναγκών τους. Υπ' αυτή την έννοια, στο ΕΣΠΑ 2014-2020 η εξειδίκευση των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού δεν συνιστά αποτέλεσμα της τυπικής εφαρμογής βιολογικών ή κοινωνικών χαρακτηριστικών⁶⁸, αλλά της εφαρμογής σύνθετων δεικτών φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού σε συγκεκριμένη χρονική περίοδο αναφοράς.

Πέρα από τα όσα σημειώθηκαν ανωτέρω, στο πλαίσιο της Εθνικής Στρατηγικής για την Κοινωνική Ένταξη των Ρομά⁶⁹, με δεδομένη την εξειδίκευση σε μια συγκεκριμένη ομάδα του πληθυσμού, η προσέγγιση της ομάδας στόχου επιτυγχάνεται σύμφωνα με τέσσερα κριτήρια που λειτουργούν ως τροχοπέδη στη δημιουργία προϋποθέσεων για την κοινωνική ένταξη των Ρομά. Έτσι, η ενεργοποίηση της κοινωνικής διοίκησης για την παροχή εξατομικευμένων κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών για τους Ρομά εξαρτάται από δείκτες, οι οποίοι συνδέονται με τις γενεσιουργές αιτίες του πολυσύνθετου φαινομένου του κοινωνικού αποκλεισμού και ειδικότερα των συνθηκών στέγασης, του καθεστώτος απασχόλησης, της πρόσβασής τους στο εκπαιδευτικό σύστημα και της κατάστασης υγείας τους⁷⁰. Συνεπώς, η Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη των Ρομά συνδέει την ιδιότητα της ευαλωτότητας με τη θεμελίωση δικαιωμάτων για την άρση των όρων του κοινωνικού αποκλεισμού και την ανάπτυξη ενός υποστηρικτικού πλέγματος κοινωνικής παρέμβασης, που στοχεύει στην κοινωνική ένταξη.

Στον αντίποδα, η Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη των Προσφύγων/ Μεταναστών υιοθετεί το νομικό κριτήριο για την οριοθέτηση των ομάδων στόχου, συνδέοντας την εκτίμηση της ευαλωτότητας, με τη θεμελίωση δικαιωμάτων και την κατά προτεραιότητα παροχή κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών και υπηρεσιών κοινωνικής ένταξης⁷¹. Ως αποτέλεσμα, μεταξύ των πλέον ευάλωτων ομάδων προσφύγων/μεταναστών αναγνωρίζονται οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, τα ασυνόδευτα, οι γυναίκες, οι έγκυοι, οι λεχωίδες, τα θύματα βασανιστηρίων/κακομεταχείρισης, τα άτομα με αναπηρία, οι υπερήλικες, τα θύματα εμπορίας ανθρώπων, οι επιζήσαντες/επιζήσασες σεξουαλικής και έμφυλης βίας. Στο πλαίσιο αυτό, η εφαρμογή του νομικού κριτηρίου εξασφαλίζει, για τις ανωτέρω ευάλωτες ομάδες, την άμεση ενεργοποίηση της κοινωνικής διοίκησης, μέσω

68. Βλ. ανωτέρω, Ενότητα 5.1 *Οι ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού στο Σύνταγμα της Ελλάδος και η νομοθετική τους εξειδίκευση*.

69. Βλ. Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη των Ρομά, Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

70. Βλ. Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη των Ρομά, ό.π., σ.σ. 4 επ.

71. Βλ. Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη των Προσφύγων/ Μεταναστών, ό.π.

εξειδικευμένων πολιτικών κοινωνικής ένταξης, δηλαδή υπηρεσιών που απευθύνονται σε ομάδες με αυτοτελή κοινωνικά χαρακτηριστικά.

Η εξειδίκευση των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού στις Έρευνες Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής πραγματοποιείται πολυπαραγοντικά, δηλαδή με την αξιοποίηση τόσο οικονομικών κριτηρίων, όπως για παράδειγμα τον κίνδυνο της σχετικής φτώχειας, όσο και κοινωνικών κριτηρίων, όπως για παράδειγμα τη σύνθεση του νοικοκυριού και την ηλικία των μελών του. Από πλευράς περιεχομένου οι διαφορετικοί δείκτες που αξιοποιούνται από την Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ) μπορούν να ταξινομηθούν σύμφωνα με το όριο της σχετικής φτώχειας, τη σύνθεση του νοικοκυριού, το φύλο, την ηλικία και την ένταση εργασίας. Έτσι, οι ομάδες του πληθυσμού που απειλούνται με φτώχεια είναι τα μονογονεϊκά νοικοκυριά με τουλάχιστον ένα εξαρτώμενο παιδί⁷², λοιποί μη οικονομικά ενεργοί (εκτός συνταξιούχων), παιδιά ηλικίας 0-17 ετών, νέοι και νέες ηλικίας 16 έως 24 ετών, νοικοκυριά με έναν ενήλικα ηλικίας κάτω των 65 ετών, νοικοκυριά με τρεις ή περισσότερους ενήλικες με εξαρτώμενα παιδιά, νοικοκυριά με δύο ενήλικες με τρία ή περισσότερα εξαρτώμενα παιδιά, νοικοκυριά με εξαρτώμενα παιδιά και χωρίς εργαζόμενα μέλη, νοικοκυριά χωρίς εξαρτώμενα παιδιά και χωρίς εργαζόμενα μέλη, νοικοκυριά με έναν ενήλικα ηλικίας 65 ετών και άνω, μονοπρόσωπα νοικοκυριά με μέλος θήλυ και άνθρωποι που διαβιούν σε νοικοκυριά με χαμηλή ένταση εργασίας⁷³.

Συμπερασματικά, οι διαδικασίες εξειδίκευσης των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού διαφοροποιούνται ανάλογα τόσο με τις εθνικές προτεραιότητες για την προώθηση πολιτικών κοινωνικής ένταξης και κοινωνικής συνοχής, όσο και με τη στόχευση των τομεακών δημόσιων πολιτικών. Το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, για παράδειγμα, που έχει την αρμοδιότητα υλοποίησης της ΕΣΚΕ επικεντρώνεται σε πρόσωπα με αυξημένους κινδύνους φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Από την άλλη πλευρά, οι φορείς και οι υπηρεσίες που εφαρμόζουν προγράμματα τα οποία χρηματοδοτούνται από τα Τομεακά και Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ 2014-2020 επικεντρώνονται στην εξέταση μεταβαλλόμενων κριτηρίων που συνδέονται με τις συνθήκες διαβίωσης των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού, υπό το πρίσμα οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών κριτηρίων. Τέλος, η προσέγγιση της ομάδας στόχου στο πλαίσιο της Εθνικής Στρατηγικής για την Κοινωνική Ένταξη των Ρομά αξιοποιεί κριτήρια που συνθέτουν τις προϋποθέσεις ένταξης των Ρομά, ενώ τα κριτήρια που υιοθετούνται στην Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη των Προσφύγων/Μεταναστών συνδέονται με τη χρήση στατικών «καταλόγων» εξειδίκευσης των πλέον ευάλωτων μεταξύ των ευάλωτων.

72. Εξαρτώμενα παιδιά θεωρούνται τα παιδιά ηλικίας έως 16 ετών, καθώς και τα παιδιά ηλικίας έως 24 ετών που είναι οικονομικά μη ενεργά (μαθητές, σπουδαστές, στρατιώτες, νοικοκυρές κ.λπ.). Βλ. Έρευνες Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών της ΕΛΣΤΑΤ.

73. Ο εν λόγω δείκτης αναφέρεται στο ποσοστό πληθυσμού ηλικίας 0-59 που διαβιούν σε νοικοκυριά που τα μέλη τους εργάστηκαν λιγότερο από 20% της συνήθους απασχόλησης κατά τη διάρκεια του προηγούμενου έτους. Η ένταση εργασίας του νοικοκυριού ορίζεται ως ο λόγος μεταξύ του αριθμού των μηνών που τα όλα τα μέλη εργάζονται κατά το προηγούμενο έτος και του συνολικού αριθμού των μηνών που θα μπορούσαν θεωρητικά να έχουν εργαστεί κατά την ίδια περίοδο. Βλ. Έρευνες Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών της ΕΛΣΤΑΤ.

6. Συμπέρασμα

Από τη συνθετική αποτύπωση των βασικών ευρημάτων του άρθρου προκύπτει ότι ως κοινωνική ευαλωτότητα ορίζεται η πιθανότητα που έχει κάποιος/-α να εκτεθεί σε συγκεκριμένους κοινωνικούς κινδύνους. Υπ' αυτή την έννοια, καθένας/-μία μπορεί να περιέλθει σε κατάσταση ευαλωτότητας. Επιπλέον, όπως αναδείχτηκε στην δεύτερη ενότητα ο όρος «ευαλωτότητα» χρησιμοποιείται, για να περιγράψει την κατάσταση ενός ανθρώπου ή μιας ομάδας του πληθυσμού που χρήζει επιπλέον φροντίδας και προσοχής. Έτσι, η έννοια της ευαλωτότητας μπορεί να λειτουργήσει ως εργαλείο διερεύνησης του βαθμού στον οποίο οι κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες τη δημιουργούν, τη διατηρούν και την ενισχύουν.

Από την άλλη πλευρά, η έννοια της «ευαλωτότητας» στην Ελλάδα αξιοποιείται μονοδιάστατα, καθώς αξιοποιείται από την κοινωνική διοίκηση, προκειμένου να εκτιμηθούν ποσοτικά προβλήματα υγείας και ψυχικής υγείας που αντιμετωπίζουν συγκεκριμένες ομάδες του πληθυσμού. Ουσιαστικά προσεγγίζεται ως ένα σύνολο σωματικών και ψυχικών παραγόντων που αυξάνουν την ευαλωτότητα των ανθρώπων που τα βιώνουν, έναντι όσων δεν τα βιώνουν.

Επιπλέον, εντός του ελληνικού συστήματος κοινωνικής πρόνοιας εντοπίζεται η αδυναμία εφαρμογής κοινά αποδεκτών κριτηρίων για την εξειδίκευση των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού. Η συγκεκριμένη αδυναμία οδηγεί στην απουσία ενός γενικά αποδεκτού ορισμού για τις ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού, με συνέπεια να διαφοροποιούνται ανάλογα με την τομεακή δημόσια πολιτική που εξυπηρετούν ή με την επιχειρησιακή στόχευση των νομοθετημάτων. Στον αντίποδα, το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο για την Κοινωνική Ένταξη επαναπροσδιορίζει την έννοια της ευαλωτότητας, καθώς τη διευρύνει με την εφαρμογή νέων κριτηρίων που συνδέονται με την έκθεση των ανθρώπων σε βιολογικούς, κοινωνικούς, ψυχολογικούς, οικονομικούς και θεσμικούς κινδύνους, καθώς και σε χωρικές ανισότητες.

Συμπερασματικά, οι διαδικασίες εξειδίκευσης των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού στην Ελλάδα διαφοροποιούνται ανάλογα τόσο με τις εθνικές προτεραιότητες για την προώθηση πολιτικών κοινωνικής ένταξης και κοινωνικής συνοχής, όσο και με τη στόχευση των τομεακών δημόσιων πολιτικών.

Ξενόγλωσση

- Besamusca, J. & Steinmetz, S. (2019). *'Vulnerable groups in European data sets: An inventory of the measurement of vulnerable groups in 27 data sets covering the European area'*,. Deliverable 11.3, Leuven, InGRID-2 project 730998 – H2020
- Fineman, Martha Albertson, *'Vulnerability and social justice'* (2019). In 53 Valparaiso University Law Review, 2019, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3352825> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3352825>
- Mayrhuber, Ch. (2018), *'How the EU is failing to improve the social situation of its population, despite its announcements'*, in Attac Austria «The European Illusion», Austria, Vienna.
- Morawa, A.H.E. (2003), *'Vulnerability as a concept of International Human Rights Law'*, Journal of International Relations and Development, Faculty of Social Sciences, Centre of international Relations.
- Peroni, L., and Timmer, A. (2013). *'Vulnerable groups: The promise of an emerged concept in European Human Rights Convention'*, International Journal of Constitutional Law, Oxford University press,
- Zimmermann, A. (2017). *'Social Vulnerability as an Analytical Perspective'*, Population Europe, Discussion Paper No4, February 2017.

Ελληνόγλωσση

- Αμίτσης, Γ. Βουλγαράκη, Α., Μαρίνη, Φ., (2005). *Εγχειρίδιο ορισμού και πιστοποίησης των ομάδων στόχου του κοινωνικού αποκλεισμού*, ΕΥΣΕΚΤ.
- Βουλή των Ελλήνων (2016), *Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κοινωνική και αλληλέγγυα οικονομία και ανάπτυξη των φορέων της και άλλες διατάξεις»*.
- ΕΣΠΑ 2014-2020, στον ιστότοπο: <https://www.espa.gr/el/Pages/Default.aspx>
- Σακελλαρόπουλος Θ., Αγγελάκη, Μ. (2016), *Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική: Από την άτολμη ανάπτυξη στο αβέβαιο μέλλον*, στο: Μαραβέγιας Ν. (επιμ.), *Ευρωπαϊκή Ένωση. Δημιουργία, Εξέλιξη, Προοπτικές*, Κριτική, σ.σ. 421-436.
- Υπουργείο Εργασίας & Κοινωνικής Ασφάλισης, (2011), *Πλαίσιο Εθνικής Στρατηγικής για τους Ρομά*.
- Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας (2014), *Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο για την Κοινωνική Ένταξη*.
- Υπουργείο Εργασίας & Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (2017), *Εθνικό Επιχειρησιακό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη των Ρομά*.
- Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής (2018), *Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη*.

- Εγκύκλιος υπ' αριθμ. 3599/2020 (ΥΠΕΚΥΠΙ 19/03/20), «Ενημέρωση Κοινωνικών Συμπράξεων για ομαλή και ασφαλή διανομή τροφίμων και υποστήριξη ωφελούμενων ΤΕΒΑ».
- Νόμος 2646/1998 (ΦΕΚ τ. Α' 236), «Ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας και άλλες διατάξεις».
- Νόμος 4052/2012 (ΦΕΚ τ. Α' 41), «Νόμος αρμοδιότητας Υπουργείων Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης για εφαρμογή του νόμου «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας» και άλλες διατάξεις».
- Νόμος 4368/2016 (ΦΕΚ τ. Α' 21), «Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις».
- Νόμος 4375/2016 (ΦΕΚ τ. Α' 51) «Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής, προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση)» (L 180/29.6.2013), διατάξεις για την εργασία δικαιούχων διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις».
- Νόμος 4554/2018 (ΦΕΚ τ. Α' 130) «Ασφαλιστικές και συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις - Αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας - Ενίσχυση της προστασίας των εργαζομένων - Επιτροπεία ασυνόδευτων ανηλίκων και άλλες διατάξεις».
- Νόμος 4636/2019 (ΦΕΚ τ. Α' 169), «Περί Διεθνούς Προστασίας και άλλες διατάξεις».
- Νόμος 4686/2020 (ΦΕΚ τ. Α' 51) «Βελτίωση της μεταναστευτικής νομοθεσίας, τροποποίηση διατάξεων των νόμων 4636/2019 (Α' 169), 4375/2016 (Α' 51), 4251/2014 (Α' 80) και άλλες διατάξεις».
- Υ.Α. Π28/Γ.Π.93510 (ΦΕΚ τ. Β', 2011), «Ανάθεση του Συστήματος Διαχείρισης Αιτημάτων Στέγασης των αλλοδαπών στο Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης».
- Υ.Α. 30840 (ΦΕΚ τ. Β', 2016), «Σύσταση και λειτουργία του Εθνικού Συστήματος Αναγνώρισης και Παραπομπής Θυμάτων Εμπορίας Ανθρώπων».
- Υ.Α. υπ' αριθμ. 270 (ΦΕΚ τ. Β' 451/5.2.2021), «Δράση «ESTIA 2021: Στεγαστικό πρόγραμμα για αιτούντες διεθνή προστασία».

