

# Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Αρ. 47 (2022)

Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης



## Μετανάστευση και στρατηγικές για την ένταξη στην Ελλάδα. Η εμπειρία των ετών 2015-2022

*Ανδρέας Μπουρούτης, Δρ. Πολιτικών Επιστημών,  
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης*

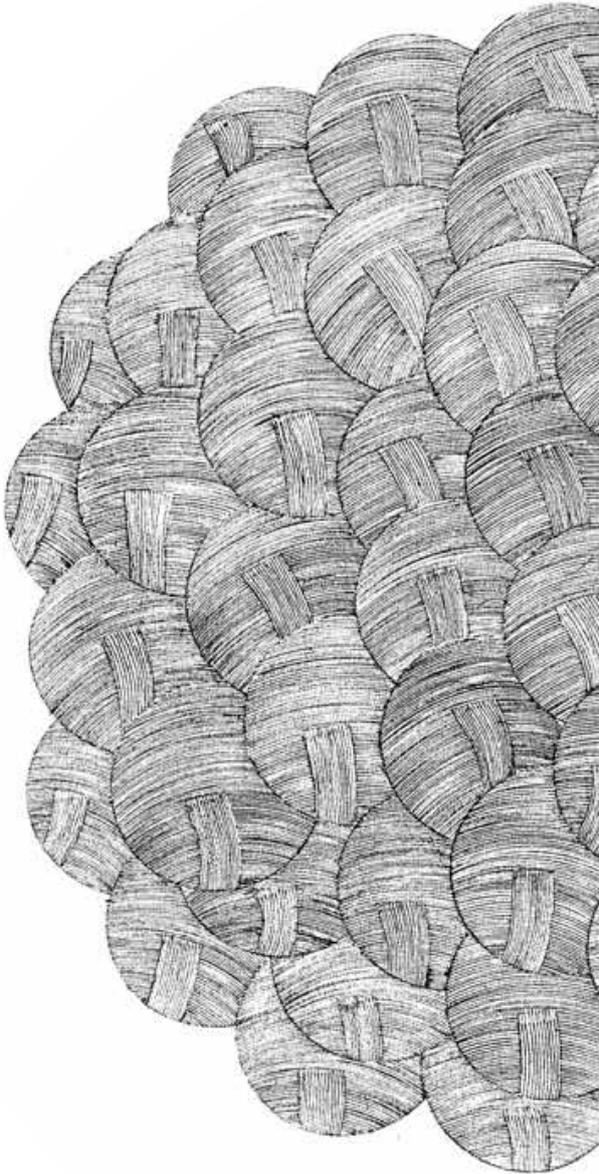
Copyright © 2022, Ανδρέας Μπουρούτης, Δρ. Πολιτικών Επιστημών,  
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Μπουρούτης Α. (2022). Μετανάστευση και στρατηγικές για την ένταξη στην Ελλάδα. Η εμπειρία των ετών 2015-2022. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, (47), 57-84. ανακτήθηκε από <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/hpsa/article/view/31862>



# Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Greek Political Science Review

**Ανδρέας Τάκης**

Ο φιλελευθερισμός και η δημοκρατία σε σταυροδρόμι

**Gerasimos Karoulas - Stamatis Poulakidakos**

Elections and referenda during the crisis period in Greece: an analysis of international officials' statements in the Greek media

**Ανδρέας Μπουρούτης**

Μετανάστευση και στρατηγικές για την ένταξη στην Ελλάδα. Η εμπειρία των ετών 2015-2022

**Απόστολος Ι. Παπατόλιας**

Επιτελικό κράτος και προοδευτική διακυβέρνηση

**Αλέξανδρος Ράπτης**

«Πρέπει όλοι να πληρώνουμε τα χρέη μας...»: Το χρέος ως ηθική εντολή

**Θωμάς Σιώμος**

Η δημόσια αντιπαράθεση για την «απελευθέρωση» των οπτικοακουστικών μέσων στην Ελλάδα κατά τη διετία 1987-1989 και η πολιτική της σημασία

# Μετανάστευση και στρατηγικές για την ένταξη στην Ελλάδα. Η εμπειρία των ετών 2015-2022

**Ανδρέας Μπουρούτης**  
Δρ. Πολιτικών Επιστημών,  
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

**Andreas Bouroutis**

PhD in Political Sciences,  
Aristotle University of Thessaloniki

Immigration and integration in Greece. The experience of 2015-2022 period

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η Ελλάδα αντιμετωπίζει τα τελευταία χρόνια ιδιαίτερα αυξημένες μικτές μεταναστευτικές ροές υπηκόων τρίτων χωρών εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.), πολλοί εκ των οποίων διαμένουν επί μακρόν στη χώρα. Η ανάγκη δημιουργίας συνθηκών ένταξης και ενσωμάτωσης στην ελληνική κοινωνία αποτελεί προτεραιότητα μιας ολοκληρωμένης μεταναστευτικής πολιτικής, αφού με τούτο τον τρόπο εξασφαλίζεται η ευημερία των κατοίκων της χώρας ανεξαρτήτου προέλευσης και καταγωγής. Το άρθρο, με βάση την ελληνική εμπειρία των τελευταίων ετών, εξετάζει κριτικά τις πολιτικές σχετικά με τη μετανάστευση και τις στρατηγικές ένταξης, ενώ παρουσιάζει τις ενέργειες της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε βάθος χρόνου.

### Λέξεις κλειδιά:

Μετανάστευση, προσφυγική κρίση, ένταξη, ενσωμάτωση, σχέδια δράσης

## ABSTRACT

As a country of first entrance in Europe, Greece faces over the last years great challenges due to the migration and refugee flows of third country nationals. The establishment of an actual plan to support socio-economic inclusion of migrants and refugees is a task that needs to be fulfilled.

The article, through the experience gained over the last years, critically examines the migration policies and integration strategies of the country. For this purpose, it elaborates in the theoretical framework of integration and, additionally, it presents the Greek and European Union implemented policies over the last decades.

### Keywords:

Migration, refugee crisis, integration, socio-economic inclusion, national strategy

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ <sup>1</sup>

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, με την κατάρρευση των σοσιαλιστικών καθεστώτων στην Ανατολική Ευρώπη και τα Βαλκάνια, η Ελλάδα κατέστη χώρα προορισμού πολιτών τρίτων χωρών, δηλαδή χωρών εκτός της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Ε.Κ.). Αν και ήδη από τις δεκαετίες του 1970 και 1980 είχε παρατηρηθεί αυξανόμενη τάση σε εισόδους αλλοδαπών, οι μαζικές και δίχως τάξη ροές που σημειώθηκαν στις αρχές της δεκαετίας του 1990, κυρίως από την Αλβανία, βρήκαν το κράτος και τις δημόσιες υπηρεσίες απροετοίμαστους. Έγινε σαφές ότι η Ελλάδα έπρεπε να αναπροσαρμόσει την όποια μεταναστευτική της πολιτική. Τούτο αφορούσε τόσο τη διαχείριση της μετανάστευσης όσο και τη χορήγηση ασύλου ή διεθνούς προστασίας. Ταυτόχρονα, η ελληνική κοινωνία καλείτο να προσαρμοστεί σε μια νέα πραγματικότητα, ξεπερνώντας το αρχικό σοκ και τις ξενοφοβικές αντιδράσεις. Η προοπτική ένταξης και ενσωμάτωσης των αλλοδαπών μπορούσε να αποτελέσει θετικό στοιχείο για το μέλλον τόσο των πολιτών (Ελλήνων και μη) όσο και της ίδιας της χώρας.

Η συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) έδινε μια ευκαιρία προσαρμογής των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου με βάση τους ευρωπαϊκούς κανόνες. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ κατέστησε τα παραπάνω ζητήματα «ενωσιακή» αρμοδιότητα και έβαλε την Ελλάδα στη διαδικασία «εξευρωπαϊσμού» του νομοθετικού πλαισίου της (Παπαγεωργίου, 2013). Ειδικά μετά το 2000, η αυξανόμενη τάση εισόδου μεταναστών και προσφύγων, των επονομαζόμενων μικτών μεταναστευτικών ροών, δημιούργησε λόγω της γεωγραφικής θέσης της Ελλάδας πρόσθετα προβλήματα στους ανέτοιμους διοικητικούς μηχανισμούς. Ως χώρα πρώτης εισόδου και σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές ρυθμίσεις και τον μηχανισμό του Δουβλίνου, η Ελλάδα μετετράπη σε χώρα υποδοχής αιτούντων ασύλου.

Έως το 2015, το ελληνικό κράτος επιχείρησε με μικρή σχετική επιτυχία να αναμορφώσει τον διοικητικό μηχανισμό και το εθνικό πλαίσιο για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών κυμάτων. Η κρίση του 2015 – 2016, με τη μαζική άφιξη εκατοντάδων χιλιάδων πολιτών από τη Συρία και από άλλες χώρες στα νησιά του βορειοανατολικού Αιγαίου, έφερε την πλήρη κατάρρευση του κρατικού μηχανισμού αντιμετώπισης, αλλά ανέδειξε και την αδυναμία της Ελληνικής Πολιτείας να διαχειριστεί την αυξανόμενη προσφυγική κρίση, κάτι που είχε γίνει φανερό μακροπρόθεσμα (Geddes & Scholten, 2016). Το κλείσιμο των συνόρων στα βόρεια της χώρας από τις όμορες βαλκανικές χώρες (βαλκανικός διάδρομος) επέτεινε το πρόβλημα, αφού χιλιάδες άνθρωποι βρέθηκαν εγκλωβισμένοι στη χώρα. Αν και η Ε.Ε. εισήγαγε την πρόβλεψη της μετεγκατάστασης (relocation) και τη συνέχιση της διαδικασίας οικογενειακής επανένωσης (family reunifica-

<sup>1</sup> Θέλω να ευχαριστήσω τους επιμελητές και τους ανώνυμους αξιολογητές για τις εύστοχες παρατηρήσεις και τα σχόλιά τους, τα οποία βοήθησαν στην ουσιαστική βελτίωση του άρθρου.

tion) των αιτούντων άσυλο, αναγνωρίζοντας τα προβλήματα των χωρών πρώτης εισόδου (Ιταλία, Ελλάδα), χιλιάδες πολίτες τρίτων χωρών έπρεπε να ζήσουν στην Ελλάδα. Το διάστημα από το 2015, έτος κορύφωσης της προσφυγικής κρίσης και αύξησης των προσφυγικών – μεταναστευτικών ροών, έως και το 2019, σαράντα εννέα χιλιάδες πεντακόσιοι ενενήντα δύο άνθρωποι έλαβαν καθεστώς διεθνούς προστασίας στη χώρα (Υπηρεσία Ασύλου, 2020).

Συμπληρωματικά στα παραπάνω, η παρουσία στην Ελλάδα επί χρόνια χιλιάδων παράτυπων μεταναστών, οι οποίοι κινούνταν στο περιθώριο της κοινωνικής ζωής, έκανε επιτακτική την ανάγκη εύρεσης της κατάλληλης πολιτικής ενσωμάτωσης των ανθρώπων αυτών στην ελληνική κοινωνία. Σκοπός του άρθρου είναι να διερευνήσει τις πολιτικές ένταξης των τελευταίων χρόνων στην Ελλάδα, μέσω της κριτικής εξέτασης της Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη που εκπονήθηκε και κατατέθηκε το 2019. Συμπληρωματικά, εξετάζει τις πρόσφατες εξελίξεις στην Ελλάδα μαζί με τις τελευταίες πρωτοβουλίες της Ε.Ε. για την αντιμετώπιση ενός θέματος που έχει καταστεί πανευρωπαϊκό.

Το άρθρο παρουσιάζει τις θεωρητικές προσεγγίσεις των διαδικασιών ένταξης και ενσωμάτωσης στις χώρες υποδοχής, αλλά και την ιστορική πορεία των ενεργειών προς αυτή την κατεύθυνση, τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Ε.Ε.

## ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Η έννοια της ένταξης–ενσωμάτωσης (intergration)<sup>2</sup> επιδέχεται πολυδιάστατη ερμηνεία που επηρεάζεται από διάφορους παράγοντες, όπως ο χρόνος (πριν και μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, περίοδος αποαποικιοποίησης των χωρών της Αφρικής και της κατάρρευσης των σοσιαλιστικών καθεστώτων στην Ευρώπη, ή μετά την οικονομική κρίση του 2008) και ο τόπος εξέτασης του όρου (τόσο μεταξύ των κρατών της Ε.Ε. και των κρατών εκτός αυτής όσο και εντός της Ε.Ε., με τις κύριες χώρες υποδοχής μεταναστών, όπως η Γερμανία, και μη υποδοχής, όπως η Ελλάδα). Το ίδιο ισχύει για το μοντέλο ένταξης–ενσωμάτωσης, το οποίο διαφέρει ουσιαστικά, ανάλογα με τις χώρες αναφοράς (ΗΠΑ ή Ευρώπη) ή τα χρονικά στάδια. Στην Ευρώπη, και ειδικότερα στην Ε.Ε., η διαδικασία της ένταξης–ενσωμάτωσης προσεγγίζεται αναλυτικά και αποτελεί μια δυναμική διαδικασία που εξαρτάται από την ένταση των μικτών μεταναστευτικών ροών τα τελευταία χρόνια. Η εξέταση της ένταξης, τόσο από τη χώρα υποδοχής όσο και από τους ίδιους τους μετανάστες/πρόσφυγες, στηρίζεται στην αμοιβαία αποδοχή της βαρύτητας που έχει η συμμετοχή και των δύο πλευρών στη διαδικασία, αν και αναγνωρίζεται ο κυρίαρχος ρόλος της χώρας υποδοχής, αφού αυτή θέτει τόσο τους ενταξιακούς κανόνες όσο και το πλαίσιο αποδοχής.

<sup>2</sup> Οι έννοιες «ένταξη» και «ενσωμάτωση» χρησιμοποιούνται ως συνώνυμες, καθώς αποδίδουν τον όρο «integration».

Η εννοιολογική προσέγγιση της ένταξης, σε βάθος χρόνου, ειδικά στον ευρωπαϊκό χώρο, αποδεικνύει τη σύνθετη και δυναμική διαδικασία που απαιτείται. Το 2003, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έδωσε στην έννοια της ένταξης-ενσωμάτωσης έναν ορισμό όπου η ένταξη πρέπει να γίνεται αντιληπτή ως μια αμφίδρομη διαδικασία βασισμένη σε αμοιβαία δικαιώματα και αντίστοιχες υποχρεώσεις των μόνιμα διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και της χώρας-κοινωνίας υποδοχής, η οποία προσφέρει πλήρη συμμετοχή των μεταναστών σε όλους τους τομείς της κοινωνίας. Αυτό σημαίνει, από τη μία πλευρά, ότι η κοινωνία υποδοχής είναι υπεύθυνη για την εξασφάλιση όλων των τυπικών δικαιωμάτων των μεταναστών με τέτοιο τρόπο που να επιτρέπει στο κάθε άτομο να συμμετέχει στην οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική και δημόσια ζωή και, από την άλλη πλευρά, ως απάντηση, οι μετανάστες θα πρέπει να σέβονται τους θεμελιώδεις κανόνες και αξίες της κοινωνίας υποδοχής και να συμμετέχουν ενεργά στην ενταξιακή διαδικασία, δίχως να πρέπει να εγκαταλείψουν τη δική τους ταυτότητα (EC, 2003).

Ακολουθώντας, έστω σε θεωρητικό επίπεδο, τον εξευρωπαϊσμό στην εγχώρια παραγωγή νομοθετικού έργου για τη μετανάστευση και την ένταξη, ο νόμος 3386/2005 στην Ελλάδα όριζε ότι

*«η κοινωνική ένταξη αποσκοπεί στη χορήγηση δικαιωμάτων στους υπηκόους τρίτων χωρών, τα οποία διασφαλίζουν αφ' ενός την αναλογικώς ισότιμη συμμετοχή τους στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της χώρας και, αφ' ετέρου, αποβλέπουν στην υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών κανόνων και αξιών της ελληνικής κοινωνίας» (άρθρο 65).*

Στον πλέον πρόσφατο και πιο σύντομο χαρακτηρισμό σχετικά με την ένταξη-ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών στη χώρα υποδοχής, ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) και η Ε.Ε. αναγνωρίζουν ότι «η ενσωμάτωση γίνεται αντιληπτή ως η δυνατότητα των μεταναστών να πετύχουν ίδιο (ή και καλύτερο) κοινωνικό και οικονομικό αποτέλεσμα απ' ότι οι ντόπιοι σύμφωνα και με τα ιδιαίτερα (ποιοτικά) χαρακτηριστικά τους» (OECD, European Commission 2018, σ. 17).

Από τη δική του πλευρά, ο Κόντης, ενσωματώνοντας και τις βασικές προβλέψεις της Ε.Ε., σύμφωνα με τα προγράμματα του Τάμπερε και της Χάγης, δίνει μια πιο συνθετική, άρα και πιο ολοκληρωμένη έκφραση στην ενσωμάτωση, όπου «η ένταξη των μεταναστών στη χώρα υποδοχής νοηματοδοτεί μια δυναμική πορεία, διαδικασία, προς μία κατάσταση απουσίας οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών διακρίσεων μεταξύ συγκρίσιμων δημογραφικά μεταναστευτικών και ημεδαπών πληθυσμιακών ομάδων... Ως διαδικασία σηματοδοτεί τα βήματα για να γίνει κανείς όμοιος ή να του φέρονται και να τον αναγνωρίζουν ως όμοιο. Επιτυχής ενσωμάτωση σημαίνει πραγματική πρόσβαση στη χρήση (κατανάλωση) των υλικών και άυλων αγαθών της χώρας υποδοχής, ίδια με αυτή των ημεδαπών, και συμμετοχή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων» (Κόντης, 2013: 8-9).

Αναγνωρίζοντας, αντίστοιχα, σε μακροεπίπεδο, τις διαφορετικές παραμέτρους της ενταξιακής διαδικασίας στις χώρες υποδοχής, προτείνεται η κατηγοριοποίησή τους σε τρεις διαφορετικές διαστάσεις, με κριτήριο τα κοινωνικά, οικονομικά, πολιτικά και πολιτισμικά δικαιώματα:

- Η νομική/πολιτική ένταξη σχετίζεται με την αποδοχή της τυπικής ιδιότητας του πολίτη και περιλαμβάνει την νομιμότητα και μονιμότητα της παραμονής στη χώρα υποδοχής με τα απαραίτητα δικαιώματα, την πολιτογράφηση και τους πιθανούς περιορισμούς και την παραχώρηση ή μη δικαιώματος εκλέγειν και εκλέγεσθαι. Η παραχώρηση ή μη όλων των απαραίτητων δικαιωμάτων που προβλέπονται στην ιδιότητα του πολίτη θέτει και το ερώτημα εάν και πότε επιτυγχάνεται τελικά η πλήρης αποδοχή στη χώρα υποδοχής και στο κοινωνικό γίνεσθαι (Gilardoni κ.ά 2017), ειδικά εάν πληρούνται μερικώς μόνο κάποια από τα παραπάνω κριτήρια.
- Η κοινωνική/οικονομική ένταξη περιλαμβάνει όλα τα κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα των κατοίκων στη χώρα υποδοχής, όπως δικαίωμα συμμετοχής στην αγορά εργασίας με τα προβλεπόμενα ασφαλιστικά/συνταξιοδοτικά δικαιώματα, πρόσβαση σε κοινωνικές υπηρεσίες (εκπαίδευση, υγεία, στέγαση, επαγγελματική κατάρτιση). Αν και η γνώση της γλώσσας της χώρας υποδοχής παλαιότερα δεν θεωρείτο σημαντικό ενταξιακό κριτήριο, τείνει να θεωρείται κρίσιμος παράγοντας για την πρόσβαση στη νόμιμη αγορά εργασίας και την κοινωνική αποδοχή.
- Η κοινωνική/πολιτισμική ένταξη περιλαμβάνει την καθημερινότητα και τις πολιτισμικές και πιθανά θρησκευτικές συνήθειες των εισερχομένων στη χώρα υποδοχής, καθώς και τη δυνατότητα άσκησης των προσωπικών θρησκευτικών πρακτικών. Στον αντίποδα, προϋποθέτει τον σεβασμό των πολιτισμικών αξιών της χώρας υποδοχής, κριτήριο που στην Ε.Ε. πλέον κρίνεται ως απαραίτητο, αφού συμπλέκονται διαφορετικές πολιτιστικές αξίες και υπόβαθρα. Στο ίδιο πλαίσιο, απαραίτητη κρίνεται και η σύνδεση ντόπιων και μεταναστών για τη συνδιαμόρφωση κοινών αντιλήψεων και πρακτικών. Εδώ πρέπει να τονιστεί η διαφοροποιημένη έκφραση στην ενταξιακή διαδικασία στην πάροδο του χρόνου, καθώς διαφοροποιούνται και τα ποιοτικά στοιχεία των μεταναστευτικών/προσφυγικών αφίξεων πολιτών τρίτων χωρών. Για παράδειγμα, στην περίπτωση της αλβανικής μετανάστευσης υπήρχε θρησκευτική ουδετερότητα, ενώ οι πρόσφατες μικτές μεταναστευτικές ροές διαθέτουν σε ορισμένες περιπτώσεις έντονα πολιτισμικά και θρησκευτικά χαρακτηριστικά που μπορεί να δημιουργήσουν εντάσεις στη χώρα υποδοχής και ενταξιακές δυσκολίες που οφείλονται και στις δύο πλευρές (πολίτες τρίτων χωρών – χώρα υποδοχής) (Penninx, 2014; Penninx and Garcés-Mascareñas, 2016).

Σχετικά με τα διάφορα μοντέλα που έχουν αναπτυχθεί και προσπαθούν να εξηγήσουν τον δυναμικό χαρακτήρα της ενταξιακής διαδικασίας, τόσο σε βάθος χρόνου όσο και σε σχέση με άλλα ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά, ο Κόντης παρουσιάζει τέσσερα διαφορετικά ενταξιακά καθεστώτα που διακρίνονται τόσο

για τη χρονική τους απόσταση, αλλά και για τις διαφοροποιήσεις ανάλογα με τις πολιτικές και κοινωνικοοικονομικές συνθήκες, καθώς και για τον γεωγραφικό χώρο προσέγγισης (Κόντης 2013, 15-16):

- Διαφοροποιημένος αποκλεισμός. Με βασικά ενταξιακά γνωρίσματα, από την πλευρά της χώρας υποδοχής, της ισχυρής πολιτισμικής ταυτότητας του έθνους και του δικαίου του αίματος για την απόκτηση της υπηκοότητας και, από την πλευρά των πολιτών τρίτων χωρών, της αναγνώρισης μέρους μόνο των δικαιωμάτων τους στα πλαίσια μιας γενικής και πολλές φορές αόριστης ενταξιακής πολιτικής που απαγορεύει την παράνομη μετανάστευση, αλλά στην πράξη την ανέχεται για διάφορους λόγους (μαύρη εργασία, αδυναμία συνοριακών ελέγχων και αποτροπής παράτυπων εισόδων).
- Ρεπουμπλικανισμός-αφομοίωση. Εδώ υφίσταται ισχυρή πολιτική και εδαφική συγκρότηση του έθνους και προσδοκάται η αφομοίωση στη χώρα υποδοχής, με τη χορήγηση μέρους των ιδιαίτερων πολιτισμικών δικαιωμάτων των μεταναστών.
- Πολυπολιτισμός. Το έθνος συγκροτείται πολιτικά και η πολιτογράφηση στη χώρα υποδοχής θεωρείται ενταξιακό μέσο. Η αναγνώριση και διατήρηση των ιδιαίτερων πολιτισμικών δικαιωμάτων της κάθε κοινότητας αποτελεί μέρος της ποικιλομορφίας των κοινωνιών και συμβάλει στον εμπλουτισμό της χώρας υποδοχής (Castles and Miller, 2003).
- Νεο-αφομοίωση. Πρόκειται για το πλέον σύγχρονο ενταξιακό μοντέλο που παρουσιάζεται στα αναπτυγμένα κράτη μέλη της Ε.Ε. και προϋποθέτει αμοιβαίο σεβασμό των δύο πλευρών (υπήκοοι τρίτων χωρών – χώρα υποδοχής), με αποδοχή των θεμελιωδών αξιών της χώρας υποδοχής, αναγνώριση ατομικών και κατά περίπτωση συλλογικών και πολιτισμικών δικαιωμάτων των πολιτών τρίτων χωρών, ενώ δίδεται έμφαση στην κοινωνικοοικονομική ένταξη με σχεδιασμό ειδικής ενταξιακής πολιτικής.

## Η ΕΛΛΑΔΑ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΝΤΑΞΗ

Παραδοσιακά και για δεκαετίες η Ελλάδα ήταν χώρα παραγωγής μεταναστών. Εθνικά ομοιογενής και σε συνεχή οικονομική καχεξία, η χώρα αδυνατούσε μέχρι τη δεκαετία του 1960 να συντηρήσει τους κατοίκους της και η συνήθης τάση μετανάστευσης ήταν αντίστροφη: Έλληνες μετανάστευαν στο εξωτερικό αναζητώντας καλύτερη τύχη. Η σταδιακή αύξηση των αφίξεων αλλοδαπών από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 λόγω της βελτίωσης της ελληνικής οικονομίας δεν άλλαξε ιδιαίτερα τον τρόπο αντιμετώπισης. Οι πολίτες τρίτων χωρών συνήθως κάλυπταν θέσεις εργασίας που δεν ήταν πλέον ελκυστικές για τους Έλληνες. Για παράδειγμα, γυναίκες οικιακοί βοηθοί από τις Φιλιππίνες ή εργάτες γης από το Πακιστάν και το Μπαγκλαντές. Παρά τη σχετική αύξηση τη δεκαετία του 1980, με την άφιξη πολιτών από χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, ο αριθμός

των αλλοδαπών εξακολουθούσε να θεωρείται μικρός. Πριν το 1988, ο αριθμός των νόμιμων μεταναστών υπολογιζόταν σε σαράντα χιλιάδες και των παράνομων σε δεκαπέντε χιλιάδες (Μουσούρου, 2003).

Αποτέλεσμα των παραπάνω ήταν η μεταναστευτική πολιτική μέχρι το 1991 να στηρίζεται σε νόμο της περιόδου του Μεσοπολέμου (νόμος 4310/1929). Την ίδια χρονιά, η απογραφή πληθυσμού μέτρησε 167.276 αλλοδαπούς στη χώρα (1,6% του συνολικού πληθυσμού), το ένα πέμπτο εκ των οποίων, δηλαδή τριανταδύο έως τριαντατέσσερις χιλιάδες, ήταν υπήκοοι χωρών της Ε.Ε. (Paradopoulos, Fratsea, 2017). Η μαζική άφιξη δεκάδων χιλιάδων ανθρώπων κυρίως από την Αλβανία, το 1991, με την κατάρρευση του καθεστώτος, και το 1997, με τις ταραχές λόγω των οικονομικών προβλημάτων (κατάρρευση των πυραμιδικών σχημάτων τύπου Ρονζι), βρήκε το ελληνικό κράτος και την κοινωνία απροετοίμαστους. Η πρώτη νομοθετική ρύθμιση, με τον νόμο 1975/1991, ακολούθησε τη στάση των περισσότερων χωρών της Ε.Ε. για τον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών και παρουσίασε περισσότερο τα προβλήματα που εμφανίζονταν από τις μαζικές εισόδους παρά οποιοδήποτε πλεονέκτημα (Παπαγεωργίου, 2013: 81-82). Ανάμεσα στις νέες προβλέψεις ήταν η διοικητική απέλαση αλλοδαπών, με απόφαση δηλαδή των αστυνομικών αρχών, αλλά και οι πρώτες προβλέψεις για τη διαδικασία χορήγησης ασύλου.

Το 1997 πραγματοποιήθηκε η πρώτη προσπάθεια μαζικής νομιμοποίησης των παράτυπων μεταναστών που ζούσαν στην Ελλάδα. Τα προβλήματα του κρατικού διοικητικού μηχανισμού παρουσιάζονταν με τη μορφή της αδυναμίας συντονισμού των διαφόρων υπηρεσιών και των καθυστερήσεων έκδοσης αδειών παραμονής περιορισμένης χρονικής διάρκειας. Ουσιαστικά, οι άδειες εκδίδονταν λίγο πριν τη λήξη τους και όλοι κυκλοφορούσαν με προσωρινά έγγραφα στην καλύτερη των περιπτώσεων.

Η νομοθετική πλαισίωση των αλλαγών έγινε με τον νόμο 2910/2001, ο οποίος ασχολήθηκε εκτεταμένα με το μεταναστευτικό ζήτημα και παρουσίασε τις πρώτες αναφορές περί ενταξιακής πολιτικής. Στην ουσία, μετέφερε το πνεύμα της Ε.Ε. περί αντιμετώπισης των μεταναστών στη βάση των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τις προϋποθέσεις νόμιμης εισόδου και παραμονής, αλλά και ένταξης στην ελληνική κοινωνία με αναφορές στους τομείς της υγείας, παιδείας, εργασίας και οικογενειακής επανένωσης. Το πρώτο τριετές δημόσιο πρόγραμμα (2002-2005) για την κοινωνική ένταξη δεν είχε ικανοποιητική χρηματοδοτική ροή και δεν έφερε κάποιο αποτέλεσμα (Κόντης, 2013:18).

Με δεδομένο τον υψηλό αριθμό πολιτών τρίτων χωρών στη χώρα και την ανάγκη απλοποίησης των διαδικασιών, προέκυψε νέος μεταναστευτικός νόμος (3386/2005), ο οποίος έθεσε και το πλαίσιο της κοινωνικής ένταξης ως μιας διαδικασίας που «αποσκοπεί στη χορήγηση δικαιωμάτων στους υπηκόους τρίτων χωρών, τα οποία διασφαλίζουν αφενός την αναλογικώς ισότιμη συμμετοχή τους στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της χώρας και,

αφετέρου, αποβλέπουν στην υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών κανόνων και αξιών της ελληνικής κοινωνίας» (άρθρο 65) και ενσωμάτωσε τις κοινοτικές οδηγίες 2003/86/Ε.Ε. και 2003/109/Ε.Ε. περί οικογενειακής επανένωσης και περί καθεστώτος των επί μακρόν διαμενόντων, αντίστοιχα.

Για την πλαισίωση της νέας νομοθεσίας εκπονήθηκε ένα πολυετές πρόγραμμα δράσης (2007 – 2013) με σκοπό την προσαρμογή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διέμεναν νόμιμα στην Ελλάδα. Το πρόγραμμα «Εστία» (Υπουργείο Εσωτερικών, 2008), αν και θεωρητικά υποστηριζόταν χρηματοδοτικά από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Μεταναστών Τρίτων Χωρών, έφερε πενιχρά αποτελέσματα λόγω και της οικονομικής κρίσης στη χώρα. Σύμφωνα με τους υπολογισμούς που υπήρχαν, σε μεγάλο βαθμό το πρόγραμμα θα αφορούσε πολίτες από την Αλβανία (58,22%), πολλοί εκ των οποίων είχαν ήδη ενταχθεί στην πράξη (νόμιμη εργασία, ένταξη των παιδιών των οικογενειών στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα) λόγω της μακρόχρονης παραμονής τους στη χώρα.

Ο νόμος 3907/2011 έθετε αναγκαστικά το νέο πλαίσιο διαχείρισης των υπηκόων τρίτων χωρών σε πολιτικές υπηρεσίες (Υπηρεσία Ασύλου, Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής), απομακρύνοντας ορθά τις αστυνομικές αρχές από το εργό αυτό. Ενδεικτικό των διοικητικών δυσκολιών και της δυσκολίας έγκαιρης προσαρμογής της δημόσιας γραφειοκρατίας είναι ότι οι δύο πολιτικές υπηρεσίες λειτούργησαν ουσιαστικά από τον Ιούνιο του 2013 (Παπαγεωργίου 2013: 85).

Το ίδιο αποτέλεσμα με τα προηγούμενα «ενταξιακά» προγράμματα είχε και η διακηρυχθείσα «Εθνική Στρατηγική για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών 2012 – 2015» (Υπουργείο Εσωτερικών, 2013). Το σχέδιο με έκταση 129 σελίδων παρουσίαζε εισαγωγικά το μεταναστευτικό φαινόμενο στην Ελλάδα, περιέγραφε τις συνθήκες και τα μέτρα στην Ε.Ε., και παρουσίαζε ενδεικτικά τις διαφορετικές εθνοτικές ομάδες μεταναστών. Σε αυτό το πλαίσιο, μπορούν να εντοπιστούν ποιοτικά χαρακτηριστικά των διαφορών που υπάρχουν σε σχέση με την κατάσταση όπως διαμορφώθηκε τα χρόνια μετά το 2015. Πιο συγκεκριμένα, η μεγαλύτερη ομάδα που εμφανίζεται είναι αυτή των Αλβανών υπηκόων με αριθμό διακοσίων εβδομήντα ενός χιλιάδων, επτακοσίων ενενήντα δύο ανθρώπων σε ένα σύνολο τετρακοσίων πέντε χιλιάδων τριακοσίων έξι νόμιμα διαμενόντων στην Ελλάδα. Ήδη σε πρακτικό επίπεδο η ένταξη των περισσότερων είχε υλοποιηθεί στην πράξη. Τούτο αποδεικνύεται και από τις εμπειρικές έρευνες πεδίου (Κόντης και Μπεζεβέγκης 2011; Papadopoulos and Fratsea 2017). Μπορεί η δημόσια ενταξιακή πολιτική να υπολείπονταν λόγω της μη παραχώρησης πολιτικών δικαιωμάτων, όμως προχωρούσε, έστω και με καθυστερήσεις, στην απονομή ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και στην ένταξη στη νόμιμη εργασία, κάτι που αξιολογείτο τελικά θετικά και στο μικροεπίπεδο από τους ίδιους τους μετανάστες. Πιο συγκεκριμένα, εμφανιζόταν προχωρημένος βαθμός ένταξης στην αγορά εργασίας, όπως και στη στέγαση, και ικανοποιητική σε άλλους κοινωνικούς τομείς, όπως η υγεία και η πρόνοια. Αντίθετα, παρατηρείτο αρνητική

εικόνα στη συμμετοχή των μεταναστών σε θεσμούς πολιτικής και κοινωνικής εκπροσώπησης (Κόντης και Μπεζεβέγκης, 2011).

Παρά την περιγραφή των αξόνων πολιτικής και των τομέων δράσης, το πρόγραμμα εθνικής στρατηγικής (2012-2015) είχε θεωρητική προσέγγιση και δεν εμφάνιζε σχεδιασμό σε πρακτικό επίπεδο, με την πρόβλεψη διάθεσης κονδυλίων ή ένταξης σε κάποιο ευρωπαϊκό πρόγραμμα στήριξης. Όσο η Ελλάδα μετατρέπεται σε πύλη πρώτης εισόδου μικτών μεταναστευτικών ροών πολιτών τρίτων χωρών που δεν προέρχονταν πλέον από γειτονικές χώρες (πχ. Αλβανία), αλλά από μέρη με διαφορετικές πολιτιστικές και κοινωνικές αξίες, τόσο το ζήτημα της πιθανής ενσωμάτωσης των νέων μεταναστών θα παρέμενε άγνωστο πεδίο.

## **Η Ε.Ε. ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΝΤΑΞΗ**

Παρά το γεγονός ότι η Ευρώπη ανέκαθεν θεωρείτο ευρύτερα προορισμός μετανάστευσης, μέχρι τη δεκαετία του 1980 η Ευρωπαϊκή Κοινότητα δεν είχε αναπτύξει κάποιες συγκεκριμένες δράσεις, οι οποίες και επαφύονταν στις εθνικές πολιτικές των κρατών-μελών, ενώ εξακολουθούν ακόμη και σήμερα να αποτελούν εθνική αρμοδιότητα. Μέχρι τη δεκαετία του 1970, είχε επικρατήσει το φαινόμενο της εργατικής μετανάστευσης κυρίως από χώρες του Νότου (Ελλάδα, Ισπανία, Τουρκία) προς τις ανεπτυγμένες χώρες της Δυτικής Ευρώπης.

Η θεσμοθέτηση κανόνων ελεύθερης κυκλοφορίας εντός των χωρών της Κοινότητας (Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη – 1986, Εφαρμοστική Σύμβαση του Σένγκεν – 1990) έφερε πιο κοντά τη διαμόρφωση μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση και το άσυλο. Πάρα ταύτα, τα ζητήματα ελέγχου της μετανάστευσης, και ιδιαίτερα αυτά της πιθανής ένταξης και ενσωμάτωσης των υπηκόων τρίτων χωρών, παρέμειναν στην αρμοδιότητα και ευθύνη των εθνικών αρχών των χωρών. Η ευρωπαϊκή πολιτική συνέτεινε στον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών και στην αντιμετώπιση των αιτημάτων ασύλου με καχυποψία, καθώς θεωρείτο ότι ήταν μια διαδικασία παράκαμψης των περιοριστικών μέτρων για τη μετανάστευση. Δίχως να είναι ο κανόνας, η εκτίμηση αυτή ήταν συμβατή με την πραγματικότητα, αλλά έδειχνε και τις δυσκολίες που θα αντιμετώπιζαν οι αρμόδιες αρχές, όταν τα αιτήματα ασύλου θα πύκνωναν.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, το 1992, έφερε και την πρωτοβουλία της Ε.Ε. για τη διαμόρφωση των αρχών σχετικά με τη μετανάστευση, κάτι που ενισχύθηκε με τα προγράμματα του Τάμπερε (1999), της Χάγης (2004) και της Στοκχόλμης (2010) (Παπαγεωργίου 2013, 76-77). Τα τρία προγράμματα που συνέβαλλαν στις διαδικασίες «κοινοτικοποίησης», αντανakλούσαν τις προκλήσεις που αντιμετώπιζαν τα κράτη-μέλη στις δεδομένες χρονικές συγκυρίες, δεν κατάφεραν όμως να εξασφαλίσουν μια συνεκτική πολιτική μέσω της κωδικοποίησης της μεταναστευτικής νομοθεσίας.

Σχετικά με την ίδια την ένταξη των μεταναστών στα κράτη μέλη της Ε.Ε. δεν είχε προβλεφθεί επίσης κάποια δεσμευτική διαδικασία. Οι «Κοινές Βασικές Αρχές για την Πολιτική Ένταξης των Μεταναστών», το 2004, και η «Κοινή Ατζέντα για την Ένταξη», το 2005, έδιναν γενικές κατευθύνσεις και οδηγίες, δίχως όμως υποχρεώσεις εφαρμογής.

Το παραπάνω συνεχίστηκε και το 2008, όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Το Σύμφωνο, που αποτελούσε πολιτική δήλωση και όχι νομική δέσμευση, αποτελείτο από πέντε κύρια μέτρα, τα οποία ακόμη και σήμερα απηχούν τις γενικότερες θέσεις της Ε.Ε. (Λιαργκόβας και Παπαγεωργίου, 2021: 794): έλεγχος των εξωτερικών συνόρων και εντατικοποίηση των συνοριακών ελέγχων, καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης με πρόβλεψη εκούσιων επιστροφών και αποφάσεων απομάκρυνσης, συγκρότηση κοινής ευρωπαϊκής επιτροπής για το άσυλο, συνεργασία με τις τρίτες χώρες εκτός Ε.Ε. για τις προϋποθέσεις νόμιμης μετανάστευσης. Η οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης θα γινόταν ανάλογα με τις προτεραιότητες, τις δυνατότητες αποδοχής και τις ανάγκες του κάθε κράτους-μέλους, με ενθάρρυνση της ενσωμάτωσης. Ιδιαίτερα, σημειωνόταν η ανάγκη ενίσχυσης της Ε.Ε. από υπηκόους τρίτων χωρών υψηλής εργασιακής εξειδίκευσης (χορήγηση ειδικής μπλε κάρτας) και της λήψης μέτρων σχετικά με την οικογενειακή μετανάστευση και την πρόβλεψη για οικογενειακή επανένωση. Το Συμβούλιο ενθάρρυνε τα κράτη-μέλη να εφαρμόσουν μέτρα και κατάλληλες πολιτικές με σκοπό την αρμονική ενσωμάτωση των μεταναστών στις χώρες/κοινωνίες υποδοχής που είχαν μακροχρόνια προοπτική εγκατάστασης. Η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών-μελών θα επέτρεπε την εφαρμογή βέλτιστων πρακτικών στις διαδικασίες υποδοχής και ενσωμάτωσης, ενώ η ίδια η Ε.Ε. θα υποστήριζε τις εθνικές πολιτικές με κοινοτικά μέτρα.

Με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, η Ε.Ε. αποφάσισε την υπαγωγή της μετανάστευσης και του ασύλου στους τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας (Παπαγεωργίου, 2010). Αντίθετα με τη μετανάστευση και κατ'επέκταση με τις διαδικασίες ένταξης και ενσωμάτωσης στα κράτη μέλη, καθώς και την ελάχιστη παραγωγή δεσμευτικού νομικού έργου, το άσυλο έτυχε σημαντικής νομοθετικής παραγωγής, αφού επρόκειτο για ένα ευαίσθητο τομέα που αφορούσε τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και τις σχετικές αποφάσεις των συναφών δικαστηρίων, όπως το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Ε.Δ.Δ.Α.) του Συμβουλίου της Ευρώπης. Παράλληλα, για τα ζητήματα της εξέτασης των αιτημάτων ασύλου και της ευθύνης ενός κράτους μέλους (χώρα πρώτης εισόδου σε ευρωπαϊκό έδαφος αιτούντων άσυλο) και αρμοδιότητας χειρισμού τους, η Ε.Ε. εφάρμοσε τον κανονισμό του Δουβλίνου και τις τροποποιήσεις του.

Ακολουθώντας την αυξητική δυναμική των μικτών μεταστευτικών ροών, η Ε.Ε. ανακοίνωσε, το 2011, την Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ένταξη των Υπηκόων Τρίτων Χωρών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2011). Στο κείμενο εκφραζόταν

ο προβληματισμός για τα χαμηλά επίπεδα απασχόλησης των μεταναστών, και ειδικότερα των γυναικών μεταναστριών, στα κράτη μέλη που λειτουργούσαν ως χώρες υποδοχής, για τον αυξανόμενο κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού και περιθωριοποίησης, καθώς και για τις χαμηλές ακαδημαϊκές επιδόσεις. Από την άλλη πλευρά, καταγραφόταν η επιφυλακτικότητα των πολιτών των κρατών-μελών για την έλλειψη ένταξης των μεταναστών στις κοινωνίες τους.

Αναγνωρίζοντας την αδυναμία εφαρμογής μιας κοινής ευρωπαϊκής στρατηγικής για την ένταξη, η Ε.Ε. πρότεινε την ανταλλαγή ορθών πρακτικών μεταξύ των κρατών-μελών και την υποστήριξη των διαδικασιών με κοινοτικά χρηματοδοτικά προγράμματα. Συμπληρωματικά, προτεινόταν δράσεις υποστήριξης, όπως η ένταξη μέσω της συμμετοχής των μεταναστών στις κοινωνίες υποδοχής με μαθήματα εκμάθησης γλώσσας, διευκολύνσεις στην πρόσβαση σε κοινωνικά αγαθά, στην εκπαίδευση και την αγορά εργασίας. Ο εστιασμός των δράσεων σε τοπικό επίπεδο αποτελούσε κρίσιμο στόχο, αφού έδινε τον τόνο της αμφίδρομης προσπάθειας κοινωνίας υποδοχής και μεταναστών για τη συμπερίληψη των δευτέρων στις δραστηριότητες της πρώτης. Ειδικά, τονιζόταν η ανάγκη υποστήριξης των υποβαθμισμένων αστικών περιοχών που κατά τεκμήριο διαβιούσαν διάφορες ομάδες μεταναστών για την αποφυγή της περαιτέρω περιθωριοποίησής τους.

Γίνεται φανερό από την παραπάνω ανάλυση ότι η Ε.Ε. ακολούθησε τη μέθοδο της «ήπιας πολιτικής» (soft policy) σχετικά με τις διαδικασίες μετανάστευσης και ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη-μέλη της, αναγνωρίζοντας τις ιδιαιτερότητες της κάθε χώρας στην εφαρμοζόμενη εθνική πολιτική μετανάστευσης, αλλά και τις ιδιαίτερες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες. Σε αρωγή των κρατών-μελών που αντιμετώπιζαν την πρόκληση των αυξημένων μεταναστευτικών ροών και της αργόσυρτης στην πραγματικότητα διαδικασίας της ένταξης-ενσωμάτωσης, η Ε.Ε. ανέπτυξε χρηματοδοτικά προγράμματα υποστήριξης. Το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (Asylum, Migration and Integration Fund - AMIF) δημιουργήθηκε για τη χρονική περίοδο 2014-2020, με συνολικό προϋπολογισμό τριών δισεκατομμυρίων, εκατόν τριάντα επτά εκατομμυρίων ευρώ. Αν και σκοπός ήταν να ακολουθηθεί μια ορθή κατανομή για κοινή προσέγγιση των κρίσιμων θεμάτων της μετανάστευσης και της ένταξης-ενσωμάτωσης, η προσφυγική κρίση του 2015 ανέτρεψε κάθε μακροπρόθεσμο σχεδιασμό.

## Η ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΗ ΚΡΙΣΗ

Ο εμφύλιος πόλεμος στη Συρία από το 2011 οδήγησε σε αναγκαστική έξοδο και προσφυγιά εκατομμύρια ανθρώπους. Αν και αρχικά οι πρόσφυγες παρέμεναν σε γειτονικές χώρες (Τουρκία, Ιορδανία, Λίβανος), η συνέχιση του πολέμου έφερε

ένα μεγάλο προσφυγικό ρεύμα προς την Ευρώπη μέσω Τουρκίας. Κατά το 2015, οκτακόσιες πενήντα έξι χιλιάδες επτακόσιοι είκοσι τρεις άνθρωποι εισήλθαν στην Ελλάδα (UNHCR, 2016). Όμως, λιγότεροι από τους μισούς ήταν Σύριοι (46,7%), αναδεικνύοντας έτσι ότι οι ροές ήταν ως ένα βαθμό μικτές, δηλαδή τόσο πρόσφυγες όσο και μετανάστες διαφόρων εθνικοτήτων, όπως και ότι σε μεγάλο βαθμό η μεταναστευτική κίνηση είχε σχέση με τα δίκτυα διακινητών. Τα τελευταία αποτελούν μέρος ενός μεγάλου προσοδοφόρου οικονομικού κυκλώματος που πλουτίζει εκμεταλλευτόμενο το εμπόριο ανθρώπων. Η Ε.Ε. έχει εκφράσει επανειλημμένα με σχέδια δράσης την πρόθεσή της να καταπολεμήσει τη λαθραία διακίνηση ανθρώπων, που πολλές φορές έχει καταλήξει σε τραγωδίες στα νερά της Μεσογείου (Ε.Ε., 2015).

Συμπληρωματικά με τα παραπάνω, θα πρέπει να εξεταστεί και ο ρόλος της Τουρκίας. Τα γεγονότα του Φεβρουαρίου του 2020, με τη συγκέντρωση μεταναστών στον Έβρο και την προσπάθεια εισόδου στο ελληνικό έδαφος με την προτροπή και καθοδήγηση των τουρκικών αρχών, αποδεικνύουν την εργαλειοποίηση των μικτών μεταναστευτικών ροών από τη γείτονα χώρα, κάτι που συνέβη και την περίοδο 2015 - 2016.

Η Ελλάδα αποδείχθηκε στην πράξη ότι ήταν εντελώς ανέτοιμη για το προσφυγικό φαινόμενο, οι αρμόδιες διοικητικές αρχές αδύναμες να διαχειριστούν την κατάσταση, και η πολιτική ηγεσία απροετοίμαστη. Η όλη προσέγγιση ήταν η διευκόλυνση όσων εισέρχονταν στη χώρα, ώστε να κατευθυνθούν μέσω του βαλκανικού διαδρόμου στις χώρες της Κεντρικής και Βόρειας Ευρώπης. Δεν ακουλουθήθηκαν σε καμία περίπτωση οι κανόνες του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (καταγραφή και ταυτοποίηση, δακτυλοσκόπηση και καταγραφή στο ευρωπαϊκό σύστημα EURODAC, διαχείριση αιτημάτων ασύλου και παραχώρησης δικαιώματος διεθνούς προστασίας ή και επιστροφής των παράτυπα εισερχομένων) (Παπαγεωργίου, 2020: 348).

Το σταδιακό κλείσιμο των συνόρων στα βόρεια της χώρας από τα γειτονικά βαλκανικά κράτη και η αναγκαστική παραμονή χιλιάδων ανθρώπων εντός της Ελλάδας οδήγησε στη δημιουργία προσωρινών δομών φιλοξενίας που απείχαν ιδιαίτερα από το να χαρακτηριστούν οι συνθήκες διαβίωσης αξιοπρεπείς (Πέτρα Ολύμπου, Χέρσο Κιλκίς, Βαγιοχώρι Θεσσαλονίκης, Βασιλικά Θεσσαλονίκης, Δερβένι Θεσσαλονίκης, κ.λπ.). Οι ίδιες, αν όχι χειρότερες, συνθήκες διαβίωσης, λόγω και του γεωγραφικού περιορισμού, αφορούσαν τη δημιουργία δομών (hotspots) στα νησιά του ανατολικού Αιγαίου (Κως, Λέρος, Λέσβος, Σάμος, Χίος). Ο υπερπληθυσμός σε σύγκριση με τις πραγματικές δυνατότητες φιλοξενίας, οι φτωχές συνθήκες υγιεινής και ο ουσιαστικός εγκλεισμός δημιούργησαν πρόσθετα προβλήματα και συνέβαλαν στη συνολικά αρνητική εικόνα. Ο Συνήγορος του Πολίτη σε ειδική έκθεσή του ανέφερε ότι « η Πολιτεία έχει μέχρι τώρα αποτύχει να ανταποκριθεί στην υποχρέωσή της για την εξασφάλιση αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης για όλους τους αιτούντες άσυλο» (Συνήγορος του Πολίτη, 2017: 39).

Η προσφυγική κρίση έθεσε σε δοκιμασία τις ευρωπαϊκές χώρες και την ίδια την Ε.Ε., όπως και τις όποιες προβλέψεις υπήρχαν για το άσυλο και τις ακολουθούμενες διαδικασίες (μηχανισμός του Δουβλίνου). Οι μικτές μεταναστευτικές ροές συνεχίστηκαν μέχρι και τον Μάρτιο του 2016 και τη δήλωση Ε.Ε. – Τουρκίας (EU-Turkey statement, 2016) η οποία μείωσε σε σημαντικό βαθμό τις νέες αφίξεις, Ωστόσο, η παραμονή περίπου πενήντα έως εξήντα χιλιάδων ανθρώπων στην Ελλάδα αντιμετωπίστηκε ως δυσβάσταχτο βάρος λόγω της έλλειψης συντονισμού μεταξύ των αρμοδίων υπηρεσιών και έλλειψης οποιουδήποτε σχεδίου δράσης (NRC, 2016).

Από την πλευρά της, η Ε.Ε. έθεσε σε λειτουργία έναν μηχανισμό αλληλεγγύης προς τις χώρες, όπως η Ελλάδα και η Ιταλία, που σήκωναν το μεγαλύτερο βάρος διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, μέσα από τις διαδικασίες της μεταγκατάστασης (relocation) και της συνέχισης της οικογενειακής επανένωσης (family reunification) (Παπαγεωργίου, 2020: 349-352).

## **Η ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ**

Η πρόκληση της μόνιμης παραμονής χιλιάδων ανθρώπων στην Ελλάδα έφερε εκ νέου ως επείγον θέμα τα βήματα που είναι απαραίτητα να γίνουν μετά την ολοκλήρωση των διαδικασιών εγκατάστασης στη χώρα υποδοχής: το ζήτημα δηλαδή της σταδιακής ένταξης και ενσωμάτωσης στην ελληνική κοινωνία των υπηκόων τρίτων χωρών. Με δεδομένη τη θεωρητική προσέγγιση των προηγούμενων σχεδίων στρατηγικής και τα πενιχρά αποτελέσματα, μια νέα δημόσια πολιτική ήταν απαραίτητη. Οι φορείς δημιουργίας και εφαρμογής αυτής της δημόσιας πολιτικής έχουν διττή διάσταση: πολιτική και διοικητική (Γεωργαράκης, 2013: 169-171). Εάν στη δεύτερη διακρίνουμε τη δημόσια γραφειοκρατία και τους διοικητικούς μηχανισμούς, στην πρώτη εντοπίζουμε το πολιτικό προσωπικό και τους φορείς χάραξης και εφαρμογής πολιτικής: τη διακυβέρνηση δηλαδή του κεντρικού κράτους και, σε δεύτερο βαθμό, την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Στο χρονικό διάστημα της προσφυγικής κρίσης 2015 - 2016 την ευθύνη διακυβέρνησης της Ελλάδας είχε ο συνασπισμός ΣΥΡΙΖΑ – ΑΝΕΛ. Ο κυριότερος εταίρος του κυβερνητικού σχήματος, ο Συνασπισμός της Ριζοσπαστικής Αριστεράς, είχε εκφράσει παλαιότερα προωθημένες απόψεις σχετικά με την αντιμετώπιση του προσφυγικού-μεταναστευτικού ζητήματος στην Ελλάδα, ορισμένες εκ των οποίων έρχονταν σε αντίθεση με τις οδηγίες της Ε.Ε. (ΣΥΡΙΖΑ, 2012)

Αν και από το 2014 είχε φανεί η αυξητική τάση των μεταναστευτικών ροών προς την Ελλάδα, η νέα κυβέρνηση με την ανάληψη της εξουσίας, στις αρχές του 2015, προχώρησε σε μια σειρά μέτρων που ακύρωναν την πολιτική

που είχαν ακολουθήσει οι προκάτοχοι της και που στόχευε στην αποτροπή των παράτυπων εισόδων στη χώρα. Μια πτυχή αυτής της πολιτικής ήταν και η παρατεταμένη και επ' αόριστο κράτηση όσων εισέρχονταν με μη νόμιμο τρόπο στη χώρα, κάτι που ερχόταν σε αντίθεση με την ευρωπαϊκή νομοθεσία. Παράλληλα, εφαρμόζονταν μέτρα που συμβάδιζαν ως ένα βαθμό με την πολιτική και τις προτάσεις της Ε.Ε.: δημιουργία κέντρων υποδοχής, μηχανισμός ταχύρρυθμης εξέτασης αιτημάτων ασύλου, αύξηση των επιστροφών και φύλαξη των συνόρων με την συνδρομή της FRONTEX. Η δημιουργία του φράχτη στα ελληνοτουρκικά σύνορα στον Έβρο έγκειται σε εκείνη τη χρονική περίοδο, αν και, πριν την ανάληψη της εξουσίας, κόμματα της αντιπολίτευσης, όπως ο ΣΥΡΙΖΑ, είχαν καταγγείλει με κάθε τρόπο την ανέγερση του.

Η πολιτική που εγκαινιάστηκε το 2015 με την ανάληψη της εξουσίας απείχε ιδιαίτερα από τις θέσεις του ΣΥΡΙΖΑ στο παρελθόν. Οι συμβολικές όμως κινήσεις, όπως η άμεση απόλυση κρατουμένων για παράτυπη είσοδο που βρίσκονταν επί μακρόν στο κέντρο κράτησης της Αμυγδαλέζας, φανέρωναν την προσπάθεια τήρησης ισορροπιών μεταξύ της περιόδου της αντιπολίτευσης και αυτής της συμπολίτευσης. Το συμβολικό όμως μέτρο του κλεισίματος της Αμυγδαλέζας, οι δηλώσεις περί ανοιχτών συνόρων, καθώς και το δεδομένο εκρηκτικό πρόβλημα της εμφύλιας σύρραξης στην Συρία, έφεραν το επόμενο δραματικό στάδιο της προσφυγικής κρίσης για την Ελλάδα.

Αν και πολλοί περίμεναν γενναίες και γρήγορες αποφάσεις στα θέματα της μετανάστευσης και της ένταξης, μόλις στις αρχές του 2019, τέσσερα χρόνια δηλαδή μετά την κρίση του 2015, ανακοινώθηκε η ολοκλήρωση της διαβούλευσης του σχεδίου Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη (ΕΣΕ), (Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, 2019). Με βάση την εξέλιξη, προκύπτουν ενδιαφέροντα ερευνητικά ζητήματα σχετικά με το ποιες ήταν οι προβλέψεις που υπήρχαν στην ΕΣΕ σε σχέση με την ένταξη και ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών. Εάν υπήρχε δηλαδή συγκεκριμένη πρόβλεψη χρονικής υλοποίησης και χρηματοδότησης των μέτρων και των δράσεων που περιγράφονταν ή εάν η όλη προσέγγιση ήταν απλά μια θεωρητική κατασκευή.

## **Η ΝΕΑ ΕΘΝΙΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΤΑΞΗ**

Από τη δήλωση των κρατών-μελών της Ε.Ε. και της Τουρκίας, στις 18 Μαρτίου 2016, μέχρι τον Οκτώβριο του 2017, όταν και ανακοινώθηκε από το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής η σύσταση ομάδας εργασίας με σκοπό την εκπόνηση σχεδίου στρατηγικής για την ένταξη και ενσωμάτωση, πέρασαν περισσότεροι από δεκαοκτώ μήνες, και ενώ το κυβερνητικό σχήμα βρισκόταν στην εξουσία πλέον των δύο ετών.

Η ομάδα εργασίας παρέδωσε το σχέδιο σε κυβερνητική διαβούλευση

τον Φεβρουάριο του 2018 και το Κυβερνητικό Συμβούλιο Κοινωνικής Πολιτικής (ΚΥ.Σ.ΚΟΙ.Π.) ενέκρινε την ΕΣΕ τον Ιούλιο του 2018<sup>3</sup>. Στις 15 Ιανουαρίου 2019, το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής έθεσε σε δημόσια διαβούλευση το εθνικό σχέδιο δράσης με καταληκτική ημερομηνία τις 15 Φεβρουαρίου 2019. Πέρασαν τέσσερα χρόνια από την ανάληψη της εξουσίας από τη νέα κυβέρνηση και τρία χρόνια από την δήλωση Ε.Ε. – Τουρκίας, που οδήγησε στην ανάσχεση των προσφυγικών-μεταναστευτικών ροών, για να εκπονηθεί ένα σχέδιο για τη σταδιακή ένταξη και ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελλάδα. Για συγκριτικούς λόγους θα αναφέρουμε ότι στην περίπτωση της Ιταλίας το αντίστοιχο εθνικό σχέδιο ένταξης και ενσωμάτωσης δικαιούχων διεθνούς προστασίας εκπονήθηκε τον Οκτώβριο του 2017 (Italian Ministry of the Interior, 2017).

Στην πίεση που δημιουργεί στις τοπικές κοινωνίες το ζήτημα της ένταξης, το διάστημα που μεσολάβησε μέχρι την εκπόνηση του σχεδίου δείχνει μεγάλο, όμως τα θετικά αποτελέσματα από μια βιώσιμη και εφαρμόσιμη πολιτική θα μπορούσαν άμεσα να αμβλύνουν τις εντυπώσεις. Το γεγονός όμως ότι η ΕΣΕ ολοκληρώθηκε τελικά και κατατέθηκε επίσημα τον Ιούλιο του 2019, σχεδόν επτά μήνες μετά την ολοκλήρωση της δημόσιας διαβούλευσης, όταν πλέον προέκυψε κυβερνητική αλλαγή, δημιουργεί επιφυλάξεις για το τι αποτελούσε το συγκεκριμένο σχέδιο.

## ΤΟ ΚΕΙΜΕΝΟ ΤΗΣ ΕΣΕ

Το πλήρες κείμενο της ΕΣΕ αποτελείτο από ενενήντα εννέα σελίδες. Στις πρώτες εικοσιοκτώ σελίδες περιγράφονταν γενικά τα ζητήματα της απόδοσης ασύλου, ενώ σε τέσσερις σελίδες (σ. 10-13) δινόταν η θεωρητική προσέγγιση και το γενικότερο εννοιολογικό πλαίσιο του τι νοείται ως ένταξη σε μία νέα κοινωνία. Εξειδικεύοντας το πλαίσιο ένταξης, το σχέδιο πρότεινε (σ. 12) το κοινωνικό μοντέλο, με αναγνώριση των ιδιαιτεροτήτων της ελληνικής κοινωνίας και πολιτείας.

Η κύρια θέση, σύμφωνα με το σχέδιο στρατηγικής, στόχευε στην ενταξιακή προοπτική σε τοπικό επίπεδο, με εμπλοκή των τοπικών κοινωνιών και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τούτο συμφωνούσε και με τις γενικότερες κατευθύνσεις της Ε.Ε. Για το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής προβλεπόταν ο συντονιστικός ρόλος των αποκεντρωμένων διοικήσεων και των ΟΤΑ α' και β' βαθμού.

Στους τακτικούς στόχους, που αποτελούν και το κρίσιμο ζήτημα για τη σταδιακή ένταξη και ενσωμάτωση στις κοινωνίες υποδοχής, αναφέρονταν εννέα ενέργειες, με ιδιαίτερη σημείωση (σ.36) ότι «επίκειται η άμεση υλοποίηση». Από την ανάλυση όμως του πρώτου τακτικού στόχου, που έχει σχέση με προγράμματα γλωσσομάθειας, της ελληνικής και αγγλικής γλώσσας, τόσο για ανήλικους όσο

<sup>3</sup> Σύμφωνα με τα όσα αναφέρονται στην ΕΣΕ.

και για ενήλικες, παρουσιάζεται και η προβληματική προσέγγιση του σχεδίου. Δεν υπήρχε κάποιο χρονοδιάγραμμα, ούτε και πρόβλεψη χρηματοδότησης, ώστε να μπορεί να είναι άμεσα εφαρμόσιμος ο στόχος της εκμάθησης της γλώσσας υποδοχής.

Η αόριστη περιγραφή του πρώτου τακτικού στόχου αποδεικνύει και το θεωρητικό πλαίσιο προσέγγισης το οποίο απέχει από τις διαφορετικές ανάγκες που υπάρχουν στην εκμάθηση της γλώσσας της χώρας υποδοχής, αλλά και των υποχρεώσεων που θα πρέπει να έχουν όσες/όσοι θα συμμετέχουν. Αντίθετα, στο ιταλικό πρόγραμμα ενσωμάτωσης του 2017 περιγράφεται ο στόχος της εκμάθησης της ιταλικής γλώσσας σε όλο το σύστημα υποδοχής μεταναστών, με βάση το «περιφερειακό πρόγραμμα γλωσσικής εκπαίδευσης» που χρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ενσωμάτωσης - TAME (European Asylum, Migration and Integration Fund – AMIF). Σύμφωνα με την περιγραφή του συγκεκριμένου στόχου του ιταλικού προγράμματος, προβλέπεται τεστ αξιολόγησης γνώσης της ιταλικής γλώσσας, υποστήριξη στους αναλφάβητους αιτούντες διεθνή προστασία, αλλά και υποχρεωτική παρακολούθηση των μαθημάτων με πρόβλεψη οικονομικών ποινών, όπως μείωση του οικονομικού βοηθήματος, σε περίπτωση μη τακτικής συμμετοχής ή διακοπής (Italian Ministry of the Interior, 2017).

Το μεγαλύτερο ζήτημα που προκύπτει από την ανάλυση του πρώτου τακτικού στόχου, κάτι που συμβαίνει τελικά με όλο το σχέδιο εθνικής στρατηγικής, είναι η έλλειψη οποιασδήποτε συγκεκριμένης αναφοράς σε χρηματοδότηση των στόχων και παρουσίαση κάποιου χρονοδιαγράμματος υλοποίησης. Η θεωρητική και σε αρκετά σημεία γενικόλογη προσέγγιση ακολουθείται και στις υπόλοιπες ενέργειες. Για παράδειγμα ο δεύτερος τακτικός στόχος (σ. 37) αναφερόταν στην «χαρτογράφηση και καταγραφή του επαγγελματικού και εκπαιδευτικού προφίλ, καθώς και των δεξιοτήτων των δικαιούχων και των αιτούντων/αιτουσών διεθνούς προστασίας που διαμένουν στην ελληνική επικράτεια». Ο συγκεκριμένος στόχος θα έπρεπε να αποτελεί το πρώτο γράμμα στο αλφαβητάριο της διαδικασίας ένταξης ενός νεοεισερχόμενου σε μια διαφορετική κοινωνία από αυτήν στην οποία έχει μεγαλώσει και πιθανά καλλιεργηθεί και μορφωθεί. Παρά τις όποιες εξαγγελίες, καταγραφή των επαγγελματικών δεξιοτήτων των αιτούντων άσυλο και δικαιούχων προστασίας δεν υπήρξε και είναι αμφίβολο αν υπάρχει ακόμη και σήμερα. Η δημιουργία μιας βάσης δεδομένων των αναγνωρισμένων προσφύγων δίνει τη δυνατότητα κατάλληλης γεωγραφικής κατανομής, ώστε να μεγιστοποιηθεί η πιθανότητα εύρεσης εργασίας, σύμφωνα με τις επαγγελματικές δεξιότητες, τις ανάγκες που υπάρχουν και τις ευκαιρίες που υφίστανται στην περιοχή εγκατάστασης. Σε ορισμένες χώρες, χρησιμοποιούνται αλγόριθμοι που επιτρέπουν σε αναγνωρισμένους πρόσφυγες και νόμιμους μετανάστες να εγκατασταθούν σε περιοχές όπου οι πιθανές επαγγελματικές τους δεξιότητες θα τους βοηθήσουν στην εύρεση εργασίας, μαζί φυσικά με την αξιοποίηση του

δημογραφικού τους προφίλ και της παρουσίας ήδη εγκατεστημένων κοινοτήτων από την ίδια χώρα προέλευσης. Οι εφαρμογές αυτές σε χώρες όπως η Ελβετία και οι ΗΠΑ (Immigration Policy Lab, 2020) και η απουσία τους από την Ελλάδα αποδεικνύουν και τη μεγάλη απόσταση που έχει να διανύσει η χώρα, ώστε να δημιουργήσει ένα πραγματικό και υλοποιήσιμο σχέδιο ενσωμάτωσης.

Οι υπόλοιποι τακτικοί στόχοι, όπως η ανάγκη εφαρμογής σε δύο δήμους πιλοτικών προγραμμάτων εποχιακής απασχόλησης και ολοκληρωμένης παρέμβασης για την επιτυχή ένταξη, δεν προσφέρουν κάτι απτό, αφού κανένα πιλοτικό πρόγραμμα δεν εφαρμόστηκε σε οποιονδήποτε δήμο. Το ίδιο ακριβώς ισχύει με την υποθετική «εκκίνηση της διαδικασίας αναθεώρησης του Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης» (σ. 37). Δεν είχε, δηλαδή, ξεκινήσει η βασική νομοθετική διαδικασία που θα έπρεπε να πλαισιώσει την ΕΣΕ, ώστε να υπάρχει ένα πρακτικά εφαρμόσιμο κανονιστικό πλαίσιο των όσων περιγράφονται<sup>4</sup>. Το ίδιο λίγο πολύ ισχύει για τον στόχο όπου αναφέρεται η «προώθηση της διαμόρφωσης των προϋποθέσεων για τη δημιουργία βάσης δεδομένων όπου θα καταγράφονται οι παροχές που διατίθενται στους αιτούντες και τις αιτούσες διεθνούς προστασίας». Τέσσερα χρόνια δηλαδή μετά την κορύφωση της προσφυγικής κρίσης δεν είχε υπάρξει μια οργανωμένη καταγραφή των αιτούντων διεθνή προστασία και οι παροχές τις οποίες λάμβαναν (στέγη, επιδόματα, κ.λπ.).

Η όλη θεωρητική προσέγγιση αποδυναμώνει και τα θετικά στοιχεία που παρουσιάζονται στο σχέδιο στρατηγικής, όπως είναι η δημιουργία αυτοτελούς τμήματος συντονισμού και παρακολούθησης της εκπαίδευσης προσφύγων, αλλά και οι στοχευμένες πολιτικές για πολίτες τρίτων χωρών «δεύτερης γενιάς», δηλαδή ανθρώπων που γεννήθηκαν ή μεγάλωσαν στην Ελλάδα. Η είσοδος στην εκπαίδευση, ειδικά των ανηλίκων τέκνων οικογενειών που έχουν λάβει καθεστώς διεθνούς προστασίας ή βρίσκονται νόμιμα στη χώρα, αποτελεί κρίσιμο βήμα στην επιτυχημένη ενταξιακή διαδικασία (Council of Europe, 2018; Welby, 2021). Ακόμη όμως κι εδώ, οι προτεινόμενες δράσεις, όπως η ενίσχυση της λειτουργίας τάξεων υποδοχής, η αναγνώριση τίτλων σπουδών και τα προγράμματα επιμόρφωσης, η πρόσβαση σε σχολεία «δεύτερης ευκαιρίας» ή προώθησης γυναικών πολιτών τρίτων χωρών «δεύτερης γενιάς» σε θέσεις ευθύνης, έχουν ενδεικτικούς και όχι συγκεκριμένους φορείς υλοποίησης και οικονομικούς πόρους.

Το αφηρημένο μοτίβο προσέγγισης συνεχίζεται σε όλη την υπόλοιπη περιγραφή της ΕΣΕ, όπως, για παράδειγμα, σε σχέση με τη συνεργασία Κράτους και ιδιωτικού τομέα (σ. 83-84). Αν και χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι «ο ιδιωτικός τομέας έχει διαδραματίσει αποφασιστικό ρόλο κυρίως στον τομέα ένταξης των μεταναστών και των δικαιούχων διεθνούς προστασίας στην αγορά εργασίας», η ανάλυση στο συγκεκριμένο υποκεφάλαιο εξαντλείται σε μία μόλις σελίδα. Ακόμη και σε θεωρητικό επίπεδο, όπως είναι σχεδόν όλη η φιλοσοφία και η έκφραση της

<sup>4</sup> Ο νέος Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης καταρτίστηκε και κατατέθηκε τον Μάιο του 2020 από την νέα ηγεσία του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου.

ΕΣΕ, θα μπορούσε να υπάρξει μεγαλύτερη εμβάθυνση και περιγραφή δυνητικών συνεργασιών ιδιωτικού τομέα και Κράτους, καθώς ο πρώτος είναι ο φορέας υλοποίησης της ενταξιακής διαδικασίας σε όλες τις χώρες του κόσμου, πολλές φορές με την επικουρική υποστήριξη του δεύτερου.

Σε αντίθεση με την περίπτωση της Ελλάδας, οι υπόλοιπες χώρες της Ευρώπης έχουν επιδείξει καλύτερα αντανακλαστικά. Το ιταλικό πρόγραμμα ένταξης του 2017 προβλέπει συγκεκριμένες πολιτικές για την προώθηση της ενταξιακής διαδικασίας, με χρήση προηγούμενων συμφωνιών μεταξύ του ιταλικού κράτους και του ιδιωτικού τομέα (Inside, Percorsi, Confindustria), όπως είναι η παροχή μειώσεων φόρων για επιχειρήσεις που προσλαμβάνουν πρόσφυγες για τα δύο πρώτα χρόνια μετά την αναγνώριση του καθεστώτος τους (Italian Ministry of the Interior, 2017).

Ακόμη πιο σημαντική δείχνει να είναι η γερμανική πρωτοβουλία που επιχειρεί την είσοδο νόμιμων μεταναστών με συγκεκριμένα εργασιακά προγράμματα. Ο πλέον πρόσφατος νόμος, ο skilled immigration act (Make it in Germany, 2020), που τέθηκε σε εφαρμογή το 2020, προβλέπει προϋποθέσεις επιλεξιμότητας, όπως γνώση της γερμανικής γλώσσας (επίπεδο B1), επαγγελματική εκπαίδευση και εξειδίκευση (vocational training), μέχρι και συμφωνία με εργοδότη. Ανάμεσα στα πλέον θετικά για την επιτυχή ένταξη και ενσωμάτωση στη γερμανική κοινωνία είναι τα προβλεπόμενα μέτρα της απόκτησης καθεστώτος μόνιμης άδειας παραμονής μετά από τέσσερα συνεχή χρόνια παρουσίας και εργασίας, καθώς και της δυνατότητας οικογενειακής επανένωσης. Παράλληλα, τίθενται υποχρεώσεις και δεσμεύσεις, όπως η κάλυψη των αναγκών διαβίωσης με ίδια μέσα και όχι με παροχές από το γερμανικό κράτος, καθώς και η συμμετοχή μέσω της εργασίας, με κοινωνικές-ασφαλιστικές εισφορές. Αν και κάποιος μπορεί να ισχυριστεί ότι η Γερμανία επιθυμεί αποκλειστικά την είσοδο μεταναστών υψηλής εξειδίκευσης και θέσεων εργασίας, η ανάλυση των δεικτών αποδοχής μεταναστών ανά εθνικότητα δείχνει τον πλουραλισμό που υφίσταται. Για παράδειγμα, το 2020, η δεύτερη χώρα σε αποδοχή ήταν οι Φιλιππίνες, με χίλιες επτακόσιες εβδομήντα τρεις θετικές αιτήσεις. Πολλές από τις συγκεκριμένες αιτήσεις απευθύνονται για οικιακές εργασίες.

## **ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΕΣΕ 2019**

Από την ανάλυση γίνεται φανερό ότι η ΕΣΕ που κατατέθηκε το 2019 αποτέλεσε μια θεωρητική κατασκευή που απείχε ιδιαίτερα από το να θεωρηθεί εφαρμόσιμη και υλοποιήσιμη. Εάν υπολογίσουμε ότι ολοκληρώθηκε τον Φεβρουάριο του 2018, όταν τέθηκε και σε διαβούλευση μεταξύ των υπουργείων, και η ολοκλήρωση της ανοιχτής διαβούλευσης ανακοινώθηκε έναν χρόνο μετά, τον Φεβρουάριο του 2019, θα περίμενε κάποιος ότι η «άμεση υλοποίηση», όπως σημειώνεται

σε αρκετά σημεία κάποιων από τους τακτικούς στόχους, θα είχε προχωρήσει ή έστω προβλεφθεί ως πραγματοποιήσιμη. Με δεδομένο ότι κανείς από τους τακτικούς στόχους δεν εφαρμόστηκε μέχρι τον Ιούλιο του 2019 και τις εθνικές εκλογές, γίνεται αντιληπτό ότι δεν υπήρχε χρονοδιάγραμμα υλοποίησης, ούτε και πλαίσιο χρηματοδότησης, η δε «άμεση υλοποίηση» δεν είχε ουσιαστική βάση. Ως θεωρητική κατασκευή, δεν μπορούσε να δεσμεύσει μελλοντικά το πολιτικό προσωπικό, αφού δεν παρουσίασε οποιοδήποτε προϋπολογισμό με δέσμευση εθνικών ή ευρωπαϊκών πόρων, ούτε διέθετε χρονοδιάγραμμα υλοποίησης. Παράλληλα, δεν εφάρμοσε κάποια μέτρα ή πολιτικές που θα ήταν δύσκολο να ανακληθούν, εάν είχε αρχίσει η υλοποίησή τους. Χαρακτηριστικό είναι ότι δεν υπήρχε πρόβλεψη κονδυλίων προς την τοπική αυτοδιοίκηση και έστω ένα παράδειγμα πιλοτικής εφαρμογής που θα μπορούσε να στηρίξει όλη την θεωρητική προσέγγιση. Οι αριθμοί δε είναι ενδεικτικοί και αποδεικνύουν την αδυναμία εφαρμογής ουσιαστικής πολιτικής και απορρόφησης των εργαλείων χρηματοδότησης δράσεων για την ένταξη. Σύμφωνα με έκθεση της διαNEΟσις (2020), από τα πεντακόσια εξηταένα εκατομμύρια ευρώ της Ε.Ε. και των διαφόρων ταμείων της που ήταν γενικότερα διαθέσιμα μέσω των διαφόρων εθνικών προγραμμάτων (2014-2020) στην Ελλάδα, μόνο τα εκατόν εξήντα τέσσερα εκατομμύρια ευρώ είχαν απορροφηθεί μέχρι τον Οκτώβριο του 2018. Η πραγματικότητα είναι βέβαια ότι καμία ελληνική κυβέρνηση δεν ασχολήθηκε ιδιαίτερα με την αύξηση των δαπανών για την ένταξη.

Αξιολογώντας λοιπόν την ΕΣΕ, θα πρέπει να διακρίνουμε την αδυναμία διαφυγής από τις κλασικές θεωρητικές προσεγγίσεις και τα υποθετικά αποτελέσματα. Η πρακτική αντιμετώπιση και η ουσιαστική εφαρμογή άμεσα υλοποιήσιμων μέτρων αποτελεί πάντα το δύσκολο μέρος για την ολοκλήρωση των θεωρητικών μοντέλων, και η ελληνική περίπτωση την τετραετία 2015 - 2019 αποδεικνύει την ικανή απόσταση που χωρίζει τη θεωρία από την πράξη. Η απουσία επιχειρησιακού προγράμματος και χρονοδιαγράμματος και, το πιο ουσιαστικό, χρηματοδοτικής πρότασης για την εφαρμογή συγκεκριμένων ενταξιακών μέτρων (πχ. εκμάθηση γλώσσας, προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, δημιουργία βάσης δεδομένων επαγγελματικών δεξιοτήτων) καταδεικνύουν την έλλειψη ουσίας. Αν τέσσερα χρόνια μετά την κορύφωση της προσφυγικής κρίσης του 2015 και τρία χρόνια μετά την κοινή δήλωση των κρατών της Ε.Ε. και της Τουρκίας, το 2016, δεν είχε ξεκινήσει η κατάρτιση μητρώου για όσους έχουν λάβει προσφυγικό καθεστώς στην Ελλάδα με τα βασικά τους στοιχεία (οικογενειακή κατάσταση, τόπος διαμονής, παροχές επιδομάτων), τι μπορεί να περιμένει κάποιος;

Από την πλευρά των μεταναστών, ανεξάρτητα εάν διαθέτουν προσφυγικό ή μη προφίλ, και με δεδομένη την εκκρεμύσα κατάσταση, η Ελλάδα τις περισσότερες φορές αποτελεί τον ενδιάμεσο και όχι τελικό προορισμό για τη νέα εγκατάσταση. Μετά την αναγνώριση του καθεστώτος πρόσφυγα ή του νόμιμα διαμένοντος στην χώρα, με μία αίτηση ο δικαιούχος μπορεί να ζητήσει

ταξιδιωτικά έγγραφα (Περράκη Νάσκου, Παπαγεωργίου και Μπαξεβάνης, 2017). Τότε, μπορεί να φύγει νόμιμα για τη χώρα προτίμησής του, κάτι που συμβαίνει κατά κόρον με τους υπηκόους τρίτων χωρών στην Ελλάδα. Σε αρκετές ακόμα περιπτώσεις, είτε το αίτημα ασύλου εκκρεμεί είτε έχει απορριφθεί σε πρώτο ή σε δεύτερο βαθμό, η προσπάθεια μετάβασης σε άλλη ευρωπαϊκή χώρα γίνεται με τα κυκλώματα διακινητών που ανθούν.

Η ΕΣΕ θα μπορούσε να αντλήσει υλικό από την υπάρχουσα ελληνική και διεθνή εμπειρία. Πλέον, υπάρχουν εμπειρικές έρευνες πεδίου (Κόντης, 2013; Papadopoulos and Fratsea, 2015; Papadopoulos and Fratsea, 2017) για την εργασία και το βαθμό ένταξης και ενσωμάτωσης στην Ελλάδα απ' όπου θα μπορούσαν να εξαχθούν σημαντικά στοιχεία, συντελώντας στη διαμόρφωση ενός ειδικά σχεδιασμένου προγράμματος που θα έχει πιθανότητες γρήγορης εφαρμογής και θετικού αποτελέσματος. Έχοντας ως προηγούμενο τη μετανάστευση και εγκατάσταση στην Ελλάδα τη δεκαετία του 1990 πολιτών από χώρες της νοτιοανατολικής Ευρώπης, θα μπορούσε να γίνει συνεκτίμηση των βέλτιστων πρακτικών που ακολουθήθηκαν σε άλλες χώρες που αποτελούν πόλο έλξης μεταναστών, όπως ο Καναδάς και η Σουηδία. Στον Καναδά, οι πρόσφυγες δέχονται οικονομική υποστήριξη τουλάχιστον για ένα έτος και εκπαίδευση στη γλώσσα, ενώ στην Σουηδία υπάρχει πλάνο εκμάθησης της γλώσσας και επαγγελματικής εκπαίδευσης (Bevelander and PendaKur, 2012). Στη δεύτερη περίπτωση, για τους πρόσφυγες που φτάνουν στην χώρα υπάρχει ειδικό εισαγωγικό πρόγραμμα για νεοαφιχθέντες (Introductory Courses for Newcomer Program) διάρκειας δεκαοκτώ μηνών που συνδέεται με οικονομική υποστήριξη.

Η εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα είναι κρίσιμη στην κατεύθυνση της εύρεσης εργασίας, αλλά την τετραετία 2015 - 2019 δεν έγινε καμία προσπάθεια για πιθανότητα εφαρμογής κάποιου προγράμματος που θα διευκόλυne την διαδικασία ένταξης και ενσωμάτωσης. Στην Αυστρία, το κράτος επικεντρώνεται σε τομείς που πάσχουν από έλλειψη εργατικών χεριών και δίνει κίνητρα σε επιχειρήσεις και μετανάστες για την παροχή πρακτικής εργασίας που θα υποβοηθήσει την μελλοντική εργασιακή αποκατάσταση (ΔιαΝΕΟσις, 2020).

## **Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΚΑΙ Η ΕΝΤΑΞΗ ΣΗΜΕΡΑ**

Παρά την προσπάθεια ανάσχεσης του μεταναστευτικού κύματος προς την Ευρώπη, το περιβάλλον είναι δυναμικό και οι αδιάκοπες ροές έχουν σταδιακά δημιουργήσει αντιδράσεις εντός των ευρωπαϊκών κοινωνιών. Η ίδια η Ε.Ε, μέσω του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, έχει αντιδράσει στις διαρκείς μεταναστευτικές πιέσεις (Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2020). Στο ίδιο μήκος κύματος κινείται και η Ελλάδα. Μια σειρά ρυθμίσεων που εγκαινιάστηκε το 2019 από το νέο αρμόδιο πολιτικό προσωπικό, επιφέρει μια σειρά προβλέψεων που τείνουν

προς την αυστηροποίηση του πλαισίου αντιμετώπισης της παροχής διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα. Η ίδια διαφοροποιημένη πολιτική παρουσιάζεται πλέον και στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Ο νόμος 4636/2019 ενσωματώνει τις ευρωπαϊκές οδηγίες 2011/95/Ε.Ε και 2013/32/Ε.Ε. Ανάμεσα στις προβλέψεις του νόμου είναι η επέκταση του χρονικού διαστήματος διοικητικής κράτησης μετά την παράνομη είσοδο στην χώρα, καθώς και η δυνατότητα έναρξης διαδικασιών επιστροφής μετά την απόρριψη του αιτήματος σε πρώτο βαθμό. Παράλληλα, η πρόσβαση στον δεύτερο βαθμό και στις επιτροπές προσφυγών αυστηροποιείται σε σχέση με το προηγούμενο πλαίσιο.

Όσον αφορά τις υπόλοιπες προβλέψεις, η δυνατότητα εργασιακής απασχόλησης που με το προηγούμενο καθεστώς δινόταν αυτόματα με την αίτηση ασύλου, με τη νέα εφαρμογή μπορεί να γίνει μόνο μετά από έξι μήνες και εφόσον η απόφαση επί της αίτησης ακόμη εκκρεμεί. Η αλλαγή έχει ως σκοπό να αποτρέψει την παραγωγή αιτημάτων ασύλου που έχουν ως αληθινό σκοπό την αναζήτηση εργασίας. Από την άλλη πλευρά, στερεί την πιθανότητα γρήγορης δυνατότητας ένταξης στην αγορά εργασίας και ενσωμάτωσης ανθρώπων που βρίσκονται στο περιθώριο της κοινωνικής ζωής.

Εντός του 2020, ανακοινώθηκε και μια νέα σειρά ρυθμίσεων που διαφοροποιούν τις παροχές που δίδονταν μέχρι πρόσφατα σε όσους έχει αναγνωριστεί το καθεστώς διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα. Με βάση τροπολογία του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου που περιλαμβάνεται στον νόμο 4674/2020, οι έξι μήνες που κάποιος δικαιούνταν στέγη, μέσω κάποιου ευρωπαϊκού κυρίως προγράμματος, μετά την απονομή καθεστώτος διεθνούς προστασίας, μειώνονται σε τριάντα ημέρες<sup>5</sup>. Στην ίδια τροπολογία, αναφέρεται και η διακοπή χορήγησης παροχών σε χρήμα με τη μορφή οικονομικού επιδόματος. Ο σκοπός των δύο μέτρων ήταν να υπάρξει προσαρμογή του πρόσφυγα στο νέο καθεστώς και να διαθέτει κάποιο χρόνο, ώστε να αντιμετωπίσει τη νέα περίοδο της ζωής του ως ισότιμος πολίτης με δικαιώματα, αλλά και υποχρεώσεις στη χώρα υποδοχής. Για την ανάγκη βελτίωσης και επικαιροποίησης της μεταναστευτικής νομοθεσίας, ψηφίστηκε ο νόμος 4686/2020.

Η αντίδραση από ορισμένες Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις και την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόφυγες (Ύπατη Αρμοστεία, 2020) έγκειται στο ότι δεν έχει υπάρξει από την Πολιτεία μέχρι σήμερα κάποια πρόβλεψη με μέτρα, όπως η εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας, η καταγραφή πιθανών δεξιοτήτων ή ο επαγγελματικός αναπροσανατολισμός, ώστε να μπορούν όσοι λαμβάνουν διεθνή προστασία να έχουν πιθανότητες σταδιακής ένταξης στην ελληνική κοινωνία. Δηλαδή, δεν έχει δημιουργηθεί ένα ουσιαστικό ενταξιακό πλαίσιο.

Από την πλευρά της, η Ε.Ε., επιχειρώντας να επικαιροποιήσει την πολιτική για την ένταξη στα κράτη-μέλη της, ανακοίνωσε ένα νέο σχέδιο δράσης για την

<sup>5</sup> Σύμφωνα με το άρθρο, προβλέπονται εξαιρέσεις στην απόφαση των τριάντα ημερών για ειδικές κατηγορίες δικαιούχων, όπως είναι οι ανήλικοι ή οι πάσχοντες από σοβαρή ασθένεια.

περίοδο 2021 - 2027 (European Commission, Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027). Το σχέδιο επικεντρώνεται σε τέσσερις τομείς (εκπαίδευση και κατάρτιση, απασχόληση και δεξιότητες, υγεία και στέγαση) και επιχειρεί να αντιμετωπίσει την κοινωνική περιθωριοποίηση των υπηκόων τρίτων χωρών και των προβλημάτων που προκαλούνται. Με δεδομένο ότι το σχέδιο δεν είναι δεσμευτικό, επαφίεται εκ νέου στα κράτη-μέλη να εφαρμόσουν εθνικές πολιτικές προς αυτή την κατεύθυνση. Το πιο σημαντικό σε όλο το σχέδιο είναι τα εργαλεία χρηματοδότησης των δράσεων που θα αποφασιστούν.

Για την ένταξη στην Ελλάδα, αξίζει να σημειώσουμε ότι το ελληνικό κράτος με τον νόμο 4735/2020 προχώρησε σε νέες ρυθμίσεις σχετικά με την πολιτογράφηση και απόδοση ελληνικής ιθαγένειας σε αλλοδαπούς. Ανάμεσα στις προϋποθέσεις είναι η νόμιμη διαμονή στην Ελλάδα για επτά συνεχή έτη πριν από την υποβολή της αίτησης πολιτογράφησης. Παρά τις κάποιες αντιδράσεις σχετικά με το περιεχόμενο των γραπτών εξετάσεων στις οποίες θα καλούνται οι υποψήφιοι για απόδοση της ελληνικής ιθαγένειας, πρόκειται για μία εξέλιξη η οποία συμβαδίζει με τα όσα προβλέπονται στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες και προϋποθέτουν βασικές γνώσεις της γλώσσας της χώρας υποδοχής και στοιχείων σχετικά με την ιστορία και τον πολιτισμό της. Από την άλλη πλευρά, οι γραφειοκρατικές καθυστερήσεις στη διαδικασία κατάθεσης των απαραίτητων δικαιολογητικών για συμμετοχή στις εξετάσεις αποδεικνύουν και το αργόσυρτο της εφαρμογής κάθε νέας διαδικασίας.

Οι νέες ρυθμίσεις αφορούν ουσιαστικά τους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα επί μακρόν στη χώρα μας (αναγνωρισθέντες πρόσφυγες, μετανάστες με μακρόχρονη άδεια εργασίας και παραμονής). Είναι μια ευκαρία πλήρωσης του ελλείμματος παροχής καθολικών δικαιωμάτων σε ανθρώπους που σε πολύ μεγάλο βαθμό έχουν επιτύχει την πλήρη κοινωνικοοικονομική τους ένταξη.

Ως τελευταία εξέλιξη μπορούμε να σημειώσουμε τη νέα Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη που ανακοινώθηκε μόλις τον Ιανουάριο του 2022 και αφορά τους αιτούντες άσυλο και διεθνή προστασία (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2022). Πρόκειται για μια προσπάθεια «έγκαιρης δράσης» (early action) που ακολουθεί τις πρόσφατες συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την περίοδο 2021 - 2027. Το σχέδιο, που έχει μόνο θεωρητική προσέγγιση και ανάπτυξη, δεν μπορεί να κριθεί ακόμη λόγω της χρονικής εγγύτητας, αξίζει όμως να σημειωθεί ότι επενδύει στη λεγόμενη «αμφίδρομη διαδικασία» (two-way integration progress). Τούτο αποτελεί και μια πρόκληση, καθώς πέρα από την κοινωνία υποδοχής καλούνται και οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες να συμβάλλουν στον διάλογο των δύο πλευρών στην ενταξιακή προσπάθεια. Καθώς ένας αριθμός δικαιούχων διεθνούς προστασίας έχει εντελώς διαφορετικές κοινωνικές και πολιτισμικές προσλήψεις, μια μακροπρόθεσμη πολιτική ένταξης και ενσωμάτωσης είναι απαραίτητη (Παπαγεωργίου, 2020: 356). Ένα σημαντικό, όμως, ζήτημα προκύπτει

από τη διαπίστωση ότι η συντριπτική πλειοψηφία όσων λαμβάνουν διεθνές καθεστώς προστασίας αποχωρεί από τη χώρα, μόλις λάβει τα απαραίτητα νομιμοποιητικά έγγραφα. Η Ελλάδα, δηλαδή, εξακολουθεί να μην αποτελεί τελικό τόπο προορισμού, αλλά ενδιάμεσο σταθμό, κι αυτό αποτελεί πρόβλημα τόσο για τη χώρα, αλλά και για τους ίδιους τους πρόσφυγες.

## **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

Παρά τις σημαντικές εξελίξεις και την πίεση με την αύξηση των μικτών μεταναστευτικών ροών τα τελευταία χρόνια, η Ελλάδα δεν έχει κατορθώσει να δημιουργήσει μια συνεκτική μεταναστευτική πολιτική η οποία να μπορεί, έστω και σταδιακά, να δημιουργήσει ενταξιακές συνθήκες για τους υπηκόους τρίτων χωρών. Το σχέδιο στρατηγικής για την ένταξη που κατατέθηκε το 2019 δεν παρήγαγε, πέρα από τη θεωρητική προσέγγιση, κάποιο πρακτικό αποτέλεσμα, ούτε και εφαρμόσιμες πολιτικές σε οποιοδήποτε επίπεδο.

Η διαφορά των διαφόρων προγραμμάτων ένταξης στην Ελλάδα είναι ότι αυτά που εκπονήθηκαν μέχρι το 2015 επιχειρούσαν, έστω και θεωρητικά, να κανονικοποιήσουν μια κατάσταση που είχε ήδη διαμορφωθεί, συμβάλλοντας στην ένταξη ανθρώπων πολλοί εκ των οποίων βρίσκονταν επί μακρόν στη χώρα και είχαν επιτύχει πρακτικά την κοινωνικοοικονομική τους ενσωμάτωση, ενώ αυτό που εκπονήθηκε το 2019 όφειλε να διαμορφώσει ενταξιακές συνθήκες υπηκόων τρίτων χωρών που είχαν εντελώς διαφορετικό προφίλ και άμεσες ανάγκες.

Η ευκαιρία που δόθηκε την περίοδο 2015 - 2016, στη δραματική κορύφωση της προσφυγικής κρίσης, για μια ουσιαστική προσέγγιση της ελληνικής κοινωνίας με τους πρόσφυγες και τους νέους μετανάστες, καθώς και της δημιουργίας των κατάλληλων προϋποθέσεων για αμφίδρομη επαφή και σταδιακή ένταξη των δεύτερων στην πρώτη, αντιμετωπίστηκε μόνο σε θεωρητικό επίπεδο. Δεν έγιναν προσπάθειες προσέγγισης των τοπικών κοινωνιών με τις προσφυγικές ομάδες, πέρα από μεμονωμένες και αποσπασματικές πρωτοβουλίες, με χαρακτηριστική την απουσία του κράτους, ενώ δεν υπήρξε έστω ένα πιλοτικό οργανωμένο σχέδιο που θα μπορούσε να αποτελέσει πρόκριμα για μια ευρύτερη προσέγγιση. Η κόπωση της ελληνικής κοινωνίας, αλλά και γενικότερα των ευρωπαϊκών χωρών, απέναντι στις συνεχείς μεταναστευτικές ροές μπορεί να οδηγήσει σε περαιτέρω περιθωριοποίηση όσων έχουν λάβει ή πρόκειται να λάβουν καθεστώς διεθνούς προστασίας, κάτι που εμφανίζεται ολοένα και περισσότερο στις ευρωπαϊκές χώρες. Αποτελεί, λοιπόν, πρόκληση για την ίδια την Ε.Ε. ο σχεδιασμός πολιτικών συμπερίληψης των νέων μεταναστών.

Όπως έχει διαμορφωθεί πλέον η κατάσταση, μπορούμε να αναγνωρίσουμε ότι υπάρχουν δύο διαφορετικές μεταναστευτικές ομάδες στην Ελλάδα. Η πρώτη, με μακροχρόνια παρουσία και προερχόμενη κυρίως από χώρες της

νοτιοανατολικής Ευρώπης, όπως η Αλβανία, έχει επιτύχει, και από την πλευρά της Πολιτείας και σε πρακτικό βαθμό, την κοινωνικοοικονομική της ένταξη και πλέον μπορεί να υπολογίζει στην παροχή καθολικών δικαιωμάτων μέσω της πολιτογράφησης. Η δεύτερη, με πιο πρόσφατη παρουσία, που προέρχεται από χώρες της Αφρικής ή από διάφορες χώρες της Ανατολής, όπως το Ιράκ ή το Αφγανιστάν, είτε υφίσταται προσφυγικό προφίλ είτε όχι, βρίσκεται σε μειονεκτικότερη θέση λόγω των διαφορετικών πολιτισμικών και κοινωνικών καταβολών και της απουσίας ουσιαστικής ενταξιακής πολιτικής στην Ελλάδα. Εάν, όπως ορθά διαπιστώνει ο Κόντης (2013) για την πρώτη ομάδα, η Ελλάδα υποστήριξε τη μερική ενσωμάτωσή της με την απονομή ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και πρόσβασης στην αγορά εργασίας, όσον αφορά τη δεύτερη, η απουσία πρακτικής ενταξιακής πολιτικής την οδηγεί σε περιθωριοποίηση και αδυναμία απόκτησης σε μακροπρόθεσμο επίπεδο χαρακτηριστικών σταδιακής ενσωμάτωσης. Το αποτέλεσμα, δηλαδή, είναι αρνητικό τόσο για την Ελλάδα ως χώρα υποδοχής όσο και για τους ίδιους τους μετανάστες.

Ακόμη και σήμερα, ερευνητικά ερωτήματα που τέθηκαν πριν από δέκα χρόνια για το αν θέλουμε μετανάστες, πόσους και από ποιες χώρες, και εάν είναι σημαντική η ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία (Παπαγεωργίου 2013: 84), εξακολουθούν να παραμένουν επίκαιρα. Όσο αυτά τα ερωτήματα δεν απαντώνται ουσιαστικά από το εγχώριο πολιτικό προσωπικό, αλλά ούτε διαχέονται ως κριτικά ερωτήματα στην ίδια την κοινωνία για την ανάγκη προσαρμογής στα αδιαμφισβήτητα δεδομένα της πολυμορφίας των σημερινών κοινωνιών, τόσο η συζητήση δεν θα καταλήγει σε συμπεράσματα που μπορούν να οδηγήσουν στη συγκεκριμενοποίηση κάποιας πολιτικής.

Μια διαφορετική προσέγγιση θα μπορούσε να εξετάσει τη θέσπιση διαδικασιών σχεδιασμένης και ελεγχόμενης μετανάστευσης, νομιμοποιημένης από το κράτος. Τούτο θα επέτρεπε τον έλεγχο πριν τη μετανάστευση, την προετοιμασία του ντοπιου πληθυσμού και -το πλέον ουσιαστικό- τη διαμόρφωση κατάλληλων κοινωνικών συνθηκών για την καλύτερη και ταχύτερη ένταξη των εισερχομένων μεταναστών. Παράλληλα, είναι υποχρέωση του κράτους και των υπηρεσιών του να εφαρμόσουν τις απαραίτητες διαδικασίες για τη διασφάλιση ίσων κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων στους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στη χώρα ή βρίσκονται σε διαδικασία νομιμοποίησης. Η πλήρης κατοχύρωση δικαιωμάτων θα ολοκληρώνεται με τις διαδικασίες πολιτογράφησης, όταν θα πληρούνται τα κριτήρια, τα περισσότερα εκ των οποίων πλέον είναι κοινά για τις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Καθώς η ένταξη και ενσωμάτωση εξακολουθεί να είναι εθνική αρμοδιότητα, η ίδια η Ε.Ε. μπορεί να παίξει σημαντικό ρόλο όχι μόνο με τα γενικά σχέδια δράσης και την παροχή χρηματοδοτικών εργαλείων, αλλά και με την υποστήριξη συγκεκριμένων πολιτικών ανά χώρα στις ενταξιακές διαδικασίες.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Ελληνόγλωσση

Γεωργαράκης, Νίκος, 2013, Κοινωνική και πολιτική συμμετοχή: Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική, η Πολιτική για τη Μετανάστευση, στο *Μετα-ανάλυση ερευνών για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία*, Διονύσης Μπαλούρδος και Ιωάννα Τσίγκανου, επιμ. Αθήνα: Παπαζήσης.

ΔιαΝΕΟσις, 2020, Συγκριτική Ανάλυση Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων στην Ελλάδα, [https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2020/01/immigration\\_report\\_final.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2020/01/immigration_report_final.pdf) προσπέλαση 14 Ιουνίου 2020.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. 2011, Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ένταξη των Υπηκόων Τρίτων Χωρών, Βρυξέλλες.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. 2015, Σχέδιο δράσης της ΕΕ κατά της λαθραίας διακίνησης μεταναστών (2015 - 2020) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0285&from=EN> προσπέλαση 20 Φεβρουαρίου 2022.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. 2016, Σχέδιο δράσης για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, Στρασβούργο.

Κόντης, Αντώνης. 2013, Στοιχεία Ενταξιακής πολιτικής: Η Ελληνική ενταξιακή πολιτική μεταξύ Ευρωπαϊσμού και Εθνοπολιτισμού, στο *Μετα-ανάλυση ερευνών για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία*, Διονύσης Μπαλούρδος και Ιωάννα Τσίγκανου, επιμ. Αθήνα: Παπαζήσης, σ. 6-27.

Κόντης, Αντώνης, και Ηλίας Μπεζεβέγκης. 2011, *Καθορισμός δεικτών για την αξιολόγηση των πολιτικών ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική κοινωνία*, Αθήνα (αδημοσίευτη μελέτη).

Λιαργκόβας, Παναγιώτης, και Χρήστος Παπαγεωργίου. 2021, *Το Ευρωπαϊκό Φαινόμενο, Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές*, Αθήνα: Τζιόλας.

Μουσούρου, Λουκία, 1999, *Μετανάστευση και μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα και την Ευρώπη*, Αθήνα: Gutenberg.

Νόμος 4310/1929, «Περί εγκαταστάσεως και κινήσεως αλλοδαπών εν Ελλάδι, αστυνομικού ελέγχου, διαβατηρίων και απελάσεων και εκτοπίσεων», ΦΕΚ Α-287/16.8.1929.

Νόμος 3386/2005, «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια», ΦΕΚ Α-212/23.8.2005.

Παπαγεωργίου, Ιωάννης. 2010, Το άσυλο και η μετανάστευση μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου* 4, σ. 499-510.

Παπαγεωργίου, Ιωάννης. 2013, Ο εξευρωπαϊσμός των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου: Από την κοινοτικοποίηση στη συλλογική επίβλεψη, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 40, σ. 70-94.

Παπαγεωργίου, Ιωάννης. 2017, Η ευρωπαϊκή πολιτική μετανάστευσης μετά το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης, Ν. Ζάικος (επιμ.), *Μετανάστευση και Δίκαιο*, Αθήνα: 2017, σ. 47-69.

Παπαγεωργίου, Ιωάννης. 2020, Η ευρωπαϊκή και η ελληνική πολιτική για το άσυλο μετά την προσφυγική κρίση του 2015, στο *Το αλλοδαπό στοιχείο στις εθνικές έννομες τάξεις*, Βασιλακάκης Ε., Σ.Βρέλλης, και Π. Γέσιου-Φαλτσή, επιμ. Αθήνα: Σάκκουλας, σ. 345-359.

Περράκη Νάσκου Παρούλα, Γιάννης Παπαγεωργίου, και Χρήστος Μπαξεβάνης. 2017, Πρόσφυγες και Αιτούντες Άσυλο, Παγκόσμια, Ευρωπαϊκή και Εθνική Διάσταση, Αθήνα: Σάκκουλας

Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/migratory-pressures/> προσπέλαση 5 Ιουλίου 2020.

ΣΥΡΙΖΑ, 2012, Εκλογικό πρόγραμμα ΣΥΡΙΖΑ Ενωτικό Κοινωνικό Μέτωπο <http://www.syn.gr/gr/keimeno.php?id=26945> προσπέλαση 10 Απριλίου 2016.

Συνήγορος του Πολίτη, 2017. Η πρόκληση των μεταναστευτικών ροών και της προστασίας των προσφύγων, Αθήνα. [https://www.synigoros.gr/resources/docs/greek\\_ombudsman\\_migrants\\_refugees\\_2017-el.pdf](https://www.synigoros.gr/resources/docs/greek_ombudsman_migrants_refugees_2017-el.pdf) προσπέλαση 25 Φεβρουαρίου 2022.

ΣΥΡΙΖΑ. 2013, Πολιτική απόφαση 1ου (ιδρυτικού) συνεδρίου, <https://www.syriza.gr/article/id/32409/Politikh-Apofash-1oy-Idrytikoy-Synedrioy.html>, προσπέλαση 10 Απριλίου 2016.

Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, 2020, <https://www.unhcr.org/gr/14769-eukairies-entaxis-gia-tous-anagnorismenous-prosfyges.html>, προσπέλαση στις 7 Ιουλίου 2020.

Υπουργείο Εσωτερικών, Πολυετές πρόγραμμα του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών για την περίοδο 2007 – 2013 [https://ec.europa.eu/migrant-integration/sites/default/files/2011-02/doc1\\_18311\\_898771966.pdf](https://ec.europa.eu/migrant-integration/sites/default/files/2011-02/doc1_18311_898771966.pdf) προσπέλαση 12 Φεβρουαρίου 2022.

Υπουργείο Εσωτερικών, Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής, Εθνική Στρατηγική για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών 2012 – 2015. 2012, [https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/ethniki\\_stratigiki.pdf](https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/ethniki_stratigiki.pdf) προσπέλαση 12 Φεβρουαρίου 2022.

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, Υπηρεσία Ασύλου, [http://asylum.gov.gr/wp-content/uploads/2020/03/Greek\\_Asylum\\_Service\\_data\\_February\\_2020\\_gr.pdf](http://asylum.gov.gr/wp-content/uploads/2020/03/Greek_Asylum_Service_data_February_2020_gr.pdf) προσπέλαση 14 Ιουνίου 2020.  
Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου. 2022, Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη.

Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής. 2019, Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη, <http://www.opengov.gr/immigration/?p=801> προσπέλαση 3 Μαρτίου 2020.

Voria.gr. 2016, Δραματική η κατάσταση στα κέντρα προσφύγων της Θεσσαλονίκης, <https://www.voria.gr/article/dramatiki-i-katastasi-sta-kentra-prosfigon-tis-thessalonikis> προσπέλαση 25 Ιανουαρίου 2019.

### Ξενόγλωσση

Bevelander, Pieter; and Ravi Pendakur. 2012, The labour market integration of refugee and family reunion immigrants: A comparison of outcomes in Canada and Sweden, IZA Discussion Papers, No. 6924, *Institute for the Study of Labor (IZA)*, Bonn, pp. 1-29.

Castles, Stephen, and Mark J. Miller. 2003, *The Age of Migration, International Population Movements in the Modern World*, 2<sup>nd</sup> edition, New York: Palgrave Macmillan.

Council of Europe. 2018, Children and Adolescents from a migrant background, Integration and Education, <https://rm.coe.int/extracts-of-council-of-europe-recommendations-and-resolutions-for-lang/16807beb54> προσπέλαση 20 Ιανουαρίου 2019.

DW. 2016, Refugees combat cold, frustration in Greece, <https://www.dw.com/en/refugees-combat-cold-frustration-in-greece/a-36655636>.

EC. 2003, Commission of the European Communities on immigration, integration and employment, Brussels.

ECRE. 2020, Joint Statement: The Pact on Migration and Asylum, <https://ecre.org/the-pact-on-migration-and-asylum-to-provide-a-fresh-start-and-avoid-past-mistakes-risky-elements-need-to-be-addressed-and-positive-aspects-need-to-be-expanded/> προσπέλαση 15 Δεκεμβρίου 2020.  
European Commission, 2020, Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027, Brussels.

EU-Turkey statement. 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf> προσπέλαση 10 Απριλίου 2017.

Geddes Andrew, and Peter Scholten. 2016, *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, 2<sup>nd</sup> edition, London: SAGE.

Gilardoni, Guia, Marina D'Odorico, and Daniela Carrillo, eds. 2015, *Knowledge for Integration Governance. Evidence on migrants' integration in Europe*, KING Project, Milan: ISMU Foundation, [http://aei.pitt.edu/62271/1/pub\\_5379\\_king\\_report.pdf](http://aei.pitt.edu/62271/1/pub_5379_king_report.pdf) προσπέλαση 15 Δεκεμβρίου 2021.

Immigration Policy Lab. 2018. Switzerland Launches Program to Test IPL Algorithm for Refugee Integration, Zurich, <https://immigrationlab.org/2018/05/26/switzerland-launches-program-test-ai-refugee-integration/> προσπέλαση 14 Απριλίου 2020.

Italian Ministry of the Interior, National Integration Plan for Persons entitled to International Protection. 2017. [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/piano\\_nazionale\\_integrazione\\_eng.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/piano_nazionale_integrazione_eng.pdf), προσπέλαση 12 Οκτωβρίου 2019.

Make it in Germany, The Federal Government of Germany. 2020, <https://www.make-it-in-germany.com/en/visa-residence/skilled-immigration-act>, προσπέλαση 20 Ιουνίου 2021.

NRC. 2016, Terrible Conditions for Refugees in Greece, 2 December 2016, <https://www.nrc.no/news/2016/des/terrible-conditions-for-refugees-in-greece/> προσπέλαση 25 Ιανουαρίου 2017.

OECD/EU. 2018, Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration, OECD Publishing, Paris/European Union, Brussels. <https://www.oecd.org/publications/indicators-of-immigrant-integration-2018-9789264307216-en.htm> προσπέλαση 11 Φεβρουαρίου 2022.

Papadopoulos G., Apostolos, and Loukia-Maria Fratsea. 2015, Delineating the geographical mobility of African immigrants towards Greece: Between transnationalism and integration, in Güven Şeker et al, *Turkish Migration Conference 2015 Selected Proceedings*. London: Transnational Press.

Papadopoulos G., Apostolos, and Loukia-Maria Fratsea. 2017, *Temporary Migrant Workers in Greek Agriculture*, Berlin: Heinrich Böll Foundation.

Penninx, Rinus et al. 2014. *European Cities and their Migrant Integration Policies Case-Studies from Eight Cities*, KING Project n.6, Milan: ISMU Foundation, pp. 3-8.

Penninx, Rinus, and Blanca Garcés-Mascareñas. 2016, The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept, in *Integration Processes and Policies in Europe, Contexts, Levels and Actors*, Blanca Garcés-Mascareñas and Rinus Penninx, eds. London: Springer, pp. 11-30.  
Welply, Oakleigh. 2021, *Immigration, Integration and Education*, London: Routledge.