

ΕΘΝΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΟΝ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΟΥΧΩΝ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

ΕΛΛΑΔΑ 2022

ΕΘΝΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΟΝ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΟΥΧΩΝ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

- 1.1 Σημείωση για τη Μεθοδολογία
- 1.2. Βασική Έκθεση
- 1.3. Αξιολόγηση 1
- 1.4 Αξιολόγηση 2

2. Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ 2 ΚΑΙ ΟΙ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

- 2.1. Το Εθνικό Πλαίσιο σε νούμερα
- 2.2. Κύριες εξελίξεις και νομοθετικές τροποποιήσεις που επηρεάζουν το Ελληνικό Μεταναστευτικό Δίκαιο
- 2.3. Διεθνής Προστασία την εποχή του COVID-19

3. ΒΗΜΑΤΑ ΠΡΟΣ ΤΑ ΕΜΠΡΟΣ

- 3.1. Πρόσφατες εξελίξεις στην Ελλάδα που επηρεάζουν τους ΔΔΠ
- 3.2. Συμπέρασμα

Πρόλογος

Ο Εθνικός Μηχανισμός Αξιολόγησης της Ένταξης (NIEM) είναι ένα εξαστεές διακρατικό έργο που υποστηρίζει βασικούς φορείς του τομέα της ένταξης με στόχο τη βελτίωση των αποτελεσμάτων της ένταξης των δικαιούχων διεθνούς προστασίας (ΔΔΠ). Οι καταστάσεις σύγκρουσης τείνουν πλέον να διαρκούν περισσότερο και επί του παρόντος απαιτούνται κατά μέσο όρο 17 χρόνια προτού δοθεί στους πρόσφυγες που τρέπονται σε φυγή λόγω εμφύλιων πολέμων η ευκαιρία να επιστρέψουν στην πατρίδα τους. Ως εκ τούτου, δεν υπάρχει άλλη εναλλακτική λύση από την μακροπρόθεσμη ένταξη των νεοαφιχθέντων δικαιούχων διεθνούς προστασίας και αυτό συνιστά άμεση πρόκληση για τις ευρωπαϊκές κοινωνίες.

Το NIEM καθιερώνει έναν μηχανισμό για τη διενέργεια μιας διετούς αναλυτικής αξιολόγησης της ένταξης των δικαιούχων διεθνούς προστασίας ώστε να παρέχει στοιχεία για τα κενά στα πρότυπα ένταξης, να εντοπίζει υποσχόμενες πρακτικές και να αξιολογεί τα αποτελέσματα των νομοθετικών αλλαγών και αλλαγών πολιτικής.

Το NIEM αναπτύσσεται με φόντο τις μεταβολές στο νομικό περιβάλλον για τη διεθνή προστασία τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο που προκλήθηκαν από τον υψηλό αριθμό νέων αφίξεων τα τελευταία χρόνια. Το έργο προσπαθεί να παρέχει στοιχεία για ορισμένες από τις πιο επίκαιρες και σημαντικές συζητήσεις σχετικά με αυτές τις αλλαγές: Εφαρμόζονται σωστά τα πρότυπα της ΕΕ για την ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας; Πώς επηρεάζουν τις πολιτικές ένταξης; Οι πολιτικές που απευθύνονται στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας έχουν αντίκτυπο σε ό,τι αφορά την επιτυχή ένταξη; Ποιες είναι οι προκλήσεις και οι καλές πρακτικές και ποια κενά πολιτικής πρέπει να αντιμετωπιστούν;

1. Εισαγωγή

Η παρούσα έκθεση είναι η τρίτη εθνική έκθεση που συντάσσεται στο πλαίσιο του έργου NIEM. Η πρώτη έκθεση, η εθνική βασική έκθεση, συντάχθηκε προκειμένου να καθοριστεί η βάση για τους δείκτες που εξετάστηκαν σε εθνικό επίπεδο και στο επίπεδο της ΕΕ. Για τον σκοπό αυτό, η βασική έκθεση εξέτασε νομικούς και στατιστικούς δείκτες καθώς και δείκτες πολιτικών προκειμένου να αξιολογηθεί η ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, δηλαδή των προσφύγων, των δικαιούχων προσωρινής ή επικουρικής προστασίας καθώς και των προσφύγων υπό καθεστώς ανθρωπιστικής βοήθειας, σε ό,τι αφορά τους ακόλουθους πυλώνες ένταξης:

- 1) Επιπτώσεις της υποδοχής
- 2) Ενσωμάτωση
- 3) Διαμονή
- 4) Οικογενειακή επανένωση
- 5) Ιθαγένεια
- 6) Στέγαση
- 7) Απασχόληση
- 8) Επαγγελματική κατάρτιση και εκπαίδευση σχετική με την απασχόληση
- 9) Υγεία
- 10) Κοινωνική ασφάλιση
- 11) Εκπαίδευση
- 12) Γλώσσα και κοινωνική μάθηση
- 13) Δημιουργία γεφυρών

Για τη συλλογή δεδομένων και την υποβολή των αποτελεσμάτων της εθνικής έρευνας στην Ομάδα για τη Μεταναστευτική Πολιτική (Migration Policy Group) – τον συντονιστή εταίρο του έργου NIEM – δημιουργήθηκε μια ηλεκτρονική εργαλειοθήκη, η οποία χρησιμοποιήθηκε και για τις τρεις φάσεις του έργου: την έρευνα βάσης, την αξιολόγηση 1 και την αξιολόγηση 2. Τα δεδομένα που υποβλήθηκαν μέσω της ηλεκτρονικής πλατφόρμας αποτέλεσαν τη βάση για την προετοιμασία των συγκριτικών εκθέσεων που δημοσιεύθηκαν στο πλαίσιο του NIEM για το σύνολο των 14 χωρών που συμμετέχουν στο έργο αυτό.

1.1. Σημείωση για τη μεθοδολογία

Η ANTIGONH χρησιμοποίησε έναν συνδυασμό διαφόρων πηγών για την έρευνα που διεξήχθη σε εθνικό επίπεδο με σκοπό την επικαιροποίηση της εργαλειοθήκης για την Αξιολόγηση 2. Οι ημιδομημένες συνεντεύξεις με μια ομάδα εστίασης ΔΔΠ αποδείχθηκαν στην πράξη δύσκολες λόγω των συνθηκών της πανδημίας COVID-19. Όποτε το επέτρεπαν οι συνθήκες, άλλα προγράμματα που υλοποίησε η ANTIGONH μέσω Zoom και τα οποία απευθύνονταν αποκλειστικά σε ΔΔΠ βοήθησαν τους ερευνητές να καταγράψουν τις εμπειρίες ορισμένων από αυτούς όσον αφορά την ένταξή τους στην Ελληνική Κοινωνία.

Τα στατιστικά στοιχεία, όπου ήταν διαθέσιμα, βασίστηκαν σε στοιχεία που δημοσίευσαν οι αρμόδιες κυβερνητικές αρχές (δηλαδή η Ελληνική Υπηρεσία Ασύλου και τα αρμόδια υπουργεία ανά τομέα) καθώς και η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, ο Έλληνας Συνήγορος του Πολίτη και η Ευρωπαϊκή Βάση Δεδομένων Ασύλου "AIDA".

Τα ποιοτικά δεδομένα συλλέχθηκαν ως εξής:

Για τον τομέα της εκπαίδευσης:

Κατά τη διάρκεια της συνάντησης του εθνικού συνασπισμού που διοργανώθηκε από την ANTIGONH τον Δεκέμβριο του 2020, οι εμπλεκόμενοι φορείς από τον τομέα της εκπαίδευσης (Κυβερνητικοί και μη) μοιράστηκαν με τους ενδιαφερόμενους σημαντικά στοιχεία σχετικά με την ενσωμάτωση των ΔΔΠ και τις προκλήσεις που αντιμετώπισαν λόγω του COVID-19. Οι ΜΚΟ που έχουν άμεση επαφή με τους πρόσφυγες στους καταυλισμούς επίσης μοιράστηκαν τις εμπειρίες τους.

Για τον τομέα της στέγασης:

Η ANTIFONH μέσω ενός άλλου έργου με τίτλο 'BRIDGES-Building bridges in the neighborhoods of Thessaloniki' (ΓΕΦΥΡΕΣ – Χτίζοντας γέφυρες στις γειτονιές της Θεσσαλονίκης), πραγματοποίησε συνάντηση κατά την οποία συμμετείχαν και ερευνητές από το έργο NIEM. Τον Απρίλιο του 2021, μίλησαν οι ίδιοι οι πρόσφυγες και μοιράστηκαν τις εμπειρίες τους σε σχέση με την ένταξή τους (ορισμένοι είχαν φτάσει στην Ελλάδα για πρώτη φορά το 2015, στην αρχή της προσφυγικής κρίσης). Εξήγησαν τα κύρια εμπόδια που αντιμετώπισαν τόσο κατά την άφιξή τους όσο και μετά την παροχή διεθνούς προστασίας και μίλησαν για το πόσο δύσκολη ήταν η ένταξη στην πράξη. Η συνάντηση αποτέλεσε ένα σημαντικό φόρουμ όπου η ANTIFONH μπόρεσε να συλλέξει πληροφορίες στη βάση των προσωπικών εμπειριών ΔΔΠ.

Τον Ιούνιο του 2021, πραγματοποιήθηκε συνάντηση του εθνικού συνασπισμού για το έργο NIEM. Στη συνάντηση αυτή συμμετείχαν εκπρόσωποι των δήμων που είναι επιφορτισμένοι με την εφαρμογή των πολιτικών ένταξης για τη στέγαση των προσφύγων (έργο HELIOS) και μοιράστηκαν στατιστικά και ποιοτικά δεδομένα, τα οποία με τη σειρά τους χρησιμοποιήθηκαν για τους δείκτες αποτελεσμάτων.

Για τον τομέα απασχόλησης:

Ένας ερευνητής της ANTIFONHΣ που εργάζεται στο έργο NIEM διεξήγαγε ημιδομημένες και εις βάθος συνεντεύξεις με ΔΔΠ προκειμένου να καταγράψει τις εμπειρίες και τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν στον τομέα αυτό. Οι συνεντεύξεις πραγματοποιήθηκαν στο κέντρο της Θεσσαλονίκης, στην περιοχή της Ρωμαϊκής Αγοράς, μεταξύ Ιουνίου και Σεπτεμβρίου του 2021. Στη γειτονιά αυτή έχουν ανοίξει πολλά παντοπωλεία και εστιατόρια που ανήκουν σε ΔΔΠ, οι οποίοι συχνά απασχολούν άλλους ΔΔΠ. Πραγματοποιήθηκαν συνολικά τρεις εις βάθος ημιδομημένες συνεντεύξεις με ιδιοκτήτες καταστημάτων, συνοδευόμενες από κάποιες συζητήσεις με πελάτες και από τη δημιουργία ενός χάρτη που αποτυπώνει την τοποθεσία των επιχειρήσεων που άνοιξαν τα τελευταία 7 χρόνια. Οι συνεντευζιζόμενοι εξέφρασαν σαφώς την επιθυμία τους να παραμείνουν ανώνυμοι, επομένως η διαχείριση των πληροφοριών που μοιράστηκαν με τον ερευνητή ήταν ανάλογη.

Στη συνάντηση του εθνικού συνασπισμού που διοργάνωσε η ANTIFONH τον Ιούνιο του 2021 συμμετείχαν εκπρόσωποι των δήμων που είναι υπεύθυνοι για την υλοποίηση πολιτικών ένταξης για την απασχόληση των ΔΔΠ (συγκεκριμένα το Έργο HELIOS). Τα στοιχεία από τη συνάντηση αυτή ήταν και αυτά καίριας σημασίας για την έρευνα της ANTIFONHΣ.

Για όλα τα πεδία:

Η εθνική ερευνητική ομάδα διεξήγαγε επίσης και έρευνα γραφείου, η οποία περιέλαβε εκθέσεις ΜΚΟ, δελτία ειδήσεων καθώς και εκθέσεις διεθνών και ευρωπαϊκών φορέων. Τα στοιχεία που προέκυψαν από την έρευνα της ΑΝΤΙΓΟΝΗΣ συμπληρώθηκαν από στοιχεία που μοιράστηκαν κατά τη διάρκεια κάποιων συναντήσεων του συνασπισμού και σε μία συνάντηση με κάποιους δημοσιογράφους.

Θα πρέπει να προστεθεί ότι σε σχέση με την κατηγορία των δικαιούχων στους οποίους δόθηκε καθεστώς ανθρωπιστικής προστασίας δεν υπήρχαν περαιτέρω στοιχεία για την περίοδο 2019-2021, διότι μετά από τροποποίηση των νομικών διατάξεων για τη διεθνή προστασία στην Ελλάδα δεν απονέμεται πλέον ανθρωπιστική προστασία. Οι τροποποιήσεις του νομικού πλαισίου οδήγησαν επίσης στον περιορισμό των ομάδων που αναγνωρίζονται ως ευάλωτες (σύμφωνα με τον προηγούμενο νόμο υπήρχαν περισσότερες κατηγορίες για τις ευάλωτες ομάδες).

Επιπλέον, ορισμένες ερωτήσεις που περιλαμβάνονταν στις συνεντεύξεις και αντιστοιχούσαν στους δείκτες που εξετάστηκαν στο πλαίσιο του έργου NIEM έμειναν αναπάντητες επειδή δεν ήταν εφαρμόσιμες στο ελληνικό πλαίσιο. Σε άλλες περιπτώσεις, λόγω χρονικών περιορισμών, δυσκολιών στη ανεύρεση συνεντευξιαζόμενων και άλλων λόγων ήταν ευκολότερο να καταγραφούν απαντήσεις για το συνολικά εξεταζόμενο ζήτημα.

Όσον αφορά τη συγκριτική ανάλυση των 14 χωρών που συμμετείχαν στο έργο NIEM, όλα τα στοιχεία αναφέρονται στις νομικές και λοιπές διατάξεις που ίσχυαν κατά την εκάστοτε καταληκτική ημερομηνία που είχε οριστεί στο πλαίσιο του έργου. Τα αποτελέσματα βαθμολογούνται σε κλίμακα από το 0 έως το 100, από τις λιγότερο ευνοϊκές έως τις πιο ευνοϊκές διατάξεις. Για να αναδειχθεί η πρακτική σημασία των βαθμολογιών για την ένταξη των ΔΔΠ θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι βαθμολογίες αφορούν σε τέσσερα μεγάλα εύρη, στα οποία το ισχύον πλαίσιο μπορεί να θεωρηθεί ως κρίσιμα ελλειπές (βαθμολογία κάτω από 25), οριακά υποστηρικτικό (βαθμολογία κάτω από 50), μέτρια υποστηρικτικό (βαθμολογία κάτω από 75) και ευρέως υποστηρικτικό (βαθμολογία έως 100).

Η συγκριτική απεικόνιση των αποτελεσμάτων λαμβάνει επίσης υπόψη τα διαφορετικά χαρακτηριστικά των χωρών που παρέχουν διεθνή προστασία. Αν και δεν καλύπτει ολόκληρη την ΕΕ, το δείγμα των 14 χωρών που συμμετέχουν αντιπροσωπεύει την πλήρη κλίμακα των εμπειριών και των προκλήσεων που καταγράφονται στην Ευρωπαϊκή Ένωση όσον αφορά την ένταξη των προσφύγων.

Για να επιτευχθεί μια έγκυρη και αξιόπιστη αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που να επιτρέπει τη σύγκριση μεταξύ χωρών, το NIEM χρησιμοποιεί ένα τυποποιημένο ερωτηματολόγιο και αξιολογεί στη βάση ενός συστήματος βαθμολόγησης (που περιλαμβάνεται στην ηλεκτρονική εργαλειοθήκη και συμπληρώνεται από τους ερευνητές κάθε συμμετέχουσας χώρας). Κάθε δείκτης διατυπώνεται ως συγκεκριμένη ερώτηση που αφορά μια διαφορετική πτυχή της ένταξης των προσφύγων. Για τους περισσότερους δείκτες υπάρχει ένας αριθμός εναλλακτικών απαντήσεων. Η πρώτη επιλογή βασίζεται σε ευνοϊκούς όρους ενώ οι διαδοχικές επιλογές αντιπροσωπεύουν λιγότερο ευνοϊκές ή δυσμενείς διατάξεις. Σε κάθε επιλογή πολιτικής αποδίδονται βαθμοί, με το 100 να αντιστοιχεί στις πιο ευνοϊκές επιλογές και το 0 στις καθόλου ευνοϊκές επιλογές. Οι βαθμοί αποδίδονται σε μια κλίμακα από 0 έως 100, ανάλογα με τον αριθμό των εναλλακτικών επιλογών όσον αφορά τις απαντήσεις (για παράδειγμα, όταν υπάρχουν τρεις επιλογές, αποδίδονται βαθμοί 0, 50 ή 100 ενώ όταν υπάρχουν έξι επιλογές, αποδίδονται βαθμοί 0, 20, 40, 60, 80 και 100, αντίστοιχα). Όσον αφορά τους υπόλοιπους δείκτες που αναλύθηκαν (η συμπλήρωση των οποίων απαιτεί ως επί το πλείστον απόλυτους αριθμούς ή ποσοστά), αναπτύχθηκαν ειδικοί κανόνες βαθμολόγησης με βάση τα διαθέσιμα δεδομένα και τα σημεία αναφοράς που έχουν οριστεί σε σχέση με το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο. Οι ειδικοί κανόνες βαθμολόγησης για κάθε δείκτη είναι αναρτημένοι μαζί με το πλήρες ερωτηματολόγιο στην ιστοσελίδα του NIEM (www.forintegration.eu).

Επιπλέον, το ερωτηματολόγιο του NIEM κάνει διάκριση μεταξύ των διαφόρων υποομάδων δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Αυτό επέτρεψε τη σύγκριση του πλαισίου προστασίας και ένταξης που ισχύει για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες, τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας, τους επανεγκατεστημένους πρόσφυγες, τα άτομα υπό προσωρινή προστασία και τα άτομα υπό ανθρωπιστική προστασία.

1.2. Βασική Έκθεση

Για την προετοιμασία της πρώτης εθνικής έκθεσης, η έρευνα κάλυψε την περίοδο Απριλίου 2015 – Σεπτεμβρίου 2017. Οι δείκτες από όλους τους προαναφερόμενους τομείς εξετάστηκαν ενδελεχώς και η εθνική έκθεση δημοσιεύθηκε το 2018.¹ Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκπονήθηκε συγκριτική έκθεση η οποία δημοσιεύθηκε το 2019. Η Βασική Έκθεση του 2019 παρουσίασε για πρώτη φορά μια συγκριτική αξιολόγηση, βασισμένη σε δείκτες των πλαισίων ένταξης των προσφύγων που ισχύουν σε 14 χώρες: Τσεχία, Γαλλία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Ιταλία,

¹ Ελλάδα, Εθνική Έκθεση 2018, [Εθνική Έκθεση για το Μηχανισμό Αξιολόγησης](#), τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

Λετονία, Λιθουανία, Κάτω Χώρες, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβενία, Ισπανία και Σουηδία.² Είναι σημαντικό να σημειωθούν τα ακόλουθα βασικά αποτελέσματα³ αυτής της συγκριτική Βασικής Έκθεσης του 2019:

- **Η ποιότητα των πολιτικών ένταξης για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας ποικίλλει σε μεγάλο βαθμό μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών, παρά τα πρότυπα που θέτει το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το διεθνές δίκαιο.**

Εξετάζοντας τα νομικά και πολιτικά πλαίσια και τις προσπάθειες των χωρών για την εφαρμογή μιας συλλογικής απάντησης στις προκλήσεις της ένταξης των προσφύγων συμπεραίνεται ότι η Ευρώπη απέχει πολύ από το να παρέχει μια ομοιόμορφη αντιμετώπιση του ζητήματος. Λαμβάνοντας υπόψη τις τεράστιες διαφορές μεταξύ των χωρών που εντοπίζονται στην παρούσα έκθεση, διαπιστώνεται ότι οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας (ΔΔΠ) δεν έχουν την ίδιες ευκαιρίες ένταξης σε όλη την επικράτεια της ΕΕ, όπως θα ήταν δίκαιο και εύλογο.

Με ελλείψεις και χαμηλής ποιότητας πολιτικές ένταξης που εφαρμόζονται σε ολόκληρη την ΕΕ, οι χώρες προσφέρουν στους ΔΔΠ – είτε σκόπιμα είτε χωρίς πρόθεση – διαφορετικές ευκαιρίες για να επιτύχουν μια καλύτερη ζωή στην Ευρώπη. Ο κίνδυνος για την κοινωνική συνοχή στις χώρες με ελλείψεις πολιτικές ένταξης είναι ότι οι ΔΔΠ κινδυνεύουν να περιθωριοποιηθούν, να εξαθλιωθούν και να οδηγηθούν σε απάθεια και παραίτηση αντί να βρεθούν σε μια θέση που θα τους επέτρεπε να αγωνιστούν με αυτοπεποίθηση για ένα καλύτερο μέλλον. Είναι καίριας σημασίας κάθε ευρωπαϊκή συζήτηση σχετικά με τον επιμερισμό των ευθυνών στον τομέα του ασύλου να λάβει υπόψη της τις κραυγαλέες αποκλίσεις σε ό,τι αφορά την στήριξη που προσφέρει το κάθε κράτος μέλος για την ένταξη των ΔΔΠ και τις διαφορές στις προοπτικές που έχουν οι ΔΔΠ ανάλογα με τη χώρα στην οποία βρίσκονται στην ΕΕ, οι οποίες οφείλονται στις διαφορετικές επιδόσεις των κρατών μελών στις πολιτικές ένταξης των προσφύγων.

- **Όλες οι χώρες που αξιολογήθηκαν μπορούν να βελτιώσουν την απόδοσή τους, ακόμη κι εκείνες που γενικά βρίσκονται σε ένα υψηλότερο επίπεδο ανάπτυξης.**

Οι βαθμολογίες για τα αποτελέσματα των επιμέρους χωρών όσον αφορά τις περισσότερες διαστάσεις κυμαίνονται σε μεσαία εύρη, πράγμα που σημαίνει ότι οι συνθήκες ένταξης είναι είτε ελαφρώς είτε κατά το ήμισυ ευνοϊκές. Σε γενικές γραμμές, οι ευνοϊκές συνθήκες αποτελούν την εξαίρεση στον κανόνα. Από όλες τις συγκεντρωτικές βαθμολογίες που έχουν αποδοθεί σε μια

² NIEM, Το Ευρωπαϊκό σημείο αναφοράς για την ένταξη των προσφύγων, Βασική Έκθεση 2019, [The European benchmark for refugee integration, Baseline Report 2019](#), τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

³ *Ibid.*, pp. 33-42.

μεμονωμένη χώρα και σε μια συγκεκριμένη διάσταση, μόνο το 17% είναι ίσες ή μεγαλύτερες από το 80, βαθμολογία που υποδηλώνει ευνοϊκή κατάσταση. Για τις βαθμολογίες που σχετίζονται με το βήμα "Καθορισμός του Νομικού Πλαισίου", το ποσοστό αυτό είναι 31%, για το βήμα "Δημιουργία του Πλαισίου Πολιτικής", είναι 12% και για το βήμα "Εφαρμογή και Συνεργασία" πέφτει στο μόλις 1%. Από την άλλη πλευρά, επικρατούν δυσμενείς συνθήκες. Από το σύνολο των συγκεντρωτικών βαθμολογιών που αποδίδονται σε μια μεμονωμένη χώρα και σε μια συγκεκριμένη διάσταση, το 21% είναι ίσο ή μικρότερο του 20, αντανakλώντας μια κατάσταση που είναι σαφώς δυσμενής. Για τις βαθμολογίες που σχετίζονται με το βήμα "Καθορισμός του Νομικού Πλαισίου", το αρνητικό αυτό ποσοστό είναι 6%, για το βήμα "Δημιουργία του πλαισίου πολιτικής" είναι 19% και για το βήμα "Εφαρμογή και Συνεργασία" ανέρχεται στο 50% και πάνω. Αξίζει να σημειωθεί ότι ακόμη και οι χώρες με τα υψηλότερα αποτελέσματα εξακολουθούν να έχουν περιθώρια για περαιτέρω βελτιώσεις.

Για τους δείκτες που αξιολογήθηκαν στο πλαίσιο του βήματος "Καθορισμός του Νομικού Πλαισίου", οι τρεις χώρες με την καλύτερη βαθμολογία (κατά μέσο όρο σε όλες τις διαστάσεις) είναι η Ισπανία, η Σουηδία και η Τσεχία, επιτυγχάνοντας βαθμολογίες μεταξύ 76,1 και 81,5.

Στο βήμα "Δημιουργία του Πλαισίου Πολιτικής", οι τρεις χώρες με την καλύτερη βαθμολογία είναι η Σουηδία, η Ισπανία και η Ιταλία (βαθμολογία μεταξύ 60,0 και 79,8) ενώ στο βήμα "Εφαρμογή και Συνεργασία", η Σουηδία, η Πορτογαλία και η Ιταλία (βαθμολογία μεταξύ 44,0 και 51,6) επιτυγχάνουν τις συγκριτικά υψηλότερες βαθμολογίες. Η διάμεση βαθμολογία και των 14 χωρών στα τρία βήματα είναι 66,8 (νομικό πλαίσιο), 49,4 (πλαίσιο πολιτικής) και 29,0 (εφαρμογή και συνεργασία). Ανεξάρτητα από το επίπεδο ανάπτυξης και τα μελλοντικά αποτελέσματα των βημάτων (σχετικά με τα δεδομένα, τους πόρους και τα αποτελέσματα), τα οποία λείπουν ακόμη από την αξιολόγηση, είναι ασφαλές να πούμε ότι όλες οι χώρες που αξιολογήθηκαν πρέπει να ενισχύσουν σημαντικά τα νομικά τους πλαίσια καθώς και τα πλαίσια πολιτικής και συνεργασίας/υλοποίησης.

- **Δεν υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών χωρών προορισμού.**

Αντίθετα, υπάρχουν διακριτές διαφοροποιήσεις μεταξύ των χωρών εντός αυτών των ομάδων. Οι διαφορετικές μεταναστευτικές εμπειρίες και η ιστορία των χωρών όσον αφορά το άσυλο δεν αποτελούν επαρκή εξήγηση για τις διαφορές αυτές. Τα αποτελέσματα δεν δείχνουν σημαντικές διαφορές μεταξύ χωρών είτε με μακρά είτε με σύντομη ιστορία υποδοχής προσφύγων ούτε συσχετισμούς μεταξύ της περιοχής των χωρών και της θέσης τους όσον αφορά τις πρόσφατες

μετακινήσεις. Αντίθετα, υπάρχουν διακριτές διαφοροποιήσεις μεταξύ των τύπων χωρών προορισμού που απεικονίζονται στα αποτελέσματα. Για παράδειγμα, μεταξύ των χωρών της βόρειας και δυτικής Ευρώπης που έχουν μακρά παράδοση στην υποδοχή προσφύγων, η Σουηδία παρέχει συνολικά ευνοϊκότερες συνθήκες συγκριτικά με τη Γαλλία και τις Κάτω Χώρες. Μεταξύ των χωρών της νότιας Ευρώπης, η Ελλάδα ξεχωρίζει ως η χώρα που παρέχει το λιγότερο ευνοϊκό πλαίσιο, θέση που κατέχει η Ουγγαρία μεταξύ των χωρών της ανατολικής και κεντρικής Ευρώπης. Με άλλα λόγια, οι συνθήκες πλαισίου που καθορίζονται από τη γεωγραφία και την έκθεση στις ροές ή τις θεσμικές και νομικές παρακαταθήκες δεν είναι καθοριστικές για την ποιότητα του ισχύοντος πλαισίου ένταξης. Αντίθετα, οι σκόπιμες πολιτικές επιλογές είναι αυτές που κάνουν τη διαφορά μεταξύ των χωρών που βρίσκονται σε παρόμοια και συγκρίσιμη κατάσταση.

- **Σε όλες τις διαστάσεις που αντιπροσωπεύουν κρίσιμης σημασίας πεδία για τη μακροπρόθεσμη ένταξη οι χώρες έχουν σαφώς χειρότερες επιδόσεις σε ορισμένους τομείς από ό,τι σε άλλους όσον αφορά τα νομικά και πολιτικά τους πλαίσια.**

Εξετάζοντας τόσο τους νομικούς δείκτες όσο και τους δείκτες πολιτικών σε όλες τις διαστάσεις που σχετίζονται με την κοινωνικοοικονομική και κοινωνικοπολιτιστική ένταξη, κατά μέσο όρο, η υγεία και η εκπαίδευση είναι οι τομείς με τις πιο ευνοϊκές συνθήκες μεταξύ των χωρών που αξιολογήθηκαν, με την κοινωνική ασφάλιση να υπολείπεται ελαφρώς. Από την άλλη πλευρά, η απασχόληση, η στέγαση και η επαγγελματική κατάρτιση αναδεικνύονται ως οι διαστάσεις με τις λιγότερο ευνοϊκές συνθήκες στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης.

- **Η υποστήριξη της εκμάθησης γλωσσών και του κοινωνικού προσανατολισμού δεν παρέχονται καθολικά και εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές διαφορές ποιότητας μεταξύ των χωρών που αξιολογήθηκαν.**

Μεταξύ των κοινωνικοοικονομικών και κοινωνικοπολιτισμικών διαστάσεων της ένταξης ξεχωρίζουν η εκμάθηση γλωσσών και ο κοινωνικός προσανατολισμός καθώς αποτελούν βασικούς τομείς για να ξεκινήσει νωρίς και για να είναι επιτυχής η ένταξη. Επιπλέον, οι πολιτικές αυτές όντως στοχεύουν στους μετανάστες. Αν μη τι άλλο, όσον αφορά τη μακροπρόθεσμη και ολοκληρωμένη υποστήριξη της ένταξης, μπορεί να υποτεθεί ότι οι κυβερνήσεις βοηθούν τους μετανάστες έστω και κατ' ελάχιστον στην εκμάθηση της γλώσσας και του τρόπου λειτουργίας της νέας γι' αυτούς χώρας. Ωστόσο, τα αποτελέσματα κατά μέσο όρο δεν είναι πολύ καλύτερα σε αυτή τη διάσταση από ό,τι σε τομείς όπως η στέγαση, η εκπαίδευση ή η απασχόληση καθώς επίσης διαπιστώθηκε ότι οι χώρες έχουν πολύ διαφορετικά πρότυπα. Οι μισές από τις χώρες που αξιολογήθηκαν προβλέπουν δωρεάν μαθήματα εκμάθησης γλωσσών χωρίς περαιτέρω υποχρεώσεις. Στις άλλες μισές χώρες τα μαθήματα αυτά μπορεί να είναι υποχρεωτικά, επί

πληρωμή ή και τα δύο και η παρακολούθησή τους είναι παράγοντας που επηρεάζει την επιλεξιμότητα των μεταναστών για διάφορες παροχές. Οι πολιτικές ένταξης της Ελλάδας και της Ουγγαρίας στερούνται αυτού του πολύ θεμελιώδους στοιχείου της κρατικής χρηματοδότησης.

Τα ευρήματα σχετικά με τον κοινωνικό προσανατολισμό γενικά υπολείπονται των ευρημάτων για την εκμάθηση γλωσσών, με τη χαμηλή ποιότητα των μέτρων αυτών να αναδεικνύεται ως παράγοντας για τα συνολικά πενιχρά αποτελέσματα σε αυτή τη διάσταση. Ενώ έντεκα χώρες προβλέπουν συστηματικά μαθήματα κοινωνικού προσανατολισμού, μόνο έξι χώρες τα εφαρμόζουν, εκπληρώνοντας τουλάχιστον ορισμένα κριτήρια ποιότητας (τυποποιημένα προγράμματα σπουδών, ενθάρρυνση της αλληλεπίδρασης με την κοινωνία υποδοχής, τακτική αξιολόγηση σύμφωνα με ενιαία πρότυπα ποιότητας και συμπληρωματικό πληροφοριακό υλικό). Τέσσερις χώρες καταβάλλουν προσπάθειες για την παροχή μαθημάτων κοινωνικού προσανατολισμού προσαρμοσμένων σε μία τουλάχιστον ομάδα ειδικών αναγκών (όπως ασυνόδευτοι ανήλικοι, γονείς, ηλικιωμένοι ή ημιαναλφάβητοι/αναλφάβητοι).

- **Ορισμένες χώρες επιτυγχάνουν σταθερά αποτελέσματα σε όλες τις διαστάσεις ενώ για άλλες χώρες τα αποτελέσματα διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των διαστάσεων.**

Η πρώτη περίπτωση μπορεί να υποδηλώνει σκόπιμες πολιτικές επιλογές ενώ η δεύτερη μπορεί να αποτελεί ένδειξη έλλειψης συνολικής προσέγγισης για την ένταξη των προσφύγων. Ορισμένες χώρες τείνουν να συγκεντρώνουν σταθερή βαθμολογία στις διάφορες διαστάσεις, γεγονός που υποδηλώνει ότι το ισχύον πλαίσιο αντιστακτικά σκόπιμες αποφάσεις και προηγούμενες προσπάθειες εφαρμογής μιας συγκεκριμένης προσέγγισης σε διάφορους τομείς πολιτικής. Εστιάζοντας στο βήμα 'Οικοδόμηση του Πλαισίου Πολιτικής' και στους τομείς που σχετίζονται με την κοινωνικοοικονομική και κοινωνικοπολιτιστική ένταξη, οι χώρες στις οποίες η διακύμανση των αποτελεσμάτων μεταξύ των διαστάσεων είναι ιδιαίτερα χαμηλή είναι η Τσεχία, η Λιθουανία, η Ρουμανία και η Σουηδία. Ενώ η Λετονία εμφανίζει ένα ιδιαίτερα σταθερό πρότυπο, με εξαίρεση τις διαστάσεις στέγασης και απασχόλησης όπου επιτυγχάνει χαμηλότερη βαθμολογία, η Γαλλία εμφανίζει παρόμοιο πρότυπο, με την απασχόληση και την επαγγελματική κατάρτιση να αποτελούν παρεκκλίνουσες τιμές σε ένα κατά τα άλλα σταθερό εύρος.

Από την άλλη πλευρά, υπάρχει αισθητά μεγάλη διακύμανση μεταξύ των διαστάσεων στην Ελλάδα, την Ουγγαρία, τις Κάτω Χώρες, την Πορτογαλία, τη Σλοβενία και την Ισπανία. Τέτοιου τύπου ευρήματα για διάφορες ευνοϊκές διατάξεις σε τομείς πολιτικής όπως η στέγαση, η απασχόληση, η εκπαίδευση ή η υγεία, παρά τη μέτρηση των ίδιων τύπων δεικτών σε καθέναν από αυτούς τους τομείς, υποδηλώνουν την απουσία ολοκληρωμένων πολιτικών προσεγγίσεων. Είτε

λόγω της παραμέλησης της ένταξης των προσφύγων ως στόχου για τη χάραξη πολιτικής είτε λόγω της αποσπασματικής και σποραδικής ανάπτυξης πολιτικών στο παρελθόν, οι χώρες αυτές αντιμετωπίζουν την ανάγκη να καλύψουν τα κενά που υπάρχουν σε όλους τους σχετικούς τομείς πολιτικής.

- **Οι χώρες έχουν καλύτερες επιδόσεις στη θέσπιση του νομικού πλαισίου από ό,τι στη λήψη μέτρων για την ανάπτυξη και την εφαρμογή πολιτικών, γεγονός που υποδηλώνει μια ευρέως διαδεδομένη παθητική προσέγγιση στην ένταξη των προσφύγων.**

Σε γενικές γραμμές, υπάρχουν ευνοϊκές συνθήκες όσον αφορά την πρόσβαση σε δικαιώματα, υπηρεσίες, και παροχές (δηλαδή, στους νομικούς δείκτες σε όλους τους τομείς πολιτικής, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα αποτελέσματα για τη νομική ένταξη στις διαστάσεις της διαμονής, της οικογενειακής επανένωσης και της ιθαγένειας). Ειδικότερα, στους τομείς της στέγασης, της υγείας και της εκπαίδευσης καθώς και της εκμάθησης γλωσσών και του κοινωνικού προσανατολισμού, οι χώρες παρέχουν ως επί το πλείστον ευνοϊκές συνθήκες για την πρόσβαση των ΔΔΠ στα δικαιώματά τους και την επιτάχυνση της διαδικασίας ένταξης. Εξίσου σημαντικό είναι το γεγονός ότι αυτή η συνολικά θετική εικόνα προκύπτει από τις υποχρεώσεις συμμόρφωσης με τους νόμους της ΕΕ και τους διεθνείς νόμους που απαιτούν από τις χώρες να παρέχουν πρόσβαση σε ισότιμη βάση με εκείνη των ημεδαπών πολιτών. Αλλά ακόμη κι εδώ εντοπίζονται κενά, τα οποία σχετίζονται κυρίως με περιορισμούς που απορρέουν από προϋποθέσεις τις οποίες οι νεοεισερχόμενοι δεν μπορούν να πληρούν, όπως διαπιστώθηκε σε ό,τι αφορά την πρόσβαση στη στέγαση και τα στεγαστικά επιδόματα (πέντε χώρες) ή στην πρόσβαση στην επαγγελματική κατάρτιση και την εκπαίδευση που σχετίζεται με την απασχόληση (πέντε χώρες).

Όσον αφορά την πρόσβαση στην κοινωνική ασφάλιση, επτά χώρες είτε επιβάλλουν όρους που είναι δύσκολο να πληρούνται από τους νεοαφιχθέντες είτε αποκλείουν τους ΔΔΠ από ορισμένες παροχές. Σε τέσσερις χώρες υπάρχουν εμπόδια στην πρόσβαση στην ανώτερη δευτεροβάθμια ή/και τριτοβάθμια εκπαίδευση. Σε αντίθεση με τους νομικούς δείκτες, τα ευρήματα στο πλαίσιο της οικοδόμησης του πλαισίου πολιτικής είναι κατά μέσο όρο λιγότερο ευνοϊκά σε όλες τις διαστάσεις που αναφέρονται στην κοινωνικοοικονομική και κοινωνικοπολιτισμική ένταξη. Αποδεικνύοντας μια ευρέως διαδεδομένη έλλειψη υποστήριξης, τα στοιχεία των δεικτών πολιτικής με χαμηλότερη βαθμολογία υποδηλώνουν ότι σε πολλές χώρες επικρατεί μια μάλλον παθητική στάση απέναντι στην ένταξη των προσφύγων, όπου οι πολιτικές ακολουθούν μια στενή ερμηνεία της αρχής της ίσης μεταχείρισης και δεν λαμβάνουν υπόψη τις ειδικές ανάγκες και τις αδυναμίες των ΔΔΠ.

Σύμπτωμα αυτής της μάλλον παθητικής προσέγγισης είναι τα απογοητευτικά ως επί το πλείστον αποτελέσματα των προσπαθειών ευαισθητοποίησης, τα οποία είναι αρκετά ενδεικτικά για το κατά πόσον επικρατεί ένα ενεργά υποστηρικτικό πνεύμα. Μόνο η Ιταλία, οι Κάτω Χώρες και η Σουηδία εμφανίζονται ως χώρες στις οποίες οι αρχές σε περισσότερες από μία τουλάχιστον διαστάσεις (όπως η στέγαση, η εκπαίδευση, η υγεία ή η κοινωνική ασφάλιση) παρέχουν ενεργά πληροφορίες σχετικά με τις ειδικές ανάγκες και τα δικαιώματα των ΔΔΠ και οι φορείς που ασχολούνται με τους ΔΔΠ καλούνται να ευαισθητοποιήσουν και να ενημερώσουν το προσωπικό τους.

- **Όσον αφορά τη νομική ένταξη στις διαστάσεις της διαμονής, της οικογενειακής επανένωσης και της ιθαγένειας, οι διατάξεις για την επανένωση με τα μέλη της οικογένειας είναι κατά μέσο όρο οι λιγότερο δυσμενείς.**

Ωστόσο, οι περισσότερες από τις αξιολογούμενες χώρες έχουν περιοριστικούς νόμους για την απόκτηση άδειας διαμονής ή υπηκότητας. Οι νομικοί δείκτες που σχετίζονται με τη διαμονή, την οικογενειακή επανένωση και την ιθαγένεια – δηλαδή τη νομική διάσταση της ένταξης – κατά μέσο όρο, παρουσιάζουν λιγότερο ευνοϊκά αποτελέσματα από τους νομικούς δείκτες για την πρόσβαση στα δικαιώματα σε όλες τις διαστάσεις που σχετίζονται με την κοινωνικοοικονομική και κοινωνικοπολιτιστική ένταξη.

Σε μεγάλο βαθμό, οι πιο περιοριστικές διατάξεις για τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας σε σύγκριση με τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες (π.χ. για την απόκτηση άδειας διαμονής) συμβάλλουν στο συνολικά πολύ μικτό αποτέλεσμα. Υπάρχει μεγαλύτερη ευθυγράμμιση μεταξύ των αποτελεσμάτων των χωρών όσον αφορά την οικογενειακή επανένωση. Σύμφωνα με το κεκτημένο της ΕΕ, επικρατούν μάλλον ευνοϊκά πλαίσια σε αυτή τη διάσταση, με τις αξιοσημείωτες εξαιρέσεις της Ελλάδας, της Ουγγαρίας και της Πολωνίας, όπου διαπιστώθηκαν σημαντικά εμπόδια.

Από την άλλη πλευρά, η Πορτογαλία και η Ρουμανία κατοχυρώνουν τις πιο περιεκτικές νομικές διατάξεις για την οικογενειακή επανένωση χωρίς να επιβάλλουν περιοριστικές απαιτήσεις (τόσο για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες όσο και για τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας) για την υποβολή αίτησης οικογενειακής επανένωσης. Η ιθαγένεια αναδεικνύεται ως μία από τις διαστάσεις με τη χειρότερη βαθμολογία συνολικά, στην οποία η διαφορετική μεταχείριση των δικαιούχων επικουρικής προστασίας και των αναγνωρισμένων προσφύγων απλώς επιδεινώνει τα κατά κανόνα περιοριστικά πλαίσια. Ειδικότερα, οι προϋποθέσεις όσον αφορά την οικονομική

κατάσταση, την ένταξη και το ποινικό μητρώο για την υποβολή αίτησης για ιθαγένεια είναι συχνά οι ίδιες για τους ΔΔΠ όπως και για τους υπηκόους τρίτων χωρών.

- **Τα αδικαιολόγητα υψηλά τέλη για την απόκτηση μόνιμης/μακροχρόνιας διαμονής, την οικογενειακή επανένωση και την απόκτηση ιθαγένειας δημιουργούν πρόσθετα εμπόδια.**

Ενώ οι περισσότεροι δείκτες για την αξιολόγηση της νομικής ένταξης (που σχετίζονται με την διαμονή, την οικογενειακή επανένωση και την ιθαγένεια) εμπίπτουν στο βήμα "Καθορισμός του νομικού πλαισίου", μια άλλη ομάδα δεικτών αξιολογεί τα τέλη και το κόστος, τα διοικητικά εμπόδια και τις υπηρεσίες εντοπισμού της οικογένειας που ανήκουν στο βήμα "Δημιουργία του πλαισίου πολιτικής". Μόνο στη διάσταση της διαμονής, οι δείκτες αυτού του τύπου καταγράφουν, κατά μέσο όρο, καλύτερη βαθμολογία από τους δείκτες νομικής φύσης. Κύρια αιτία των διαφορών μεταξύ των χωρών είναι τα τέλη για την απόκτηση μόνιμης/μακροχρόνιας διαμονής, την οικογενειακή επανένωση και την απόκτηση ιθαγένειας, μετρούμενα σε σχέση με το σημείο αναφοράς του ελάχιστου μηνιαίου επιδόματος κοινωνικής βοήθειας στην κάθε χώρα που αξιολογείται. Ενώ τα τέλη για τη διαδικασία παραμονής δεν υπερβαίνουν γενικά το 50% του ελάχιστου μηνιαίου επιδόματος κοινωνικής βοήθειας (μάλιστα τέσσερις χώρες απαλλάσσουν τους ΔΔΠ από τα τέλη αυτά), τα τέλη των διαδικασιών οικογενειακής επανένωσης για τους ΔΔΠ κυμαίνονται από μηδενικά (στις τέσσερις χώρες που απαλλάσσουν τους ΔΔΠ) έως και υψηλότερα από το ελάχιστο μηνιαίο επίδομα κοινωνικής βοήθειας (στην Ουγγαρία, τη Λετονία και τη Ρουμανία). Τα τέλη για την πολιτογράφηση αποκλίνουν επίσης σημαντικά, με τη Λετονία, τις Κάτω Χώρες, την Πολωνία, την Πορτογαλία και τη Ρουμανία να ζητούν πάνω από το 50% του ελάχιστου μηνιαίου κοινωνικού βοηθήματος.

- **Ενώ σε μεγάλο βαθμό δεν υπάρχει διαφορετική μεταχείριση των αναγνωρισμένων προσφύγων και των δικαιούχων επικουρικής προστασίας όσον αφορά την πρόσβαση στα δικαιώματα και την παροχή μέτρων στήριξης, είναι πολύ έντονη όσον αφορά τη νομική ένταξη, οδηγώντας σε δυσμενείς συνθήκες στις διαστάσεις της διαμονής, της οικογενειακής επανένωσης και της ιθαγένειας.**

Με λίγες εξαιρέσεις, οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες και οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας εξισώνονται όσον αφορά την πρόσβαση σε δικαιώματα, παροχές και στοχευμένα μέτρα ένταξης. Ωστόσο, στις διαστάσεις που σχετίζονται με τη νομική ένταξη των ΔΔΠ και των μελών των οικογενειών τους, με εξαίρεση τις Κάτω Χώρες και την Ισπανία, όλες οι χώρες που αξιολογήθηκαν εφαρμόζουν διαφορετική μεταχείριση και παρέχουν λιγότερο ευνοϊκές συνθήκες για τους ΔΔΠ από ό,τι για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες, δημιουργώντας πρόσθετα εμπόδια λόγω της

αστάθειας και της παροδικότητας του καθεστώτος τους. Στις περισσότερες χώρες, το κράτος παρέχει στους αναγνωρισμένους πρόσφυγες άδεια διαμονής με ισχύ τουλάχιστον πέντε ετών ενώ για τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας ισχύει για λιγότερο από τρία έτη. Οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας πρέπει να ανανεώνουν την άδεια διαμονής τους συχνότερα και οι χώρες συνήθως δεν αίρουν, όπως κάνουν για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες, τις προϋποθέσεις για την απόκτηση μόνιμης/μακροπρόθεσμης διαμονής (π.χ. οικονομικοί πόροι, γνώση της γλώσσας, στέγαση, ένταξη, τέλη κ.λπ.) Με τις λίγες εξαιρέσεις της Ιταλίας, της Ισπανίας και της Σουηδίας, στις περισσότερες περιπτώσεις οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας τυγχάνουν λιγότερο ευνοϊκής μεταχείρισης σε σύγκριση με τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες, όσον αφορά την πρόσβαση στην ιθαγένεια. Ο αριθμός των ετών διαμονής που απαιτούνται για την πολιτογράφηση, ο οποίος συχνά είναι μειωμένος για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες, είναι συνήθως ο ίδιος για τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας όπως και για τους άλλους υπηκόους τρίτων χωρών. Επιπλέον, είναι κοινή πρακτική να δίνεται στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας μόνο προσωρινή άδεια διαμονής και να τους επιτρέπεται να υποβάλουν αίτηση για μόνιμη διαμονή μόνο μετά από πέντε έτη. Αυτό το νομικό πλαίσιο συνεπάγεται ότι η χρονική περίοδος για την πολιτογράφηση για τα άτομα υπό επικουρική προστασία είναι διπλάσια από ό,τι για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες. Για να ξεπεραστεί αυτό το εμπόδιο απαιτείται τουλάχιστον ο συνυπολογισμός της χρονικής περιόδου για την οποία χορηγήθηκε προσωρινή άδεια διαμονής στις απαιτήσεις διαμονής για την πολιτογράφηση.

- **Τα εμπόδια που θέτουν οι διοικητικοί φραγμοί και που είναι ως επί το πλείστον εύκολο να διορθωθούν είναι ευρέως διαδεδομένα και οι χώρες χάνουν ευκαιρίες για τη διευκόλυνση της ένταξης.**

Τα διοικητικά εμπόδια μπορούν να δημιουργήσουν ιδιαίτερα προσκόμματα στην ένταξη. Ειδικοί δείκτες αξιολογούν την επικράτησή τους σε διάφορες διαστάσεις, όπως η συστηματική απαίτηση εγγράφων που είναι δύσκολο να αποκτηθούν, οι υπερβολικές καθυστερήσεις και οι περίοδοι αναμονής καθώς και οι αποφάσεις στη βάση της διακριτικής ευχέρειας. Η διάσταση στην οποία τα εν λόγω εμπόδια είναι πιο διαδεδομένα μεταξύ των χωρών που αξιολογήθηκαν είναι η στέγαση. Όλες οι χώρες του NIEM στις οποίες η κοινωνική στέγαση παίζει ρόλο στη διαμονή των ΔΔΠ θέτουν κάποιου είδους εμπόδια. Στις διαστάσεις της απασχόλησης, της επαγγελματικής κατάρτισης, της υγείας και της εκπαίδευσης, η κατάσταση είναι κατά τι λιγότερο ανησυχητική, καθώς σε καθέναν από αυτούς τους τομείς τουλάχιστον έξι έως οκτώ χώρες, δηλαδή περίπου οι μισές από αυτές που αξιολογήθηκαν, δεν θέτουν τέτοια εμπόδια. Επίσης, όσον αφορά τη διαμονή - τη μόνη διάσταση της νομικής ένταξης όπου αξιολογούνται τα διοικητικά εμπόδια - μόνο έξι εμφανίζονται ως χώρες χωρίς εμπόδια. Ακόμη και στις διαστάσεις της εκμάθησης γλωσσών και

του κοινωνικού προσανατολισμού, όπου οι πολιτικές είναι πραγματικά σχεδιασμένες για την εξυπηρέτηση των ΔΔΠ, μόνο εννέα χώρες καταφέρνουν να παρέχουν τέτοια μαθήματα χωρίς να θέτουν διοικητικά εμπόδια στην πρόσβασή τους. Οι χώρες που επηρεάζονται λιγότερο από διοικητικά εμπόδια στις επτά διαστάσεις στις οποίες οι δείκτες αξιολογούν την ύπαρξή τους είναι η Σουηδία και οι Κάτω Χώρες, με έξι διαστάσεις χωρίς εμπόδια η καθεμία, και ακολουθούν η Τσεχία, η Ουγγαρία, η Ιταλία, η Λιθουανία και η Πολωνία, με πέντε διαστάσεις άνευ εμποδίων η καθεμία. Από την άλλη πλευρά, η Γαλλία, η Ελλάδα, η Λετονία, η Ρουμανία και η Σλοβενία είναι χώρες όπου το πολύ δύο από τις διαστάσεις χαρακτηρίζονται ως χωρίς εμπόδια, καθιστώντας τις χώρες στις οποίες οι ΔΔΠ αντιμετωπίζουν συχνές και επίμονες καθυστερήσεις, διαδικασίες που λειτουργούν στη βάση της διακριτικής ευχέρειας και προβλήματα που σχετίζονται με τη διαθεσιμότητα εγγράφων. Οι κυβερνήσεις θα πρέπει να λάβουν υπόψη τους το γεγονός ότι υπάρχει μια ευκαιρία να διευκολυνθεί η ένταξη, μέσω μέτρων που σε πολλές περιπτώσεις θα συνεπάγονταν διοικητικές απλουστεύσεις και εξορθολογισμό και τα οποία θα μπορούσαν να επιτευχθούν με σχετικά χαμηλό κόστος.

- **Συνολικά, το βήμα "Εφαρμογή και συνεργασία" παρουσιάζει τα χαμηλότερα αποτελέσματα μεταξύ των τριών βημάτων που αξιολογήθηκαν. Ειδικότερα, οι χώρες παρουσιάζουν αδυναμίες στην ενσωμάτωση της ένταξης των προσφύγων και δεν διαθέτουν αποτελεσματικές και ειδικές εθνικές στρατηγικές.**

Όσον αφορά τη συνεργασία στην ανάπτυξη και την εφαρμογή των πολιτικών, τη συνολική διακυβέρνηση της ένταξης των προσφύγων και τη συμμετοχή της κοινωνίας υποδοχής, όλες ανεξαιρέτως οι χώρες που αξιολογήθηκαν έχουν χειρότερες αποδόσεις από ό,τι στα βήματα που σχετίζονται με τα νομικά και πολιτικά πλαίσια. Στο βήμα "Εφαρμογή και Συνεργασία", οι χώρες επιτυγχάνουν είτε μεσαίες βαθμολογίες είτε ένα μέσο αποτέλεσμα τόσο χαμηλό που πρέπει να θεωρηθεί δυσμενές. Έτσι, οι περισσότερες χώρες που αξιολογήθηκαν έχουν πολύ δρόμο να διανύσουν μέχρι να θεωρηθεί ότι αναπτύσσουν, συντονίζουν και εφαρμόζουν μια συνολική κυβερνητική και κοινωνική απάντηση στις προκλήσεις της ένταξης των προσφύγων. Τα αποτελέσματα σχετικά με την ενσωμάτωση είναι ιδιαίτερα αποκαλυπτικά. Η έννοια της ενσωμάτωσης της ένταξης των προσφύγων αξιολογείται κατ' αρχάς με όρους μιας ειδικής διάστασης, εξετάζοντας την ύπαρξη εθνικών στρατηγικών και υποχρεωτικών δεσμεύσεων για τα αρμόδια υπουργεία και τους ενδιαφερόμενους φορείς καθώς και μηχανισμών παρακολούθησης και ελέγχου. Ενώ η πλειονότητα των χωρών διαθέτει κάποιου τύπου εθνικής προσέγγισης για την ένταξη των ΔΔΠ, είναι αξιοσημείωτο το πόσο κατακερματισμένα είναι συχνά αυτά τα πλαίσια. Μόνο η Τσεχία, η Ιταλία και η Σουηδία συνδυάζουν μια ειδική στρατηγική, η οποία υποστηρίζεται από έναν ειδικό προϋπολογισμό, με δεσμεύσεις για διάφορα υπουργεία. Άλλες χώρες μπορεί να

μην συνδέουν τις στρατηγικές με συγκεκριμένο προϋπολογισμό, να λειτουργούν με ένα συνονθύλευμα τομεακών εγγράφων ή να αναθέτουν αρμοδιότητες σε διάφορα κυβερνητικά χαρτοφυλάκια ελλείψει συνολικής στρατηγικής. Η Ουγγαρία, η Γαλλία (κατά τον χρόνο συλλογής των βασικών στοιχείων), η Πολωνία και η Σλοβενία εμφανίζονται ως ιδιαίτερα αδύναμες, χωρίς κανένα στοιχείο διακυβέρνησης τέτοιου τύπου. Επιπλέον, στο πλαίσιο των έξι διαστάσεων που σχετίζονται με την κοινωνικοοικονομική και κοινωνικοπολιτιστική ενσωμάτωση, οι δείκτες αξιολογούν τους μηχανισμούς ενσωμάτωσης των τομέων. Συντονισμένες στρατηγικές πολλαπλών ενδιαφερόμενων φορέων για τη διευκόλυνση της ένταξης σε έναν συγκεκριμένο τομέα, όπως αποδεικνύεται, είναι εξίσου σπάνιες στους τομείς της στέγασης, της απασχόλησης, της επαγγελματικής κατάρτισης, της υγείας, της κοινωνικής ασφάλισης και της εκπαίδευσης. Σε καθεμία από αυτές τις διαστάσεις, μόνο τρεις ή τέσσερις χώρες βρέθηκαν να ακολουθούν πλήρως μια τέτοια στρατηγική που δεσμεύει τα σχετικά υπουργεία, θεσμικά όργανα, περιφερειακές/τοπικές αρχές και ΜΚΟ.

Αυτό αφορά μόνο μια περιορισμένη ομάδα χωρών, καθώς η Ιταλία, η Λετονία και η Σουηδία διαθέτουν τέτοιους μηχανισμούς σε τέσσερις ή πέντε διαστάσεις και η Γαλλία, οι Κάτω Χώρες και η Πορτογαλία σε τρεις διαστάσεις.

- **Η συνεργασία και η από κοινού χάραξη πολιτικής με την κοινωνία των πολιτών και το τοπικό και περιφερειακό επίπεδο των κυβερνήσεων είναι μια χαμένη ευκαιρία για τις περισσότερες από τις χώρες που αξιολογήθηκαν.**

Η συνεργασία των ενδιαφερόμενων μερών κατά την εφαρμογή των μέτρων ένταξης υπόσχεται καλύτερα εστιασμένες πολιτικές που θα ανταποκρίνονται με μεγαλύτερη σαφήνεια στις ανάγκες και τις προοπτικές των ομάδων στόχων. Οι πολιτικές μπορούν επίσης να γίνουν πιο βιώσιμες και να έχουν ισχυρότερο αντίκτυπο με μεγαλύτερη νομιμοποίηση που απορρέει από την ευρύτερη συμμετοχή και με την ανάληψη ρόλου από περισσότερες οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και τοπικούς και περιφερειακούς φορείς. Επομένως, στις διαστάσεις της στέγασης, της απασχόλησης, της επαγγελματικής κατάρτισης, της υγείας, της κοινωνικής ασφάλισης και της εκπαίδευσης οι δείκτες αξιολογούν το κατά πόσον υπάρχουν συμπράξεις στις οποίες οι κεντρικές κυβερνήσεις υποστηρίζουν ενεργά τους ενδιαφερόμενους φορείς και τους παρέχουν μέσα ώστε να είναι σε θέση να βοηθήσουν καλύτερα τους ΔΔΠ. Η ενεργός στήριξη των τοπικών και περιφερειακών επιπέδων διακυβέρνησης είναι αρκετά σπάνια μεταξύ των χωρών που αξιολογήθηκαν. Αν μη τι άλλο, η εκπαίδευση και η κοινωνική ασφάλιση αντιπροσωπεύουν τις διαστάσεις στις οποίες οι κεντρικές κυβερνήσεις είναι περισσότερο υποστηρικτικές, με έξι χώρες να παρέχουν μέσα για αυτές τις διαστάσεις. Στις διαστάσεις της στέγασης, της απασχόλησης, της

επαγγελματικής κατάρτισης και της υγείας οι αριθμοί μειώνονται σε τρεις ή τέσσερις χώρες έकाστη. Οι Κάτω Χώρες, η Πορτογαλία και η Σουηδία παρουσιάζουν κάποιου είδους συστηματική προσέγγιση καθώς σε καθεμία από αυτές τις χώρες, για τέσσερις ή ακόμη και πέντε (στη Σουηδία) διαστάσεις χορηγείται κρατική βοήθεια στις τοπικές και περιφερειακές κυβερνήσεις. Στην Τσεχία, την Ελλάδα, την Ιταλία, τη Λετονία και τη Λιθουανία αυτό συμβαίνει μόνο σε έναν ή δύο τομείς πολιτικής. Η συνολική εικόνα είναι κάπως καλύτερη όσον αφορά τις ΜΚΟ που λαμβάνουν ενεργή στήριξη από την κεντρική κυβέρνηση για τη βοήθεια που παρέχουν στους ΔΔΠ. Στην επαγγελματική κατάρτιση, την κοινωνική ασφάλιση και τις πολιτικές που σχετίζονται με την υγεία, εννέα ή δέκα από τις κυβερνήσεις που αξιολογήθηκαν υποστηρίζουν την κοινωνία των πολιτών. Στους τομείς της στέγασης, της απασχόλησης και της εκπαίδευσης, τέσσερις έως έξι χώρες υποστηρίζουν ενεργά την κοινωνία των πολιτών στις προσπάθειές της. Στην Τσεχία, τη Γαλλία, την Ιταλία, τη Ρουμανία και τη Σλοβενία, αυτό συμβαίνει σε τρεις ή τέσσερις από τους έξι τομείς πολιτικής ενώ στην Ελλάδα, τη Λιθουανία, τις Κάτω Χώρες, την Πορτογαλία, την Ισπανία και τη Σουηδία, υπάρχει υποστήριξη της κοινωνίας των πολιτών σε τουλάχιστον μία ή δύο διαστάσεις. Ωστόσο, συχνά τα μέσα αυτά παρέχονται κατά τρόπο που δεν έχει αντίκρισμα και οι ΜΚΟ δεν διαθέτουν σταθερό και μακροπρόθεσμο πλαίσιο για να λαμβάνουν κρατική στήριξη. Ειδικότερα, στους τομείς της επαγγελματικής κατάρτισης, της υγείας και της κοινωνικής ασφάλισης (μέτρα ανακούφισης από τη φτώχεια) τα κυβερνητικά μέσα για την κοινωνία των πολιτών παρέχονται ως επί το πλείστον μόνο κατά περίπτωση.

- **Οι επιδόσεις των χωρών είναι στην καλύτερη περίπτωση μέτριες και στις περισσότερες περιπτώσεις κακές όσον αφορά την προώθηση της συμμετοχής των ΔΔΠ με την εμπλοκή των κοινωνιών υποδοχής στη διαδικασία ένταξης της οποίας αναγνωρίζεται ο αμφίδρομος χαρακτήρας.**

Οι χώρες που αξιολογούνται αποτυγχάνουν σε μεγάλο βαθμό να οικοδομήσουν τις γέφυρες που θα βοηθούσαν να φέρουν πιο κοντά τα άτομα που απολαμβάνουν διεθνούς προστασίας και την κοινωνία υποδοχής. Μόνο στην Πορτογαλία και τη Σουηδία υπάρχει εθνική στρατηγική που καλεί ρητά τους πολίτες να συμμετάσχουν ενεργά ενώ οι στρατηγικές άλλων τεσσάρων χωρών φροντίζουν τουλάχιστον να ζητούν ανοχή και αποδοχή των ΔΔΠ από τους πολίτες τους. Σε έξι από τις 14 χώρες έχουν υπάρξει, έστω και σε ad hoc βάση, δημόσια χρηματοδοτούμενες εκστρατείες με στόχο την ευαισθητοποίηση του κοινού σχετικά με την κατάσταση και τις ανάγκες των προσφύγων. Σε όλες τις χώρες που αξιολογήθηκαν, η ενθάρρυνση και η υποστήριξη εθελοντικών πρωτοβουλιών για τη συμπλήρωση των δημόσιων πολιτικών είναι σχεδόν απουσίες από πλευράς των κεντρικών κυβερνήσεων και παρέχονται, αν παρέχονται, σε τοπικό επίπεδο ή μέσω ad hoc σχεδίων. Καμία από τις χώρες που αξιολογήθηκαν δεν θα θεωρούσε τον εθελοντισμό

ως σημαντικό μέσο για τη στήριξη της ταχύτερης ενσωμάτωσης που αξίζει να υποστηριχθεί με πόρους ή να αποτελέσει μέρος της συνολικής προσέγγισης της χώρας για την ενσωμάτωση των ΔΔΠ. Αν και η εμπλοκή των προσφύγων σε κοινωνικές δραστηριότητες θα ενίσχυε τη συμμετοχή τους στην κοινωνία, αυτό είναι κάτι ακόμη που δεν τυγχάνει ιδιαίτερης υποστήριξης.

Μόνο οι Κάτω Χώρες και η Σουηδία μπορεί να θεωρηθεί ότι ενθαρρύνουν συστηματικά τους ΔΔΠ να συμμετάσχουν σε δραστηριότητες πολιτών και/ή σε εθελοντική εργασία ενώ σε άλλες έξι χώρες η υποστήριξη τέτοιων πρωτοβουλιών εξαρτάται από την κοινωνία των πολιτών ή από τοπικούς παράγοντες. Η διαβούλευση με τους ΔΔΠ σε θέματα ένταξης όπως για παράδειγμα οι πολιτικές που αποσκοπούν στην ενσωμάτωσή τους είναι σχεδόν άγνωστη. Η ένταξη των προσφύγων, στην καλύτερη περίπτωση, αποτελεί ένα ακόμη θέμα για τα γενικά συμβουλευτικά όργανα που ασχολούνται με την ενσωμάτωση των μεταναστών.

Από τις βαθμολογίες που αποδίδονται στους δείκτες NIEM σε 14 χώρες, οι οποίες είναι μάλλον αντιπροσωπευτικές για ολόκληρη την ΕΕ, μπορεί κανείς να συμπεράνει ότι η προώθηση της συμμετοχής και της αμοιβαίας προσαρμογής με την κοινωνία υποδοχής είναι το πιο αδύναμο σημείο των πολιτικών ένταξης των προσφύγων στην Ευρώπη.

1.3. Αξιολόγηση 1

Μετά την ολοκλήρωση της έρευνας βάσης και τη δημοσίευση των σχετικών εκθέσεων (εθνικών και ευρωπαϊκών), όλες οι χώρες που συμμετείχαν στο έργο NIEM προχώρησαν στη δεύτερη φάση του έργου, την Αξιολόγηση 1. Όλα τα συμμετέχοντα κράτη πραγματοποίησαν έρευνα για την περίοδο Οκτωβρίου 2017-Μαρτίου 2019, καταγράφοντας τυχόν εξελίξεις σχετικά με τους τομείς καθώς και τους δείκτες που αξιολογήθηκαν κατά τη διάρκεια της έρευνας βάσης. Η Ελλάδα δημοσίευσε την εθνική της έκθεση το 2020, η οποία περιλάμβανε την παρουσίαση των συγκριτικών εκθέσεων και κατέγραψε τις εξελίξεις που αφορούσαν στην υιοθέτηση νέας στρατηγικής για την ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών, τις επιπτώσεις της συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας στην ελληνική διαδικασία ασύλου, το νέο πλαίσιο κηδεμονίας για τους ασυνόδευτους ανηλίκους και τους τομείς της υγείας και της οικογενειακής επανένωσης.⁴ Στα συμπεράσματα της έκθεσης επισημάνθηκαν τα ακόλουθα ζητήματα τα οποία ήδη από την προηγούμενη έρευνα παρέμεναν ακόμη άλυτα:

⁴ Ελλάδα, NIEM Εθνική Έκθεση 2020, [NIEM National Report 2020](#), τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

A) Ευάλωτες ομάδες

Τα άτομα που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες γενικά δεν τυγχάνουν ιδιαίτερης μεταχείρισης σε σύγκριση με άλλους δικαιούχους διεθνούς προστασίας. Στην πραγματικότητα, η διαδικασία για την έκδοση άδειας διαμονής για τα άτομα αυτά δεν διαφέρει από αυτή που ακολουθείται για τη χορήγηση άδειας διαμονής σε οποιονδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας. Η Ελλάδα δεν έχει ακόμη αναπτύξει διαδικασίες που να ανταποκρίνονται ρητά στις ανάγκες των μελών ευάλωτων ομάδων, όπως τα άτομα με αναπηρία, οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, οι ηλικιωμένοι, τα θύματα εμπορίας ανθρώπων, οι μονογονεϊκές οικογένειες κλπ. Από την άλλη πλευρά, η Ελλάδα δεν έχει ακόμη συμπεριλάβει τη ΛΟΑΤΚΙ κοινότητα στον ορισμό των ευάλωτων ομάδων, αν και οι περισσότερες ΜΚΟ συμφωνούν ότι και αυτή αποτελεί ευάλωτη ομάδα που χρειάζεται ξεχωριστές διαδικασίες για να διασφαλιστεί η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων της. Επίσης, αν και ο νόμος προβλέπει την ευνοϊκή μεταχείριση των ευάλωτων ομάδων κατά τη διαδικασία υποδοχής, ο Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας δεν περιέχει καμία διάταξη που να δίνει προτεραιότητα στις ομάδες αυτές κατά τη διαδικασία πολιτογράφησης.

Τέλος, οι ευάλωτες ομάδες δικαιούνται μακροχρόνια διαμονή σε κρατικές εγκαταστάσεις ακόμη και πριν τους χορηγηθεί διεθνής προστασία. Το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΚΑ) είναι η αρμόδια αρχή για την τοποθέτηση των αιτούντων άσυλο και των ευάλωτων ομάδων σε δομές φιλοξενίας ώστε να τους δοθεί προτεραιότητα κατά την εξέταση του αιτήματός τους. Ωστόσο, η μετεγκατάσταση των αιτούντων άσυλο στις δομές φιλοξενίας δεν είναι αυτόματη, καθώς η αίτηση για τοποθέτηση πρέπει να υποβληθεί στο ΕΚΚΑ, ο αριθμός των διαθέσιμων θέσεων παραμένει ανεπαρκής και υπάρχει λίστα αναμονής. Δεδομένου ότι οι υπάρχουσες δομές φιλοξενίας δεν επαρκούν, το κράτος θα πρέπει να δημιουργήσει νέες ώστε τα μέλη των ευάλωτων ομάδων να μην παραμένουν σε εγκαταστάσεις προσωρινής φιλοξενίας ακατάλληλες για την κατάσταση στην οποία βρίσκονται.

B) Ξεχωριστή διαδικασία για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας

Σύμφωνα με την προηγούμενη Εθνική Έκθεση καθώς και τις συγκριτικές εκθέσεις του NIEM, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας δεν μπορούν να ανταποκριθούν στις ίδιες απαιτήσεις τεκμηρίωσης με τους άλλους υπηκόους τρίτων χωρών ούτε να πληρώσουν διοικητικά τέλη ή έξοδα για νομική βοήθεια εάν επιθυμούν να υποβάλουν αίτηση για μακρά διαμονή. Ειδικά στην Ελλάδα, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας απαγορεύεται να αποκτήσουν καθεστώς μόνιμης διαμονής (αυτό χορηγείται μόνο σε επενδυτές ή ιδιοκτήτες ακινήτων). Συνεπώς, είναι απαραίτητο να

ληφθεί μια ξεχωριστή δέσμη μέτρων για την παροχή διευκολύνσεων και την κάλυψη των αναγκών τους προκειμένου να τους εξασφαλιστεί πλήρης πρόσβαση στο καθεστώς νόμιμης διαμονής.

Υπάρχουν επίσης σημαντικά διοικητικά εμπόδια που εμποδίζουν την πρόσβαση στη διαδικασία χορήγησης άδειας διαμονής στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας. Η ελληνική διοίκηση πάσχει από μια αργή και αναποτελεσματική γραφειοκρατία. Αν και στα χαρτιά δεν υπάρχει διοικητικό τέλος για τις προσωρινές άδειες διαμονής, υπάρχουν έξοδα που καθιστούν δύσκολο τον προσδιορισμό του κόστους υποβολής αίτησης για άδεια διαμονής.

Υπάρχουν επίσης σημαντικά εμπόδια που δημιουργούνται από την έλλειψη διερμηνέων ή μεταφραστών στις υπηρεσίες που είναι αρμόδιες για την έκδοση αδειών διαμονής. Επιπλέον, η διαδικασία είναι χρονοβόρα και υπάρχει έλλειψη δωρεάν νομικής βοήθειας που θα έπρεπε να παρέχει η κυβέρνηση. Ως εκ τούτου, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας καλούνται να καταβάλλουν ακριβά διοικητικά τέλη για μια άδεια διαμονής μακράς διάρκειας ενώ εν τω μεταξύ δεν έχουν πρόσβαση σε μόνιμη κατοικία.

Γ) Καταγραφή και λεπτομερή στατιστικά στοιχεία

Όπως επισημάνθηκε στην προηγούμενη εθνική έκθεση, η διαθεσιμότητα στατιστικών στοιχείων παραμένει προβληματική. Για λόγους διαφάνειας και αποτελεσματικής αξιολόγησης των νομικών πλαισίων και των μέτρων πολιτικής θα πρέπει να δημιουργηθεί και να διατηρηθεί μια πιο λεπτομερής στατιστική βάση δεδομένων. Οι διαθέσιμες στατιστικές πληροφορίες δεν παρέχουν σημαντικές πληροφορίες για όλους τους υπό εξέταση τομείς.

Δ) Ζητήματα οικογενειακής επανένωσης

Η οικογενειακή επανένωση εξακολουθεί να είναι πολύ δύσκολη στην πράξη. Αν και υπάρχουν προϋποθέσεις για τη διευκόλυνση της οικογενειακής επανένωσης των προσφύγων, όταν ένας πρόσφυγας υποβάλλει αίτηση εντός 3 μηνών από τη χορήγηση του καθεστώτος του πρόσφυγα, (άρθρο 14 παρ. 1, 3 του ΠΔ 131/2006 όπως τροποποιήθηκε με τη μεταφορά των άρθρων 5 παρ. 4, 11 και 12 της Οδηγίας 2003/86/EK), δεν έχουν όλοι οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας τις ίδιες δυνατότητες. Για την οικογενειακή επανένωση ενός πρόσφυγα που δεν υπέβαλε αίτηση εντός τριών μηνών από τη χορήγηση του καθεστώτος του πρόσφυγα πρέπει να πληρούνται πρόσθετες προϋποθέσεις - με εξαίρεση τους ασυνόδευτους ανηλίκους που απολαμβάνουν ευνοϊκότερων όρων χωρίς χρονικούς περιορισμούς (άρθρο 14 παρ. 13 παρ. 2 δ. ΠΔ 131/2006). Εκτός από τους ασυνόδευτους ανηλίκους και άλλα μέλη ευάλωτων ομάδων θα πρέπει να ενταχθούν σε ευνοϊκότερες ρυθμίσεις για την οικογενειακή επανένωση.

Από την άλλη πλευρά, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας επιβαρύνονται με επιπλέον δαπάνες που σχετίζονται με τα έξοδα ταξιδιού των συγγενών τους. Όταν δεν είναι δυνατή η κάλυψη των εξόδων ταξιδιού, η κυβέρνηση δεν παρέχει δωρεάν μεταφορά ούτε καλύπτει ένα ποσοστό των εξόδων. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η ελληνική νομοθεσία επιτρέπει την οικογενειακή επανένωση μόνο των δικαιούχων με καθεστώς πρόσφυγα. Οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας ή ανθρωπιστικού καθεστώτος δεν δικαιούνται οικογενειακή επανένωση. Άλλες κατηγορίες δικαιούχων διεθνούς προστασίας (όπως οι δικαιούχοι ανθρωπιστικής βοήθειας στην προκειμένη περίπτωση) πρέπει να βασίζονται στο νόμο. Αυτή είναι η περίπτωση για τους υπηκόους τρίτων χωρών και την οικογενειακή επανένωση, πράγμα που σημαίνει ότι, επιπλέον, πρέπει να πληρούνται αυστηρές εισοδηματικές προϋποθέσεις (κατάσταση στέγασης, ασφάλιση υγείας κ.λπ.).

Ε) Αναγνώριση δεξιοτήτων ή πιστοποιητικών και πρόσβαση στην απασχόληση/εργασία

Όσον αφορά την αναγνώριση των δεξιοτήτων και την πρόσβαση στην απασχόληση/εργασία, εξακολουθούν να υπάρχουν στην πράξη εμπόδια για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας στην άσκηση των εργασιακών τους δικαιωμάτων λόγω αυστηρών προϋποθέσεων όπως η προσκόμιση έγκυρου πιστοποιητικού εγγραφής σε επαγγελματικές ενώσεις ή πιστοποιητικό για την παρακολούθηση προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης, επικυρωμένα πιστοποιητικά ικανότητας καθώς επίσης σημειώνεται και έλλειψη μιας ευέλικτης διαδικασίας πιστοποίησης, μειωμένες γλωσσικές δεξιότητες, έλλειψη χρηματοδοτούμενων από το κράτος μαθημάτων διδασκαλίας της γλώσσας και προγραμμάτων κοινωνικού προσανατολισμού/ένταξης.

ΣΤ) Πρόσβαση σε κοινωνικές παροχές

Τα εμπόδια στην πρόσβαση σε επιδόματα μακροχρόνιας ανεργίας εξακολουθούν να υφίστανται λόγω της περιοριστικής ερμηνείας των απαιτήσεων ιθαγένειας. Οι πληροφορίες σχετικά με τα κοινωνικά δικαιώματα παρέχονται κυρίως από ΜΚΟ και δεν υπάρχει κανένα μέτρο ή πολιτική που να εφαρμόζεται από το κράτος ή μια προσβάσιμη πηγή δεδομένων (φυλλάδιο σε διάφορες ξένες γλώσσες που να εξηγεί τα δικαιώματα και τον τρόπο άσκησής τους κλπ) που θα μπορούσε να διευκολύνει τους δικαιούχους να ασκήσουν το δικαίωμά τους σε κοινωνικές παροχές.

Ζ) Συμμετοχή των δικαιούχων σε συλλογικά όργανα και τοπικά συμβούλια (συμμετοχική διακυβέρνηση)

Γενικά, δεν υπάρχει καμία υποστήριξη για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας που επιθυμούν τη συμμετοχή στα κοινά και σε πολιτικές δραστηριότητες. Ως εκ τούτου, η συμμετοχή σε πολιτικές και κοινωνικοπολιτιστικές δραστηριότητες και σε εθελοντικές πρωτοβουλίες είναι

περιορισμένη. Επίσης, τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών δεν έχουν συσταθεί σε όλες τις τοπικές κοινότητες. Η συμμετοχική διακυβέρνηση θα μπορούσε να ενισχύσει τις πιθανότητες ένταξης και επομένως θα πρέπει να ενθαρρύνεται από τις τοπικές κοινότητες ή αρχές.

Η) Η ελληνική κυβέρνηση δεν έχει ακόμη δημιουργήσει έναν μηχανισμό για την εθελοντική κατανομή των προσφύγων στην επικράτεια, ο οποίος θα μπορούσε να συμβάλει στην ταχύτερη και αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των δεξιοτήτων τους ώστε να υπάρχουν καλύτερες προοπτικές για την απορρόφησή τους από την αγορά εργασίας.

Τέλος, κατά τη διάρκεια της υπό εξέταση περιόδου, στην Ελλάδα δεν παρατηρήθηκαν εξελίξεις που να επηρέασαν σημαντικά τη βαθμολογία της χώρας όσον αφορά τη συμπερίληψη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας σε κρίσιμους τομείς, πέραν των συμπερασμάτων που προέκυψαν κατά την προηγούμενη φάση αξιολόγησης. Η μόνη αξιοσημείωτη εξέλιξη ήταν η δημοσίευση της νέας Εθνικής Στρατηγικής, η οποία ωστόσο δεν συμπεριλήφθηκε στην αξιολόγηση της δεύτερης φάσης (βλ. Αξιολόγηση 1 κάτι που θα εξεταστεί στην επόμενη φάση (Αξιολόγηση 2). Αυτό που μπορεί ήδη να ειπωθεί εδώ είναι ότι μια τέτοια στρατηγική θα μπορούσε να μετρήσει θετικά για τη χώρα μας.

Από την άλλη πλευρά, θα πρέπει να αναφερθεί ότι τα γεγονότα που ακολούθησαν την εκλογή της νέας κυβέρνησης το καλοκαίρι του 2019 επηρέασαν σημαντικά τη γενική πολιτική για την υποδοχή και την ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα. Το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής καταργήθηκε και δημιουργήθηκε μια Γραμματεία υπό την αιγίδα του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη (μετά την πολύ πρόσφατη ανασύστασή του). Επιπλέον, τον Οκτώβριο του 2019 ψηφίστηκε νέος νόμος για τη διεθνή προστασία. Πρόκειται για ένα πάρα πολύ εκτενές νομικό κείμενο το οποίο παρέμεινε σε διαβούλευση για σχεδόν μία εβδομάδα και το οποίο εισήγαγε αρκετούς περιορισμούς στα δικαιώματα των δικαιούχων διεθνούς προστασίας.

Η διάρκεια των αδειών διαμονής για επικουρική προστασία περιορίστηκε στο ένα έτος αντί για τρία. Σύμφωνα με διάταξη που εισήχθη, οι αιτούντες άσυλο υποχρεούνται να αναμένουν έξι μήνες για να αποκτήσουν πρόσβαση στην αγορά εργασίας, σε αντίθεση με την πρόσβαση που προηγουμένως δινόταν κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης ασύλου. Διατηρήθηκε η διάταξη που απαιτεί το μέλος της οικογένειας ενός δικαιούχου διεθνούς προστασίας να διαθέτει έγκυρη άδεια διαμονής κατά την έναρξη του γάμου προκειμένου να δικαιούται άδεια διαμονής ίδιας διάρκειας με εκείνη του/της συζύγου του/της. Επίσης, υπήρξε μια ριζική αλλαγή στη διαχείριση των ευάλωτων ομάδων, καταρχάς με τη μείωση των κατηγοριών των αναγνωρισμένων ευάλωτων ομάδων και έπειτα με την ένταξή τους στην Ταχεία Διαδικασία Συνόρων (Fast Track Border Procedure). Τέλος, τόσο οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες όσο και οι δικαιούχοι επικουρικής

προστασίας είναι πλέον υποχρεωμένοι να εγκαταλείψουν τις δομές υποδοχής και φιλοξενίας αμέσως μόλις τους χορηγηθεί η εν λόγω προστασία, αγνοώντας έτσι τις διατάξεις που προβλέπονται στο πρόγραμμα HELIOS 2.

Δεδομένου ότι οι αλλαγές αυτές θα επηρεάσουν σημαντικά τη μελλοντική αξιολόγηση της Ελλάδας καθώς και τη βαθμολογία της στο πλαίσιο του προγράμματος, είναι σημαντικό να ληφθούν υπόψη. Σε γενικές γραμμές, οι αλλαγές αυτές δείχνουν ότι στο θέμα της ένταξης των δικαιούχων διεθνούς προστασίας η Ελλάδα κάνει ένα βήμα προς τα μπροστά και πέντε προς τα πίσω. Λίγο μετά την ολοκλήρωση της εθνικής έρευνας και πριν από τη δημοσίευση των εθνικών εκθέσεων, συντάχθηκε και δημοσιεύθηκε μια περίληψη της συγκριτικής έκθεσης της ΕΕ για την Αξιολόγηση 1.⁵ Λίγο μετά, δημοσιεύθηκε μια αναλυτική έκθεση που αξιολογεί την κατάσταση από το 2019 και επισημαίνει τις βασικές τάσεις.⁶ Η Αναλυτική Ευρωπαϊκή Έκθεση συνέκρινε λεπτομερώς τις εξελίξεις σε 14 χώρες και προσδιόρισε τις βέλτιστες πρακτικές. Σε επιλεγμένους δείκτες μια καινούργια ανάλυση διερεύνησε την υποστήριξη της έγκαιρης ένταξης των αιτούντων άσυλο. Τα βασικά αποτελέσματα της συγκριτικής ανάλυσης της Αξιολόγησης 1 ήταν τα εξής:⁷

- Μειωμένη δυναμική, ύπαρξη μεγάλων κενών: Λίγες αλλαγές σημειώθηκαν στο πλαίσιο ένταξης των προσφύγων στις χώρες που αξιολογήθηκαν μεταξύ 2017 και 2019. Συνολικά, οι πρόσφυγες σπάνια βιώνουν πλήρως ευνοϊκές συνθήκες ενσωμάτωσης και αυτή η διαπίστωση αφορά σε όλους τους τομείς της ζωής τους. Τα μεγαλύτερα κενά εξακολουθούν να υπάρχουν στις πολιτικές που θα μπορούσαν να υποστηρίξουν ενεργά την ένταξη, στην ενσωμάτωση των πολιτικών για τη μακροχρόνια ένταξη καθώς και στην πολυεπίπεδη και πολυμερή συνεργασία των ενδιαφερόμενων μερών. Οι περισσότερες εθνικές κυβερνήσεις δεν συνεργάζονται με την κοινωνία των πολιτών και τις τοπικές και περιφερειακές αρχές για την ανάπτυξη και την εφαρμογή των πολιτικών τους. Η χρηματοδότηση αυτών των φορέων για τη συνεισφορά τους αποτελεί μια σημαντική αδυναμία. Ενώ κατά μέσο όρο οι χώρες σημειώνουν καλύτερη βαθμολογία σε ό,τι αφορά τη διασφάλιση της πρόσβασης στα δικαιώματα και στη δημιουργία ενός επαρκούς νομικού πλαισίου, συχνά επικρατεί μια στενή ερμηνεία της αρχής της ίσης μεταχείρισης όσον αφορά την αντιμετώπιση συγκεκριμένων αναγκών, ευπαθειών και τρωτών σημείων.

⁵ NIEM, [Evaluation 1: Summary Report 2020](#), Αξιολόγηση 1: Συνοπτική Έκθεση 2020, τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

⁶ NIEM, [Evaluation 1: Comprehensive report](#), Αξιολόγηση 1: Αναλυτική Έκθεση 2020, τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

⁷ NIEM, [Evaluation 1: Summary Report 2020](#), Αξιολόγηση 1: Συνοπτική Έκθεση 2020, τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022. σελ 7-9.

- Βελτίωση της συνεργασίας, ωθούμενη από λίγες μόνο χώρες: Με συνολικά πολύ αδρανή πλαίσια που αλλάζουν αργά, η μόνη αξιοσημείωτη θετική εξέλιξη σημειώθηκε σε ό,τι αφορά τη συνεργασία και την εφαρμογή. Κατά μέσο όρο, μεταξύ των 13 συγκρινόμενων χωρών, οι δείκτες NIEM που αναφέρονται στη διακρατική και τομεακή ενσωμάτωση, στην πολυεπίπεδη εφαρμογή καθώς και στη συμμετοχή των ΜΚΟ και της κοινωνίας υποδοχής βελτιώθηκαν κατά περισσότερο από έξι μονάδες, αν και πρέπει να σημειωθεί ότι γενικά το αρχικό επίπεδο αναφοράς ήταν χαμηλό. Με μια πιο προσεκτική εξέταση, οι κύριοι μοχλοί αυτής της εξέλιξης είναι οι σκόπιμες προσπάθειες για τη συστηματική βελτίωση της ένταξης των προσφύγων στη Γαλλία και τη Λιθουανία και, σε κάπως μικρότερο βαθμό, στη Λετονία και τη Σλοβενία. Ωστόσο, στις περισσότερες χώρες, η αλλαγή – στο βαθμό που υπήρξε κάποια αλλαγή – σημειώθηκε με περιορισμένο και σταδιακό τρόπο.
- Τα χάσμα μεταξύ των αναγνωρισμένων προσφύγων και των δικαιούχων επικουρικής προστασίας δεν μειώνεται ενώ μεταξύ των δικαιωμάτων διαμονής, οικογενειακής επανένωσης και ιθαγένειας για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες και τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας παραμένει. Το χάσμα αυτό μειώθηκε κάπως μόνο στη Γαλλία και την Πολωνία ενώ στην Ιταλία η διαφορά στις ευκαιρίες μακροπρόθεσμης ένταξης που προσφέρονται στις δύο αυτές ομάδες αυξήθηκε ακόμη περισσότερο. Οι κυβερνήσεις και οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής της ΕΕ πρέπει να εξετάσουν το πώς αυτή η ανισότητα όσον αφορά την οικογενειακή ενότητα, τη μόνιμη διαμονή και την πρόσβαση στην ιθαγένεια επηρεάζει αρνητικά τις προσπάθειές τους να ενσωματώσουν τους περισσότερους από ένα εκατομμύριο ανθρώπους στους οποίους χορηγήθηκε προστασία στην επικράτεια της ΕΕ από το 2016.
- Κάποιες λίγες χώρες είναι ενεργές ή οπισθοδρομούν και οι περισσότερες χώρες παραμένουν αδρανείς: Οι χώρες που έχουν σημειώσει τη μεγαλύτερη θετική αλλαγή σε όλους τους τομείς περιλαμβάνουν τη Γαλλία, με βελτιωμένα αποτελέσματα σε δέκα από τις δώδεκα διαστάσεις που αξιολογήθηκαν και τη Λιθουανία, με πρόοδο σε οκτώ διαστάσεις. Ακολουθούν η Λετονία (έξι διαστάσεις) και η Σλοβενία (πέντε διαστάσεις). Οι χώρες που δεν παρουσίασαν καμία βελτίωση σε καμία διάσταση είναι η Ιταλία, οι Κάτω Χώρες και η Σουηδία. Η Ρουμανία βρίσκεται στην κορυφή της λίστας των χωρών με αρνητική δυναμική καθώς κατέγραψε χειρότερη βαθμολογία σε πέντε διαστάσεις. Η Ουγγαρία και η Ιταλία παρουσίασαν επιδείνωση σε τρεις διαστάσεις η καθεμία. Απουσία αρνητικών εξελίξεων σε όλες τις διαστάσεις καταγράφεται στις Κάτω Χώρες, την Ισπανία και τη Σουηδία. Γενικά, οι Κάτω Χώρες και η Σουηδία αποδεικνύονται ως οι δύο χώρες με

τα πιο σταθερά πλαίσια μεταξύ 2017 και 2019, χωρίς να παρατηρείται καμία απολύτως μεταβολή στα συστήματα που βρίσκονται σε αρκετά υψηλό επίπεδο ανάπτυξης.

- Τα πρότυπα ολοκλήρωσης εξακολουθούν να αποκλίνουν μεταξύ των τομέων, με τα κέρδη σε ορισμένες διαστάσεις να αντισταθμίζονται από βήματα προς τα πίσω σε άλλες: Οι διαστάσεις με την ισχυρότερη θετική δυναμική μεταξύ 2017 και 2019 είναι η κοινωνική ασφάλιση, όπου σε οκτώ από τις 13 χώρες υπήρξαν βελτιώσεις, ακολουθούμενες από την απασχόληση, την υγεία και την εκπαίδευση με πέντε χώρες να αναφέρουν βελτιώσεις. Οι τομείς στους οποίους παρατηρήθηκε επιδείνωση στον μεγαλύτερο αριθμό χωρών είναι η διαμονή, η στέγαση και η υγεία, όπου τρεις χώρες κατέγραψαν χειρότερη βαθμολογία από ό,τι δύο χρόνια νωρίτερα. Εστιάζοντας στις διαστάσεις που σχετίζονται με την κοινωνικοοικονομική και κοινωνικοπολιτιστική ενσωμάτωση, η υγεία και η εκπαίδευση εξακολουθούν να είναι οι τομείς με τα ευνοϊκότερα νομικά και πολιτικά πλαίσια μεταξύ των χωρών που αξιολογήθηκαν, με την κοινωνική ασφάλιση να είναι ο αμέσως επόμενος τομέας με ευνοϊκά πλαίσια. Αντίθετα, οι λιγότερο ευνοϊκές συνθήκες σε όλες τις χώρες εξακολουθούν να εντοπίζονται στους τομείς της στέγασης, της απασχόλησης και της επαγγελματικής κατάρτισης.

1.4. Αξιολόγηση 2

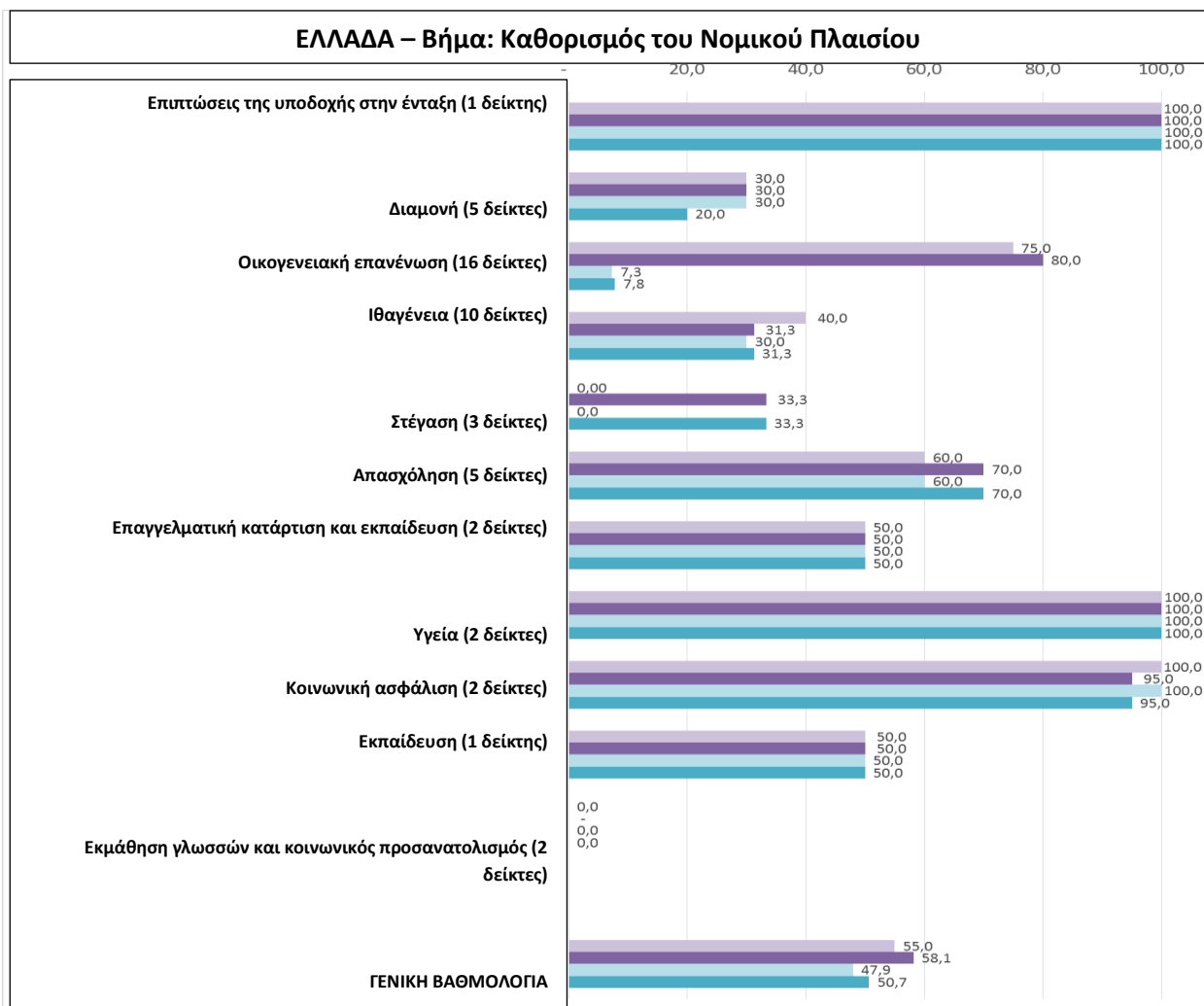
Η αξιολόγηση 2 είναι η τελική φάση του έργου NIEM. Η έρευνα για την ολοκλήρωση αυτής της φάσης κάλυψε την περίοδο Απριλίου 2019 – Μαρτίου 2021. Λόγω των αναπόφευκτων επιπτώσεων που είχε ο COVID-19 στις πολιτικές ένταξης και στην εφαρμογή τους στην πράξη, ήταν απαραίτητο να συμπεριληφθεί η πανδημία ως μία από τις παραμέτρους της έρευνας της Αξιολόγησης 2. Σε επίπεδο ΕΕ, τα αποτελέσματα της έρευνας αποσκοπούν στο να βοηθήσουν τις κυβερνήσεις, την κοινωνία των πολιτών και άλλους ενδιαφερόμενους φορείς να εντοπίσουν τα κενά στις πολιτικές ένταξης των προσφύγων της χώρας τους, να εμπνευστούν από άλλα κράτη μέλη της ΕΕ και να βελτιώσουν το ισχύον πλαίσιο. Με βάση κάποιους δείκτες και ενός συστήματος βαθμολόγησης, τα αποτελέσματά της μπορούν να χρησιμεύσουν ως οδικός χάρτης για τη διαμόρφωση ολοκληρωμένων πολιτικών ένταξης των προσφύγων σε κάθε μία από τις εμπλεκόμενες χώρες.

Η παρούσα έκθεση παρουσιάζει στο δεύτερο κεφάλαιο μια πιο εμπεριστατωμένη ανάλυση των σημαντικότερων εξελίξεων που καταγράφηκαν κατά την Αξιολόγηση 2 την περίοδο 2019-2021. Στο εν λόγω πεδίο, η βαθμολογία που έλαβε η Ελλάδα για τις εξελίξεις αυτές (αρνητική και θετική) σε σχέση με τη δημιουργία του νομικού πλαισίου, τη διαμόρφωση του πλαισίου πολιτικής και την

εφαρμογή και συνεργασία (σε σύγκριση με τα αποτελέσματα της Αξιολόγησης 1) εμφανίζεται στα παρακάτω διαγράμματα: ⁸

Πίνακας Βαθμολογίας NIEM — Βήμα: Καθορισμός του Νομικού Πλαισίου				
	Αναγνωρισμένοι Πρόσφυγες 2019	Αναγνωρισμένοι Πρόσφυγες 2021	Δικαιούχοι Επικουρικής Προστασίας 2019	Δικαιούχοι Επικουρικής Προστασίας 2019
Επιπτώσεις της υποδοχής στην ένταξη (1 δείκτης)	100,0	100,0	100,0	100,0
Διαμονή (5 δείκτες)	30,0	30,0	30,0	20,0
Οικογενειακή επανένωση (16 δείκτες)	75,0	80,0	7,3	7,8
Ιθαγένεια (10 δείκτες)	40,0	31,3	30,0	31,3
Στέγαση (3 δείκτες)	0,00	33,3	0,0	33,3
Απασχόληση (5 δείκτες)	60,0	70,0	60,0	70,0
Επαγγελματική κατάρτιση και εκπαίδευση (2 δείκτες)	50,0	50,0	50,0	50,0
Υγεία (2 δείκτες)	100,0	100,0	100,0	100,0
Κοινωνική ασφάλιση (2 δείκτες)	100,0	95,0	100,0	95,0
Εκπαίδευση (1 δείκτης)	50,0	50,0	50,0	50,0
Εκμάθηση γλωσσών και κοινωνικός προσανατολισμός (2 δείκτες)	0,0	-	0,0	0,0
ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ	55,0	58,1	47,9	50,7

⁸ Μια πιο αναλυτική βαθμολόγηση της Ελλάδας καθώς και όλων των άλλων χωρών του NIEM είναι διαθέσιμη στο NIEM, Αξιολόγηση 2: Αναλυτική Έκθεση, [Evaluation 2 Comprehensive Report](#), τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

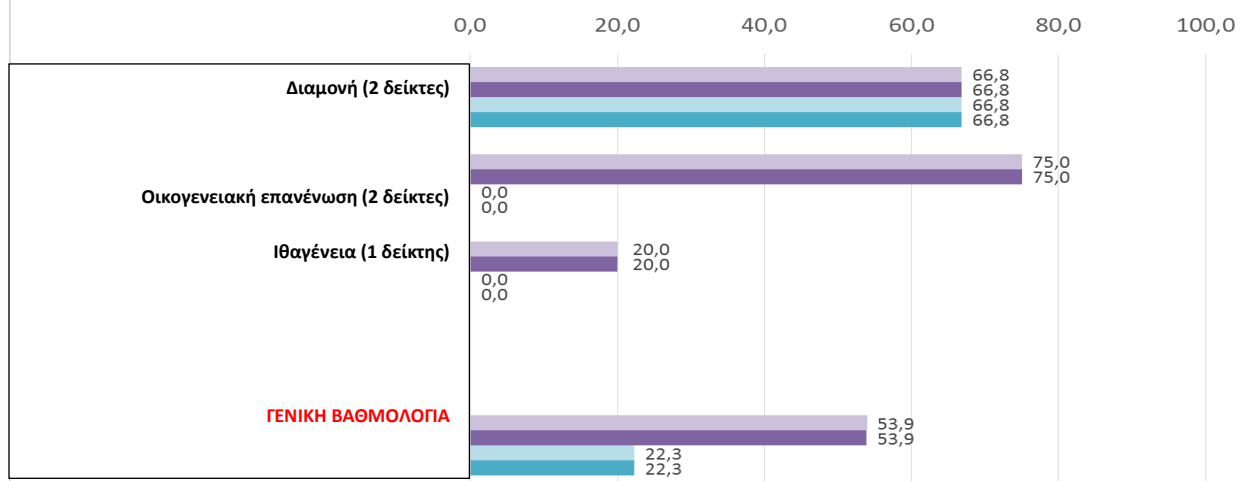


	2019 Αναγνωρισμένοι Πρόσφυγες
	2021 Αναγνωρισμένοι Πρόσφυγες
	2019 Δικαιούχοι Επικουρικής Προστασίας
	2021 Δικαιούχοι Επικουρικής Προστασίας

Πίνακας Βαθμολογίας NIEM — Βήμα: Καθορισμός του Πλαισίου Πολιτικής – Νομική Ένταξη

	Αναγνωρισμένοι Πρόσφυγες 2019	Αναγνωρισμένοι Πρόσφυγες 2021	Δικαιούχοι Επικουρικής Προστασίας 2019	Δικαιούχοι Επικουρικής Προστασίας 2021
Διαμονή (2 δείκτες)	66,8	66,8	66,8	66,8
Οικογενειακή επανένωση (2 δείκτες)	75,0	75,0	0,0	0,0
Ιθαγένεια (1 δείκτης)	20,0	20,0	0,0	0,0
ΓΕΝΙΚΗ ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ	53,9	53,9	22,3	22,3

ΕΛΛΑΔΑ – Βήμα: Καθορισμός του Πλαισίου Πολιτικής – Νομική Ένταξη

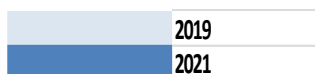
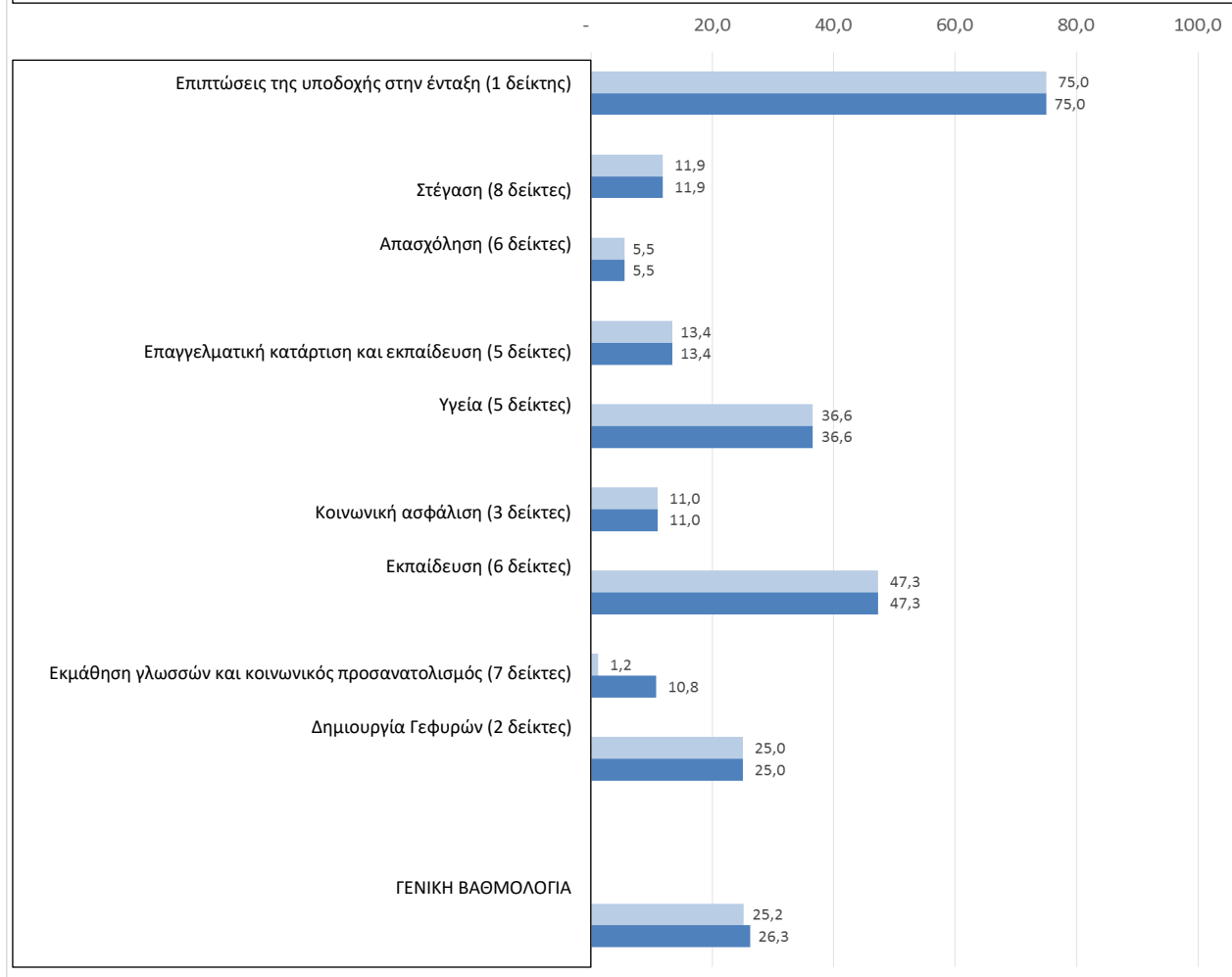


	2019 Αναγνωρισμένοι Πρόσφυγες
	2021 Αναγνωρισμένοι Πρόσφυγες
	2019 Δικαιούχοι Επικουρικής Προστασίας
	2021 Δικαιούχοι Επικουρικής Προστασίας

Πίνακας Βαθμολογίας NIEM – Βήμα: Καθορισμός του Πλαισίου Πολιτικής – κοινωνικο-οικονομική και κοινωνικο-πολιτισμική ένταξη

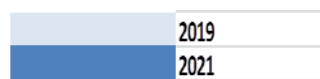
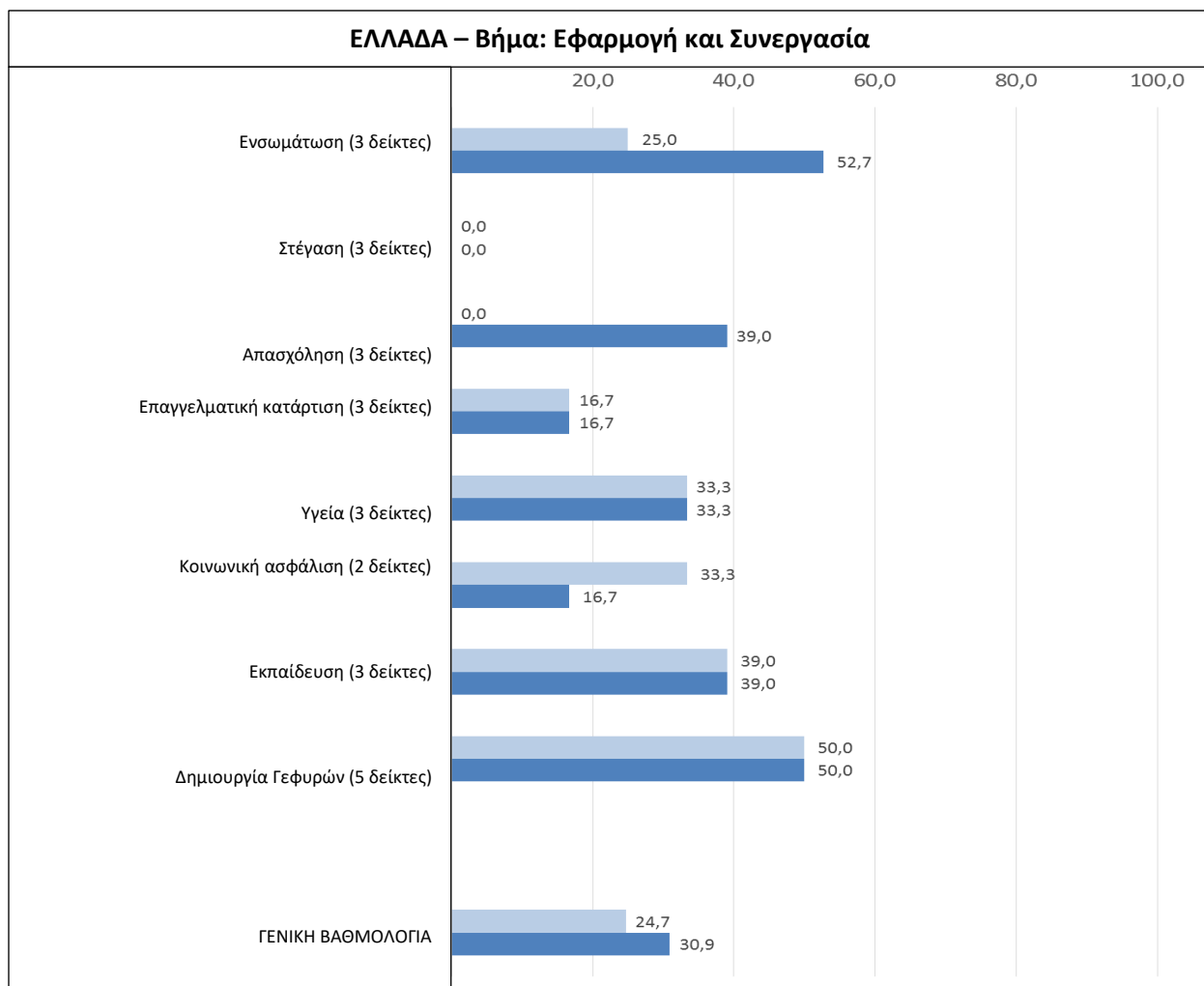
	Αναγνωρισμένοι Πρόσφυγες και Δικαιούχοι Επικουρικής Προστασίας 2019	Αναγνωρισμένοι Πρόσφυγες και Δικαιούχοι Επικουρικής Προστασίας 2021
Επιπτώσεις της υποδοχής στην ένταξη (1 δείκτης)	75,0	75,0
Στέγαση (8 δείκτες)	11,9	11,9
Απασχόληση (6 δείκτες)	5,5	5,5
		13,4
Επαγγελματική κατάρτιση και εκπαίδευση (5 δείκτες)	13,4	36,6
Υγεία (5 δείκτες)	36,6	11,0
Κοινωνική ασφάλιση (3 δείκτες)	11,0	47,3
Εκπαίδευση (6 δείκτες)	47,3	10,8
Εκμάθηση γλωσσών και κοινωνικός προσανατολισμός (7 δείκτες)	1,2	25,0
Δημιουργία Γεφυρών (2 δείκτες)	25,0	
ΓΕΝΙΚΗ ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ	25,2	26,3

ΕΛΛΑΔΑ – Βήμα: Καθορισμός του Πλαισίου Πολιτικής – κοινωνικο-οικονομική και κοινωνικο-πολιτισμική ένταξη



Πίνακας Βαθμολογίας NIEM – Βήμα: Εφαρμογή και Συνεργασία

	2019	2021
Ενσωμάτωση (3 δείκτες)	25,0	52,7
Στέγαση (3 δείκτες)	0,0	0,0
Απασχόληση (3 δείκτες)	0,0	39,0
Επαγγελματική κατάρτιση (3 δείκτες)	16,7	16,7
Υγεία (3 δείκτες)	33,3	33,3
Κοινωνική ασφάλιση (2 δείκτες)	33,3	16,7
Εκπαίδευση (3 δείκτες)	39,0	39,0
Δημιουργία Γεφυρών (5 δείκτες)	50,0	50,0
Γενική Βαθμολογία	24,7	30,9



Γενικά, κατά τη διάρκεια της εν λόγω περιόδου, η Ελλάδα βελτίωσε τη βαθμολογία της, από 35,7 το 2019 σε 39,5 το 2021. Ωστόσο, αυτή είναι μια οριακή βελτίωση. Θετικές εξελίξεις καταγράφηκαν στους τομείς της Ενσωμάτωσης, της Απασχόλησης, της Οικογενειακής Επανένωσης, της Στέγασης και της Εκμάθησης Γλωσσών και του Κοινωνικού Προσανατολισμού. Αντιθέτως, αρνητικές εξελίξεις καταγράφηκαν στους τομείς της Διαμονής, της Ιθαγένειας και της Κοινωνικής Ασφάλισης. Η βαθμολογία παρέμεινε η ίδια για τους τομείς της Επαγγελματικής Κατάρτισης, της Υγείας, της Εκπαίδευσης και της Δημιουργίας Γεφυρών. Σε σύγκριση με τις άλλες χώρες που συμμετέχουν στο πρόγραμμα NIEM, η Ελλάδα φαίνεται να έχει σημειώσει τη μεγαλύτερη πρόοδο στη συνολική βαθμολογία, με τη Γαλλία, τις Κάτω Χώρες και τη Λετονία να

ακολουθούν με μικρή διαφορά. Ωστόσο, η Ελλάδα εξακολουθεί να έχει χαμηλό μέσο όρο βαθμολογίας, κάτω από το όριο του 50%, με βαθμολογία που ξεπερνά εκείνη της Ρουμανίας, της Βουλγαρίας, της Πολωνίας και της Ουγγαρίας.⁹

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι σε επίπεδο ΕΕ, και σύμφωνα με τα βασικά ευρήματα της συγκριτικής έκθεσης NIEM Αξιολόγηση 2, υπάρχει μεγάλη απόκλιση μεταξύ των χωρών της ΕΕ όσον αφορά την ποιότητα των προσπαθειών των κυβερνήσεων για την ένταξη των προσφύγων.¹⁰ Τα συγκριτικά αποτελέσματα του 2021 επιβεβαιώνουν τα ευρήματα των προηγούμενων εκθέσεων NIEM που κατέδειξαν ότι κάθε χώρα προσφέρει πολύ διαφορετικά επίπεδα υποστήριξης στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας. Ενώ τα συνολικά αποτελέσματα υποδηλώνουν ότι και οι 14 χώρες διαθέτουν είτε μέτρια είτε οριακά υποστηρικτικά πλαίσια ένταξης, η διαφοροποιημένη απεικόνιση των συγκεντρωτικών αποτελεσμάτων αποκαλύπτει μια ευρύτερη απόκλιση. Επιπλέον, τα αποτελέσματα της τελευταίας συγκριτικής έκθεσης του NIEM παρουσιάζονται σε σχέση με τα συγκεκριμένα βήματα στα οποία πρέπει να προβούν οι φορείς χάραξης πολιτικής προκειμένου να δημιουργήσουν ένα πλαίσιο που να συνάδει με τα πρότυπα που απαιτούνται από το διεθνές δίκαιο και το δίκαιο της ΕΕ.

Η συγκριτική έκθεση του NIEM καταλήγει στο συμπέρασμα ότι ελάχιστα έχουν αλλάξει στα πλαίσια ένταξης των προσφύγων των 14 χωρών κατά την περίοδο αναφοράς 2019-2021.¹¹ Σε μια παγκοσμίως πολύ στατική εικόνα, οι αλλαγές ήρθαν σταδιακά και, αν και κάπως πιο έντονες σε ορισμένες διαστάσεις, δεν οδήγησαν σε κάποια σημαντική συνολικά θετική εξέλιξη. Ως γενικό μοτίβο σε όλες τις χώρες, οι μικρές πρόοδοι αντισταθμίστηκαν από μικρές οπισθοδρομήσεις. Ωστόσο, σύμφωνα με την έκθεση, τα αποτελέσματα αυτά πρέπει να εξεταστούν στο πλαίσιο των επιπτώσεων της πανδημίας COVID-19. Οι υγειονομικές, οικονομικές και κοινωνικές κρίσεις κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου είχαν σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στην ένταξη των προσφύγων, οι οποίες δεν μπορούσαν να αποτυπωθούν πλήρως από τους δείκτες του NIEM σχετικά με τα ισχύοντα νομικά και πολιτικά πλαίσια καθώς και τα πλαίσια εφαρμογής.

⁹ *Ibid.* pp. 17-27.

¹⁰ NIEM, Αξιολόγηση 2: Αναλυτική Έκθεση 2020 [Evaluation 2 Comprehensive Report](#), τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022, p. 17.

¹¹ *Ibid.* p.21.

2. Αξιολόγηση 2 και οι εξελίξεις στην Ελλάδα

Όπως ορίζεται ανωτέρω, η παρούσα έκθεση περιλαμβάνει ανάλυση των εξελίξεων που καταγράφηκαν κατά την περίοδο της Αξιολόγησης 2, δηλαδή μεταξύ Απριλίου 2019 και Μαρτίου 2021. Τα δεδομένα της συγκεκριμένης χρονικής περιόδου αποτέλεσαν τη βάση για τη συγκριτική ανάλυση των 14 χωρών που συμμετείχαν στο έργο. Ωστόσο, δεδομένης της ημερομηνίας δημοσίευσης της παρούσας έκθεσης, έχουν συμπεριληφθεί και νέες εξελίξεις λόγω της σημασίας τους για το εθνικό πλαίσιο ένταξης των ΔΔΠ στην Ελλάδα.

Πριν προχωρήσουμε στην ανάλυση, θα πρέπει να τονιστεί ότι η συγκεκριμένη περίοδος αναφοράς περιλάμβανε σημαντικά γεγονότα που επηρέασαν άμεσα την ένταξη των ΔΔΠ καθώς και των αιτούντων άσυλο: τον Φεβρουάριο του 2020, η Ελλάδα έκλεισε τα σύνορά της μετά από ένα περιστατικό στον Έβρο, στη συνοριακή γραμμή με την Τουρκία, το οποίο οδήγησε σε αναστολή των υπηρεσιών ασύλου.

Επίσης, έγιναν διαδοχικές τροποποιήσεις της εθνικής νομοθεσίας για τη διεθνή προστασία και του κώδικα μετανάστευσης, οι οποίες με τη σειρά τους δημιούργησαν ένα αυστηρότερο νομικό πλαίσιο. Επιπλέον, ο COVID-19 οδήγησε σε μαζικά περιοριστικά μέτρα και στην περαιτέρω αναστολή των διαδικασιών ασύλου, πράγμα που σημαίνει ότι δεν μπορούσαν να υποβληθούν νέες αιτήσεις, δημιουργώντας αβεβαιότητα στους υπηκόους τρίτων χωρών. Επιπροσθέτως, ο COVID-19 οδήγησε στον περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των αιτούντων άσυλο, κρατώντας τους εσώκλειστους και απομονωμένους σε κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης (ΚΥΤ) στα νησιά καθώς και στην ηπειρωτική Ελλάδα (οι περιορισμοί αυτοί παρέμειναν σε ισχύ για μεγάλο χρονικό διάστημα ακόμη και μετά την άρση των μέτρων κατά της πανδημίας που ίσχυσε για την υπόλοιπη χώρα). Ωστόσο, ενώ οι εξελίξεις όσον αφορά τις πολιτικές ένταξης είχαν διακοπεί, ο COVID-19 αποτέλεσε ιδανική ευκαιρία για την προώθηση της εξ αποστάσεως πρόσβασης στις υπηρεσίες μετανάστευσης μέσω της δημιουργίας ηλεκτρονικών πλατφορμών για την υποβολή αιτήσεων για την ανανέωση των αδειών, κλπ. και οι άδειες που επρόκειτο να λήξουν παρατάθηκαν αυτόματα μέσω υπουργικών αποφάσεων.

2.1. Το εθνικό πλαίσιο σε αριθμούς

Για την ερευνητική περίοδο από τον Ιανουάριο του 2019 δεν υπήρχαν ξεχωριστά στατιστικά στοιχεία για τον αριθμό των δικαιούχων διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα. Τα διαθέσιμα τότε στοιχεία ανέφεραν μόνο τον αριθμό των αιτήσεων ασύλου ανά ηλικία χωρίς διάκριση ανά φύλο

και εμφάνιζαν ξεχωριστά τον αριθμό των αιτήσεων ανά φύλο χωρίς διάκριση ανά ηλικία.¹² Η Ελληνική Υπηρεσία Ασύλου δεν παρείχε στατιστικά στοιχεία σχετικά με τις περιοχές στις οποίες διαμένουν οι δικαιούχοι. Παρείχε μόνο έναν συνολικό αριθμό αιτήσεων που υποβλήθηκαν στις πόλεις και τις περιοχές όπου υπάρχουν γραφεία της – αριθμός που δεν αντιστοιχεί απαραίτητα στον αριθμό των ΔΔΠ που διαμένουν μόνιμα στις περιοχές αυτές. Τον Μάιο του 2021, το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου δημοσίευσε στον ιστότοπό του στατιστικές πληροφορίες που προέρχονται από τις καταγραφές των Κέντρων Υποδοχής και Ταυτοποίησης. Παρακάτω παρατίθενται διαγράμματα με στοιχεία από το 2021 (έως τον Σεπτέμβριο του 2021):

Παραπομπές	
2021	
Υπηρεσία	Αριθμός Παραπομπών
Αστυνομία	3.669
Υπηρεσία Ασύλου	2.968
Κοινωνική Στήριξη ή Υπηρεσία Προστασίας (SSoPUM/NCSS)	606
Υπηρεσίες Υγείας	484
Οικειοθελής επιστροφή	11
Σύνολο	7.727
*Στατιστικά για την περίοδο 1/1/2021 – 30/9/2021	

¹² Όλα τα στατιστικά στοιχεία [statistical data](#) είναι διαθέσιμα στα Ελληνικά στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

Εγγεγραμμένοι Υπήκοοι Τρίτων Χωρών/ανιθαγενείς (κατά ηλικιακή ομάδα)

2021

Ηλικιακή Ομάδα	Άρρεν	Θήλυ	Άγνωστο	Σύνολο
0 - 17	792	311	2	1.105
18 - 25	1.289	348	0	1.637
26 - 33	738	236	0	974
34 - 40	309	93	0	402
41 - 60	237	100	0	337
60+	13	5	0	18
Σύνολο	3.378	1.093	2	4.473
*Στατιστικά για την περίοδο 1/1/2021 – 30/9/2021				

Εγγεγραμμένοι Υπήκοοι Τρίτων Χωρών/ανιθαγενείς ανα κατηγορία ευαλωτότητας

2021

Κατηγορία Ευαλωτότητας	Αριθμός Ατόμων
Ασυνόδευτοι Ανήλικοι	525
Άτομα με ειδικές ανάγκες	257
Ηλικιωμένοι (>65 ετών)	9
Έγγυες/Λεχώνες	58
Μονογονεϊκές Οικογένειες (Συνολικός Αριθμός)	252
Θύματα βασανιστηρίων	241
Θύματα εμπορίας ανθρώπων	17
Σύνολο	1.359
Στατιστικά για την περίοδο 1/1/2021 – 30/9/2021	

Το 2020 έφτασαν στην Ελλάδα 15.696 πρόσφυγες και μετανάστες, γεγονός που καταδεικνύει μια σημαντική μείωση κατά 78,9% σε σύγκριση με το 2019 και τον αριθμό των 74.649 προσφύγων που καταγράφηκαν εκείνο το έτος (σύμφωνα με την έκθεση της AIDA για το 2021,¹³ η μείωση αυτή μπορεί να αποδοθεί στην αύξηση των επαναπροωθήσεων, τη στρατιωτικοποίηση των συνόρων και τους περιορισμούς λόγω της πανδημίας COVID-19).

Συνολικά 9.714 άτομα έφτασαν στην Ελλάδα δια θαλάσσης το 2020 έναντι 59.726 το 2019. Το 2021 καταγράφηκαν 4.331 αφίξεις μέσω θαλάσσης. Από το 2022, η πλειονότητα των αφίξεων προέρχεται από την Παλαιστίνη (47,7%), το Αφγανιστάν (4,7%), τη Συρία (1,0%) και τη Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό (2,2%).¹⁴ Περισσότερο από το ήμισυ των αφιχθέντων περιλαμβάνει γυναίκες (23,3%) και παιδιά (35,5%) ενώ το 41,2% είναι ενήλικες άνδρες. Επιπλέον, σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, το 2020 έφτασαν στην Ελλάδα μέσω των ελληνοτουρκικών χερσαίων συνόρων του Έβρου 5.982 άτομα, έναντι συνολικά 14.887 ατόμων το 2019.

Το 2020, χορηγήθηκε με πρωτοβάθμιες αποφάσεις το καθεστώς του πρόσφυγα σε 26.371 περιπτώσεις και η επικουρική προστασία σε 7.954 περιπτώσεις.¹⁵ Στη φάση των προσφυγών, σε 481 περιπτώσεις χορηγήθηκε το καθεστώς του πρόσφυγα, σε 564 χορηγήθηκε επικουρική προστασία και σε 370 περιπτώσεις χορηγήθηκε ανθρωπιστική προστασία. Το 2021, σε 13.781 αιτούντες χορηγήθηκε το καθεστώς του πρόσφυγα (τόσο σε πρωτοβάθμιο όσο και σε δευτεροβάθμιο επίπεδο) και σε 4.668 χορηγήθηκε επικουρική προστασία (και στα δύο επίπεδα).¹⁶ Στη φάση των προσφυγών, σε 481 περιπτώσεις χορηγήθηκε καθεστώς πρόσφυγα, σε 564 χορηγήθηκε επικουρική προστασία και σε 370 περιπτώσεις χορηγήθηκε ανθρωπιστική προστασία. Το 2021, είτε πρωτοβάθμια είτε δευτεροβάθμια, 13.781 αιτούντες απέκτησαν καθεστώς πρόσφυγα και σε 4.668 αιτούντες δόθηκε επικουρική προστασία.

Στο πλαίσιο της κανονικής διαδικασίας, ο Νόμος 4636/2019 (άρθρο 83) ορίζει ότι μια αίτηση ασύλου πρέπει να εξετάζεται "το συντομότερο δυνατό" και σε κάθε περίπτωση εντός 6 μηνών. Η προθεσμία αυτή μπορεί να παραταθεί για διάστημα που δεν υπερβαίνει τους 3 μήνες όταν μεγάλος αριθμός υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών υποβάλει ταυτόχρονα αίτηση διεθνούς

¹³ Έκθεση AIDA για την Ελλάδα 2020, [COUNTRY REPORT GREECE](#), 2020 (επικαιροποίηση Ιουνίου 2021), τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022, σ. 37.

¹⁴ Επιχειρησιακή Πύλη Δεδομένων της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Μεσόγειος: Κατάσταση στην Ελλάδα, [Mediterranean Situation Greece](#), τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

¹⁵ Έκθεση AIDA για την Ελλάδα 2020, [COUNTRY REPORT GREECE](#), 2020 (επικαιροποίηση Ιουνίου 2021), τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022, σ. 9.

¹⁶ Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, Ενημερωτικό Σημείωμα, Δεκέμβριος 2021, [Δεκέμβριος-Διεθνής Προστασία](#), τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

προστασίας. Σε κάθε περίπτωση, σύμφωνα με τον Νόμο 4636/2019, η εξέταση της αίτησης δεν θα πρέπει να υπερβαίνει τους 21 μήνες. Τα επίσημα στοιχεία του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου παρέχουν πληροφορίες μόνο για τη μέση διάρκεια της διαδικασίας σε δεύτερο βαθμό (φάση προσφυγών): 89 ημέρες από την κατάθεση της προσφυγής και 54 ημέρες από την εξέταση της προσφυγής.¹⁷

Σύμφωνα με την έκθεση AIDA,¹⁸ για τις αιτήσεις που υποβλήθηκαν στην ηπειρωτική χώρα αποκλειστικά εντός του 2020, η μέση περίοδος μεταξύ της καταχώρισής τους και της προσωπικής συνέντευξης ήταν 61 ημέρες ενώ η μέση περίοδος μεταξύ της καταχώρισης και της έκδοσης πρωτοβάθμιας απόφασης ήταν 67 ημέρες (άρα κατά μέσο όρο συνολικά 128 ημέρες). Ωστόσο, και παρά τη σημαντική μείωση του αριθμού των νέων αιτήσεων ασύλου που καταγράφηκε το 2020 και του αριθμού των πρωτοβάθμιων αποφάσεων που εκδόθηκαν κατά τη διάρκεια του έτους, σημειώνονται σημαντικές καθυστερήσεις στην επεξεργασία των αιτήσεων σε πρώτο βαθμό, εάν ληφθεί υπόψη ο συνολικός αριθμός των εκκρεμών αιτήσεων, δηλαδή των αιτήσεων που καταγράφηκαν εντός του 2020 και των αιτήσεων που καταγράφηκαν τα προηγούμενα έτη και εκκρεμούσαν μέχρι τα τέλη του 2020. Πιο συγκεκριμένα, περισσότερες από μία στις δύο αιτήσεις που εκκρεμούσαν σε πρώτο βαθμό στο τέλος του 2020 (68,3%), ήταν εκκρεμείς για χρονικό διάστημα άνω των 12 μηνών από την ημέρα καταχώρισής τους (39.211 από τις συνολικά 57.347 αιτήσεις που εκκρεμούσαν στο τέλος του 2020). Επιπλέον, στο 60,85% των αιτήσεων που εκκρεμούσαν μέχρι το τέλος του 2020, δεν είχε πραγματοποιηθεί η προσωπική συνέντευξη (34.896 από τις συνολικά 57.347 αιτήσεις που εκκρεμούσαν στο τέλος του 2020). Από τις αιτήσεις στις οποίες η συνέντευξη δεν είχε διεξαχθεί μέχρι το τέλος του 2020, στο 43,3% των εκκρεμών υποθέσεων η συνέντευξη προγραμματίστηκε μετά το 2021 (15.142 περιπτώσεις). Θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι υπηρεσίες υποδοχής εφαρμόζουν διαδικασίες ταχείας εξέτασης κατά προτεραιότητα και οι αποφάσεις εκδίδονται εντός 20 ημερών. Οι Σύροι από το 2014 είναι επιλέξιμοι για διαδικασίες ταχείας εξέτασης και το 2020, κατά μέσο, όρο η διαδικασία διαρκούσε 24 ημέρες. Από την άλλη μεριά, για τις ευάλωτες ομάδες ο χρόνος αυτός ήταν 94 ημέρες.

Το 2018 πραγματοποιήθηκαν επίσης ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις στον τομέα του ασύλου, με γνώμονα την εφαρμογή της κοινής δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας. Οι διατάξεις που σχετίζονται με την εφαρμογή της δήλωσης που εισήχθη με τον νόμο 4375/2016 τον Απρίλιο του 2016 τροποποιήθηκαν τον Ιούνιο του 2016 και στη συνέχεια τον Μάρτιο του 2017, τον Αύγουστο του

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Έκθεση AIDA για την Ελλάδα 2020, [COUNTRY REPORT GREECE](#), 2020 (επικαιροποίηση Ιουνίου 2021), τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

2017 και τον Μάιο του 2018. Ο νόμος 4540/2018 παρείχε τη δυνατότητα συμμετοχής του ελληνόφωνου προσωπικού της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) στην τακτική διαδικασία και ενσωμάτωσε την αναδιατυπωμένη Οδηγία για τις Συνθήκες Υποδοχής.

Σχετικά με τη συμμετοχή της EASO στην εθνική διαδικασία ασύλου, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής τόνισε ¹⁹ ότι "υπό το φως της δήλωσης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 23ης Απριλίου 2015 (σημείο Π), στην οποία το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεσμεύεται να *"αναπτύξει ομάδες της EASO στα κράτη μέλη πρώτης γραμμής για την από κοινού επεξεργασία των αιτήσεων ασύλου, συμπεριλαμβανομένης της καταγραφής και της λήψης δακτυλικών αποτυπωμάτων"*, η EASO ενθαρρύνεται πολιτικά να ενεργήσει με τρόπο που, αναμφισβήτητα, δεν συνάδει με τον υφιστάμενο καταστατικό της ρόλο."

Σημαντικές καθυστερήσεις καταγράφηκαν στον εντοπισμό των ευάλωτων ατόμων στα νησιά, λόγω της σημαντικής έλλειψης εξειδικευμένου προσωπικού, γεγονός που με τη σειρά του επηρέασε επίσης τη διαδικασία ασύλου. Όπως τονίζεται στην έκθεση του Επιτρόπου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης, *"η διαδικασία αξιολόγησης της ευπάθειας... αναφέρεται ότι είναι υπερβολικά χρονοβόρα και συχνά αποτυγχάνει."*²⁰ Σε μια θετική εξέλιξη, το 2018 εισήχθη για πρώτη φορά στην Ελλάδα ένα κανονιστικό πλαίσιο για την κηδεμονία των ασυνόδευτων παιδιών. Ωστόσο, το σύστημα κηδεμονίας δεν είχε ακόμη τεθεί σε λειτουργία τον Μάρτιο του 2021.

Ο νόμος 4636/2019 "για τη διεθνή προστασία και άλλες διατάξεις" (ΦΕΚ 169/Α/1-11-2019, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ τον Ιανουάριο του 2020, επέφερε σημαντικές τροποποιήσεις στον ορισμό των ευάλωτων ατόμων και των ατόμων που χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων. Σύμφωνα με τα άρθρα 39(5)(δ) και 58(1) του εν λόγω νόμου, οι ακόλουθες ομάδες θεωρούνται ευάλωτες: *"παιδιά, ασυνόδευτα παιδιά, άμεσοι συγγενείς θυμάτων ναυαγίων (γονείς, αδέρφια, παιδιά, σύζυγοι), άτομα με αναπηρία, ηλικιωμένοι, έγκυες γυναίκες, μονογονεϊκές οικογένειες με ανήλικα παιδιά, θύματα εμπορίας ανθρώπων, άτομα με σοβαρές ασθένειες, άτομα με γνωστικές ή νοητικές αναπηρίες και θύματα βασανιστηρίων, βιασμού ή άλλων σοβαρών μορφών*

¹⁹ Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, [Decision in case 735/2017/MDC on the European Asylum Support Office's' \(EASO\) involvement in the decision-making process concerning admissibility of applications for international protection submitted in the Greek Hotspots, in particular shortcomings in admissibility interviews](#), Απόφαση για την υπόθεση 735/2017/MDC όσον αφορά τη συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σχετικά με το παραδεκτό των αιτήσεων διεθνούς προστασίας που υποβάλλονται στα ελληνικά Hotspots, ιδίως ελλείψεις στις συνεντεύξεις αυτές, παρ. 33, τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

²⁰ Συμβούλιο της Ευρώπης, Έκθεση της Επιτρόπου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης Dunja Mijatović μετά την επίσκεψή της στην Ελλάδα από τις 25 έως τις 29 Ιουνίου 2018, [CommDH\(2018\)24](#), 6 Νοεμβρίου 2018, τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας, όπως θύματα ακρωτηριασμού των γυναικείων γεννητικών οργάνων." Τα άτομα που υποφέρουν από τραυματική αγχώδη διαταραχή έχουν αφαιρεθεί από την κατηγορία ατόμων που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες. Σύμφωνα με το άρθρο 58 παράγραφος 2 του νόμου 4636/2019, *"Η αξιολόγηση της ευπάθειας και αδυναμίας λαμβάνει χώρα κατά τη διαδικασία ταυτοποίησης του άρθρου 58 του νόμου αυτού με την επιφύλαξη της αξιολόγησης των αναγκών διεθνούς προστασίας."*

Σύμφωνα με το άρθρο 58 παράγραφος 4 του νόμου 4636/2019, *"Μόνο τα άτομα που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες θεωρούνται ότι έχουν ειδικές ανάγκες υποδοχής και συνεπώς επωφελούνται από τις ειδικές συνθήκες υποδοχής."* Το άρθρο 58 παράγραφος 3 του ανωτέρω νόμου προβλέπει ότι *"[...] η ειδική κατάσταση των αιτούντων, ακόμη και αν διαφαίνεται σε μεταγενέστερο στάδιο της εξέτασης της αίτησης διεθνούς προστασίας, λαμβάνεται υπόψη καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας αυτής [...]"*.

Σύμφωνα με το άρθρο 67, παράγραφος 1, του νόμου 4636/2019 σχετικά με τις ειδικές διαδικαστικές εγγυήσεις: *"Οι Αρχές υποδοχής αξιολογούν εντός εύλογου χρονικού διαστήματος μετά την υποβολή αίτησης διεθνούς προστασίας ή σε οποιοδήποτε σημείο της διαδικασίας προκύπτουν οι σχετικές ανάγκες, εάν ο αιτών χρήζει ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων λόγω ηλικίας, φύλου, γενετήσιου προσανατολισμού, κοινωνικού φύλου, ψυχολογικής διαταραχής ή επειδή είναι θύμα βασανιστηρίων, βιασμού ή άλλων σοβαρών μορφών ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας."*

Παρόλο που το 2020 δεν υπήρχαν μεγάλες καθυστερήσεις μεταξύ του χρόνου άφιξης και του χρόνου αξιολόγησης της ευάλωτης κατάστασης (όπως συνέβαινε προηγουμένως), η χαμηλή ποιότητα της διαδικασίας ιατρικού και ψυχοκοινωνικού ελέγχου παρέμενε πηγή σοβαρής ανησυχίας για τις περισσότερες ΜΚΟ. Σύμφωνα με τις αναφορές των ΜΚΟ, είναι συχνό το φαινόμενο να μην γίνονται αντιληπτές οι ευάλωτες καταστάσεις στις οποίες βρίσκονται κάποια άτομα που περνούν από τη διαδικασία ασύλου η οποία μερικές φορές προχωράει χωρίς να έχει πρώτα ολοκληρωθεί η αξιολόγηση της ευάλωτης θέσης στην οποία βρίσκονται.²¹ Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ανέφερε ότι *"η πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη για τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες συνέχισε να είναι περιορισμένη σε πολλά σημεία σε όλη την Ελλάδα, ιδίως στα νησιά, κυρίως λόγω του περιορισμένου ιατρικού προσωπικού του δημόσιου τομέα και των δυσκολιών στην απόκτηση των απαραίτητων εγγράφων."*

²¹ Έκθεση AIDA για την Ελλάδα 2020, [COUNTRY REPORT GREECE](#), 2020 (επικαιροποίηση Ιουνίου 2021), τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022, σ. 23.

2.2. Σημαντικές εξελίξεις και νομοθετικές τροποποιήσεις που επηρεάζουν το Ελληνικό Μεταναστευτικό Δίκαιο

- Εθνικές στρατηγικές

Όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενες εθνικές εκθέσεις, δεν έχει υιοθετηθεί επίσημα εθνική στρατηγική ένταξης που να απευθύνεται αποκλειστικά σε δικαιούχους διεθνούς προστασίας. Το 2013, το Υπουργείο Εσωτερικών είχε θεσπίσει μια εθνική στρατηγική για την ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών.²² Ένα προσχέδιο για μια νέα εθνική στρατηγική για την ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών δημοσιεύθηκε για δημόσια διαβούλευση στην ιστοσελίδα της Κυβέρνησης στις 15 Ιανουαρίου 2019.²³ Η τελική εθνική στρατηγική υιοθετήθηκε και δημοσιεύθηκε στις 5 Ιουλίου 2019 στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής. Η Εθνική Στρατηγική χρηματοδοτείται μέσω ενός συνδυασμού ευρωπαϊκών και εθνικών πηγών και περιλαμβάνει δράσεις που απευθύνονται σε δικαιούχους διεθνούς προστασίας, ωστόσο δεν διατίθεται ξεχωριστός προϋπολογισμός αποκλειστικά για τους ΔΔΠ.

Οι βασικές αρχές αυτής της στρατηγικής είναι:

- Να καταστήσει δυνατή την ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας και των αιτούντων διεθνούς προστασίας οι οποίοι διαμένουν προσωρινά στη χώρα ή σκοπεύουν να παραμείνουν στη χώρα, εφόσον τους χορηγηθεί διεθνής προστασία.
- Να βοηθήσει τους μετανάστες που αγωνίζονται για να διατηρήσουν το καθεστώς νόμιμης διαμονής τους εν μέσω της οικονομικής κρίσης.
- Να εμπλέξει περισσότερο τις διοικήσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης και να ενισχύσει τον ρόλο τους στη διαμόρφωση πολιτικών κοινωνικής ένταξης.
- Να αυξηθεί η ευαισθητοποίηση του κοινού όσον αφορά τη σημασία της κοινωνικής ένταξης και ενσωμάτωσης.
- Να συντονιστούν και να ευθυγραμμιστούν οι δραστηριότητες όλων των κυβερνητικών και κρατικών φορέων προς την κατεύθυνση της εφαρμογής μιας κοινής εθνικής στρατηγικής.

²² Υπουργείο Εσωτερικών, 2013, [Εθνική Στρατηγική για την ένταξη πολιτών τρίτων χωρών](#), τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

²³ Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2019, [Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη](#), τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

- Η συνεργασία και ευθυγράμμιση με διεθνείς και ιδιωτικούς κρατικούς φορείς καθώς και με την κοινωνία των πολιτών.
- Ο εκσυγχρονισμός και η ψηφιοποίηση των διαδικασιών διαχείρισης των αδειών διαμονής και του καθεστώτος διεθνούς προστασίας.
- Η άμεση και διεξοδική ενημέρωση των μεταναστών σχετικά με τις νέες εθνικές εξελίξεις στη μεταναστευτική πολιτική, τις δραστηριότητες και τα προγράμματα καθώς και για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους στο πλαίσιο της κοινωνικής ένταξης.

Αυτή η Εθνική Στρατηγική επιδιώκει να προωθήσει την ένταξη των μεταναστών και των ΔΔΠ μέσω της τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμων και νομαρχιών). Με εξαίρεση κάποιων ελάχιστων διαστάσεων όπως η στέγαση, αυτή η εθνική στρατηγική δεν έχει εφαρμοστεί πλήρως.

Σύμφωνα με τη νέα Εθνική Στρατηγική, το Υπουργείο Μετανάστευσης θα αξιολογεί την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών με βάση συγκεκριμένους ποσοτικούς και ποιοτικούς δείκτες προκειμένου να παρακολουθεί την εφαρμογή της στρατηγικής σε ετήσια βάση. Όλα τα υπουργεία και οι τοπικές αρχές θα συντάσσουν σε ετήσια βάση έκθεση στην οποία θα αξιολογούν τις πολιτικές και τις δράσεις τους για την ένταξη, με βάση τους δείκτες που έχει ορίσει το Υπουργείο Μετανάστευσης. Όλες αυτές οι εκθέσεις θα υποβάλλονται σε μια ομάδα εργασίας η οποία θα αξιολογεί τις πολιτικές και τις δράσεις και θα προετοιμάζει προτάσεις για βελτιώσεις κλπ.

Η Εθνική Στρατηγική για την ένταξη εφαρμόστηκε ελάχιστα στην πράξη και αυτό μπορεί να οφείλεται στην πανδημία αλλά και στο γεγονός ότι υιοθετήθηκε υπό την προηγούμενη κυβέρνηση. Η νέα κυβέρνηση που ανέλαβε καθήκοντα τον Ιούλιο του 2019 ακολούθησε αρχικά μια διαφορετική στρατηγική σε σχέση με τους νεοεισερχόμενους (το αρμόδιο Υπουργείο Μετανάστευσης καταργήθηκε και αντ' αυτού συστάθηκε μια Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής υπό την αιγίδα του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη. Το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου ανασυστάθηκε στη συνέχεια μετά από μερικούς μήνες).

Μια Εθνική Στρατηγική για την ένταξη των Αιτούντων Άσυλο και των Δικαιούχων Διεθνούς Προστασίας τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση την 1η Δεκεμβρίου 2021, πολύ μετά την περίοδο αναφοράς της Αξιολόγησης 2 και ως εκ τούτου, δεν περιλαμβάνεται στη βαθμολόγηση για τη συγκριτική ανάλυση.²⁴ Η εν λόγω στρατηγική βασίστηκε στο νέο σχέδιο δράσης της ΕΕ (24/11/2020) και υιοθέτησε τις συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την κοινωνική ένταξη,

²⁴ Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2021, [Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη Αιτούντων Άσυλο και Δικαιούχων Διεθνούς Προστασίας](#), τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

δίνοντας έμφαση στην έγκαιρη δράση και τη διαδικασία προένταξης για όσους έχουν προφίλ πρόσφυγα.

Η νέα στρατηγική περιλάμβανε τέσσερις κύριους πυλώνες:

(α) Προ-ένταξη των αιτούντων άσυλο για την ομαλή μετάβαση των ενηλίκων στον εργασιακό τομέα και στη συνέχεια για τη μετάβαση των ανηλίκων από την άτυπη στην επίσημη εκπαίδευση, χωρίς καμία διάκριση.

(β) Κοινωνική ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας μέσω της ανάπτυξης εντατικών προγραμμάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης ώστε να διευκολυνθεί η πρόσβαση των δικαιούχων στην αγορά εργασίας.

(γ) Πρόληψη και αποτελεσματική προστασία από όλες τις μορφές βίας, εκμετάλλευσης και κακοποίησης μέσω της ενίσχυσης των μηχανισμών ελέγχου.

(δ) Παρακολούθηση και εποπτεία της διαδικασίας ένταξης μέσω δημόσια αποδεκτών και συγκρίσιμων δεικτών.

Η προώθηση του ευρωπαϊκού τρόπου ζωής και του κράτους δικαίου επίσης αποτελεί έναν από τους κύριους στόχους της στρατηγικής.

Οι προτεινόμενες δράσεις περιστρέφονται γύρω από την ενίσχυση της ανεξάρτητης διαβίωσης, της κοινωνικής στέγασης, της απασχόλησης και της κοινωνικής πρόνοιας. Η παροχή κατάλληλα εκπαιδευμένων και πιστοποιημένων διερμηνέων στις κύριες γλώσσες των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων περιλαμβάνεται σε όλες τις δράσεις της στρατηγικής.

Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην ενίσχυση των εκπαιδευτικών και επαγγελματικών γνώσεων, την κατάρτιση, την απόκτηση δεξιοτήτων και την εκμάθηση γλωσσών. Η εκπαιδευτική διαδικασία διέπεται από την αρχή της ισότιμης πρόσβασης όσον αφορά την ποιότητα της εκπαίδευσης, χωρίς διακρίσεις και χωρίς αποκλεισμούς. Εκτός από την τυπική εκπαίδευση, παρέχεται και μη τυπική εκπαίδευση στο προενταξιακό στάδιο. Η τελευταία έχει ολιστικό χαρακτήρα και περιλαμβάνει, εκτός από την εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας, θέματα όπως η εξοικείωση με τον ευρωπαϊκό τρόπο ζωής, οι αρχές της δημοκρατίας και της ισότητας των φύλων, η πρόληψη της ενδοοικογενειακής βίας και η καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων.

Όσον αφορά την εφαρμογή της νέας Εθνικής Στρατηγικής, εκτός από τη συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων Υπουργείων, έχουν προβλεφθεί μηχανισμοί συντονισμού σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης και ιδίως σε επίπεδο τοπικών και περιφερειακών αρχών ενώ σημαντικό ρόλο

αναλαμβάνουν και άλλοι αρμόδιοι φορείς για την προετοιμασία, την ανάπτυξη και την προγραμματισμένη υλοποίηση διαφόρων δράσεων, συμπεριλαμβανομένης της συνεργασίας με Διεθνείς Οργανισμούς και ΜΚΟ.

Σύμφωνα με το Σχέδιο, η ανάπτυξη των επαγγελματικών δεξιοτήτων υποστηρίζεται μέσω:

α) επαγγελματικής κατάρτισης και μαθητείας

β) εξειδίκευσης με τη μορφή αρχικής ή συνεχιζόμενης εκπαίδευσης (Επαγγελματική Εκπαίδευση - Κατάρτιση)

γ) εκπαιδευτικά σεμινάρια για την αναζήτηση εργασίας και την ενίσχυση των τεχνολογικών δεξιοτήτων

δ) ανάπτυξης εργαστηρίων χειροτεχνίας

(ε) διευκόλυνσης της δικτύωσης με τοπικούς συνεταιρισμούς και ενώσεις γυναικών.

Τέλος, όσον αφορά την ευαισθητοποίηση του κοινού σε θέματα που σχετίζονται με το κράτος δικαίου, τα ανθρώπινα δικαιώματα, την κοινωνική συνοχή και την ένταξη, η στρατηγική περιλαμβάνει τις ακόλουθες δράσεις:

Δράση 1: Ευαισθητοποίηση των τοπικών κοινοτήτων μέσω στενής συνεργασίας με την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Δράση 2: Διοργάνωση αθλητικών, κοινωνικών, ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων για πρόσφυγες (τουρνουά σκακιού, μπάσκετ, βόλεϊ).

- Νομοθετικές τροποποιήσεις στο Ελληνικό μεταναστευτικό δίκαιο

α) Επικουρική Προστασία, Ανθρωπιστική Προστασία και Ευάλωτες Ομάδες

Μετά την έναρξη ισχύος του νόμου 4636/2019 (Ιανουάριος 2020), οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας δεν έχουν πλέον το δικαίωμα να λαμβάνουν άδεια 3 ετών. Προηγουμένως, το άρθρο 21 παρ. 3 του Ν. 4375/2016, το οποίο αντικατέστησε το άρθρο 24 του Προεδρικού Διατάγματος 141/2013 (άρθρο 24 της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ), προβλέποντας ρητά μια ενιαία προσέγγιση όσον αφορά την έκδοση, την τριετή διάρκεια και την ανανέωση των αδειών διαμονής για όλους τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας (καθεστώς πρόσφυγα, επικουρική προστασία). Πλέον, οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας μπορούν να λάβουν άδεια διαμονής διάρκειας ενός έτους, η

οποία μπορεί να ανανεωθεί για δύο έτη (Άρθρο 24 του ν. 4636/2019 "για τη διεθνή προστασία και άλλες διατάξεις" ΦΕΚ 169/Α/1-11-2019).

Πρέπει να σημειωθεί ότι η ανθρωπιστική προστασία (που θεσπίστηκε με το άρθρο 67 του νόμου 4375/2016) καταργήθηκε σύμφωνα με το άρθρο 61 του νόμου 4686/2020 - η διάταξη αυτή εφαρμόζεται σε όλες τις αποφάσεις χορήγησης ανθρωπιστικής προστασίας που δημοσιεύονται από την 1η Ιανουαρίου 2020 και μετά. Προηγουμένως, η διάρκεια της ανθρωπιστικής προστασίας ήταν ένα έτος και ανανεώσιμη για δύο.

Οι αιτήσεις ανανέωσης πρέπει να υποβάλλονται το αργότερο 30 ημερολογιακές ημέρες πριν από τη λήξη της άδειας διαμονής. Σύμφωνα με την προηγούμενη νομοθεσία, η απλή καθυστέρηση της αίτησης ανανέωσης χωρίς καμία αιτιολόγηση δεν μπορούσε να οδηγήσει στην απόρριψη της αίτησης. Ωστόσο, μετά τη θέση σε ισχύ του νόμου 4636/2019, αυτό ισχύει μόνο για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες, καθώς ο νέος νόμος κατήργησε τη σχετική εγγύηση για τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας.

β) Πολιτογράφηση

Ο Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας (Ν. 3284/2004, ΦΕΚ Α' 217/10-11-2004) έχει υποστεί πολυάριθμες τροποποιήσεις τα τελευταία χρόνια και συγκεκριμένα, με τους νόμους 4604/2019 (ΦΕΚ 50/Α/26-03-2019), 4674/2020 (ΦΕΚ 53/Α/11-03-2020) και 4735/2020 (ΦΕΚ Α' 197/12-10-2020)).

Ο νόμος 4604/2019 αντιμετώπισε σημαντικά εμπόδια στη διαδικασία πολιτογράφησης για τα άτομα με αναπηρία και τους ηλικιωμένους. Μέχρι πρόσφατα, δεν υπήρχε πρόβλεψη στον ελληνικό νόμο περί ιθαγένειας για άτομα με νοητική αναπηρία ή ψυχιατρικά προβλήματα, με αποτέλεσμα τα άτομα αυτά να αποκλείονται έμμεσα από τις διαδικασίες πολιτογράφησης που απαιτούν συνέντευξη και από τις διαδικασίες απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας λόγω γέννησης και σπουδών στην Ελλάδα.

Τα άρθρα 31 και 32 του νόμου 4604/2019 διευκόλυναν την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας με ευνοϊκούς όρους για τις ακόλουθες κατηγορίες ατόμων με αναπηρία:

- Άτομα με Αναπηρία που είναι τέκνα νομίμως διαμενόντων αλλοδαπών, έχουν γεννηθεί ή μεγαλώσει στην Ελλάδα, με πιστοποιημένη αναπηρία 80% τα οποία δεν μπόρεσαν να φοιτήσουν σε ελληνικό σχολείο, συμπεριλαμβανομένων των σχολείων ειδικής αγωγής (άρθρο 31).

- Ενήλικες αλλοδαποί που έχουν πιστοποιημένη νοητική ή σωματική αναπηρία 67% και άνω και ως εκ τούτου δεν μπορούν να ενταχθούν στη διαδικασία εξέτασης για την πλήρωση των κριτηρίων ένταξης στην ελληνική κοινωνία (γνώση της ελληνικής γλώσσας και εξετάσεις για την πολιτογράφηση, Άρθρο 3, παρ. 4).

Δυστυχώς, η νομοθετική πρόταση για την κατάργηση του άρθρου 31 του νόμου 4604/2019 συμπεριλήφθηκε σε σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών, το οποίο δημοσιεύθηκε για δημόσια διαβούλευση στις 18 Νοεμβρίου 2019. Ωστόσο, το σχετικό άρθρο δεν καταργήθηκε και το άρθρο 39 του ν. 4674/2020 ανέστειλε όλες τις υπουργικές αποφάσεις που εκδόθηκαν για την εφαρμογή του για διάστημα έξι μηνών από τη δημοσίευση του νόμου αυτού.

Πριν από την τροποποίηση του Μαρτίου 2020, οι πρόσφυγες μπορούσαν να υποβάλουν αίτηση για την ιθαγένεια υπό τον όρο ότι, μεταξύ άλλων, θα διέμεναν νόμιμα στην Ελλάδα για περίοδο 3 ετών. Η τροποποιημένη νομοθεσία αύξησε την περίοδο αυτή σε 7 χρόνια, ομοίως με το χρονικό διάστημα που απαιτείται για όλους τους αλλοδαπούς που διαμένουν στην Ελλάδα για άλλους λόγους (νόμος περί τακτικής μετανάστευσης), παρά τη νομική υποχρέωση που απορρέει από το άρθρο 34 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 να *"διευκολυνθεί η αφομοίωση και η πολιτογράφηση των προσφύγων"* και *"ιδίως να καταβληθεί κάθε προσπάθεια για την επιτάχυνση των διαδικασιών πολιτογράφησης"*. Η προαναφερθείσα τροποποίηση δεν εφαρμόζεται αναδρομικά σε πρόσφυγες που είχαν ήδη υποβάλει αίτηση πολιτογράφησης τους και η οποία εκκρεμούσε προς εξέταση κατά την έναρξη ισχύος του Ν. 4674/2020.

Μετά την έκδοση του νόμου 4735/2020, τον Απρίλιο του 2021 δημοσιεύθηκε Απόφαση του Υπουργείου Εσωτερικών σχετικά με τις απαιτήσεις οικονομικής και κοινωνικής ένταξης που πρέπει να πληρούν οι αιτούντες για να υποβάλουν αίτηση για την απόκτηση Ελληνικής ιθαγένειας (απόφαση αριθ. 29845/2021 ΦΕΚ Β' 1652/22-04-2021). Η χωρίς προηγούμενο απόφαση καθόρισε συγκεκριμένα και αυστηρά οικονομικά κριτήρια, τα οποία είναι ουσιαστικά αδύνατο να ικανοποιηθούν στην πράξη.

Η Απόφαση ορίζει ότι: *"Ένας αλλοδαπός που επιθυμεί να γίνει Έλληνας πολίτης πρέπει να αποδείξει ότι διαθέτει ετήσιο εισόδημα που του εξασφαλίζει ένα επαρκές επίπεδο διαβίωσης χωρίς να επιβαρύνει το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας της χώρας (...)".* Το επαρκές βιοτικό επίπεδο στην πράξη σημαίνει ότι το ετήσιο εισόδημα των αιτούντων πρέπει να φθάνει τα 7.800 ευρώ (με βάση τον ισχύοντα εθνικό κατώτατο μισθό).

Ωστόσο, υπάρχουν και άλλες πρόσθετες αυστηρές απαιτήσεις. Οι αιτούντες πρέπει να αποδείξουν αυτό το επαρκές εισόδημα, όχι μόνο για το προηγούμενο έτος αλλά και για περισσότερα -

ανάλογα με τα έτη προηγούμενης νόμιμης διαμονής που απαιτούνται για την αίτηση πολιτογράφησης. Συγκεκριμένα, η Υπουργική Απόφαση αναφέρει:

"Για τους αιτούντες που απαιτείται να συμπληρώσουν τρία έτη προηγούμενης νόμιμης διαμονής (πολίτες της ΕΕ και σύζυγοι Ελλήνων πολιτών με παιδιά) πρέπει να αποδεικνύουν επαρκές εισόδημα και για τα 3 έτη. Για όσους απαιτείται η συμπλήρωση 7 ετών (πρόσφυγες ή άτομα με επικουρικό καθεστώς, όσοι έλαβαν ανθρωπιστική προστασία, μακροχρόνια διαμονή, πρόσφυγες δεύτερης γενιάς, μέλη οικογενειών τρίτων χωρών Ελλήνων πολιτών) πρέπει να αποδεικνύουν επαρκές εισόδημα τουλάχιστον για τα προηγούμενα 5 έτη πριν την υποβολή της αίτησης. Για όσους απαιτείται να συμπληρώσουν 12 έτη (όσοι είναι κάτοχοι άλλων τύπων αδειών διαμονής) πρέπει να αποδεικνύουν επαρκές εισόδημα τουλάχιστον για τα προηγούμενα 7 έτη πριν από την υποβολή της αίτησης (...)"

Παλαιότερα, όταν το νομοσχέδιο για το νέο σύστημα πολιτογράφησης συζητούνταν στη Βουλή, η Γενική Γραμματεία Ιθαγένειας επιχείρησε να εισάγει το ελάχιστο επαρκές εισόδημα ως κριτήριο για την πολιτογράφηση. Πολλές ΜΚΟ, όπως η Generation 2.0 RED, εξέφρασαν την αντίθεσή τους στο στάδιο της δημόσιας διαβούλευσης, επισημαίνοντας ότι η απόκτηση της ιθαγένειας θα γίνει προνόμιο για πολύ λίγους.²⁵ Μετά την αντίδραση των κομμάτων της αντιπολίτευσης, ακόμη και βουλευτών του κυβερνητικού συνασπισμού, ο πρώην υπουργός Εσωτερικών εισήγαγε νομοθετική τροπολογία με την οποία απέσυρε τη διάταξη με το σκεπτικό ότι πράγματι θα απέκλειε μεγάλο αριθμό αιτούντων.

Παρ' όλα αυτά, η εν λόγω Υπουργική Απόφαση έρχεται σε αντίθεση με όσα υποστήριζε προηγουμένως ο Υπουργός Εσωτερικών, παραβλέποντας την κοινωνική και οικονομική πραγματικότητα της Ελλάδας τα τελευταία 11 χρόνια. Η χώρα βιώνει μια πρωτοφανή οικονομική κρίση από το 2010 και μετά, με πλήρη απορρύθμιση των εργασιακών σχέσεων, με την ανεργία να έχει εκτοξευθεί στα ύψη και με τις σημερινές συνθήκες οικονομικής ασφυξίας λόγω της πανδημίας.²⁶ Τα δεδομένα αυτά είναι πάντα πιο σκληρά για τους μετανάστες, όπως αποδεικνύεται από τα επίσημα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ: το τελευταίο τρίμηνο του 2020 η ανεργία των πολιτών τρίτων χωρών ανήλθε στο 28,2%, 13 μονάδες πάνω από το ποσοστό ανεργίας των Ελλήνων.

²⁵ Generation 2.0 RED, 27-04-2021, [Μήπως τελικά καταργείται η πολιτογράφηση](#); Τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

²⁶ *Ibid.*

Θα πρέπει να τονιστεί ότι η νέα υπουργική απόφαση ισχύει και για όσους έχουν ήδη υποβάλει αίτηση στο πλαίσιο του προηγούμενου συστήματος πολιτογράφησης. Έτσι, πολύ απλά, αποκλείει όχι μόνο τη συντριπτική πλειονότητα όσων επιθυμούν να υποβάλουν αίτηση πολιτογράφησης στο μέλλον, αλλά και όσους έχουν υποβάλει αίτηση στο παρελθόν και η υπόθεσή τους εκκρεμεί - συμπεριλαμβανομένων όσων έχουν ήδη καταβάλει το ακριβό διοικητικό τέλος των 550 ή 700 ευρώ πριν από το 2019.

Η οργάνωση Generation 2.0 RED τόνισε ότι η προαναφερθείσα απόφαση αποκλείει όχι μόνο εκείνους που επιθυμούν να υποβάλουν αίτηση για ιθαγένεια στο μέλλον, αλλά και τη συντριπτική πλειοψηφία εκείνων που έχουν ήδη υποβάλει αίτηση στο παρελθόν.²⁷

γ) Οικογενειακή επανένωση

Εξακολουθεί να υπάρχει κενό στη νομοθεσία σε σχέση με τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας, πράγμα που σημαίνει ότι στην πράξη μόνο οι πρόσφυγες δικαιούνται οικογενειακή επανένωση.

Σύμφωνα με το άρθρο 23 και το άρθρο 24 του νόμου 4636/2019 "για τη διεθνή προστασία και άλλες διατάξεις" ΦΕΚ 169/Α/1-11-2019, τα μέλη της οικογένειας του δικαιούχου διεθνούς προστασίας που δεν πληρούν ατομικά τις προϋποθέσεις για την προστασία αυτή δικαιούνται ανανεώσιμη άδεια διαμονής, η οποία πρέπει να έχει την ίδια διάρκεια με αυτή του δικαιούχου. Ωστόσο, εάν η σύσταση της οικογένειας έγινε μετά την είσοδο στην Ελλάδα, ο νόμος απαιτεί ο σύζυγος να κατέχει έγκυρη άδεια διαμονής κατά την έναρξη του γάμου, ώστε να λάβει άδεια διαμονής ως μέλος οικογένειας. Η απαίτηση αυτή είναι δύσκολο να ικανοποιηθεί στην πράξη και μπορεί να υπονομεύσει το δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή, δεδομένου ότι κάποιος πρέπει να έχει ήδη άδεια διαμονής για να δικαιούται άδεια διαμονής ως μέλος οικογένειας πρόσφυγα.

Τα μέλη των οικογενειών προσφύγων που εισέρχονται στην Ελλάδα μετά από επιτυχή οικογενειακή επανένωση δεν μπορούν να υποβάλουν αίτηση ανανέωσης της άδειας διαμονής τους εάν έχουν συμπληρώσει το 18ο έτος της ηλικίας τους. Το ΠΔ 131/2006 προβλέπει ειδική άδεια διαμονής διάρκειας ενός έτους μέχρι τη συμπλήρωση του 21ου έτους της ηλικίας τους. Ωστόσο, εξακολουθούν να χρειάζονται έγκυρη άδεια διαμονής προκειμένου να υποβάλουν αίτηση για μονοετή άδεια διαμονής ενώπιον της αρμόδιας Αποκεντρωμένης Διοίκησης του τόπου διαμονής τους.

²⁷ Ibid.

Όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη εθνική έκθεση, τον Αύγουστο του 2018 εκδόθηκε η πολυαναμενόμενη Κοινή Υπουργική Απόφαση σχετικά με τις απαιτήσεις για την έκδοση θεωρήσεων για τα μέλη της οικογένειας στο πλαίσιο της οικογενειακής επανένωσης με πρόσφυγες (ΚΥΑ 47094/2018, ΦΕΚ Β/3678/28.08.2018). Μεταξύ άλλων διατάξεων, η εν λόγω απόφαση ορίζει διαδικασία εξέτασης DNA για την απόδειξη των οικογενειακών δεσμών και προβλέπει συνεντεύξεις των μελών της οικογένειας από το αρμόδιο ελληνικό προξενείο.

Η όλη διαδικασία περιγράφεται λεπτομερώς σε σχετικό εγχειρίδιο του Υπουργείου Εξωτερικών. Σύμφωνα με την υπουργική απόφαση, ο πρόσφυγας πρέπει να καταβάλει 120 ευρώ ανά δείγμα DNA αλλά μέχρι σήμερα δεν υπάρχει το ηλεκτρονικό παράβολο (e-paravolo) και έτσι δεν είναι δυνατή η πληρωμή του. Επιπλέον, το σετ DNA θα πρέπει να αποστέλλεται από το Τμήμα Εγκληματολογικών Ερευνών (Διεύθυνση Εγκληματολογικών Ερευνών) που διενεργεί την εξέταση στο Ελληνικό Προξενείο μέσα στο διπλωματικό σάκο του Υπουργείου Εξωτερικών. Πρόκειται για μια διαδικασία η οποία μπορεί να αποδειχθεί χρονοβόρα.

Τον Νοέμβριο του 2019, το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες (κάνοντας μια αναφορά στο πλαίσιο της AIDA) υποστήριξε την πρώτη υπόθεση σχετικά με τη διαδικασία εξέτασης DNA στην Ελλάδα.²⁸ Παρόλο που εκδόθηκε μια αρχική θετική απόφαση για την οικογενειακή επανένωση, διατάχθηκε η διενέργεια τεστ DNA λόγω των αμφιβολιών σχετικά με τον οικογενειακό δεσμό που εξέφρασε το αρμόδιο ελληνικό προξενείο. Στην περίπτωση αυτή, δεν υπήρχε ελληνική πρεσβεία στη χώρα καταγωγής και τα μέλη της οικογένειας έπρεπε να παρουσιαστούν στην ελληνική πρεσβεία που ορίστηκε ως αρμόδια για την έκδοση των θεωρήσεων, η οποία βρίσκεται σε άλλη χώρα. Ωστόσο, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας εξέτασης DNA έληγαν οι βίζες των προσφύγων και των μελών της οικογένειάς τους. Ως εκ τούτου, έπρεπε να παραμείνουν στη χώρα αυτή για περισσότερο από τρεις μήνες, περιμένοντας να ολοκληρωθεί η διαδικασία. Τον Φεβρουάριο του 2020 εκδόθηκαν τελικά οι βίζες. Ωστόσο, τα μέλη της οικογένειας που έφτασαν στην Ελλάδα δεν μπόρεσαν να υποβάλουν αυτοπροσώπως αίτηση εντός ενός μηνός από την άφιξή τους λόγω των μέτρων για τον COVID-19. Ο αρμόδιος φορέας έκανε εξαίρεση λόγω ανωτέρας βίας και τους χορήγησε άδεια διαμονής ως μέλη οικογένειας αναγνωρισμένου πρόσφυγα.

δ) Στέγαση

Σύμφωνα με το άρθρο 34 του νόμου 4636/2019 "για τη διεθνή προστασία και άλλες διατάξεις", οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας απολαμβάνουν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας υπό τους

²⁸ Έκθεση AIDA για την Ελλάδα 2020, [COUNTRY REPORT GREECE](#), 2020 (επικαιροποίηση Ιουνίου 2021), τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022, σ. 240-241.

ίδιους όρους με τους άλλους νόμιμα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών. Δεν αναφέρεται διαφορετική μεταχείριση μεταξύ διαφορετικών δικαιούχων διεθνούς προστασίας.

Σε γενικές γραμμές και σύμφωνα με τον νόμο, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας έχουν πρόσβαση σε στέγαση υπό τους όρους και τους περιορισμούς που ισχύουν για τους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στη χώρα (Άρθρο 33 του Νόμου 4636/2019).

Σύμφωνα με το Άρθρο 30 του Ν. 4636/2019, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας πρέπει να απολαμβάνουν τα ίδια δικαιώματα με τους Έλληνες πολίτες και να λαμβάνουν την απαραίτητη κοινωνική βοήθεια, σύμφωνα με τους όρους που ισχύουν για τους Έλληνες πολίτες. Ωστόσο, τα διοικητικά και γραφειοκρατικά εμπόδια, η έλλειψη κρατικά οργανωμένων δράσεων για την αντιμετώπιση της ιδιαίτερης κατάστασής τους, η μη αποτελεσματική εφαρμογή του νόμου και οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης εμποδίζουν τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας να απολαύουν των δικαιωμάτων τους, γεγονός που σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να συνιστά και παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης που κατοχυρώνεται στον Νόμο 4443/2016, στον οποίο ενσωματώθηκαν οι Οδηγίες 2000/43/ΕΕ και 2000/78/ΕΕ.

ε) Απασχόληση

Μετά την έναρξη ισχύος του νόμου 4636/2019 την 1η Ιανουαρίου 2020, θεσπίστηκε προθεσμία 6 μηνών για την πρόσβαση των αιτούντων άσυλο στην αγορά εργασίας. Ωστόσο, το δικαίωμα αυτό παρέχεται μόνο εάν δεν έχει ληφθεί πρωτοβάθμια απόφαση από την Υπηρεσία Ασύλου εντός 6 μηνών από την υποβολή της αίτησης, χωρίς υπαιτιότητα του αιτούντος (Άρθρο 53 παράγραφος 1 του νόμου 4636/2019 και Άρθρο 71 του νόμου 4375/2016, όπως τροποποιήθηκε από το Άρθρο 116 παράγραφος 10 του νόμου 4636/2019). Το δικαίωμα αίρεται αυτόματα μόλις εκδοθεί αρνητική απόφαση, η οποία δεν υπόκειται σε αναστέλλουσα προσφυγή αυτόματα (άρθρο 53 παράγραφος 2 του ν. 4636/2019).

Το Άρθρο 27 του Νόμου 4636/2019 προβλέπει πλήρη και αυτόματη πρόσβαση στην αγορά εργασίας για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες και τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας υπό τους ίδιους όρους με τους ημεδαπούς, χωρίς καμία υποχρέωση απόκτησης άδειας εργασίας.

Στην πράξη, τόσο οι αιτούντες άσυλο όσο και οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας αντιμετωπίζουν εμπόδια στην έκδοση Αριθμού Φορολογικού Μητρώου (ΑΦΜ), γεγονός που δυσχεραίνει την πρόσβασή τους στην αγορά εργασίας και την εγγραφή τους στον ΟΑΕΔ. Η διαδικασία επαλήθευσης των προσωπικών δεδομένων των προσφύγων από τις αρμόδιες ΔΟΥ μέσω της

Υπηρεσίας Ασύλου διαρκεί περίπου 2 μήνες σύμφωνα με την AIDA.²⁹ Σε περίπτωση εταιρικού ΑΦΜ, η διαδικασία διαρκεί περισσότερο από 3,5 μήνες και απαιτεί τη συνδρομή λογιστή. Επιπλέον, τα άτομα που επιθυμούν να εγγραφούν σε μια ΔΟΥ με σκοπό την απόκτηση ΑΦΜ απαιτείται να πιστοποιήσουν τη διεύθυνση κατοικίας τους υποβάλλοντας βεβαίωση από κέντρο υποδοχής, λογαριασμό ηλεκτρικού ρεύματος ή αντίγραφο μισθωτηρίου συμβολαίου στο όνομά τους. Κατά συνέπεια, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας που δεν διαθέτουν πιστοποιητικό διαμονής ή/και είναι άστεγοι δεν μπορούν να αποκτήσουν ΑΦΜ πράγμα που σημαίνει ότι δεν μπορούν να υποβάλλουν φορολογική δήλωση ή να λάβουν πιστοποιητικό φορολογικής ενημερότητας.

Ο Νόμος 4636/2019 κατήργησε το άρθρο 16 του νόμου 4540/2018. Σύμφωνα με το Άρθρο 29 του νόμου 4636/2019, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας απολαμβάνουν ίσης μεταχείρισης όσον αφορά την αναγνώριση των αλλοδαπών πτυχίων, πιστοποιητικών και άλλων επίσημων τίτλων. ΔΔΠ οι οποίοι δεν είναι σε θέση να προσκομίσουν αποδεικτικά στοιχεία για τα πτυχία τους απολαμβάνουν διευκολύνσεων στην πρόσβαση σε προγράμματα αξιολόγησης, πιστοποίησης και επαλήθευσης της προηγούμενης εκπαίδευσής τους. Για τον σκοπό αυτό, εφαρμόζονται το άρθρο 2 παρ. 2 και το άρθρο 3 παρ. 3 της Οδηγίας 2005/36 της ΕΕ. Κατά την περίοδο αναφοράς δεν είχε εκδοθεί σχετική Υπουργική Απόφαση για την εφαρμογή του άρθρου αυτού.

στ) Επαγγελματική κατάρτιση

Το άρθρο 16 του Νόμου 4540/2018 καταργήθηκε από τον Νόμο 4636/2019. Σύμφωνα με το άρθρο 54 του Νόμου 4636/2019 οι αιτούντες άσυλο έχουν την ίδια δυνατότητα με τους Έλληνες για να εγγραφούν και να παρακολουθήσουν προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης (όταν η επαγγελματική κατάρτιση αποτελεί μέρος σύμβασης εργασίας, ο αιτών πρέπει να πληροί τις προϋποθέσεις πρόσβασης στην αγορά εργασίας σύμφωνα με το άρθρο 53 του ίδιου νόμου). Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 54, θα εκδοθεί Κοινή Υπουργική Απόφαση με την ειδική διαδικασία αξιολόγησης των αιτούντων που δεν διαθέτουν τα απαραίτητα δικαιολογητικά. Κατά την περίοδο αξιολόγησης δεν είχε εκδοθεί καμία υπουργική απόφαση.

ζ) Υγεία

Ο νόμος προβλέπει ότι, κατά την εφαρμογή των διατάξεων για τις συνθήκες υποδοχής, οι αρμόδιες αρχές λαμβάνουν υπόψη την ειδική κατάσταση ευάλωτων ατόμων όπως είναι οι

²⁹ Έκθεση AIDA για την Ελλάδα 2020, [COUNTRY REPORT GREECE](#), 2020 (επικαιροποίηση Ιουνίου 2021), τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022, σ. 240-241.

ανήλικοι, ασχέτως αν συνοδεύονται ή όχι, οι άμεσοι συγγενείς θυμάτων ναυαγίων (γονείς και αδέρφια), τα άτομα με αναπηρία, οι ηλικιωμένοι, οι έγκυες γυναίκες, γονείς με ανήλικα τέκνα σε μονογονεϊκές οικογένειες, άτομα με σοβαρές ασθένειες, άτομα με νοητική ή ψυχική αναπηρία και άτομα που έχουν υποστεί βασανιστήρια, βιασμό ή άλλες σοβαρές μορφές ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας, θύματα ακρωτηριασμού των γυναικείων γεννητικών οργάνων και θύματα εμπορίας ανθρώπων (άρθρο 58 του ν. 4636/2019). Η αξιολόγηση της ευαλωτότητας των προσώπων που εισέρχονται παράτυπα στην επικράτεια πραγματοποιείται στο πλαίσιο της διαδικασίας υποδοχής και ταυτοποίησης. Από την έναρξη ισχύος του νόμου 4636/2019, την 1η Ιανουαρίου 2020, η αξιολόγηση της ευαλωτότητας δεν συνδέεται πλέον με την αξιολόγηση της αίτησης ασύλου.

Στο πλαίσιο της διαδικασίας υποδοχής και ταυτοποίησης, κατά την άφιξη, ο επικεφαλής του ΚΥΤ *"παραπέμπει τα άτομα που ανήκουν σε εύλωτες ομάδες στον αρμόδιο φορέα κοινωνικής στήριξης και προστασίας"*. (Άρθρο 39 παρ. 4 του Νόμου 4636/2019).

Το άρθρο 55 του Νόμου 4636/2019 εισήγαγε έναν νέο προσωρινό αριθμό ασφάλισης και υγειονομικής κάλυψης αλλοδαπών (Προσωρινός Αριθμός Ασφάλισης και Υγειονομικής Περίθαλψης Αλλοδαπού, ΠΑΑΥΠΑ), αντικαθιστώντας τον προηγούμενο Αριθμό Κοινωνικής Ασφάλισης (ΑΜΚΑ). Ο ΠΑΑΥΠΑ θα χορηγείται στους αιτούντες άσυλο μαζί με την κάρτα αιτούντος άσυλο. Με τον αριθμό αυτό, οι αιτούντες άσυλο δικαιούνται δωρεάν πρόσβαση στην αναγκαία υγειονομική, φαρμακευτική και νοσοκομειακή περίθαλψη, συμπεριλαμβανομένης της αναγκαίας ψυχιατρικής περίθαλψης, όπου χρειάζεται. Το ΠΑΑΥΠΑ απενεργοποιείται εάν ο αιτών χάσει το δικαίωμα παραμονής στην επικράτεια. Οι διατάξεις του νόμου 4636/2019 τέθηκαν σε ισχύ από την 1η Νοεμβρίου 2019. Ωστόσο, ο απαραίτητος μηχανισμός για την εφαρμογή τους δεν ενεργοποιήθηκε μέχρι τις αρχές του 2020.

Η δωρεάν πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας παρέχεται υπό τους ίδιους όρους που παρέχεται και στους ημεδαπούς πολίτες, σύμφωνα με τον Νόμο 4368/2016. Ο νέος Νόμος περί Διεθνούς Προστασίας (4636/2019) δεν έχει αλλάξει τις σχετικές διατάξεις. Παρά το ευνοϊκό νομικό πλαίσιο, η πραγματική πρόσβαση στις υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης στην πράξη συναντά προσκόμματα λόγω σημαντικών ελλείψεων πόρων και ικανοτήτων τόσο για τους αλλοδαπούς όσο και για τον τοπικό πληθυσμό, ως αποτέλεσμα των πολιτικών λιτότητας που ακολουθούνται στην Ελλάδα καθώς και από την έλλειψη κατάλληλων πολιτισμικών διαμεσολαβητών.

η) Κοινωνική ασφάλιση

Ο νόμος προβλέπει πρόσβαση στην κοινωνική πρόνοια για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας χωρίς να κάνει διάκριση μεταξύ προσφύγων και δικαιούχων επικουρικής προστασίας. Οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας θα πρέπει να απολαμβάνουν των ίδιων δικαιωμάτων και να λαμβάνουν την απαραίτητη κοινωνική βοήθεια σύμφωνα με τους όρους που ισχύουν για τους ημεδαπούς, χωρίς διακρίσεις (άρθρο 29 και 30 του Νόμου 4636/2019). Δεν έχουν όλοι οι δικαιούχοι πρόσβαση σε κοινωνικά δικαιώματα και παροχές πρόνοιας. Στην πράξη, οι δυσκολίες στην πρόσβαση στα δικαιώματα οφείλονται σε γραφειοκρατικά εμπόδια, τα οποία δεν προβλέπουν την αντιμετώπιση της αδυναμίας των δικαιούχων να προσκομίσουν ορισμένα έγγραφα, όπως πιστοποιητικά οικογενειακής κατάστασης, πιστοποιητικά γέννησης ή διπλώματα αλλά ούτε και την άρνηση των δημοσίων υπαλλήλων να τους χορηγήσουν τις προβλεπόμενες παροχές, σε αντίθεση με την αρχή της ίσης μεταχείρισης, όπως προβλέπεται από το ελληνικό δίκαιο και το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.³⁰

Παρακάτω παρατίθεται ένας κατάλογος των παροχών: ³¹

- Οικογενειακό επίδομα: Το οικογενειακό επίδομα παρέχεται σε οικογένειες που μπορούν να αποδείξουν 5 χρόνια μόνιμης, αδιάλειπτης και νόμιμης διαμονής στην Ελλάδα. Κατά συνέπεια, η πλειονότητα των δικαιούχων διεθνούς προστασίας αποκλείεται από το επίδομα αυτό.
- Επίδομα μονογονεϊκής μητέρας: Το επίδομα στις ανύπαντρες μητέρες παρέχεται σε όσες μπορούν να αποδείξουν την οικογενειακή τους κατάσταση π.χ. διαζύγιο, ληξιαρχική πράξη θανάτου, πιστοποιητικό γέννησης. Χωρίς πρόσβαση στις αρχές της χώρας τους, πολλές μητέρες αποκλείονται επειδή δεν μπορούν να προσκομίσουν τα απαραίτητα έγγραφα.
- Επίδομα τέκνου: Το ενιαίο επίδομα στήριξης τέκνου αντικατέστησε τα προϋπάρχοντα οικογενειακά επιδόματα και παρέχεται ρητά σε πρόσφυγες ή δικαιούχους επικουρικής προστασίας.

³⁰ Pro Asyl and Refugee Support Aegean, [Rights and effective protection exist only on paper: The precarious existence of beneficiaries of international protection in Greece](#), (Δικαιώματα και αποτελεσματική προστασία υπάρχουν μόνο στα χαρτιά: Η επισφαλής ύπαρξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα» 30 Ιουνίου 2017, τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022, σελ.22-24; ELIAMEP, [Refugee Integration in Mainland Greece: Prospects and Challenges](#), (Ένταξη των προσφύγων στην ηπειρωτική Ελλάδα: Προοπτικές και Προκλήσεις) Μάρτιος 2018, τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022, σελ. 4-5.

³¹ Έκθεση AIDA για την Ελλάδα 2020, [COUNTRY REPORT GREECE](#), 2020 (επικαιροποίηση Ιουνίου 2021), τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022, σ. 250-251.

- **Επίδομα γέννησης:** Το νεοσύστατο επίδομα γέννησης χορηγείται σε μητέρες που διαμένουν νόμιμα και μόνιμα στην Ελλάδα και ανέρχεται σε 2.000 ευρώ για κάθε παιδί που γεννιέται στην Ελλάδα. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών δικαιούνται να λάβουν αυτό το επίδομα εφόσον μπορούν να αποδείξουν 12 χρόνια μόνιμης διαμονής στην Ελλάδα. Κατ' εξαίρεση για τις γεννήσεις που θα πραγματοποιηθούν τα έτη 2020-2023 το επίδομα θα χορηγείται στη μητέρα - υπήκοο τρίτης χώρας, εφόσον διαμένει μόνιμα στην Ελλάδα από το 2012. Η μόνιμη διαμονή αποδεικνύεται με την υποβολή φορολογικών δηλώσεων. Ως εκ τούτου, η συντριπτική πλειονότητα των δικαιούχων διεθνούς προστασίας πρακτικά αποκλείεται από το επίδομα αυτό.
- **Φοιτητικό επίδομα:** Επιπλέον, ο νόμος εξαιρεί τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας από το κοινωνικό επίδομα που χορηγείται στους φοιτητές, το οποίο ανέρχεται σε 1.000 ευρώ ετησίως. Σύμφωνα με το νόμο, το επίδομα αυτό παρέχεται μόνο σε Έλληνες υπηκόους και πολίτες της ΕΕ.
- **Παροχές αναπηρίας:** Οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας με αναπηρία αντιμετωπίζουν επίσης μεγάλες δυσκολίες στην πρόσβαση σε κοινωνικές παροχές. Πρώτον, πρέπει να εξεταστούν από το Κέντρο Διαπίστευσης Αναπηρίας για να διαπιστωθεί αν η αναπηρία τους είναι σε ποσοστό άνω του 67%, προκειμένου να είναι επιλέξιμοι για το επίδομα βαριάς αναπηρίας. Ακόμη και αν αυτό γίνει με επιτυχία, συχνά υπάρχουν σημαντικές καθυστερήσεις στη διαδικασία.
- Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, παλαιότερα γνωστό ως Κοινωνικό Επίδομα Αλληλεγγύης "ΚΕΑ" θεσπίστηκε τον Φεβρουάριο του 2017 ως νέο πρόγραμμα πρόνοιας που ρυθμίζεται από τον νόμο 4389/2016). Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα που ανέρχεται μηνιαίως σε 200 ευρώ για κάθε νοικοκυριό συν 100 ευρώ για κάθε επιπλέον ενήλικα του νοικοκυριού και 50 ευρώ για κάθε επιπλέον παιδί του νοικοκυριού, είχε ως σκοπό την προσωρινή στήριξη των ατόμων που ζουν κάτω από το όριο της φτώχειας στην υφιστάμενη ανθρωπιστική κρίση, συμπεριλαμβανομένων των δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Δυστυχώς, εκτός από το "ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα", δεν υπάρχουν άλλα ουσιαστικά επιδόματα στην πράξη. Δεν προβλέπεται κρατική κοινωνική στήριξη για περιπτώσεις ευάλωτων δικαιούχων, όπως τα θύματα βασανιστηρίων. Η μόνη ψυχοκοινωνική και νομική υποστήριξη που απευθύνεται στον εντοπισμό και την αποκατάσταση των θυμάτων βασανιστηρίων στην Ελλάδα προσφέρεται από τρεις ΜΚΟ, το ΕΣΠ, το Κέντρο Ημέρας Βαβέλ και από τους Γιατρούς Χωρίς Σύνορα, πράγμα που σημαίνει ότι η συνέχεια του προγράμματος εξαρτάται από τη χρηματοδότηση.

- Επίδομα ανασφάλιστου συνταξιούχου: Τέλος, οι συνταξιούχοι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας, έχουν κατ' αρχήν δικαίωμα στο Κοινωνικό Επίδομα Αλληλεγγύης Ανασφάλιστων Συνταξιούχων. Ωστόσο, η προϋπόθεση της 15ετούς μόνιμης διαμονής στην Ελλάδα αποκλείει στην πράξη από το επίδομα αυτό τους πρόσφατα αναγνωρισμένους ηλικιωμένους δικαιούχους. Το χρονικό διάστημα που πέρασαν στην Ελλάδα ως αιτούντες άσυλο δεν υπολογίζεται στην περίοδο των 15 ετών, δεδομένου ότι νομικά η αίτηση διεθνούς προστασίας δεν θεωρείται άδεια διαμονής.

θ) Εκπαίδευση

Σύμφωνα με το άρθρο 51 του Νόμου 4636/2019, τα παιδιά που ζητούν άσυλο υποχρεούνται να φοιτούν στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση στο δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα υπό παρόμοιες συνθήκες με τους Έλληνες υπηκόους. Σε αντίθεση με το προηγούμενο νομικό πλαίσιο, ο Νόμος 4636/2019 δεν αναφέρει την εκπαίδευση ως δικαίωμα αλλά ως υποχρέωση.

Παρέχεται διευκόλυνση σε περίπτωση ελλιπών εγγράφων, εφόσον δεν υπάρχει εν ισχύ μέτρο απομάκρυνσης κατά των ανηλίκων ή των γονέων τους. Η πρόσβαση στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση δεν μπορεί να στερείται από ένα παιδί με μοναδικό λόγο ότι έχει φθάσει στην ηλικία ενηλικίωσης. Ωστόσο, κατά την περίοδο αναφοράς δεν είχε εκδοθεί υπουργική απόφαση για το τελευταίο αυτό σημείο, όπως προβλέπεται στο Άρθρο 51 του νόμου 4636/2019. Τα παιδιά αιτούντες άσυλο και οι ΔΔΠ αντιμετωπίζονται γενικά ως ευάλωτη ομάδα, χωρίς κάποια περαιτέρω διάκριση.

ι) Ασυνόδευτοι ανήλικοι

Ο Νόμος 4554/2018 εισήγαγε για πρώτη φορά στο Ελληνικό δίκαιο κανονιστικό πλαίσιο για την κηδεμονία ασυνόδευτων παιδιών. Σύμφωνα με τον νέο νόμο, ένας κηδεμόνας θα ορίζεται για κάθε αλλοδαπό ή ανιθαγενή κάτω των 18 ετών που φτάνει στην Ελλάδα χωρίς να συνοδεύεται από συγγενή ή μη συγγενή που ασκεί τη γονική μέριμνα ή επιμέλεια. Προσωρινός κηδεμόνας του ασυνόδευτου ανηλίκου θεωρείται ο Εισαγγελέας Ανηλίκων ή ο κατά τόπο αρμόδιος Εισαγγελέας, αν δεν υπάρχει Εισαγγελέας Ανηλίκων. Η αρμοδιότητα αυτή περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τον διορισμό μόνιμου κηδεμόνα του ανηλίκου. Ο κηδεμόνας του ανηλίκου επιλέγεται από ένα Μητρώο Κηδεμόνων που δημιουργείται στο πλαίσιο του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΚΑ). Επίσης, ο νόμος προβλέπει διαδικασία προσδιορισμού του συμφέροντος του παιδιού μετά την έκδοση τυποποιημένης επιχειρησιακής διαδικασίας που θα εκδοθεί. Ο νόμος δημιουργεί επίσης το Εποπτικό Συμβούλιο Κηδεμονίας, το οποίο θα είναι υπεύθυνο για τη διασφάλιση της νομικής προστασίας των ασυνόδευτων παιδιών όσον αφορά τις αναπηρίες, τις

θηρσκευτικές πεποιθήσεις και τα θέματα επιμέλειας. Επιπλέον, με τον νόμο αυτό θεσπίστηκε στο ΕΚΚΑ το Τμήμα Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων το οποίο έχει την ευθύνη να εγγυάται την ασφαλή φιλοξενία των ασυνόδευτων παιδιών και να αξιολογεί την ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχονται στα εν λόγω καταλύματα.

Ωστόσο, μετά την υιοθέτηση των νόμων 4686/2020 και 4760/2020, η αρμόδια αρχή για τη φιλοξενία ασυνόδευτων ανηλίκων είναι η Ειδική Γραμματεία Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου. Στην πράξη, το σύστημα κηδεμονίας δεν λειτουργούσε ακόμη, δεδομένου ότι δεν είχε εκδοθεί η σχετική νομοθετική πράξη. Μέχρι το τέλος Μαρτίου 2021 και την καταληκτική ημερομηνία της περιόδου αναφοράς, το σύστημα εξακολουθούσε να μην λειτουργεί.

- Εξελίξεις στο επίπεδο πολιτικών

α) Στέγαση και απασχόληση

Σύμφωνα με το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, το πρόγραμμα "HELIOS 2", ξεκίνησε την 1η Ιουνίου 2019 με διάρκεια μέχρι το 2021 και περιλάμβανε μια σειρά δράσεων ένταξης και την παροχή επιδόματος ενοικίου για 5.000 πρόσφατα αναγνωρισμένους πρόσφυγες για μια περίοδο 6 μηνών.³² Οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες που επωφελούνται από τους 6 μήνες στέγασης που παρέχει το πρόγραμμα ESTIA και 6 μήνες επιδόματος ενοικίου θα έχουν πρόσβαση στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας εάν παραμείνουν άνεργοι.

Από τον Ιούνιο του 2021, το πρόγραμμα HELIOS βρίσκεται σε διαδικασία κλεισίματος του έργου και αναμένεται νέα χρηματοδότηση. Το HELIOS δεν ήταν ένα πρόγραμμα στέγασης αυτό καθαυτό, αλλά μέρος μιας ευρύτερης πολιτικής που προωθεί την ένταξη με την παροχή επιδοτήσεων ενοικίου για περίοδο 6 - 12 μηνών σε επιλέξιμους δικαιούχους, οι οποίοι πρέπει να εξασφαλίσουν μια σύμβαση ενοικίασης στο όνομά τους καθώς και να παρακολουθήσουν τα προσφερόμενα μαθήματα γλώσσας και απασχολησιμότητας. Χωρίς εργασία, η εξασφάλιση ενός συμβολαίου ενοικίασης είναι πολύ δύσκολη, δεδομένου ότι τα κριτήρια επιλεξιμότητας για την

³² Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2021, [Project HELIOS](#), (Έργο HELIOS) τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022. Βλέπε επίσης, [Refugees International, Blocked at Every Pass: How Greece's Policy of Exclusion Harms Asylum Seekers and Refugees](#), (Πρόσφυγες Διεθνώς, Εμπόδια σε κάθε Βήμα: Πώς η Πολιτική Αποκλεισμού που εφαρμόζει η Ελλάδα Πλήττει τους Αιτούντες Άσυλο και τους Πρόσφυγες), 24-11-2020, τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022

εγγραφή στο HELIOS αποκλείουν ένα μεγάλο μέρος των δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Κατά συνέπεια, οι άστεγοι αυξάνονται τους τελευταίους μήνες.

Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία του ΔΟΜ, 26.665 δικαιούχοι διεθνούς προστασίας είχαν εγγραφεί στο πρόγραμμα HELIOS μέχρι τις 5 Φεβρουαρίου 2021.³³ Το 34% διέμεναν προηγουμένως σε χώρους ΕΣΤΙΑ, το 33% σε καταυλισμούς στην ηπειρωτική χώρα, το 18% σε ξενοδοχεία και το 16% σε ΚΥΤ. Τον Δεκέμβριο του 2020, σε δήλωση που υπογράφηκε από 74 οργανώσεις, αναφέρθηκε ότι περίπου 11.000 άτομα στα οποία χορηγήθηκε άσυλο ειδοποιήθηκαν εν μέσω μιας παγκόσμιας πανδημίας ότι θα αντιμετώπιζαν αναγκαστική έξοδο από διαμερίσματα για ευάλωτα άτομα (ΕΣΤΙΑ), δωμάτια ξενοδοχείων στο πλαίσιο του προγράμματος προσωρινής στέγασης και προστασίας (FILOXENIA) και θα πιέζονταν για να διαμείνουν σε καταυλισμούς στα νησιά και στην ηπειρωτική χώρα.

Επιπλέον, σύμφωνα με την Pro Asyl and Refugee Support Aegean, στις αρχές Φεβρουαρίου 2021, μόνο στους προσφυγικούς καταυλισμούς της χώρας διέμεναν 10.405 αναγνωρισμένοι πρόσφυγες ενώ 6.199 δικαιούχοι διεθνούς προστασίας βρήκαν φιλοξενία σε χώρους του προγράμματος ΕΣΤΙΑ στο τέλος του 2020. Στα άτομα που διαμένουν σε καταλύματα του προγράμματος αυτού επιδίδονται καταγγελίες (εξώδικα) από τις οργανώσεις που διαχειρίζονται τα διαμερίσματα, απειλώντας τους ότι θα κινηθούν νομικά εναντίον τους εάν δεν εγκαταλείψουν τον χώρο. Δημοσιεύματα των μέσων ενημέρωσης επιβεβαιώνουν ότι εκατοντάδες άνθρωποι έμειναν στο δρόμο τον Φεβρουάριο του 2021 εν μέσω της πανδημίας COVID-19 και των σκληρών συνθηκών του χειμώνα. Στα τέλη του μήνα, όσοι είχαν αναγνωρισμένο καθεστώς έμειναν για άλλη μια φορά άστεγοι σε όλη την επικράτεια, αφού τους ζητήθηκε να εγκαταλείψουν ξενοδοχεία που λειτουργούν στο πλαίσιο του προγράμματος FILOXENIA και στα οποία διέμεναν.

Αν και δεν υπάρχει στοχευμένη στήριξη για τους επιχειρηματίες, η νέα στρατηγική για την ένταξη που εγκρίθηκε τον Ιούλιο του 2019 περιλαμβάνει ένα μέτρο πολιτικής για την προώθηση των νεοσύστατων επιχειρήσεων και της επιχειρηματικότητας. Η δράση αποσκοπεί στη διευκόλυνση και ενημέρωση των υπηκόων τρίτων χωρών προκειμένου να προωθηθούν οι νεοφυείς επιχειρήσεις μέσω νομοθετικών μέτρων σχετικά με α) θέματα εισόδου και διαμονής (θεωρήσεις και άδειες διαμονής) β) την απλούστευση της διαδικασίας για την ίδρυση νέων επιχειρήσεων "εθνικού χαρακτήρα" και γ) την παροχή κοινής χρηματοδότησης από τράπεζες και κρατικές επιχορηγήσεις. Προβλέπονται επίσης μέτρα πολιτικής που απευθύνονται στους νέους και την

³³ Έκθεση AIDA για την Ελλάδα 2020, [COUNTRY REPORT GREECE](#), 2020 (επικαιροποίηση Ιουνίου 2021), τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022, σ. 245-248.

εκπαιδευσή τους σε επιχειρηματικές δραστηριότητες. Τα εμπορικά επιμελητήρια θα παρέχουν σε υπηκόους τρίτων χωρών συμβουλές για τον τρόπο ίδρυσης και διασφάλισης της ορθής και παραγωγικής λειτουργίας των start-up επιχειρήσεων.

Μια έκθεση που συνέταξε η ΜΚΟ Φάρος,³⁴ βασισμένη σε μια σειρά συνεντεύξεων, αναφέρει ότι η Νέα Στρατηγική για την Ένταξη, από τότε που εφαρμόζεται, δεν έχει αναπτυχθεί πλήρως σε ότι αφορά την επιχειρηματικότητα η οποία παραμένει ως επί το πλείστον απρόσιτη για τους περισσότερους πρόσφυγες:

"Ενώ η επιχειρηματικότητα είναι ένα σλόγκαν που ακούγεται συχνά σε προσφυγικούς κύκλους, η μελέτη μας δεν επιβεβαίωσε τις μεγάλες ελπίδες που συχνά συνδέονται με αυτήν (...) Πέραν των πολύπλοκων διαδικασιών εγγραφής επιχειρήσεων και απόκτησης αδειών, οι πρόσφυγες αντιμετωπίζουν τα προαναφερθέντα γλωσσικά εμπόδια. Επιπλέον, η πρόσβαση στη χρηματοδότηση μιας νέας start-up επιχείρησης, ένα κρίσιμο ζήτημα για τους ντόπιους επιχειρηματίες, είναι ακόμη πιο δύσκολη για τους πρόσφυγες, καθώς δεν μπορούν να εμφανίσουν τις απαραίτητες εγγυήσεις για την χορήγηση δανείων. Έτσι, οι προκλήσεις για την πρόσβαση στην επίσημη απασχόληση, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, είναι ακόμη μεγαλύτερες στην αυτοαπασχόληση. Η έρευνά μας έδειξε ότι η αυτοαπασχόληση των προσφύγων συναντάται συχνότερα σε τομείς χαμηλής ειδίκευσης, όπου είναι συχνό το φαινόμενο προσφύγων που έχουν στην ιδιοκτησία τους εστιατόρια, μίνι μάρκετ ή καφετέριες. Αυτό το εύρημα της έρευνάς μας είναι σύμφωνο με ανάλογα ευρήματα της έκθεσης του Cedefop (2020) Εξελίξεις στην πολιτική επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης κατά την περίοδο 2015-19: Ελλάδα / Παρακολούθηση και ανάλυση των πολιτικών επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης από το Cedefop. Οι εξελίξεις στην πολιτική της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης αντανακλούν τα ευρήματα προηγούμενων μελετών, όπου το 87% των ερωτηθέντων που δήλωσαν ότι είναι "αυτοαπασχολούμενοι" δεν είχαν δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Ενώ υπάρχει ευρεία διάδοση των προγραμμάτων επιχειρηματικότητας μεταξύ των ΜΚΟ που επιδιώκουν να παράσχουν στους πρόσφυγες τις απαραίτητες επιχειρηματικές δεξιότητες για τη λειτουργία μιας επιχείρησης, η μελέτη μας δεν έδειξε κάποια σημαντική επίδραση αυτών των προγραμμάτων. Σε όλες τις συνεντεύξεις που διεξάγαμε, κανένας εμπειρογνώμονας δεν είχε να μοιραστεί μαζί μας κάποιο παράδειγμα επιτυχημένης αυτοαπασχόλησης προσφύγων. Εξαίρεση, κατά το χρονικό διάστημα που διήρκεσε η μελέτης μας, αποτέλεσε η ιστορία ενός πρόσφυγα του οποίου τα σχέδια ίδρυσης μιας εταιρείας καλλυντικών είχαν ανασταλεί λόγω της πανδημίας. Επιπλέον, οι

³⁴ Φάρος, [An Abundance of Unleashed Potential](#), (Μια Πληθώρα Απελευθερωμένων Δυνατοτήτων) 2020, τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

πρόσφυγες φαίνεται να μην έχουν ιδιαίτερη προτίμηση στις επιχειρηματικές καριέρες. Στην έρευνά μας, μόνο το 8% των ερωτηθέντων σχεδίαζε να επιδιώξει την αυτοαπασχόληση ως το επόμενο βήμα της σταδιοδρομίας του. Αυτό επιβεβαιώνει τα ευρήματα της έρευνας, η οποία δεν εντόπισε την ύπαρξη ενδείξεων ιδιαίτερα έντονου επιχειρηματικού πνεύματος μεταξύ των προσφύγων".

β) Εκπαίδευση

Τον Οκτώβριο του 2019, ο εκτιμώμενος αριθμός των παιδιών προσφύγων και μεταναστών στην Ελλάδα ήταν 37.000, εκ των οποίων 4.686 ήταν ασυνόδευτα. Από τον αριθμό των παιδιών που βρίσκονταν στην Ελλάδα, εκτιμήθηκε ότι μόνο το ένα τρίτο των παιδιών προσφύγων και μεταναστών (12.800) σχολικής ηλικίας (4-17 ετών) εγγράφηκαν σε επίσημο εκπαιδευτικό πρόγραμμα κατά το σχολικό έτος 2018-2019. Το ποσοστό φοίτησης στο σχολείο ήταν υψηλότερο για τα παιδιά που ζούσαν σε διαμερίσματα και για τα ασυνόδευτα παιδιά που επωφελούνταν από τις συνθήκες υποδοχής (67%). Για το σχολικό έτος 2020-2021,³⁵ αντικρουόμενα στοιχεία του Υπουργείου Παιδείας φαίνεται να αναδεικνύουν είτε μείωση κατά 32,52% του αριθμού των εγγεγραμμένων παιδιών στην εκπαίδευση σε σύγκριση με τις προαναφερθείσες εκτιμήσεις του 2019, είτε αύξηση κατά 12,67% του αριθμού των παιδιών που εγγράφονται στην εκπαίδευση σε σύγκριση με τις ίδιες εκτιμήσεις.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την απάντηση του Αναπληρωτή Υπουργού Παιδείας σε κοινοβουλευτική ερώτηση τον Μάρτιο του 2021, υπήρχαν 8.637 παιδιά εγγεγραμμένα σε κάποιο εκπαιδευτικό πρόγραμμα ενώ σύμφωνα με απάντηση του Υπουργείου τον Απρίλιο του 2021 σε σχετικό πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη, υπήρχαν 14.423 παιδιά εγγεγραμμένα σε κάποιο επίσημο εκπαιδευτικό πρόγραμμα στις 21 Φεβρουαρίου 2021.

Και στις δύο περιπτώσεις γίνεται αναφορά στο "Σχολείο μου" που είναι μια βάση δεδομένων, αν και στην τελευταία περίπτωση διευκρινίζεται ότι για λόγους που έχουν τις ρίζες τους μεταξύ άλλων στην κινητικότητα του συγκεκριμένου πληθυσμού (π.χ. λόγω αλλαγής κατάστασης ή απόφασης μεταφοράς), τα σχετικά "ποσοτικά δεδομένα δεν είναι απόλυτα ακριβή".

³⁵ Συνήγορος του Πολίτη,, Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων, "[Reply with respect to the findings regarding the educational integration of children residing in facilities and RICs of the Ministry of Migration & Asylum](#)" (Απάντηση για τα πορίσματα σχετικά με την εκπαιδευτική ένταξη των παιδιών που διαμένουν σε εγκαταστάσεις και ΚΥΤ του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου), 21-04-2021, διαθέσιμη στα ελληνικά, τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

Σύμφωνα με έκθεση της RSA, παρόλο που 7.769 (90%) από τα 8.637 παιδιά που ήταν εγγεγραμμένα τον Μάρτιο του 2021 παρακολουθούν αυτοπροσώπως μαθήματα πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, οι εμπειρογνώμονες που ερωτήθηκαν σχετικά με το θέμα αυτό εκτιμούν ότι επιδεινώθηκε η κατάσταση και τονίζουν ότι η πραγματική σχολική φοίτηση βρίσκεται σε δραματικά χαμηλά επίπεδα.³⁶

γ) Εκμάθηση γλώσσας και κοινωνικός προσανατολισμός

Ένα πιλοτικό πρόγραμμα μαθημάτων ελληνικής γλώσσας που χρηματοδοτήθηκε από το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (AMIF) και ανακοινώθηκε τον Ιανουάριο του 2018, εντάχθηκε στο έργο HELIOS και υλοποιείται από τον Ιούνιο του 2019 από τον ΔΟΜ και τους εταίρους του. Επιπλέον, ο Δήμος Αθηναίων διοργανώνει τακτικά μαθήματα ελληνικής γλώσσας για ενήλικες μετανάστες καθώς και σεμινάρια πληροφορικής, μεταξύ άλλων, για ενήλικες πρόσφυγες.³⁷ Τα γλωσσικά μαθήματα και ο κοινωνικός προσανατολισμός περιλαμβάνονται σε διάφορες δράσεις στο πλαίσιο της Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη, αλλά μέχρι στιγμής υλοποιείται μόνο το HELIOS 2. Στην Ελλάδα, δεν φαίνεται να υπάρχουν κρατικά χρηματοδοτούμενα γλωσσικά μαθήματα.

δ) Ευαισθητοποίηση και δημιουργία γεφυρών

Η Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη περιλαμβάνει μέτρα ευαισθητοποίησης. Το πρόγραμμα HELIOS 2, το οποίο υλοποιείται μέχρι τον Αύγουστο του 2021, περιλαμβάνει: ευαισθητοποίηση της κοινότητας υποδοχής κυρίως μέσω της διοργάνωσης εργαστηρίων, δραστηριοτήτων και εκδηλώσεων και την οργάνωση μιας πανελλαδικής εκστρατείας στα μέσα ενημέρωσης για τη δημιουργία ευκαιριών ανταλλαγής απόψεων μεταξύ της κοινότητας υποδοχής και των κοινοτήτων των φιλοξενούμενων ατόμων, αναδεικνύοντας την αξία της ένταξης των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία.

Η Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη περιλαμβάνει δράσεις που απαιτούν από τις τοπικές αρχές να καταρτίσουν στρατηγικές. Για το σκοπό αυτό, είναι σημαντικό να επισημανθεί το έργο του Συντονιστικού Κέντρου για θέματα που αφορούν τους πρόσφυγες και τους μετανάστες του Δήμου Αθηναίων. Από την προηγούμενη επικαιροποίηση, περισσότεροι δήμοι έχουν ενταχθεί στο

³⁶ RSA, [Excluded And Segregated The Vanishing Education Of Refugee Children In Greece](#), (Εξαιρέσεις και Αποκλεισμοί: Η εξαφάνιση της εκπαίδευσης των παιδιών προσφύγων στην Ελλάδα) 2021, τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

³⁷ Δήμος Αθηναίων, [‘Εκπαιδευτικά Προγράμματα’](#), τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

Συντονιστικό Κέντρο για θέματα σχετικά με τους πρόσφυγες και τους μετανάστες στο πλαίσιο του Δικτύου Πόλεων για την Ένταξη.³⁸

Το Δίκτυο Πόλεων για την Ένταξη ιδρύθηκε τον Ιανουάριο του 2018 βάσει μνημονίου κατανόησης (MoU) μεταξύ των δήμων της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης. Το Μνημόνιο Συμφωνίας ανοίγει το δρόμο για ένα κοινό πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ των μελών του Δικτύου Πόλεων για την Ένταξη στους τομείς της ανταλλαγής τεχνογνωσίας, της ανάπτυξης ικανοτήτων, της προώθησης καλών πρακτικών, της κοινής χάραξης πολιτικής σε ευρωπαϊκό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, της συγκέντρωσης πόρων και του προγραμματισμού.

Από τον Απρίλιο του 2020, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης υποστηρίζουν από κοινού το έργο του Δικτύου Πόλεων για την Ένταξη στη βάση μιας τριμερούς συνεργασίας με τον Δήμο Αθηναίων. Οι δύο διεθνείς οργανισμοί, στη βάση των προτεραιοτήτων που θέτουν οι συμμετέχοντες δήμοι, παρέχουν τα απαραίτητα τεχνικά μέσα για την ανάπτυξη μηχανισμών και διαδικασιών που προωθούν πρωτοβουλίες με μακροπρόθεσμα οφέλη τόσο για τις κοινωνίες υποδοχής όσο και για τους προσφυγικούς/μεταναστευτικούς πληθυσμούς. Ο ΔΟΜ υποστηρίζει το Δίκτυο Πόλεων για την Ένταξη από τον Δεκέμβριο του 2018, στο πλαίσιο του προγράμματός του "Ανθεκτικές Λύσεις". Μέχρι στιγμής, οι ακόλουθοι δήμοι έχουν ενταχθεί στο Δίκτυο Πόλεων για την Ένταξη: Ηράκλειο, Θεσσαλονίκη, Ιωάννινα, Καλαμαριά, Καρδίτσα, Κατερίνη, Λάρισα, Λιβαδειά, Νεάπολη - Συκιές, Νέα Φιλαδέλφεια / Νέα Χαλκηδόνα, Πειραιάς, Τρίκαλα και Τρίπολη.

Ένα εγχειρίδιο με βέλτιστες πρακτικές έχει επίσης εκδοθεί από το Δίκτυο Πόλεων για την Ένταξη και ορισμένοι Δήμοι όπως οι Αθηναίων, Θεσσαλονίκης, Παύλου Μελά, Ιωαννίνων, Νεάπολης, Πειραιά κ.ά. έχουν συστήσει συμβούλια για την ένταξη των μεταναστών (συμπεριλαμβανομένων των ΔΔΠ).

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι από τον Ιούνιο του 2021, 13 δήμοι σε όλη την Ελλάδα έχουν δημιουργήσει Συμβούλια Ένταξης Προσφύγων και Μεταναστών με την υποστήριξη της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες.³⁹ Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών είναι συμβουλευτικά όργανα στα οποία οι πρόσφυγες μπορούν να γνωστοποιούν τις ανάγκες τους απευθείας στις δημοτικές αρχές.

³⁸ Δήμος Αθηναίων, [Cities Network for Integration](#), (Δίκτυο Πόλεων για την Ένταξη), τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

³⁹ Τα στοιχεία αντλήθηκαν από το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, [Ministry of Migration and Asylum](#), τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

Οργάνωση προγραμμάτων παροχής συμβουλών από ΜΚΟ στην Ελλάδα

Δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία σχετικά με τα χρηματοδοτούμενα από το κράτος προγράμματα καθοδήγησης και παροχής συμβουλών για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας. Στην πραγματικότητα, δεν υπάρχει κανένα τέτοιο πρόγραμμα. Η κοινωνική ένταξη επαφίεται στις ΜΚΟ. Πολλές ΜΚΟ προσέφεραν προγράμματα καθοδήγησης και παροχής συμβουλών για πρόσφυγες στην Ελλάδα κατά την περίοδο αναφοράς) με εθνική και κοινοτική χρηματοδότηση:

- Η IRC Hellas σε συνεργασία με την οργάνωση Women On Top και την υποστήριξη της Webhelp μέσω του Ιδρύματος Think Human προσέφερε τη δυνατότητα συμμετοχής σε ένα δωρεάν 6μηνο πρόγραμμα παροχής συμβουλών (Ιανουάριος 2021-Ιούνιος 2021) σε γυναίκες από οικογένειες προσφύγων ή μεταναστών, ηλικίας 16 ετών και άνω. Στόχος του προγράμματος είναι να βοηθήσει τις νεαρές γυναίκες ΔΔΠ να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις που σχετίζονται με την επαγγελματική τους ενδυνάμωση και ανάπτυξη, ανταλλάσσοντας εμπειρίες και γνώσεις.

(<https://www.accmr.gr/el/open-calls/1068-workshop-invitation-empowering-women-in-times-of-transition.html>)

- Το Orange House (Πορτοκαλί Σπίτι) που λειτουργεί από τη ΜΚΟ ZAATAR και προσφέρει Στέγη για τους πρόσφυγες στην Αθήνα παρέχει ιατρική, ψυχοκοινωνική και εκπαιδευτική βοήθεια καθώς και πρόγραμμα καθοδήγησης και παροχής συμβουλών σε ασυνόδευτα ανήλικα παιδιά. Προσφέρει επίσης στέγη και βοήθεια σε ΛΟΑΤΚΙ πρόσφυγες καθώς και νομική βοήθεια σε συνεργασία με τη ΜΚΟ PRAKSIS.

(<http://zaatarngo.org/projects/the-orange-house-community-center/>)

- ΕΣΠ - Κοινωνική Μονάδα: Η αποστολή και το όραμα της κοινωνικής μονάδας του ΕΣΠ είναι να ενδυναμώσει και να καταστήσει δυνατή την ένταξη των αιτούντων άσυλο και των αναγνωρισμένων προσφύγων ώστε να αποκτήσουν την αίσθηση του ανήκειν και να ζήσουν με αξιοπρέπεια. Το διαπολιτισμικό κέντρο ΠΥΞΙΔΑ είναι ένας φιλόξενος και ασφαλής χώρος για τους πρόσφυγες που επιθυμούν να ξεκινήσουν το μακρύ και δύσκολο ταξίδι προς την ένταξη. Η ΠΥΞΙΔΑ προσφέρει μαθήματα ελληνικής και αγγλικής γλώσσας, μαθήματα εκμάθησης δεξιοτήτων και προγράμματα κοινωνικής ψυχαγωγίας. Είναι σημαντικό το γεγονός ότι όταν οι πρόσφυγες είναι έτοιμοι και ικανοί να απασχοληθούν με κανονική αμοιβόμενη εργασία, έρχονται σε επαφή με το Γραφείο Απασχόλησης του ΕΣΠ, το οποίο συνεργάζεται στενά με ένα εκτεταμένο δίκτυο εργοδοτών και συμβούλων εύρεσης εργασίας που μπορούν να προσφέρουν στους πρόσφυγες θέσεις εργασίας και προγράμματα καθοδήγησης για όσους από αυτούς αναζητούν εργασία.

(<https://www.gcr.gr/en/our-work/our-services/social-unit>)

- Το πρόγραμμα REWIP- Refugee Empowerment and Work Integration Programme (Πρόγραμμα Ενίσχυσης Προσφύγων και Εργασιακής Ένταξης) είναι ένα έργο χρηματοδοτούμενο από την ΕΕ το οποίο αποσκοπεί στην υποστήριξη νέων μεταναστών, προσφύγων και αιτούντων άσυλο (ηλικίας 18-30

ετών) που φθάνουν σε μια νέα χώρα διαμονής στην ΕΕ και επιθυμούν να κάνουν τα πρώτα τους βήματα προς την κατεύθυνση της εργασιακής ένταξης και κατ' επέκταση της κοινωνικής τους ενσωμάτωσης. Το REWIP στοχεύει στην επίτευξη αυτού του στόχου μέσω της δημιουργίας ευκαιριών εθελοντισμού και καθοδήγησης για νέους μετανάστες, πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο, οι οποίοι επιθυμούν να εργαστούν εθελοντικά σε μια τοπική επιχείρηση για περιορισμένο χρονικό διάστημα, να μάθουν ένα νέο επάγγελμα ή να αναπτύξουν περαιτέρω ένα ήδη οικείο επάγγελμα καθώς και να συνδεθούν ουσιαστικά με έναν επαγγελματία που μπορεί να αποτελέσει τον μέντορά τους καθοδηγώντας τους στις επαγγελματικές τους προσπάθειες. Το πρόγραμμα υλοποιείται από το Πανεπιστήμιο Πειραιώς σε συνεργασία με τις εταιρείες Stimuli, SolidarityNow, Ethelon, NewBees και CESIE.

(https://www.rewip.eu/?page_id=659&lang=el)

δ) Καλές πρακτικές

Για το έργο NIEM αναφέρθηκαν ως καλές πρακτικές οι κάτωθι:

Ονομασία/περιγραφή καλών πρακτικών (συμπεριλαμβανομένου του διαδικτυακού συνδέσμου)	Διάσταση και δείκτης/δείκτες NIEM	Κύρια σημεία
1. Πρόγραμμα HELIOS 2 – Παρακολουθείται από το ελληνικό Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου και υλοποιείται από τον ΔΟΜ. Επικεντρώνεται στην ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας παρέχοντας υπηρεσίες ή δραστηριότητες όπως: υποστήριξη στέγασης, μαθήματα σχετικά με την ένταξη (π.χ. εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας, μαθήματα ανάπτυξης επαγγελματικών δεξιοτήτων κ.λπ.), επαγγελματική συμβουλευτική για την ενίσχυση της εργασιακής ετοιμότητας, ευαισθητοποίηση των κοινοτήτων υποδοχής και προώθηση της κοινωνικής συνοχής. https://migration.gov.gr/en/migration-policy/integration/draseis-koinonikis-entaxis-se-ethniko-epipedo/programma-helios/ Ημερομηνία έναρξης: Ιούλιος 2019 - σε εξέλιξη	Στέγαση, Εκπαίδευση, Απασχόληση, Επαγγελματική κατάρτιση, κοινωνικός προσανατολισμός, δημιουργία γεφυρών	Το έργο HELIOS 2 είναι ένα πλήρως ανεπτυγμένο έργο που απευθύνεται σε δικαιούχους διεθνούς προστασίας καθώς και στις οικογένειές τους. Καλύπτει τις ανάγκες αυτών που αναγνωρίστηκαν ως δικαιούχοι διεθνούς προστασίας μετά την 01/01/2018, καταγράφηκαν επίσημα και διέμεναν στις δομές φιλοξενίας του επίσημου συστήματος υποδοχής, όταν έλαβαν την απόφαση χορήγησης διεθνούς προστασίας (όπως το πρόγραμμα ESTIA, το πρόγραμμα Filoxenia, οι Ανοιχτές Δομές, τα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης, κ.λπ.) Αναπτύχθηκε με σκοπό την παροχή υποστήριξης για τη στέγαση 5.000 νοικοκυριών (εκτιμώμενος αριθμός 11.200). Όλοι οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας μπορούν να επωφεληθούν από ατομικές συνεδρίες επαγγελματικής συμβουλευτικής που περιλαμβάνουν: προσδιορισμό των αναγκών και των ενδιαφερόντων των συμμετεχόντων, σκιαγράφηση των δεξιοτήτων τους με βάση το εργαλείο EU Skills Profile Tool, αποζημίωση για το κόστος που συνδέεται με την απόκτηση διαφόρων πιστοποιήσεων (π.χ. πιστοποιητικό ελληνικής γλώσσας, άδεια οδήγησης, πιστοποιητικό αγγλικής γλώσσας, πιστοποιητικό γνώσης χειρισμού ηλεκτρονικών υπολογιστών ECDL και άλλα), "ημέρες καριέρας", δικτύωση με τον ιδιωτικό τομέα (εργοδότες), ενημέρωση σχετικά με τον Ελληνικό Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού και πληροφορίες που αφορούν στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των εργαζομένων και των εργοδοτών στην Ελλάδα. Επιπλέον, το έργο αναλαμβάνει δραστηριότητες που συμβάλλουν στην ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των τοπικών κοινοτήτων, των επαγγελματικών ενώσεων και των εργοδοτών.
2. Δίκτυο Πόλεων για την Ένταξη - Το Δίκτυο Πόλεων για την Ένταξη (CNI) είναι ένα διαδημοτικό δίκτυο του οποίου επικεφαλής είναι δήμοι από όλη την Ελλάδα που σχεδιάζουν και ανταλλάσσουν καλές πρακτικές στον τομέα της ένταξης μεταναστών και προσφύγων. https://www.accmr.gr/en/networks.html Ημερομηνία έναρξης: Ιανουάριος 2018 - σε εξέλιξη	Συνολικές πολιτικές ένταξης, δημιουργία γεφυρών	Το Δίκτυο Πόλεων για την Ένταξη (CNI) ιδρύθηκε τον Ιανουάριο του 2018 στη βάση ενός μνημονίου συμφωνίας (MoU) μεταξύ των δήμων της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης. Το Μνημόνιο Συμφωνίας αποτελεί τη βάση για ένα κοινό πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ των μελών του CNI στους τομείς της ανταλλαγής τεχνογνωσίας, της ανάπτυξης ικανοτήτων, της προώθησης καλών πρακτικών, της κοινής χάραξης πολιτικής σε ευρωπαϊκό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, της άντλησης πόρων και του προγραμματισμού. Η Επιτροπή Δημάρχων καθορίζει τις στρατηγικές προτεραιότητες του δικτύου, ενώ οι τοπικές ομάδες εργασίας στις οποίες συμμετέχουν στελέχη με σημαντική εμπειρία σε θέματα ένταξης λαμβάνουν μέρος στη διαδικασία εντοπισμού των προκλήσεων και ανάπτυξης νέων πρωτοβουλιών. Από τον Απρίλιο του 2020, η Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και ο ΔΟΜ υποστηρίζουν από κοινού το έργο του δικτύου Πόλεων για την Ένταξη στη βάση τριμερούς συνεργασίας με τον Δήμο Αθηναίων. Οι δύο διεθνείς οργανισμοί, με βάση τις προτεραιότητες που θέτουν οι συμμετέχοντες δήμοι, παρέχουν τα απαραίτητα τεχνικά μέσα για την ανάπτυξη μηχανισμών και διαδικασιών που προωθούν πρωτοβουλίες με μακροπρόθεσμα οφέλη, τόσο για τις κοινωνίες υποδοχής όσο και για τους πληθυσμούς των προσφύγων/μεταναστών. Μέχρι σήμερα, 18 δήμοι έχουν ενταχθεί στο Δίκτυο Πόλεων για την Ένταξη: Αθήνα, Χανιά, Δέλτα, Άγιος Δημήτριος, Ηράκλειο, Θεσσαλονίκη, Ιωάννινα, Καλαμαριά, Καρδίτσα, Κατερίνη, Λάρισα, Λιβαδειά, Νεάπολη - Συκιές, Νέα Φιλαδέλφεια / Νέα Χαλκηδόνα, Πειραιάς, Τήλος, Τρίκαλα και Τρίπολη.
3. Κέντρα Ένταξης Μεταναστών - Ιδρύθηκαν για πρώτη φορά με το νόμο 4368/2016. Τα κέντρα αυτά έχουν δημιουργηθεί σε όλη την Ελλάδα σε διάφορους δήμους προκειμένου να παρέχουν	Εκμάθηση γλωσσών, Κοινωνικός προσανατολισμός,	Τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών παρέχουν μεταξύ άλλων μαθήματα ελληνικής γλώσσας, ιστορίας και πολιτισμού που προσφέρονται σε ενήλικους μετανάστες και δικαιούχους διεθνούς προστασίας, διαπολιτισμικές δραστηριότητες που διευκολύνουν τη συνύπαρξη μεταξύ παιδιών/νέων από τρίτες χώρες και ημεδαπών παιδιών/νέων καθώς και δραστηριότητες που

εξειδικευμένες υπηρεσίες σε υπηκόους τρίτων χωρών, συμπεριλαμβανομένων των δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Το πρώτο κέντρο ένταξης μεταναστών ιδρύθηκε το 2017 στην Αθήνα και τώρα υπάρχουν ανάλογα κέντρα σε 10 δήμους στην Ελλάδα.

<https://migration.gov.gr/en/kentra-entaxis-metanaston/>

Ξεκίνησε το 2017 – σε εξέλιξη

(Ο παραπάνω σύνδεσμος περιέχει συνδέσμους για όλα τα Δημοτικά κέντρα ένταξης μεταναστών που λειτουργούν στην Ελλάδα)

Απασχόληση,
Δημιουργία γεφυρών

διευκολύνουν την πρόσβαση των υπηκόων τρίτων χωρών στην αγορά εργασίας. Το προσωπικό των κέντρων αυτών αποτελείται από Διαπολιτισμικούς Διαμεσολαβητές (πρόσφατη προσθήκη), οι οποίοι είναι εξοικειωμένοι με τη γλώσσα και τα εθνικά ή πολιτισμικά χαρακτηριστικά των μεταναστευτικών και προσφυγικών κοινοτήτων, κοινωνικούς λειτουργούς με εξειδίκευση στους μετανάστες, τις μειονότητες και τα κοινωνικά αποκλεισμένα άτομα, νομικούς συμβούλους, με εξειδίκευση στο μεταναστευτικό και εργατικό δίκαιο, ψυχολόγους εκπαιδευμένους στη διαχείριση ατόμων με διαταραχές μετατραυματικού στρες και στην κάλυψη των αναγκών των ευάλωτων ατόμων (π.χ. γυναίκες, παιδιά, άτομα με ειδικές ανάγκες κλπ.)

2.3. Διεθνής προστασία στην εποχή του COVID-19

Όπως προαναφέρθηκε, η υποδοχή των ΔΔΠ επηρεάστηκε από την πανδημία COVID-19.⁴⁰ Τον Φεβρουάριο του 2020, οι ελληνικές αρχές αποφάσισαν να αναστείλουν τη λειτουργία των Υπηρεσιών Ασύλου μετά από ένα περιστατικό στα ελληνοτουρκικά σύνορα στον Έβρο. Η αναστολή αυτή παρατάθηκε στη συνέχεια λόγω της πανδημίας COVID-19. Η Υπηρεσία Ασύλου, τα Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου και οι Αυτόνομες Μονάδες Ασύλου είχαν αναστείλει την υποδοχή του κοινού μεταξύ 13 Μαρτίου και 15 Μαΐου 2020.⁴¹ Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, δεν καταχωρούνταν αιτήσεις για διεθνή προστασία, δεν διεξάγονταν συνεντεύξεις και δεν καταγράφονταν προσφυγές. Βάσει υπουργικής απόφασης, οι κάρτες αιτούντων άσυλο που επρόκειτο να λήξουν μεταξύ 13 Μαρτίου 2020 και 31 Μαΐου 2020 ανανεώθηκαν για έξι μήνες από την ημερομηνία λήξης τους.

Στις 18 Μαΐου 2020, η Υπηρεσία Ασύλου ανέλαβε εκ νέου τη λειτουργία της η οποία περιελάμβανε την επίδοση πρωτοβάθμιων αποφάσεων και την κατάθεση προσφυγών. Από τις 18 Μαΐου 2020, ορισμένες διοικητικές διαδικασίες (π.χ. αιτήσεις για αλλαγή διεύθυνσης, αριθμού τηλεφώνου, προσωπικών δεδομένων, διαχωρισμού των φακέλων, προμήθειας αντιγράφων από τον προσωπικό φάκελο, επαναπρογραμματισμού και ιεράρχησης των ακροάσεων, παροχής νομικής συνδρομής κλπ.) μπορούσαν να πραγματοποιούνται ηλεκτρονικά. Οι συνεντεύξεις που ήταν προγραμματισμένες να πραγματοποιηθούν κατά τη διάρκεια της αναστολής των εργασιών της Υπηρεσίας Ασύλου (13 Μαρτίου 2020 - 15 Μαΐου 2020) αναπροσαρμόστηκαν. Μετά την επανέναρξη της λειτουργίας της Υπηρεσίας Ασύλου δεν πραγματοποιήθηκε καμία καταγραφή νέων αιτήσεων ασύλου μέχρι το τέλος Μαΐου 2020, με εξαίρεση τα άτομα που τελούσαν υπό διοικητική κράτηση. Η παράταση της ισχύος των δελτίων αιτούντων διεθνή προστασία επεκτάθηκε περαιτέρω με σχετικές υπουργικές αποφάσεις το 2020.

Μετά το δεύτερο κύμα κρουσμάτων COVID-19 στην Ελλάδα, ο Διευθυντής της Υπηρεσίας Ασύλου αποφάσισε να αναστείλει τη λειτουργία των ΠΓΑ στην περιοχή της Αττικής από τις 6 Οκτωβρίου 2020 έως τις 9 Οκτωβρίου 2020 *"για την προστασία της δημόσιας υγείας και την παρεμπόδιση της περαιτέρω εξάπλωσης του ιού COVID-19"*. Η αναστολή αυτή παρατάθηκε μέχρι τις 16 Οκτωβρίου. Επιπλέον, μεταξύ 7 και 30 Νοεμβρίου 2020, θεσπίστηκαν νέα μέτρα κατά του ιού

⁴⁰ Για μια ανάλυση όλων των εθνικών μέτρων που ελήφθησαν κατά τη διάρκεια της πανδημίας βλέπε: Fundamental Rights Agency (FRA), *Επιδημία του κοροναϊού COVID-19 στην ΕΕ Επιπτώσεις στα θεμελιώδη δικαιώματα*, Ελλάδα, [Greece](#), 06-04-2022, τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022. FRA, *Πανδημία κοροναϊού στην ΕΕ - Επιπτώσεις στα θεμελιώδη δικαιώματα*, Ελλάδα, [Greece](#), 03-11-2020, τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022

⁴¹ Έκθεση AIDA για την Ελλάδα 2020, [COUNTRY REPORT GREECE](#), 2020 (επικαιροποίηση Ιουνίου 2021), τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022, σ. 20-21.

COVID-19 για ολόκληρη τη χώρα. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, παρόλο που *"οι προγραμματισμένες συνεντεύξεις και οι καταχωρίσεις μέσω Skype πραγματοποιήθηκαν σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα"*, δεν πραγματοποιήθηκαν πλήρεις καταχωρίσεις αιτήσεων ασύλου, εκτός από εκείνες των πολύ ευάλωτων αιτούντων. Σύμφωνα με τους Νόμους 4764/2020 και 4790/2021, η ισχύς των δελτίων αιτούντων άσυλο παρατάθηκε περαιτέρω – στην αρχή μέχρι τις 31 Μαρτίου 2021 και στη συνέχεια μέχρι τις 30 Ιουνίου 2021. Ως εκ τούτου, οι αιτούντες διεθνή προστασία δεν ήταν υποχρεωμένοι να ανανεώσουν τις κάρτες τους μέχρι τις 30 Ιουνίου 2021.

Σύμφωνα με 33 οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και όσον αφορά τα παιδιά που διαμένουν σε καταυλισμούς στην ενδοχώρα, "σε ορισμένα μέρη τα ζητήματα που παρατηρούνται έχουν να κάνουν με την αντιφατική ερμηνεία από τις ελληνικές αρχές των πολιτικών περιορισμού της μετακίνησης που σχετίζονται με τον COVID-19, η οποία καταλήγει να δημιουργεί διακρίσεις εις βάρος των παιδιών, στα οποία ως αποτέλεσμα δεν επιτρέπεται να εγκαταλείφουν αυτούς τους καταυλισμούς [προκειμένου να παρακολουθήσουν το σχολείο]. Ταυτόχρονα, τα παιδιά προσφύγων και αιτούντων άσυλο αποκλείονται περαιτέρω από την εκπαιδευτική διαδικασία κατά τη διάρκεια των αποκλεισμών, λόγω της έλλειψης της απαραίτητης τεχνικής υποδομής για τη διαδικτυακή μάθηση στους καταυλισμούς."⁴² Η έλλειψη μεταφορικών μέσων, η υποστελέχωση των τάξεων υποδοχής, η αρνητικότητα και η αναφερόμενη απροθυμία ορισμένων τοπικών κοινοτήτων καθώς και ορισμένων οικογενειών προσφύγων στο ενδεχόμενο τα παιδιά να φοιτήσουν στο σχολείο, αναφέρθηκαν ως παράγοντες που εμποδίζουν την πρόσβαση των παιδιών προσφύγων στην εκπαίδευση για το σχολικό έτος 2020-2021. Ειδικότερα, σύμφωνα με τα ευρήματα του Συνήγορου του Πολίτη και σε ό,τι αφορά τους καταυλισμούς της ενδοχώρας, τον Μάρτιο του 2021, παρόλο που λίγο περισσότερο από το 62% των παιδιών σχολικής ηλικίας που ζουν στους καταυλισμούς ήταν επίσημα εγγεγραμμένα στην εκπαίδευση (6.472 από τα 10.431 παιδιά), μόνο το 14,2% (ή 1.483) ήταν πραγματικά σε θέση να παρακολουθήσουν τα μαθήματα.⁴³ Επιπλέον, το 2020, η πρόσβαση στην εκπαίδευση επηρεάστηκε περαιτέρω από μια σειρά παραγόντων, οι οποίοι σχετίζονται με τον COVID-19 και οδήγησαν σε μαζικό αποκλεισμό των παιδιών προσφύγων από το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα.

⁴² CARTITAS, [Open letter: All children have the right to go to school. Do not take that away from them](#), (Ανοικτή επιστολή: Όλα τα παιδιά έχουν το δικαίωμα να πηγαίνουν στο σχολείο. Μην τους το στερήσετε) 09-03-2021, τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

⁴³ Συνήγορος του Πολίτη, Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων, ["Reply with respect to the findings regarding the educational integration of children residing in facilities and RICs of the Ministry of Migration & Asylum"](#), (Απάντηση σε σχέση με τα πορίσματα σχετικά με την εκπαιδευτική ένταξη των παιδιών που διαμένουν σε εγκαταστάσεις και ΚΥΤ του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου) 21-04-2021, διαθέσιμη στα ελληνικά, τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

Ο COVID-19 επιδείνωσε την ήδη επισφαλή κατάσταση των δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Εξώσεις από τα σπίτια έλαβαν χώρα εν μέσω της πανδημίας και οι συνθήκες υπερπληθυσμού στους καταυλισμούς και ιδιαίτερα στα "hotspots" δημιουργούν υψηλό κίνδυνο για την υγεία, ο οποίος έχει καταγγελλθεί από πολλές οργανώσεις. Οι περιορισμοί σε ό,τι αφορά τη στέγαση δεν έχουν μειωθεί αν και υπάρχουν ανησυχίες για τη δημόσια υγεία.

Ο COVID-19 είχε πολύ αρνητικό αντίκτυπο στην ελληνική αγορά εργασίας που απέχει πολύ από το να ανακάμψει από την οικονομική κρίση του 2008-2015. Ο αντίκτυπος ήταν ιδιαίτερα σκληρός για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας λόγω της ευαλωτότητάς τους. Τα προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης διακόπηκαν, η αίτηση για τα απαραίτητα έγγραφα καθυστέρησε και η κατάργηση θέσεων εργασίας κατέστησε εξαιρετικά δύσκολη την ανεύρεση απασχόλησης.

Κατά τη διάρκεια των πρώτων κυμάτων της πανδημίας COVID-19, η ελληνική κυβέρνηση θέσπισε έκτακτες παροχές για τις πιο ευάλωτες ομάδες (δηλαδή οικογένειες με χαμηλό εισόδημα και παιδιά). Οι δικαιούχοι του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης, καθώς και οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας συμπεριλήφθηκαν στις παροχές έκτακτης ανάγκης.⁴⁴

Λόγω του COVID-19 υπήρξαν περιορισμοί ή και ολική απαγόρευση κυκλοφορίας και κλείσιμο πολλών δημόσιων κτιρίων, γεγονός που δυσκόλεψε πολύ τις ΜΚΟ στο έργο τους. Οι ΜΚΟ είναι οι κύριοι πάροχοι υπηρεσιών κοινωνικού προσανατολισμού και μαθημάτων γλωσσας. Ευτυχώς, στα μέσα του 2021 κατέστη δυνατό ορισμένα από αυτά τα έργα να συνεχιστούν.

Τέλος, μια νότα αισιοδοξίας αποτελεί το γεγονός ότι στην περίπτωση των ασυνόδευτων παιδιών, η πανδημία COVID-19 έφερε ένα θετικό αποτέλεσμα διότι παρακίνησε τις ελληνικές αρχές να προχωρήσουν στη μετεγκατάσταση των ασυνόδευτων παιδιών από τα hotspots στην ηπειρωτική χώρα ή σε άλλες χώρες της ΕΕ.

⁴⁴ FRA, [Franet National contribution to the Fundamental Rights Report 2021](#), (Εθνική συμβολή της Franet στην έκθεση για τα θεμελιώδη δικαιώματα 2021), Ελλάδα, τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022, σελ. 51.

3. Βήματα προς τα εμπρός

3.1. Πρόσφατες εξελίξεις στην Ελλάδα που επηρεάζουν τους ΔΔΠ

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η Αξιολόγηση 2 στην τελική φάση του έργου NIEM, εστίασε σε μια συγκεκριμένη περίοδο (Απρίλιο 2019 έως Μάρτιο 2021). Ωστόσο, δεδομένης της ημερομηνίας δημοσίευσης της παρούσας έκθεσης, περιλαμβάνονται και πιο πρόσφατες εξελίξεις, ενημερώνοντας έτσι τον αναγνώστη για την τρέχουσα κατάσταση όσον αφορά την ένταξη των ΔΔΠ στην Ελλάδα.

Παρακάτω παρατίθενται ορισμένα κρίσιμα ζητήματα που αντιμετωπίζουν οι ΔΔΠ και οι αιτούντες άσυλο:

1) Αναφορές για συστηματικές επαναπροωθήσεις

Μια έκθεση που δημοσιεύθηκε από την ομάδα ανθρωπίνων δικαιωμάτων καταδικάζει την Ελλάδα για τη βίαιη και παράνομη κράτηση προσφύγων και μεταναστών πριν τους επαναπροωθήσει στο τουρκικό έδαφος, κατά παράβαση των υποχρεώσεων της χώρας όσον αφορά τα ανθρώπινα δικαιώματα που απορρέουν από το διεθνές δίκαιο και το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στις 23 Ιουνίου 2021, η Διεθνής Αμνηστία ήταν η τελευταία ανθρωπιστική οργάνωση που δημοσίευσε μια έκθεση σχετικά με τα "νέα στοιχεία που, αφορούν βασανιστήρια, κακομεταχείριση και παράνομες επαναπροωθήσεις προσφύγων και μεταναστών στην Τουρκία από τις Ελληνικές αρχές."

Η έκθεση "Ελλάδα: Βία, ψέματα και επαναπροωθήσεις" αποκάλυψε 21 περιστατικά επαναπροωθήσεων που επηρέασαν περίπου 1.000 άτομα καθώς και άλλα περιστατικά κακομεταχείρισης που έλαβαν χώρα μεταξύ Ιουνίου και Δεκεμβρίου 2020. Μεταξύ των ανθρώπων με τους οποίους μίλησε η Διεθνής Αμνηστία ήταν ένας αναγνωρισμένος πρόσφυγας και ένας καταγεγραμμένος αιτών άσυλο, οι οποίοι ενώ ζούσαν στην ηπειρωτική Ελλάδα για σχεδόν ένα χρόνο συνελήφθησαν και απωθήθηκαν από τις ελληνικές αρχές. Η Διεθνής Αμνηστία σε συνδυασμό με οργανώσεις όπως το Παρατηρητήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (HRW) κάλεσε τόσο τις ελληνικές συννοριακές δυνάμεις όσο και τη Frontex, υπηρεσία συννοριακού ελέγχου της ΕΕ, να ερευνήσουν και να αντιμετωπίσουν "την κακοποίηση που υφίστανται οι μετανάστες στα εξωτερικά σύνορα."

Στις 23 Ιουνίου 2021 η HRW δημοσίευσε επίσης μια έκθεση σχετικά με τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ στην Ελλάδα, την Κροατία και την Ουγγαρία, λέγοντας ότι η Frontex πρέπει να είναι πιο "υπεύθυνη και διαφανής." Οι ελληνικές αρχές όχι μόνο απωθούν τους πρόσφυγες στις παραμεθόριες περιοχές αλλά και τους κρατούν μακριά στο εσωτερικό της ηπειρωτικής χώρας πριν τους επιστρέψουν στην περιοχή του Έβρου, κάτι που είναι παράνομο. Συμπληρώνοντας τα αδιάσειστα στοιχεία από διεθνείς φορείς ανθρωπίνων δικαιωμάτων, την κοινωνία των πολιτών και τους δημοσιογράφους, η νέα έκθεση που επικεντρώνεται κυρίως σε περιστατικά στην περιοχή του Έβρου τεκμηριώνει ότι οι απωθήσεις έχουν γίνει η de facto πολιτική της Ελλάδας για τη διαχείριση των συνόρων. Η έκθεση της Διεθνούς Αμνηστίας εφιστά επίσης την προσοχή στην κανονικότητα και την ομοιότητα των μοτίβων παραβιάσεων. Οι περισσότεροι από τους συνεντευξιζόμενους έχουν υποστεί ή έχουν γίνει μάρτυρες βίας που ασκείται τόσο από ένστολους Έλληνες αξιωματούχους όσο και από άνδρες με πολιτικά. Οι άνδρες συχνά υποβλήθηκαν σε εξευτελιστικές και βίαιες γυμνές σωματικές έρευνες, μερικές φορές παρουσία γυναικών και παιδιών. Ορισμένα από τα καταγεγραμμένα περιστατικά ισοδυναμούσαν με βασανιστήρια, λόγω της σοβαρότητας και της ταπεινωτικής ή τιμωρητικής πρόθεσής τους. Η έκθεση καταλήγει: "Η ΕΕ και τα κράτη μέλη της θα πρέπει να λάβουν επείγοντα, αποτελεσματικά μέτρα για να διασφαλίσουν ότι η Ελλάδα θα σταματήσει να παραβιάζει τα δικαιώματα των προσφύγων και των μεταναστών στα σύνορά της. Αυτό θα πρέπει να περιλαμβάνει την έναρξη διαδικασιών επί παραβάσει κατά της Ελλάδας και τη δημιουργία ενός αποτελεσματικού, ανεξάρτητου μηχανισμού παρακολούθησης των παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στα σύνορα." Το Greek Helsinki Monitor (GHM)

και ο Παγκόσμιος Οργανισμός κατά των Βασανιστηρίων (ΟΜΚΤ), σε κοινή δήλωσή τους στις 18 Ιουνίου 2021, κάλεσαν τις ελληνικές αρχές να τερματίσουν και να διερευνήσουν άμεσα τις επαναπροωθήσεις, αναφερόμενοι σε 147 περιπτώσεις που έχουν καταγραφεί από το GHM και αφορούν σε περισσότερα από 7.000 άτομα.

Όσον αφορά τις μαρτυρίες των ατόμων που ερωτήθηκαν σχετικά με τη μεταχείρισή τους στα τουρκικά σύνορα, οι αφηγήσεις ήταν αντιφατικές. Ορισμένοι επεσήμαναν ότι αφού απωθήθηκαν από την Ελλάδα, οι τουρκικές αρχές τους παρείχαν βοήθεια. Αντίθετα, άλλες μαρτυρίες, έκαναν λόγο για σοβαρή κακοποίηση από τους Τούρκους συνοριοφύλακες. Σύμφωνα με την έκθεση, η κατάσταση αυτή αντανακλά *"μια ανησυχητική εικόνα για τις συνεχιζόμενες πολιτικές εντάσεις μεταξύ των τουρκικών και ελληνικών συνοριακών αρχών στην περιοχή του Έβρου. Οι άνθρωποι συνεχίζουν να χρησιμοποιούνται ως πιόνια σε ένα πολιτικό παιχνίδι, μετακινούμενοι μπροστά και πίσω, πέρα από το ποτάμι, σαν ένα παιχνίδι "πινγκ-πονγκ" και θέτοντας άσκοπα σε κίνδυνο τη ζωή παιδιών και ενηλίκων."*

Η έκθεση δημοσιεύθηκε μία ημέρα πριν από τη συνάντηση των ηγετών της ΕΕ στις Βρυξέλλες όπου θα συζητούσαν, μεταξύ άλλων, τη μεταναστευτική κατάσταση κατά μήκος διαφόρων διαδρομών και τις σχέσεις με την Τουρκία. Οι προτάσεις για τα κονδύλια της ΕΕ για την Τουρκία που διέρρευσαν πριν από τη σύνοδο κορυφής ζητούν 3 δισ. ευρώ από τον προϋπολογισμό της ΕΕ για τη χρηματοδότηση της βοήθειας προς τους πρόσφυγες και τη διαχείριση της μετανάστευσης στην Τουρκία ενώ ένα απροσδιόριστο μέρος των χρημάτων προορίζεται για τον έλεγχο των συνόρων. Μιλώντας στον Guardian, η διευθύντρια του ECRE Catherine Woollard εξέφρασε τις ανησυχίες της ότι οποιαδήποτε χρηματοδότηση για τον έλεγχο των συνόρων θα μπορούσε να εμποδίσει τους ανθρώπους να εγκαταλείψουν με ασφάλεια τη Συρία: "Υπάρχει μεγάλος κίνδυνος τα κονδύλια της ΕΕ να χρησιμοποιηθούν για τη στήριξη δραστηριοτήτων που μπορεί να οδηγήσουν σε επαναπροώθηση [βίαιη επιστροφή] ή άλλες παραβιάσεις, εάν ένα μέρος των χρημάτων προορίζεται για τη διαχείριση και τον έλεγχο των συνόρων", προσθέτοντας ότι αντ' αυτού η στήριξη θα πρέπει να επικεντρωθεί στη βελτίωση του τουρκικού συστήματος ασύλου και στα μακροπρόθεσμα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα των προσφύγων στην Τουρκία, τη χώρα που φιλοξενεί τον μεγαλύτερο αριθμό προσφύγων παγκοσμίως. Επιπλέον, υπογράμμισε ότι "η Τουρκία κατά κάποιον τρόπο είναι σε θέση να ζητάει ό,τι θέλει από την ΕΕ και να ενεργεί με όποιον τρόπο θέλει λόγω της εξάρτησης που δημιουργεί η συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας".

Στα μέσα Ιουνίου, μια Ολλανδή δημοσιογράφος που έκανε ρεπορτάζ για τις απάνθρωπες συνθήκες που αντιμετωπίζουν οι πρόσφυγες και μετανάστες στην Ελλάδα οι οποίοι βρίσκονται σε διαρκή κίνηση και ο Αφγανός μεταφραστής της, ένας αιτών άσυλο, συνελήφθησαν στην Ύδρα επειδή η δημοσιογράφος παρείχε καταφύγιο στον νεαρό. Σύμφωνα με πληροφορίες, η δημοσιογράφος πρέπει να παρουσιαστεί στο δικαστήριο τον Οκτώβριο και είναι αντιμέτωπη με πρόστιμο ή φυλάκιση.

Πηγές:

Διεθνής Αμνηστία: https://www.amnesty.eu/wp-content/uploads/2021/06/Greece_Violence.Lies_Pushbacks_AI-Report-22062021.pdf

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/06/greece-pushbacks-and-violence-against-refugees-and-migrants-are-de-facto-border-policy/>

Guardian: <https://www.theguardian.com/world/2021/jun/23/eu-proposal-to-fund-turkey-border-control-could-lead-to-syrian-refugees-forced-return>

Εθνική Έκθεση AIDA: Greece, June 2021: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/06/AIDA-GR_2020update.pdf

ECRE, ΑΣΥΛΟ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΕΚΤΟΣ ΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ; Ιούνιος 2021: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2021/06/ECRE-Legal-Note-9-on-Asylum-in-Greece-A-Situation-Beyond-Judicial-Control-June-2021.pdf>

2) Έλλειψη πρόσβασης των παιδιών προσφύγων στο εκπαιδευτικό σύστημα

Στις 13 Σεπτεμβρίου 2021, το Παρατηρητήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων εξέδωσε Δελτίο Τύπου σύμφωνα με το οποίο η ελληνική κυβέρνηση θα πρέπει να μεταρρυθμίσει επείγοντως τις πολιτικές που δημιουργούν διακρίσεις ώστε τα παιδιά που αιτούνται άσυλο να μπορούν να πάνε σχολείο κατά το σχολικό έτος 2021-2022.

Σύμφωνα με τα στοιχεία που παρουσίασε αυτή η διεθνής οργάνωση ανθρωπίνων δικαιωμάτων, μόνο ένα στα επτά παιδιά που ζουν σε καταυλισμούς μπόρεσε να παρακολουθήσει το σχολείο κατά το τελευταίο σχολικό έτος (2020-2021) και οι αρχές θα πρέπει να προσλάβουν άμεσα δασκάλους, να οργανώσουν την μετακίνηση των παιδιών από και προς το σχολείο και να άρουν τα μέτρα τα οποία με πρόσχημα την πανδημία εμποδίζουν τα παιδιά που έχουν αιτηθεί άσυλο να πάνε σχολείο. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι

η μη τήρηση από την Ελλάδα του δικαιώματος των παιδιών αιτούντων άσυλο στην εκπαίδευση παραβιάζει τις οδηγίες της ΕΕ, οι οποίες απαιτούν από όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ να εντάξουν στο εθνικό σχολικό σύστημα τα παιδιά που αιτούνται άσυλο εντός τριών μηνών από την ταυτοποίησή τους. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία έχει χορηγήσει δισεκατομμύρια ευρώ στην Ελλάδα για τη "διαχείριση μεταναστευτικών και προσφυγικών θεμάτων", συμπεριλαμβανομένης της εκπαίδευσης, λαμβάνει συνήθως μέτρα κατά των κρατών μελών της ΕΕ που δεν εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους βάσει του δικαίου της ΕΕ και ως εκ τούτου είναι πολύ πιθανό να υποχρεώσει την Ελλάδα να τερματίσει τις εκπαιδευτικές πολιτικές που προκαλούν διακρίσεις και δεν συμμορφώνονται με τις οδηγίες της ΕΕ προκειμένου να προστατεύσει τα δικαιώματα και το μέλλον χιλιάδων παιδιών. Ωστόσο, είναι αξιοσημείωτο ότι η ελληνική κυβέρνηση δεν ξεκαθάρισε την πρόσβαση στην εκπαίδευση για τα προσφυγόπουλα πριν από την έναρξη της τρέχουσας σχολικής χρονιάς.

Επιπλέον, σύμφωνα με την απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης, ενός ανεξάρτητου οργάνου που παρακολουθεί και κρίνει τη συμμόρφωση με τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη, η Ελλάδα φαίνεται να παραβιάζει τα δικαιώματα των παιδιών αιτούντων άσυλο, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος στην εκπαίδευση των παιδιών στα ελληνικά νησιά, εκεί όπου βρίσκονται οι νεοαφίχθεντες από την Τουρκία. Η απόφαση αναφέρει ότι η Ελλάδα δεν έθεσε σε εφαρμογή τα "άμεσα μέτρα" για να "διασφαλίσει την πρόσβαση στην εκπαίδευση", τα οποία η Επιτροπή είχε επισημάνει ως αναγκαία τον Μάιο του 2019.

Επιπλέον, ο Συνήγορος του Πολίτη για το παιδί ανέφερε τον Απρίλιο του 2021 ότι περισσότερα από 10.400 παιδιά σχολικής ηλικίας που ζητούν άσυλο στην Ελλάδα ζουν σε καταυλισμούς στην ηπειρωτική χώρα και στα νησιά του Αιγαίου, αλλά το 86% αυτών των παιδιών δεν πήγαιναν σχολείο στις αρχές του 2021. Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΗΕ και της κυβέρνησης, κατά τη διάρκεια του σχολικού έτους 2019-2020, συνολικά 31.000 παιδιά προσφύγων σχολικής ηλικίας ζούσαν είτε εντός είτε εκτός των καταυλισμών αλλά μόνο περίπου 13.000 είχαν εγγραφεί σε κάποιο σχολείο. Η κυβέρνηση δεν δημοσιεύει στοιχεία για τις σχολικές εγγραφές. Τα παιδιά που ζητούν άσυλο στην Ελλάδα υφίστανται "σοβαρές διακρίσεις" λόγω των επίμονων καθυστερήσεων στην έναρξη των μαθημάτων για τα παιδιά που δεν μιλούν ελληνικά, όπως ανέφερε ο Έλληνας Συνήγορος του Πολίτη. Κάθε χρόνο, τα μαθήματα καθυστερούν, όπως για παράδειγμα το 2019 που είχαν ξεκινήσει τον Νοέμβριο.

Σύμφωνα με την ανθρωπιστική ομάδα "Υποστήριξη Προσφύγων Αιγαίου" (Refugee Support Aegean), το 2020, το Υπουργείο Παιδείας περίμενε μέχρι τις 15 Δεκεμβρίου για να δημοσιεύσει τις προκηρύξεις για εκατοντάδες θέσεις διδασκόντων που απαιτούνται για τα μαθήματα του ακαδημαϊκού έτους που ξεκίνησε τον Σεπτέμβριο και σε ορισμένες περιοχές δεν είχαν αναρτηθεί θέσεις διδασκόντων μέχρι την αρχή του έτους.

Αν και οι ελληνικές περιφερειακές αρχές είναι υπεύθυνες για τη μεταφορά των μαθητών από τους καταυλισμούς στα σχολεία, για μήνες μετά την έναρξη του σχολικού έτους 2020-21 (αλλά και προηγούμενα έτη) δεν παρείχαν αυτήν την υπηρεσία σε πολλούς από τους καταυλισμούς της ηπειρωτικής χώρας, σύμφωνα με τον Συνήγορο του Πολίτη, τους γονείς και το προσωπικό των οργανώσεων παιδικής προστασίας που ερωτήθηκαν.

Τα εμπόδια στην εκπαίδευση αυξήθηκαν για όλα τα παιδιά στην Ελλάδα από τους περιορισμούς που επιβλήθηκαν για τον περιορισμό της εξάπλωσης του Covid-19. Η δια ζώσης εκπαίδευση διακόπηκε στις 10 Μαρτίου 2020 και άρχισε εν μέρει ξανά στα μέσα Μαΐου πριν από τις καλοκαιρινές διακοπές του Ιουνίου. Η έναρξη του σχολικού έτους 2020-21 καθυστέρησε κατά μία εβδομάδα, ξεκινώντας στις 14 Σεπτεμβρίου. Τα λύκεια παρείχαν μόνο εξ αποστάσεως εκπαίδευση έως τον Φεβρουάριο του 2021 και όλα τα σχολεία της χώρας ήταν κλειστά για το μεγαλύτερο μέρος της περιόδου από τον Νοέμβριο του 2020 έως τον Φεβρουάριο του 2021.

Τα παιδιά αιτούντων άσυλο επλήγησαν δυσανάλογα από τα μέτρα αυτά. Ακόμα και όταν τα σχολεία ήταν ανοιχτά για τα Ελληνόπουλα, τα παιδιά στους καταυλισμούς σε όλη την Ελλάδα δεν μπορούσαν να φοιτήσουν. Από τον Μάρτιο του 2020, οι αξιωματούχοι κλείδωσαν τους καταυλισμούς ως απάντηση στον σχετικά μικρό αριθμό περιπτώσεων Covid-19 και δεν επέτρεπαν στους μαθητές να φύγουν. Οι κυβερνητικές αποφάσεις σχετικά με τα μέτρα για τον Covid-19 επέτρεπαν στους διαχειριστές να κλειδώνουν τους καταυλισμούς αλλά δεν ρύθμιζαν την πρόσβαση των παιδιών στην εκπαίδευση, η οποία είναι υποχρεωτική μέχρι την ηλικία των 15 ετών. Οι διαχειριστές των καταυλισμών γενικά θέλουν τα παιδιά να φοιτούν σε σχολεία αλλά οι τοπικοί πολιτικοί

δεν διευκολύνουν τη διαδικασία και ορισμένοι αξιωματούχοι είχαν αρνηθεί αυθαίρετα να επιτρέψουν στα παιδιά των καταυλισμών να εγγραφούν.

Περίπου 480 παιδιά στον καταυλισμό της Μαλακάσας δεν μπόρεσαν να εγγραφούν το προηγούμενο έτος επειδή οι τοπικοί αξιωματούχοι δήλωσαν ότι "δεν υπήρχαν αρκετοί χώροι στις τάξεις", όπως ανέφερε ο Συνήγορος του Πολίτη για το Παιδί. Οι τοπικοί αξιωματούχοι αρνήθηκαν να αφήσουν τα παιδιά από τον καταυλισμό της Ριτσώνας να εγγραφούν σε κοντινά σχολεία, ισχυριζόμενοι ότι δεν έχουν χρήματα για τη θέρμανση [του σχολείου] ή ότι θα χρειάζονταν περισσότερους επιστάτες. Περίπου 850 παιδιά στον καταυλισμό της Ριτσώνας ανέμειναν την εγγραφή τους σε κάποιο σχολείο από τον Ιανουάριο έως τον Σεπτέμβριο του 2020.

Όταν τα σχολεία ήταν κλειστά, τα παιδιά στους καταυλισμούς δεν είχαν σχεδόν καμία πρόσβαση στην εξ αποστάσεως εκπαίδευση λόγω έλλειψης Wi-Fi καθώς και των απαραίτητων συσκευών. Αν και υποτίθεται ότι υπάρχουν Wi-Fi hotspots στους καταυλισμούς, κανένα από αυτά δεν λειτουργούσε ενώ το Υπουργείο Παιδείας δεν παρείχε ούτε έναν φορητό υπολογιστή στους πρόσφυγες.

Η ΕΕ αναφέρει ότι από το 2015 έχει διαθέσει στην Ελλάδα 3,45 δισεκατομμύρια ευρώ (4,12 δισεκατομμύρια δολάρια ΗΠΑ) για τη "διαχείριση της μετανάστευσης" χρηματοδοτώντας, ανάμεσα σε άλλα, εκπαιδευτικά έργα, καθώς και 625 εκατομμύρια ευρώ για τη στήριξη διαπολιτισμικών σχολείων. Πέραν τούτου, το 2020 η ΕΕ συνέβαλε στη χρηματοδότηση επιπλέον 816 εκατ. ευρώ (975 εκατ. δολάρια ΗΠΑ) με στόχο, μεταξύ άλλων, την ενίσχυση της εκπαίδευσης για τα παιδιά των προσφύγων. Αν και η ΕΕ έχει μεταφέρει τη χρηματοδότηση από μη κυβερνητικές ομάδες και οργανισμούς του ΟΗΕ απευθείας στην Ελληνική κυβέρνηση, η Ελλάδα δεν έχει δαπανήσει σημαντικά ποσά από τη χρήματα που έλαβε από την ΕΕ για τον σκοπό της ένταξης των προσφύγων.

Θετικό είναι το γεγονός ότι τον Ιούνιο του 2021 η UNICEF και η Ελλάδα συμφώνησαν σε ένα σχέδιο για την παροχή τόσο τυπικής όσο και μη τυπικής εκπαίδευσης σε όλα τα παιδιά προσφύγων σχολικής ηλικίας και σε διάστημα τριών ετών, αρχής γενομένης από τον Σεπτέμβριο του 2021. Το σχέδιο, το οποίο βασίζεται σε πρόταση της Theirworld, μιας παγκόσμιας φιλανθρωπικής οργάνωσης για την εκπαίδευση, εξαρτάται από τη χρηματοδότηση 34 εκατομμυρίων ευρώ (40,3 εκατ. δολάρια), ή περίπου 1 ευρώ ανά παιδί την ημέρα.

Ορισμένοι τοπικοί αξιωματούχοι έχουν προτείνει να ανοίξουν σχολεία στους καταυλισμούς αντί να επιτρέψουν στα παιδιά να φοιτήσουν σε δημόσια σχολεία, γεγονός που θα στερούσε από τα παιδιά την ευκαιρία της κοινωνικής ένταξης και μιας τακτικής ανάπαυλας από τις ζοφερές συνθήκες των καταυλισμών. Σύμφωνα με το Παρατηρητήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, η Ελλάδα θα πρέπει να καλωσορίσει τα παιδιά στο εθνικό εκπαιδευτικό σύστημα, όπως απαιτεί η ΕΕ, η ελληνική νομοθεσία καθώς και η αρχή του μείζονος συμφέροντος του παιδιού.

Είναι προφανές ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα πρέπει να επανεξετάσει την υποστήριξη της σε άλλα έργα στην Ελλάδα που θα μπορούσαν να περιορίσουν την πρόσβαση των παιδιών σε ποιοτική εκπαίδευση, όπως η κατασκευή νέων, κλειστών καταυλισμών σε απομακρυσμένες τοποθεσίες στα νησιά, η κατασκευή τσιμεντένιων τειχών γύρω από τους καταυλισμούς και τα σχέδια για την κατασκευή τειχών και περιφράξεων γύρω από 24 ακόμη καταυλισμούς στην ενδοχώρα.

Η Ελληνική κυβέρνηση έχει επανειλημμένα υποσχεθεί να παρέχει εκπαίδευση σε όλα τα παιδιά χωρίς διακρίσεις. Το μέλλον δεκάδων χιλιάδων παιδιών που κατέφυγαν στην Ευρώπη για περισσότερη ασφάλεια εξαρτάται από τις αποφάσεις που θα λάβουν τώρα οι Έλληνες αξιωματούχοι και οι αξιωματούχοι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Πηγές:

http://tdh-europe.org/files/files/EU%20Funding%20%26%20Integration%20brief_Greece%28EN%29%281%29.pdf

<https://theirworld.org/news/greece-plan-to-get-every-refugee-child-in-school>

<https://www.hrw.org/news/2020/06/12/greece-again-extends-covid-19-lockdown-refugee-camps>

3) Ισχυρισμοί για επαναπροωθήσεις εξετάζονται από φορείς που δεν είναι ανεξάρτητοι και οι απωθήσεις συνεχίζονται καθώς εμφανίζονται αναφορές για επαναπροωθήσεις από την Τουρκία

Η διερεύνηση για τις επαναπροωθήσεις κρατιέται μυστική

Η ελληνική κυβέρνηση εξετάζει το ενδεχόμενο να αναθέσει σε ένα όργανο διαφάνειας τη διεξαγωγή ερευνών σχετικά με τις επαναπροωθήσεις, χωρίς να συμπεριλάβει εκπροσώπους ανεξάρτητων φορέων ή οργανώσεων. Οι συστηματικές απωθήσεις από την Ελλάδα συνεχίζονται, όπως και οι αναφορές για επαναπροωθήσεις από την Τουρκία. 26 ΜΚΟ προτρέπουν τις ελληνικές αρχές να "προβούν σε πληρωμές χρηματικής βοήθειας οι οποίες έχουν ήδη καθυστερήσει και να διασφαλίσουν την παροχή τροφίμων" σε στερημένους αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες.

Ανταποκρινόμενη στις απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η οποία ζητά από την Ελλάδα να δημιουργήσει έναν μηχανισμό παρακολούθησης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η ελληνική κυβέρνηση εξετάζει το ενδεχόμενο να αναθέσει τον ρόλο αυτό στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Ωστόσο, σύμφωνα με πληροφορίες, ενώ στον εν λόγω μηχανισμό θα συμμετέχουν εκπρόσωποι του Υπουργείου Μετανάστευσης, δικαστικοί λειτουργοί και εκπαιδευτικοί, δεν θα συμπεριληφθούν ανεξάρτητοι φορείς ή οργανώσεις. Η Ελληνική κυβέρνηση επέβαλε πρόσφατα αυστηρούς περιορισμούς στις ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στους τομείς αρμοδιότητας της Ελληνικής ακτοφυλακής, εμποδίζοντας την αποτελεσματική και ανεξάρτητη εποπτεία της λειτουργίας της υπηρεσίας.

Συνεχίζονται οι απωθήσεις ενόσω βγαίνουν στην επιφάνεια αναφορές για επαναπροωθήσεις από την Τουρκία

Εν τω μεταξύ, οι επαναπροωθήσεις συνεχίζονται σε καθημερινή βάση, σύμφωνα με την έκθεση Aegean Boat Report. Από τον Μάρτιο του 2020 384 σωσίβιες σχεδίες που μετέφεραν 6.659 "θύματα σκληρής και απάνθρωπης συμπεριφοράς της Ελληνικής κυβέρνησης" έχουν βρεθεί ακυβέρνητες στο Αιγαίο. Το τελευταίο περιστατικό που καταγράφηκε στις 17 Οκτωβρίου 2021 και αφορά 23 άτομα, μεταξύ των οποίων πέντε παιδιά. 22 από αυτά τα άτομα απωθήθηκαν από την Ελληνική Ακτοφυλακή μετά την άφιξή τους στην Ικαρία. Οι επιζώντες των απωθήσεων στην περιοχή του Έβρου έχουν αναφέρει στο Δίκτυο Παρακολούθησης της Βίας στα Σύνορα την ύπαρξη "υπηκόων τρίτων χωρών που συνεργάζονται με τις ελληνικές αρχές για τη βίαιη απέλαση ανθρώπων από τη χώρα." Πακιστανοί, Αφγανοί, Σύριοι, Ιρακινοί και Μαροκινοί υπήκοοι φέρεται να έχουν χρησιμοποιηθεί από τις Ελληνικές αρχές για επιχειρησιακή υποστήριξη καθώς και ως οδηγοί σκαφών σε λέμβους κατά τη διάρκεια επιχειρήσεων απώθησης, με αντάλλαγμα την υπόσχεση παροχής νόμιμων εγγράφων. Σύμφωνα με το Δίκτυο Παρακολούθησης της Βίας στα Σύνορα, η ακριβής σχέση μεταξύ των αρχών και των υπηκόων τρίτων χωρών είναι δύσκολο να εκτιμηθεί και παραμένει ασαφές το αν παρέχουν αυτά που έχουν υποσχεθεί οι αρχές στους υπηκόους τρίτων χωρών, δεδομένης "της επανειλημμένης επιβεβαίωσης αυτής της πρακτικής. Φαίνεται ότι οι ελληνικές αρχές εκμεταλλεύονται ανθρώπους που βρίσκονται σε κίνηση και αντιμετωπίζουν πολύ μεγάλες δυσκολίες σε σχέση με την χορήγηση ασύλου στη χώρα".

Η οργάνωση Refugee Support Aegean και το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες κατέθεσαν πρόσφατα προσφυγή ενώπιον του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου κατά της Κοινής Υπουργικής Απόφασης που χαρακτηρίζει την Τουρκία ως ασφαλή τρίτη χώρα για τους πολίτες της Συρίας, του Αφγανιστάν, της Σομαλίας, του Πακιστάν και του Μπαγκλαντές.

Στις 15 Οκτωβρίου 2021 το Παρατηρητήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (Human Rights Watch) δημοσίευσε μαρτυρίες Αφγανών υπηκόων που επαναπροωθήθηκαν από τον τουρκικό στρατό στο Ιράν σε ομάδες των 50-300 ατόμων, ορισμένοι από τους οποίους είχαν υποστεί σοβαρό ξυλοδαρμό. "Οι τουρκικές αρχές αρνούνται στους Αφγανούς που προσπαθούν να διαφύγουν για να σωθούν το δικαίωμα να ζητήσουν άσυλο", δήλωσε ο Belkis Wille, ανώτερος ερευνητής κρίσεων και συγκρούσεων στο Παρατηρητήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, προσθέτοντας ότι: "Οι Τούρκοι στρατιώτες επίσης κακομεταχειρίζονται βάνουσα τους Αφγανούς ενόσω τους απωθούν παράνομα".

Πηγές:

https://www.ekathimerini.com/news/1169960/transparency-authority-may-probe-pushback-claims/?fbclid=IwAR3TYDaQ1da2qJwj4nC_qo3dP-rDoYhmEuLIh1AQuRWQcc34yHepmjd59Rk
<https://aegeanboatreport.com/2021/10/19/not-in-my-name/>
<https://www.borderviolence.eu/balkan-region-report-september-2021/>

<https://www.hrw.org/news/2021/10/15/turkey-soldiers-beat-push-afghan-asylum-seekers-back-iran>

<https://ecre.org/greece-pm-unapologetic-over-policy-of-violent-illegal-tactics-greek-authorities-announce-training-of-libyan-coast-guard-ngos-challenge-decision-to-define-turkey-as-safe-third-coun/>

<https://ecre.org/greece-renewed-demands-for-human-rights-monitoring-pushbacks-continue-with-ngos-oversight-restricted-refugee-children-risk-exclusion/>

4) Επισκόπηση της κατάστασης των νέων κλειστών δομών για τους αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η κατάσταση που επικρατεί στους χώρους υποδοχής των αιτούντων άσυλο κατά την άφιξή τους σε μια συγκεκριμένη χώρα επηρεάζει την ικανότητά τους για κοινωνική ένταξη. Στην Ελλάδα, το 2021 ξεκίνησε μια σταθερή και ταχεία αντικατάσταση των ανοικτών δομών από κλειστές δομές με στόχο την αποθάρρυνση της άφιξης νέων αιτούντων άσυλο. Ως εκ τούτου, σχεδόν μέχρι το τέλος του 2021, συνεχίστηκε η εκτέλεση του προγράμματος κατασκευής δομών υποδοχής και ταυτοποίησης στα νησιά, παρά τη μείωση των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών το τελευταίο έτος. Οι δομές στη Σάμο, την Κω και τη Λέρο είναι λειτουργικές. Μέχρι το τέλος του 2022, αναμένεται να ολοκληρωθεί η κατασκευή των νέων καταυλισμών στη Λέσβο και τη Χίο και προγραμματίζεται η αναβάθμιση και επέκταση της δομής του φυλακίου Έβρου. Τα έργα στις τρεις αυτές περιοχές, που αποτελούν μέρη μιας ενιαίας σύμβασης, έχουν μπλοκάρει μετά την προσφυγή του Δήμου Χίου στο Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο (Συμβούλιο της Επικρατείας), σχετικά με την περιοχή στην οποία προβλέπεται να δημιουργηθεί η δομή στο νησί. Ωστόσο, η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας αναμένεται να δημοσιευθεί σύντομα.

Σύμφωνα με τα στοιχεία του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, στο τέλος Οκτωβρίου 2021 παρέμεναν στα νησιά συνολικά 4.532 αιτούντες άσυλο, ενώ πέρυσι τον Οκτώβριο ο αριθμός τους ανερχόταν σε 18.872 άτομα. Πέρυσι, συνολικά 3.625 αιτούντες άσυλο έφτασαν στα ελληνικά νησιά με βάρκες από την Τουρκία. Η κατασκευή των νέων δομών αναμένεται να φθάσει τα 300 εκατομμύρια ευρώ (προϋπολογισμός 297,66 εκατομμύρια με ΦΠΑ) και το κόστος καλύπτεται από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Εκφράζεται αισιοδοξία από πηγές του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής ότι σύντομα θα δημοσιοποιηθεί η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας και η οποία θα είναι απορριπτική ως προς το αίτημα του Δήμου Χίου. Άλλωστε, η επιτυχία της λειτουργίας των δομών σε Σάμο, Κω και Λέρο - εκτιμούν οι ίδιες πηγές - θα κάμψει τις αντιδράσεις των πολιτών της Χίου.

Συνολικά, η σύμβαση για την κατασκευή των νέων Κέντρων Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΚΥΤ) στη Χίο, τη Λέσβο και την επέκταση του ΚΥΤ στον Έβρο φτάνει τα 176 εκατ. ευρώ, εκ των οποίων τα 94 εκατ. ευρώ αφορούν στην κατασκευή στη Λέσβο, τα 59 στη Χίο και τα 23 έχουν προϋπολογιστεί για την αναβάθμιση και επέκταση του φυλακίου στον Έβρο. Σύμφωνα με τα στοιχεία του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής και Ασύλου, το τελευταίο έτος (Οκτώβριος 2020 - Οκτώβριος 2021) καταγράφηκαν στο φυλάκιο του Έβρου 6.176 νέες αφίξεις.

Εν ολίγοις, οι λειτουργικές καινοτομίες της οργάνωσης της δομής της Σάμου, οι οποίες επιτρέπουν την ασφαλή διαμονή των δικαιούχων και του απασχολούμενου προσωπικού είναι:

- Η οργάνωση της δομής σε γειτονιές/διακεκριμένες περιοχές.
- Ξεχωριστά καταλύματα/γειτονιές για ευάλωτες ομάδες, όπως οι ασυνόδευτοι ανήλικοι και μονογονεϊκές οικογένειες, αλλά και γενικά καταλύματα για νεοαφιχθέντες και ειδικό χώρο για τήρηση της καραντίνας

Σε κάθε γειτονιά υπάρχουν:

- Χώροι εστιατορίων με πρόσθετη χρήση ως χώρων δημόσιων δραστηριοτήτων και διανομής μη επισιτιστικών αγαθών.
- Αθλητικές εγκαταστάσεις
- Χώροι αναψυχής - παιδικές χαρές
- Κοινόχρηστα πλυντήρια ρούχων
- Κοινόχρηστες κουζίνες
- Κυλικεία

- Πολλαπλοί χώροι διοίκησης και υπηρεσιών στέγασης, όπως ιατρεία, σχολικές αίθουσες και γραφείο ψυχοκοινωνικών και νομικών υπηρεσιών.
- Οι χώροι πρασίνου καλύπτουν το 25% του συνολικού χώρου της δομής ενώ όλοι οι εσωτερικοί χώροι είναι κλιματιζόμενοι (στέγαση και διοίκηση)
- Σύστημα ανακύκλωσης αρδευτικού νερού που προκύπτει από την τριτοβάθμια επεξεργασία λυμάτων, είτε για χρήση στις τουαλέτες είτε για την άρδευση της δομής
- Επαρκές σύστημα πυρόσβεσης.

Ωστόσο, η Διεθνής Αμνηστία χαρακτηρίζει παράνομη την κράτηση των αιτούντων άσυλο στην κλειστή δομή της Σάμου, τονίζοντας ότι η σχετική απόφαση του Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου παραμένει αδημοσίευτη.

Επίσης, όσον αφορά τη δομή της Σάμου, ο χαρακτηρισμός φυλακή δεν είναι υπερβολικός. Προκύπτει από τις πολύ σοβαρές ανακοινώσεις του Υπουργού Μετανάστευσης και το σχετικό δελτίο τύπου που δόθηκε στη δημοσιότητα.

Πίσω από τις προσεγμένες φωτογραφίες με την "παιδική χαρά" και τους "χώρους αναψυχής" αλλά και τις εκφράσεις περί "ανθρώπων που θα ανακτήσουν τη χαμένη τους αξιοπρέπεια", διαβάζουμε ότι στο νέο κέντρο έχει τοποθετηθεί "διπλή περιφράξη ασφαλείας τύπου NATO, η οποία σε συνδυασμό με την εγκατάσταση στην είσοδο του κέντρου των απαραίτητων συστημάτων ελέγχου, όπως τουρνικέ, μαγνητικές πύλες, ακτίνες X, σύστημα ελέγχου πρόσβασης δύο παραγόντων (ταυτότητα και δακτυλικό αποτύπωμα), εξασφαλίζει την ασφαλή και ελεγχόμενη είσοδο και έξοδο από τη δομή σε όποιον το δικαιούται". Τέλος, προβλέπεται η εγκατάσταση συστήματος CCTV, το οποίο χρησιμοποιεί "έξυπνο" λογισμικό, σε όλη τη δομή.

Σύνδεσμοι:

<https://migration.gov.gr/nea-kleisti-elegchomeni-domi-samoy-enimerotiko/>

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/12/greece-asylum-seekers-being-illegally-detained-in-new-eu-funded-camp/>

5) Συστήματα επιτήρησης στους προσφυγικούς καταυλισμούς

Τον Δεκέμβριο του 2021 η ΜΚΟ Homo Digitalis εξέφρασε την ανησυχία της για την εισαγωγή συστημάτων επιτήρησης (συμπεριλαμβανομένων θερμικών καμερών, drones, παρακολούθησης της εισόδου και εξόδου μέσω καρτών-κλειδιών, χρήσης λογισμικού βασισμένου στην τεχνητή νοημοσύνη για συμπεριφορικές αναλύσεις, αναγνώρισης προσώπου κλπ.) σε προσφυγικούς καταυλισμούς σε όλη την Ελλάδα (οι οποίοι φυλάσσονται από την αστυνομία) και για το πώς αυτό θα επηρεάσει το δικαίωμα στα προσωπικά δεδομένα των αιτούντων άσυλο.⁴⁵ Η ΜΚΟ εξέφρασε επίσης την άποψη ότι η τεχνολογία αναγνώρισης προσώπου μπορεί να οδηγήσει σε φυλετικές διακρίσεις επειδή δεν μπορούν να διακρίνουν αποτελεσματικά μεταξύ των εθνοτικών ομάδων με σκουρότερο χρώμα δέρματος. Η Homo Digitalis και η Ευρωπαϊκή Οργάνωση Ψηφιακών Δικαιωμάτων ξεκίνησαν έρευνα για το θέμα το καλοκαίρι του 2021 και δεδομένου ότι δεν μπορούσε να έχει πρόσβαση σε καμία πληροφορία σχετικά με το έργο επιτήρησης, επικοινωνήσε τον Οκτώβριο του 2021 με το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής ζητώντας πρόσβαση σε πληροφορίες κυρίως για τα δύο συστήματα επιτήρησης, το Υperion (Υπερίων) και το Centaur (Κένταυρος).⁴⁶ Σύμφωνα με την Homo Digitalis, μέχρι το τέλος του 2021 δεν είχε λάβει καμία απάντηση στο αίτημά της, το οποίο διαβιβάστηκε και στην Ελληνική Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ).⁴⁷ Στις 3 Μαρτίου 2022, η ελληνική ΑΠΔΠΧ ξεκίνησε έρευνα

⁴⁵ Ελλάδα, Homo Digitalis, International Interest for the work of Homo Digitalis and the surveillance systems in the new closed refugee camps ([Διεθνές ενδιαφέρον για τις δράσεις της Homo Digitalis και τα συστήματα παρακολούθησης στις νέες κλειστές δομές προσφύγων](#)), τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022. Al Jazeera, [With drones and thermal cameras, Greek officials monitor refugees](#) (Με drone και θερμικές κάμερες, Έλληνες αξιωματούχοι παρακολουθούν τους πρόσφυγες) τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

⁴⁶ C. Petridi, Algorithm Watch Organisation, [Greek camps for asylum seekers to introduce partly automated surveillance systems, 27-04-2021](#), (Στους ελληνικούς καταυλισμούς αιτούντων άσυλο θα εγκατασταθούν μερικώς αυτοματοποιημένα συστήματα παρακολούθησης, 27-04-2021,) τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

⁴⁷ Ελλάδα, Homo Digitalis, International Interest for the work of Homo Digitalis and the surveillance systems in the new closed refugee camps ([Διεθνές ενδιαφέρον για τις δράσεις της Homo Digitalis και τα συστήματα παρακολούθησης στις νέες κλειστές δομές προσφύγων](#)), τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

για τα δύο συστήματα παρακολούθησης μετά από κοινή καταγγελία της Homo Digitalis και της Ελληνικής Ένωσης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.⁴⁸

6) Η Ελλάδα ξεκινά να προσφέρει προσωρινή προστασία στους Ουκρανούς πρόσφυγες

Η Ελλάδα άρχισε να προσφέρει επισήμως στους Ουκρανούς πρόσφυγες προσωρινή προστασία στα περιφερειακά γραφεία ασύλου της χώρας στην Αθήνα, τη Θεσσαλονίκη, την Πάτρα και στην Κρήτη. Η κίνηση αυτή εντάσσεται στο πλαίσιο των μέτρων της Ελλάδας για την παροχή βοήθειας σε περισσότερους από 16.000 εκτοπισμένους Ουκρανούς πρόσφυγες, οι οποίοι έχουν φτάσει στη χώρα αφού εγκατέλειψαν την Ουκρανία μαζί με εκατομμύρια άλλους λόγω της συνεχιζόμενης εισβολής της Ρωσίας.

Με την Υπουργική Απόφαση 172172/28-3-2022 τέθηκαν σε ισχύ οι σχετικές διατάξεις του Π.Δ. 80/2006 για την προσωρινή προστασία, οι οποίες μέχρι σήμερα δεν εφαρμόζονταν στην Ελλάδα. Ωστόσο, η σχετική Υπουργική Απόφαση περιορίζεται μόνο στην περίπτωση αιτούντων από την Ουκρανία και υπό τις εξής προϋποθέσεις:

- Ουκρανοί υπήκοοι που διέμεναν στην Ουκρανία πριν από τις 24 Φεβρουαρίου 2022.
- Ανιθαγενείς και υπήκοοι τρίτων χωρών πλην της Ουκρανίας που έτυχαν διεθνούς προστασίας ή ισοδύναμης εθνικής προστασίας στην Ουκρανία πριν από τις 24 Φεβρουαρίου 2022.
- Μέλη της οικογένειας των προσώπων που αναφέρονται στις δύο πρώτες κατηγορίες ακόμη και αν δεν είναι Ουκρανοί υπήκοοι.

Στην Ελλάδα, η κατηγορία των υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών που διέμεναν στην Ουκρανία με μόνιμη άδεια διαμονής πριν από τις 24 Φεβρουαρίου και οι οποίοι δεν μπορούν να επιστρέψουν με ασφάλεια στη χώρα καταγωγής τους δεν είναι επιλέξιμοι για προσωρινή προστασία αλλά μπορούν να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας.

Στα επιλέξιμα άτομα που υποβάλουν αίτηση θα χορηγηθεί προσωρινή προστασία εντός 90 ημερών από την άφιξή τους, για αρχική περίοδο ενός (1) έτους δηλαδή μέχρι τις 4 Μαρτίου 2023. Το καθεστώς μπορεί να παραταθεί για άλλους έξι μήνες δηλαδή μέχρι τις 4 Σεπτεμβρίου 2023 και στη συνέχεια για άλλους έξι μήνες, δηλαδή μέχρι τις 4 Μαρτίου 2024. Το καθεστώς αυτό παρέχεται από την Υπηρεσία Ασύλου του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου και παρέχει το δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας και στην ιατρική περίθαλψη.

Πηγές:

<https://www.mfa.gr/missionsabroad/en/slovenia-en/news/announcement-about-special-procedures-for-ukrainian-refugees.html>

<https://www.infomigrants.net/en/post/39682/greece-launches-temporary-protection-for-ukrainian-refugees>

<https://help.unhcr.org/greece/ukraine/>

3.2. Συμπέρασμα

Το NIEM έφτασε στο τέλος του και η σημασία του έργου έχει αποδειχθεί από τα σημαντικά ευρήματα που καταγράφηκαν στις εθνικές και συγκριτικές εκθέσεις. Στην περίπτωση της

⁴⁸ Ελλάδα, Homo Digitalis, Important success of civil society in Greece: the GDPA launches investigation of the Ministry of Immigration and Asylum for the systems YPERION and KENTAVROS, ([Σημαντική επιτυχία για την κοινωνία των πολιτών στην Ελλάδα: Η ΑΠΔΠΧ ξεκινάει έρευνα στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου για τα συστήματα ΥΠΕΡΙΩΝ και ΚΕΝΤΑΥΡΟΣ](#)), τελευταία πρόσβαση στις 27-04-2022.

Ελλάδας, το έργο αυτό και η έρευνα που απαιτήθηκε για την εκπλήρωσή του ήταν πρωτοφανή. Για πολλά χρόνια, η ένταξη των ΔΔΠ δεν απασχολούσε ιδιαίτερα τις κυβερνήσεις. Ωστόσο, αυτό άλλαξε δραματικά το 2015 με την μεγάλη εισροή μεταναστών που ταξίδευαν προς την Ευρώπη μέσω των ελληνικών συνόρων με την Τουρκία.

Η πρωτοφανής προσφυγική κρίση έδωσε την ευκαιρία στην Ελλάδα να επανεξετάσει τη μεταναστευτική της νομοθεσία καθώς και τις πολιτικές της για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που βρίσκονται εγκλωβισμένοι στην Ελλάδα, όντας το κράτος πρώτης εισόδου που είναι υπεύθυνο για την εξέταση τυχόν αιτήσεων για τη χορήγηση διεθνούς προστασίας. Κατά τη διάρκεια των τελευταίων έξι ετών και για όσο χρονικό διάστημα το έργο NIEM βρίσκεται σε εξέλιξη, η ένταξη των ΔΔΠ συγκεντρώνει ολοένα και μεγαλύτερη προσοχή. Σήμερα το ερευνητικό τοπίο έχει πολλά περισσότερα δεδομένα σε σύγκριση με την αρχή του έργου – το έργο αυτό διευκολύνθηκε σημαντικά χάρη στις πληροφορίες που μοιράστηκαν οι συμμετέχοντες των συνεδριάσεων του εθνικού συνασπισμού και του δικτύου των ενδιαφερομένων μερών που δημιουργήθηκε ως αποτέλεσμα.

Το έργο βοήθησε στον εντοπισμό κενών στο εθνικό νομοθετικό πλαίσιο, υποσχόμενων πρακτικών καθώς και κενών στο πλαίσιο πολιτικής. Ωστόσο, τα μέχρι στιγμής αποτελέσματα του έργου έχουν καταδείξει ότι η Ελλάδα δεν είναι πιο κοντά στην εξασφάλιση της πλήρους ενσωμάτωσης των ΔΔΠ απ' ό,τι ήταν κατά την έναρξη του έργου. Μια ένδειξη αυτής της τάσης είναι ότι μόλις πρόσφατα η Ελλάδα συνέταξε και δημοσίευσε μια στρατηγική που στοχεύει αποκλειστικά στην ένταξη των ΔΔΠ και των αιτούντων άσυλο. Μέχρι σήμερα, η συγκεκριμένη ομάδα συμπεριλαμβανόταν σε μέτρα πολιτικής που στόχευαν γενικά στους υπηκόους τρίτων χωρών, παραμελώντας εντελώς το γεγονός ότι οι ΔΔΠ αντιμετωπίζουν πολύ διαφορετικές συνθήκες από τους υπηκόους τρίτων χωρών, όταν φτάνουν για πρώτη φορά στην Ελλάδα.

Υπήρξαν πολύ λίγες θετικές εξελίξεις τα τελευταία χρόνια, οι οποίες υπονομεύτηκαν σοβαρά από τις συχνές νομοθετικές τροποποιήσεις, οι οποίες με τη σειρά τους δημιούργησαν νομική αβεβαιότητα, ιδίως επειδή ορισμένες διατάξεις φαίνεται να έχουν αναδρομική ισχύ. Ο νόμος φαίνεται επίσης να αντιμετωπίζει τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας πολύ λιγότερο ευνοϊκά από τους πρόσφυγες. Στην πραγματικότητα, το υφιστάμενο νομικό και πολιτικό πλαίσιο προσπαθεί να αποθαρρύνει τους αιτούντες άσυλο από το να επιχειρήσουν να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα.

Επιπλέον, οι όποιες απόπειρες για την ένταξη των ΔΔΠ στην πράξη καταλήγουν να αποτελούν ευθύνη των ΜΚΟ, οι οποίες καταβάλλουν συχνά μεγάλες προσπάθειες χωρίς την οικονομική

βοήθεια του κράτους. Οι κυβερνητικές προσπάθειες για την ένταξη μεταβιβάζονται στις τοπικές αρχές, ιδίως στους δήμους. Ωστόσο, η σχετική χρηματοδότηση εξαρτάται κυρίως από τα κονδύλια της ΕΕ. Από την άλλη πλευρά, μόνο οι πιο ευάλωτοι ΔΔΠ μπορούν να επωφεληθούν από τα μέτρα ένταξης που εφαρμόζονται σε τοπική βάση.

Τα περισσότερα από τα κενά που εντοπίστηκαν στις προηγούμενες εθνικές εκθέσεις για το NIEM παραμένουν ακόμη άλυτα. Όπως επισημάνθηκε στο πρώτο μέρος της παρούσας έκθεσης, η Ελλάδα επέδειξε τη μεγαλύτερη πρόοδο σε σύγκριση με την Αξιολόγηση 1. Ωστόσο, η πρόοδος αυτή είναι ασήμαντη δεδομένου ότι η συνολική βαθμολογία για το πλαίσιο ένταξης στην Ελλάδα είναι πολύ κάτω από το 50%. Η Ελλάδα έχει πολύ δρόμο να διανύσει και ελπίζουμε ότι τα αποτελέσματα του έργου NIEM θα βοηθήσουν σε κάθε μελλοντική προσπάθεια για βελτίωση της υφιστάμενης κατάστασης έως ότου οι ΔΔΠ να απολαύουν πλήρως των δικαιώματων τους.



Πρόγραμμα συγχρηματοδοτούμενο από το Ταμείο για το Άσυλο,
τη Μετανάστευση και την Ένταξη.

Το περιεχόμενο αυτής της έκδοσης δεν αντανακλά την επίσημη άποψη της Ευρωπαϊκής
Ένωσης και του Πολωνικού Υπουργείου Εσωτερικών και Διοίκησης. Η ευθύνη
για τις πληροφορίες και τις απόψεις που εκφράζονται σε αυτήν την έκδοση
ανήκει αποκλειστικά στην ΑΝΤΙΓΟΝΗ- Κέντρο Πληροφόρησης και Τεκμηρίωσης.



EUROPEAN UNION
Asylum, Migration
and Integration Fund

Safe harbour

Project co-financed from the National Programme
of the Asylum, Migration and Integration Fund