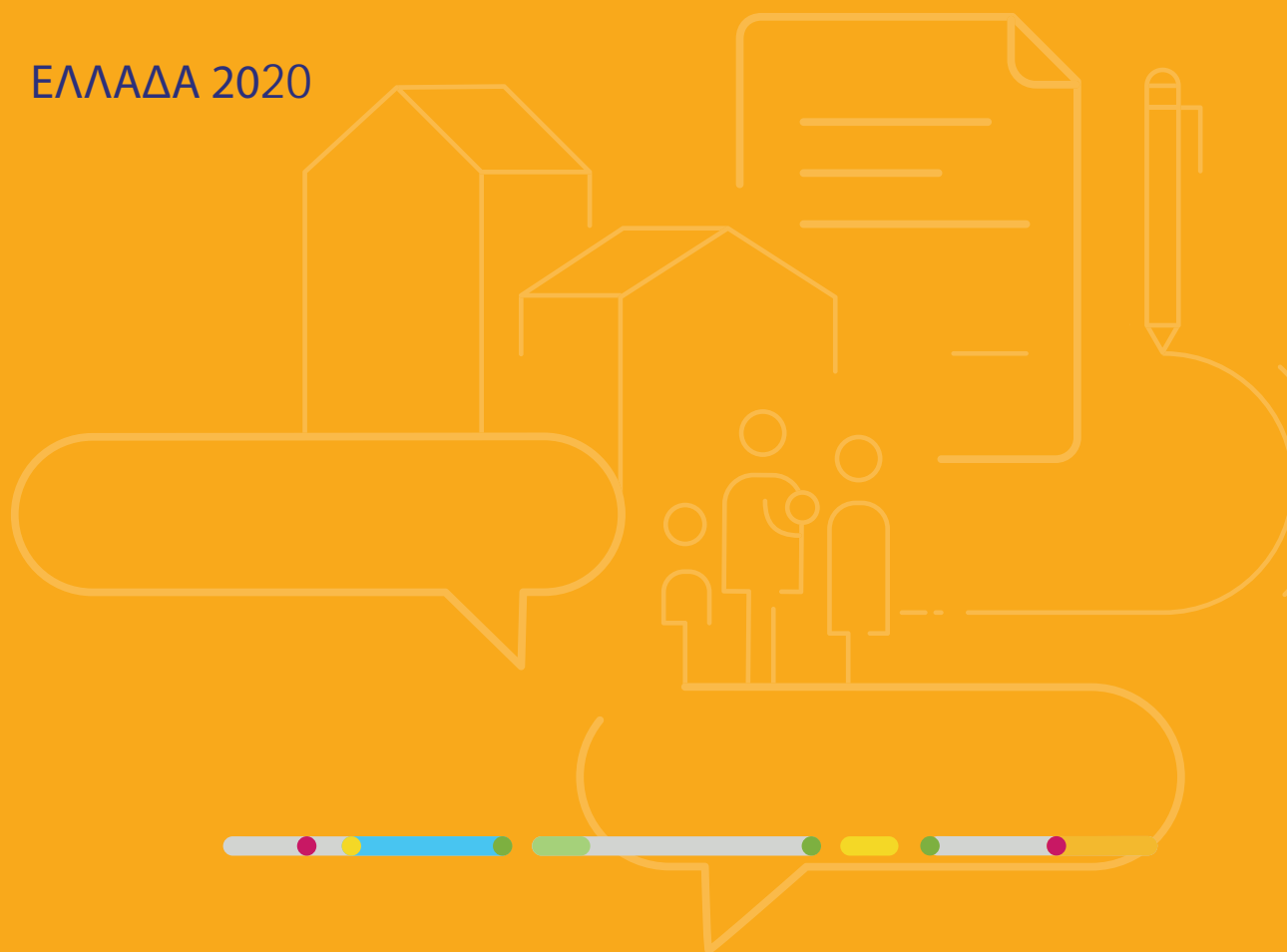


# ΕΘΝΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΟΝ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΟΥΧΩΝ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

ΕΛΛΑΔΑ 2020



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

## Πίνακας Περιεχομένων

|  |    |
|--|----|
| Πίνακας Περιεχομένων .....   | 1  |
| Πρόλογος .....   | 2  |
| 1. Εισαγωγή: Το Εθνικό Πλαίσιο με αριθμούς.....  | 4  |
| 2. Οι Βασικοί πυλώνες ένταξης (δείκτες ένταξης) του NIEM: .....  | 9  |
| 3. Συγκριτικό πλαίσιο: Τα αποτελέσματα της αρχικής αξιολόγησης και τα προκαταρκτικά αποτελέσματα της παρούσας φάσης αξιολόγησης..... | 11 |
| 3.1. Η Αρχική Αξιολόγηση .....   | 11 |
| 3. 2. Η Δεύτερη Φάση Αξιολόγησης (Evaluation 1).....   | 21 |
| 4. Οι σημαντικότερες εξελίξεις από την πρώτη Εθνική Έκθεση .....   | 53 |
| Α) Μια νέα Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη .....  | 53 |
| Β) Η διαδικασία ασύλου και οι επιπτώσεις της Συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας .....   | 61 |
| Γ) Το νέο σύστημα της Αναδοχής για τα ασυνόδευτα ανήλικα.....  | 66 |
| Δ) Στέγαση.....  | 67 |
| Ε) Οικογενειακή Επανένωση.....   | 72 |
| Αντί επίλογου: Τι μέλλει γενέσθαι; .....   | 76 |
| 1. Σχετικά με τη συγκριτική μελέτη .....   | 76 |
| 2. Σχετικά με την Ελλάδα .....   | 77 |
| ΕΙΔΙΚΟ ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΓΙΑ ΤΙΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΟ ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΟ ΕΝΟΨΕΙ COVID-19 .....  | 83 |
| Βιβλιογραφία .....   | 88 |

## Πρόλογος

Η παρούσα Εθνική Έκθεση για τον Μηχανισμό Αξιολόγησης της Ένταξης των δικαιούχων διεθνούς προστασίας αποτελεί τη δεύτερη κατά σειρά έκθεση που συντάσσεται στο πλαίσιο του Προγράμματος του Μηχανισμού Αξιολόγησης της Εθνικής Ένταξης (NIEM – NATIONAL INTEGRATION EVALUATION MECHANISM). Το πρόγραμμα αυτό είναι ένα διακρατικό έργο διάρκειας έξι ετών το οποίο στοχεύει στην προετοιμασία βασικών παραγόντων στον τομέα της ένταξης σε 14 κράτη μέλη της ΕΕ για την καλύτερη αντιμετώπιση των σημερινών προκλήσεων και τη βελτίωση των αποτελεσμάτων ένταξης των δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Οπότε η ομάδα στην οποία επικεντρώνεται η παρούσα, είναι αυτή των δικαιούχων διεθνούς προστασίας: αναγνωρισμένοι πρόσφυγες, δικαιούχοι επικουρικής προστασίας, δικαιούχοι προσωρινής προστασίας και δικαιούχοι ανθρωπιστικής βοήθειας.

Το NIEM δημιούργησε ένα μηχανισμό διετούς και περιεκτικής αξιολόγησης της ένταξης των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, προκειμένου να παράσχει αποδείξεις για τα κενά στους δείκτες ένταξης, να εντοπίσει ελπιδοφόρες πρακτικές και να αξιολογήσει τις επιπτώσεις των νομοθετικών και πολιτικών αλλαγών.

Το NIEM αναπτύσσεται στο πλαίσιο του μεταβαλλόμενου νομικού πλαισίου όσον αφορά στη διεθνή προστασία τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, που προκλήθηκε από τον υψηλό αριθμό νέων αφίξεων τα τελευταία χρόνια. Το έργο επιδιώκει να παράσχει αποδείξεις σχετικά με ορισμένες από τις πιο κρίσιμες 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 στοχεύουν στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας έχουν αντίκτυπο στην επιτυχή ένταξη; Ποιες είναι οι προκλήσεις και οι ορθές πρακτικές και ποια τα κενά στις πολιτικές που πρέπει να αντιμετωπιστούν;

Από τον Απρίλιο του 2017 η «ANTIFONH – Κέντρο Πληροφόρησης και Τεκμηρίωσης για το ρατσισμό, την οικολογία, την ειρήνη και τη μη-βία», συμμετέχει ως εταίρος στο ευρωπαϊκό πρόγραμμα του NIEM εκ μέρους της Ελλάδας. Η πρώτη φάση του προγράμματος για την αξιολόγηση των επιμέρους δεικτών ένταξης αφορούσε στην περίοδο από τον Απρίλιο του 2015 έως Σεπτέμβριο του 2017. Η παρούσα έρευνα διεξήχθη για την πρώτη αξιολόγηση των δεικτών μετά την αρχική αποτύπωσή τους σε μια αξιολόγηση βάσης (Baseline Evaluation), η οποία έγινε επί των αποτελεσμάτων της έρευνας της πρώτης Εθνικής Έκθεσης και αφορούν στην περίοδο Οκτώβριος 2017-Απρίλιος 2019 (με την

εξαίρεση κάποιον επικαιροποιήσεων που αναφέρονται ρητά). Οι δείκτες ένταξης που εξετάζονται αφορούν κατά κύριο λόγο στις κρατικές πρωτοβουλίες. Ελλείψει τέτοιων πρωτοβουλιών, εξετάστηκε η ύπαρξη πρωτοβουλιών από την κοινωνία των πολιτών. Τέλος, πρέπει να τονιστεί ότι η παρούσα έκθεση αποτελεί επικαιροποίηση της προηγούμενης έκθεσης. Με άλλα λόγια, δεν θα γίνει μια εξαντλητική παρουσίαση ανά τομέα όπως στην προηγούμενη έκθεση αλλά θα εκτεθούν τα στοιχεία εκείνα που μετεβλήθησαν από την τελευταία έρευνα.

## 1. Εισαγωγή: Το Εθνικό Πλαίσιο με αριθμούς

Η παρούσα έκθεση, όπως και η προηγούμενη, ξεκινά από την παρουσίαση των επίσημων στοιχείων που αφορούν στην καταγραφή των αιτούντων άσυλο και τα αποτελέσματα επί των κατατεθέντων αιτημάτων τους. Οι αρμόδιες αρχές όπου πρέπει να υποβάλλεται η αίτηση είναι τα Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου και τα κλιμάκια των Περιφερειακών Γραφείων Ασύλου.<sup>1</sup> Όπως είναι γνωστό, η πρόσβαση στη διαδικασία διεθνούς προστασίας είναι ελεύθερη και δωρεάν.

Αιτών διεθνή προστασία είναι ο αλλοδαπός ή ανιθαγενής, ο οποίος δηλώνει προφορικά ή γραπτά σε οποιαδήποτε ελληνική αρχή ότι ζητά άσυλο ή ζητά να μην απελαθεί γιατί φοβάται δίωξη λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ή πολιτικών πεποιθήσεων, ή γιατί κινδυνεύει να υποστεί σοβαρή βλάβη στη χώρα καταγωγής ή προηγούμενης διαμονής του, ιδίως γιατί κινδυνεύει με θανατική ποινή ή εκτέλεση, με βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή κινδυνεύει η ζωή ή η ακεραιότητά του λόγω διεθνούς ή εμφύλιας σύρραξης.

Αιτών διεθνή προστασία θεωρείται και ο αλλοδαπός, ο οποίος μεταφέρεται στην Ελλάδα από κράτος που εφαρμόζει τον Κανονισμό «Δουβλίνο III».

Οι χώρες που εφαρμόζουν τον Κανονισμό «Δουβλίνο III» είναι: Αυστρία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Γαλλία, Γερμανία, Δανία, Ελβετία, Εσθονία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία, Ισλανδία, Ισπανία, Ιταλία, Κροατία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Λιχτενστάιν, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Νορβηγία, Ολλανδία, Ουγγαρία, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβακία, Σλοβενία, Σουηδία, Τσεχία, Φινλανδία. Η Υπηρεσία Ασύλου δεν είναι αρμόδια να παραλάβει την αίτηση για τη χορήγηση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας:

- α) εάν ήδη έχει υποβληθεί αίτηση διεθνούς προστασίας στην Αστυνομία, η οποία εκκρεμεί,
- β) εάν ο αιτών είναι κάτοχος ειδικού δελτίου αιτήσαντος άσυλο αλλοδαπού (ροζ κάρτα).

---

<sup>1</sup> Η Υπηρεσία Ασύλου διαθέτει σελίδα στο διαδίκτυο στο: <http://asylo.gov.gr>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020. Η ιστοσελίδα προσφέρει πληροφορίες σε 18 γλώσσες εδώ: [http://asylo.gov.gr/?page\\_id=159](http://asylo.gov.gr/?page_id=159), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

Το 2018 κατατέθηκαν στην Υπηρεσία Ασύλου 66.967 αιτήσεις, 14,2% περισσότερες απ' όσες κατατέθηκαν το 2017.<sup>2</sup> Σημειωτέον, μέχρι και τον Απρίλιο του 2019 είχαν ήδη κατατεθεί 21.155 αιτήσεις.

Η Ελλάδα μέχρι στιγμής έχει αποδεχθεί συνολικά 28 εισερχόμενα αιτήματα για μετεγκατάσταση (από το 2017 έως τον Απρίλη του 2019), ενώ συνολικά έχουν κατατεθεί προς τις αρμόδιες αρχές 15.248 αιτήματα. Από την άλλη, η Ελλάδα έχει λάβει περισσότερες από 23.000 αιτήσεις για μετεγκατάσταση σε άλλες χώρες της ΕΕ. Οι περισσότερες αιτήσεις επιδιώκουν την μετεγκατάσταση στη Γερμανία, Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο (πάνω από 2.000 αιτήματα για κάθε χώρα).<sup>3</sup>

Όπως διαπιστώνεται και από την ιστοσελίδα της Υπηρεσίας Ασύλου, δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία για τις κατηγορίες δικαιούχων διεθνούς προστασίας που έχουν λάβει ανθρωπιστική βοήθεια ή προσωρινή προστασία. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι στην Ελλάδα, μετά την έκδοση του Προεδρικού Διατάγματος 167/2014, ούτε υπό την παλιά ούτε υπό τη νέα διαδικασία χορηγείται ανθρωπιστικό καθεστώς. Βέβαια, σύμφωνα με το άρθρο 22 του Ν. 4375/2016, όσοι είχαν υποβάλει προσφυγή κατά των αποφάσεων επί των αιτήσεων ασύλου μέχρι πέντε έτη πριν από την έναρξη ισχύος του νόμου 4375/2016 (3 Απριλίου 2016) και η εξέταση της οποίας εκκρεμεί ενώπιον των επιτροπών του Μπακλογι (Backlog), μπορούν να λάβουν καθεστώς διαμονής δύο ετών για ανθρωπιστικούς λόγους (κατά τον Μεταναστευτικό Κώδικα), το οποίο μπορεί να ανανεωθεί.

Σύμφωνα με το άρθρο 22 του Ν. 4375/2016, συνολικά 4.935 αποφάσεις για τη χορήγηση τέτοιων αδειών διαμονής ανθρωπιστικών λόγων είχαν εκδοθεί μέχρι τα τέλη του 2016.

Από την άλλη, όσον αφορά στην προσωρινή προστασία, δεν υπάρχουν στοιχεία καθώς οι σχετικές διατάξεις του Π.Δ. 80/2006, που αφορούν στην χορήγηση προσωρινής προστασίας δεν ενεργοποιήθηκαν ποτέ.

---

<sup>2</sup> Τα στοιχεία είναι διαθέσιμα εδώ: [http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2019/05/Greek\\_Asylum\\_Stats\\_Apr2019\\_GR.pdf](http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2019/05/Greek_Asylum_Stats_Apr2019_GR.pdf), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>3</sup>Βλ. Σχετικά για τις διαδικασίες μετεγκατάστασης της Υπηρεσίας Ασύλου στο: [http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2019/06/Dublin-stats\\_May19GR.pdf](http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2019/06/Dublin-stats_May19GR.pdf), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

Στην πραγματικότητα, η Ελληνική Υπηρεσία Ασύλου χορηγεί μόνο το καθεστώς πρόσφυγα και επικουρικής προστασίας. Όσον αφορά στη διάρκεια της αναγνώρισης, η Υπηρεσία Ασύλου χορηγεί άδειες διαμονής τριετούς διάρκειας σε δικαιούχους διεθνούς προστασίας που μπορούν να ανανεωθούν.<sup>4</sup>

Η Ελληνική Υπηρεσία Ασύλου δεν παρέχει στατιστικά στοιχεία σχετικά με τις περιοχές στις οποίες κατοικούν οι δικαιούχοι. Παρέχει μόνο ένα συνολικό αριθμό αιτήσεων που υποβάλλονται σε πόλεις και περιοχές όπου έχουν συσταθεί τα γραφεία τους.

Σύμφωνα με την ίδια την Υπηρεσία Ασύλου, η μέση διάρκεια διαδικασίας ασύλου είναι 107 ημέρες. Ο αριθμός αυτός αναφέρεται στον μέσο χρόνο λήψης απόφασης σε πρώτο βαθμό για την περίοδο 2013-2017 (30 Μαΐου).<sup>5</sup> Δεν συμπεριλαμβάνεται, ωστόσο, στον υπολογισμό αυτό η διάρκεια της διαδικασίας προ-καταγραφής (pre-registration period). Η μέση διάρκεια μεταξύ της προ-καταγραφής μέχρι και την ολική καταγραφή είναι 42 ημέρες.<sup>6</sup> Σύμφωνα με το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες (ΕΣΠ) η συνολική διάρκεια κατά το 2018 τοποθετείται κατά μέσο όρο στους οκτώμισι μήνες (216 ημέρες). Η Υπηρεσία Ασύλου υπολογίζει μόνο το μέσο αριθμό ημερών που αρχίζει από τη στιγμή της εγγραφής έως την έκδοση τελικής απόφασης σε πρώτο βαθμό. Σε περιπτώσεις αρνητικών αποφάσεων, η μέση περίοδος αναμονής είναι 118 ημέρες (από την έφεση/προσφυγή κατά της πρωτοβάθμιας απόφασης μέχρι την τελική απόφαση επί της προσφυγής).

Μετά την πρωτοφανή αύξηση κυρίως των ροών προσφύγων, μέσω των θαλάσσιων συνόρων της χώρας από το 2015, το κλείσιμο της «βαλκανικής οδού» τον Φεβρουάριο του 2016 (κοινή δήλωση των

---

<sup>4</sup> Οι πληροφορίες αυτές είναι διαθέσιμα στην ιστοσελίδα της Ελληνικής Υπηρεσίας Ασύλου στη διεύθυνση: [http://asylo.gov.gr/en/wp-content/uploads/2016/11/FINAL-QA\\_EN\\_06\\_2016.pdf](http://asylo.gov.gr/en/wp-content/uploads/2016/11/FINAL-QA_EN_06_2016.pdf), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>5</sup> Βλ. σχετικά το Δελτίο Τύπου της Υπηρεσίας Ασύλου για τα τέσσερα χρόνια λειτουργίας της, 19-06-2017, διαθέσιμο στο: <http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2017/06/%CE%94%CE%B5%CE%BB%CF%84%CE%AF%CE%BF-%CE%A4%CF%8D%CF%80%CE%BF%CF%85-%CE%84%CE%B5%CF%84%CF%81%CE%B1%CE%B5%CF%84%CE%AF%CE%B1-%CE%BB%CE%B5%CE%B9%CF%84%CE%BF%CF%85%CF%81%CE%B3%CE%AF%CE%B1%CF%82-.pdf>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>6</sup> Βλ. σχετικά την Έκθεση του ΕΣΠ στη Βάση Δεδομένων για το Άσυλο, διαθέσιμο στα αγγλικά: Greek Council for Refugees Submissions to the Asylum Information Database available in English at: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/greece>, επικαιροποιημένο μέχρι το Μάρτιο του 2019, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.



αρχηγών αστυνομικών υπηρεσιών, Ζάγκρεμπ, Κροατία)<sup>7</sup> και τη δήλωση ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016<sup>8</sup>, τουλάχιστον 55.000 άτομα παρέμειναν εγκλωβισμένα στην Ελλάδα, με αποτέλεσμα την τεράστια πίεση στο ελληνικό σύστημα υποδοχής, το οποίο για πολλά χρόνια χαρακτηριζόταν από σοβαρές ελλείψεις και προβλήματα.<sup>9</sup> Παρόλο που εισήχθησαν σημαντικές νομοθετικές ρυθμίσεις σχετικά με τα θέματα υποδοχής και ασύλου, οι οποίες επηρεάζουν θετικά τον προσδιορισμό και την προστασία των ευάλωτων ομάδων (νόμος 4375/2016) και παρά τις σημαντικές κρατικές προσπάθειες για την αντιμετώπιση των ευρείας κλίμακας αναγκών υποδοχής, υφίστανται ακόμα θεσμικές ελλείψεις που επιδεινώνονται στις παραμεθόριες περιοχές λόγω των πτυχών της εφαρμογής της δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας, εμποδίζοντας την αποτελεσματική εφαρμογή του σχετικού νομικού πλαισίου και του συστήματος υποδοχής. Η ως άνω συμφωνία εισήγαγε και μια διαδικασία “fast-track”, δηλαδή συνοπτικών διαδικασιών, την οποία και καταδίκασε ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων λόγω εμφανών παραβιάσεων θεμελιωδών αρχών του Ευρωπαϊκού Δικαίου.<sup>10</sup>

Παρά την αύξηση της δυναμικότητας υποδοχής καθ’ όλη τη διάρκεια των ετών 2015-2016,<sup>11</sup> η έλλειψη αποτελεσματικών και επαρκών διευκολύνσεων υποδοχής ειδικά για όσους ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες καταγράφεται τόσο στην πρώτη γραμμή στα κέντρα υποδοχής στις παραμεθόριες περιοχές / “hot spots” όσο και στα κέντρα υποδοχής στην ηπειρωτική χώρα. Επιπλέον, το ασαφές νομικό καθεστώς των περισσότερων ευάλωτων ομάδων, οι διάφορες αρχές που είναι υπεύθυνες για τη λειτουργία του

---

<sup>7</sup> Το κείμενο της Κοινής Δήλωσης είναι διαθέσιμο στο: [https://www.mup.hr/UserDocsImages/topvijesti/2016/veljaca/migranti\\_sastanak/joint\\_statement.pdf](https://www.mup.hr/UserDocsImages/topvijesti/2016/veljaca/migranti_sastanak/joint_statement.pdf), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>8</sup> Πληροφορίες για την Συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας είναι διαθέσιμες στο: <http://www.consilium.europa.eu/press>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>9</sup> Βλ. τις σημαντικότερες δικαστικές αποφάσεις: *MSS v. Βέλγιο και Ελλάδα*, αριθ. 30696/09, ΕΔΔΑ, 21-1-2011, διατίθενται στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/cases/ECHR,4d39bc7f2.htm>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020, και *NS και ME και άλλοι*, C-411/10 και C-493/10, ΔΕΕ, 21-12-2011.

<sup>10</sup> Δείτε σχετικά: FRA, Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy, 3/2019, 4 March 2019, διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: <https://bit.ly/2WpjLCE>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>11</sup> Έκθεση προόδου της ΕΚ 2ης Έκθεσης Hotspot Ελλάδα, COM (2015) 678 Final, 15.12.2015, <http://www.statewatch.org/news/2015/dec/eu-com-Eλλάδα-hotspot-rep-com-678-15.pdf>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020, ΕΑΣΟ, Ειδικό Επιχειρησιακό Σχέδιο στην Ελλάδα 2017, Δεκέμβριος 2016, στο [http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/easo\\_special\\_operating\\_plan\\_to\\_greece\\_2017\\_14122016.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/easo_special_operating_plan_to_greece_2017_14122016.pdf), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

μηχανισμού υποδοχής τους και η έλλειψη τυποποιημένων διαδικασιών για τη λειτουργία των κέντρων, επιτείνει τα υπάρχοντα προβλήματα. Μολονότι οι ευάλωτες ομάδες εξαιρούνται από το νόμο από την εξαιρετική διαδικασία των συνόρων, διαπιστώνονται σημαντικά προβλήματα όσον αφορά στον προσδιορισμό, την παραπομπή και την προστασία τους, λόγω της έλλειψης κατάλληλων μηχανισμών ανίχνευσης και κατάλληλων εγκαταστάσεων. Η κατάσταση αυτή επιδεινώνεται από την υπερπλήρωση της κατάστασης που επικρατεί στα ελληνικά νησιά μετά τη δήλωση ΕΕ-Τουρκίας και τη σχετική επιβολή περιορισμού της κυκλοφορίας στους αιτούντες άσυλο που φθάνουν στην Ελλάδα μέσω των θαλάσσιων συνόρων.<sup>12</sup>

Στην Ελλάδα δεν υπάρχει κάποια συγκεκριμένη εθνική στρατηγική για την ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας για την υπό εξέταση περίοδο. Υπάρχει μόνο μια εθνική στρατηγική για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών η οποία εγκρίθηκε το 2013 με κοινοτική και εθνική συγχρηματοδότηση.<sup>13</sup> Πρέπει να αναφερθεί ότι ένα σχέδιο εθνικής στρατηγικής για την ένταξη πολιτών τρίτων χωρών δημοσιεύθηκε στην πλατφόρμα δημόσιας διαβούλευσης τον Ιανουάριο του 2019. Το τελικό κείμενο της Εθνικής Στρατηγικής υιοθετήθηκε εν τέλει τον Ιούλιο του 2019 και αναρτήθηκε στην ιστοσελίδα του (πρώην) Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής.<sup>14</sup> Η Στρατηγική αυτή που επρόκειτο να συγχρηματοδοτηθεί από Ευρωπαϊκά κονδύλια, περιλαμβάνει πολιτικές και για δικαιούχους διεθνούς προστασίας. Ωστόσο, δεν υπάρχει πρόβλεψη για ξεχωριστή χρηματοδότηση των προγραμμάτων που αποσκοπούν στην ένταξη της συγκεκριμένης ομάδας.

Τέλος, αξίζει να αναφερθεί ότι το 2018 σημειώθηκε αύξηση 14,2 % στις αιτήσεις για τη χορήγηση ασύλου, ενώ ήδη μέχρι τον Απρίλιο του 2019 κατατέθηκαν 21.155 αιτήσεις, το ένα τρίτο σχεδόν του

---

<sup>12</sup> Βλ. Σχετικά την Έκθεση του Ειδικού Εμπειρογνώμονα του ΟΗΕ στα αγγλικά: UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece, 24 April 2017, A/HRC/35/25/Add.2, παρ. 9 και 53 επ., διαθέσιμο στο: <http://www.refworld.org/docid/593a8b8e4.html>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>13</sup> Το κείμενο της Εθνικής Στρατηγικής για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών είναι διαθέσιμο εδώ: [http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/ethnikisratig\\_30042013.pdf](http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/ethnikisratig_30042013.pdf), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>14</sup> Το κείμενο της νέας Εθνικής Στρατηγικής είναι διαθέσιμο εδώ: [http://www.immigration.gov.gr/documents/20182/59315/%CE%95%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE+%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE+%CE%B3%CE%B9%CE%B1+%CF%84%CE%B7%CE%BD+%CE%88%CE%BD%CF%84%CE%B1%CE%BE%CE%B7\\_07.2019/6ab60b00-1a4f-4719-97cb-67583f04ff5b](http://www.immigration.gov.gr/documents/20182/59315/%CE%95%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE+%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE+%CE%B3%CE%B9%CE%B1+%CF%84%CE%B7%CE%BD+%CE%88%CE%BD%CF%84%CE%B1%CE%BE%CE%B7_07.2019/6ab60b00-1a4f-4719-97cb-67583f04ff5b), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

2018.<sup>15</sup> Αυτό σημαίνει ότι ο αριθμός των δικαιούχων διεθνούς προστασίας αναμενόταν να αυξηθεί, όπως και η ανάγκη καθορισμού και συντονισμού των πολιτικών για την ένταξή τους στην Ελληνική Κοινωνία. Πράγματι, βάσει στατιστικών στοιχείων της Υπηρεσίας Ασύλου για το διάστημα 2019-(Φεβρουάριος) 2020 οι αιτήσεις για τη χορήγηση ασύλου αυξήθηκαν κατά 66,2%.<sup>16</sup>

## 2. Οι Βασικοί πυλώνες ένταξης (δείκτες ένταξης) του NIEM:

Η έρευνα του NIEM επικεντρώθηκε στην εξέταση δεικτών (νομικών, στατιστικών και δεικτών πολιτικής) για την αξιολόγηση των μηχανισμών ένταξης στις συμμετέχουσες χώρες του προγράμματος. Στην ουσία, εξετάστηκαν οι διευκολύνσεις και τα μέτρα (νομικά και πολιτικά) ανά τομέα που έχουν υιοθετηθεί για την ομαλή ενσωμάτωση των δικαιούχων διεθνούς προστασίας στην Ελληνική κοινωνία.

Εξετάστηκαν οι δείκτες ένταξης στους εξής τομείς:

I) ΔΙΑΜΟΝΗ

II) ΠΟΛΙΤΟΓΡΑΦΗΣΗ

III) ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗ

IV) ΣΤΕΓΑΣΗ

V) ΕΡΓΑΣΙΑ

VI) ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ

VII) ΥΓΕΙΑ

VIII) ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

IX) ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

X) ΓΛΩΣΣΟΜΑΘΕΙΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

---

<sup>15</sup> Τα στοιχεία είναι διαθέσιμα εδώ: [http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2019/05/Greek\\_Asyllum\\_Stats\\_Apr2019\\_GR.pdf](http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2019/05/Greek_Asyllum_Stats_Apr2019_GR.pdf), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>16</sup> Βλ. στατιστικά στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου εδώ: [http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2020/03/Greek\\_Asyllum\\_Service\\_data\\_February\\_2020\\_gr.pdf](http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2020/03/Greek_Asyllum_Service_data_February_2020_gr.pdf), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

Οι δείκτες αυτοί ακολουθούν τις Κοινές Βασικές Αρχές για την Πολιτική Μεταναστευτικής Ένταξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οι οποίες βρίσκονται στο Παράρτημα των Συμπερασμάτων του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2618<sup>η</sup> Συνάντηση του Συμβουλίου, Νοέμβριος 2004).<sup>17</sup> Το πλήρες σύνολο 11 αρχών τονίζει ότι η ένταξη είναι μια δυναμική αμφίδρομη διαδικασία αμοιβαίας προσαρμογής όλων των μεταναστών και των πολιτών της Ένωσης και συνεπάγεται το σεβασμό των βασικών αξιών της ΕΕ.

Αυτές οι αρχές είναι:

1. Η ένταξη είναι μια δυναμική, αμφίδρομη, αμοιβαία, διαδικασία προσαρμογής όλων των μεταναστών και των πολιτών των κρατών μελών.
2. Η ένταξη συνεπάγεται το σεβασμό των βασικών αξιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
3. Η απασχόληση αποτελεί βασικό στοιχείο της διαδικασίας ενσωμάτωσης και έχει καίρια σημασία για τη συμμετοχή των μεταναστών, για τη σύμπραξη των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής και την «ορατότητα» αυτής της σύμπραξης.
4. Η βασική γνώση της γλώσσας, της ιστορίας και των θεσμών της κοινωνίας υποδοχής είναι απαραίτητη για την ένταξη. Η απόκτηση αυτής της βασικής γνώσης είναι απαραίτητη για την επιτυχή ένταξη.
5. Οι προσπάθειες στην εκπαίδευση έχουν καίρια σημασία για την προετοιμασία των μεταναστών, και ιδιαίτερα των δικών τους απογόνων, ώστε να είναι πιο επιτυχημένοι και πιο δραστήριοι συμμετέτοχοι στην κοινωνία.
6. Η πρόσβαση μεταναστών σε θεσμούς, καθώς και σε δημόσια και ιδιωτικά αγαθά και υπηρεσίες, σε ισότιμη βάση με τους εθνικούς πολίτες και με τρόπο που να αποκλείει τις διακρίσεις, αποτελεί κρίσιμη βάση για την καλύτερη ένταξή τους.
7. Η συχνή αλληλεπίδραση μεταξύ μεταναστών και πολιτών των κρατών μελών αποτελεί θεμελιώδη μηχανισμό για την ένταξη. Τα κοινά φόρουμ, ο διαπολιτισμικός διάλογος, η εκπαίδευση για τους μετανάστες και οι μεταναστευτικές κουλτούρες και η τόνωση των συνθηκών διαβίωσης στο αστικό περιβάλλον ενισχύουν τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ μεταναστών και πολιτών των κρατών μελών.

---

<sup>17</sup> Βλ. Κοινές Βασικές Αρχές για την Πολιτική Ένταξης των Μεταναστών στην ΕΕ (Council Document 14615/04).

8. Η ενάσκηση των διαφορετικών πολιτισμικών παραδόσεων και θρησκειών κατοχυρώνεται από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και πρέπει να διασφαλίζεται, εκτός εάν οι πρακτικές έρχονται σε αντίθεση με άλλα απαραβίαστα ευρωπαϊκά δικαιώματα ή με το εθνικό δίκαιο.

9. Η συμμετοχή των μεταναστών στη δημοκρατική διαδικασία και στη διαμόρφωση των πολιτικών και μέτρων ένταξης, ειδικά σε τοπικό επίπεδο, στηρίζει την ένταξή τους.

10. Η ενσωμάτωση των πολιτικών και των μέτρων ένταξης σε όλα τα σχετικά χαρτοφυλάκια πολιτικής και σε επίπεδο κυβερνητικών και δημόσιων υπηρεσιών αποτελεί σημαντικός παράγοντας για τη διαμόρφωση και εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής.

11. Είναι απαραίτητη η ανάπτυξη σαφών στόχων, δεικτών και μηχανισμών αξιολόγησης για την προσαρμογή της πολιτικής, την αξιολόγηση της προόδου στην ένταξη και την αποτελεσματικότερη ανταλλαγή πληροφοριών.

Στην ουσία, η παρούσα έρευνα αποτελεί έκφραση της 11<sup>ης</sup> Κοινής Βασικής Αρχής. Για το λόγο αυτό, το κυρίως σώμα της παρούσης αναλύει σε κάθε τομέα το πως έχουν τηρηθεί στην Ελλάδα η ως άνω Κοινές Βασικές Αρχές με την εξέταση των επιμέρους δεικτών.

### **3. Συγκριτικό πλαίσιο: Τα αποτελέσματα της αρχικής αξιολόγησης και τα προκαταρκτικά αποτελέσματα της παρούσας φάσης αξιολόγησης**

#### **3.1. Η Αρχική Αξιολόγηση**

Τον Ιούνιο του 2019, η οργάνωση Migration Policy Group (MPG), με έδρα τις Βρυξέλλες και υπεύθυνη για τη συλλογή των στοιχείων σχετικά με τους δείκτες σε κάθε κράτος μέλος που συμμετέχει στο πρόγραμμα του NIEM, δημοσίευσε την Έκθεση με τη Βάση Αξιολόγησης με τον τίτλο «The European benchmark for refugee integration: a comparative analysis of the National Integration Evaluation Mechanism in 14 countries» («Το Ευρωπαϊκό Σημείο Αναφοράς για την Ένταξη

Προσφύγων: μια συγκριτική ανάλυση του Μηχανισμού Αξιολόγησης της Εθνικής Ένταξης σε 14 χώρες»<sup>18</sup>.

Η έκθεση αυτή παρουσιάζει μια συγκριτική και βάσει δεικτών αξιολόγησης της ένταξης προσφύγων σε 14 χώρες της Ε.Ε. Η ανάλυση επικεντρώνεται σε νομικούς δείκτες, δείκτες πολιτικής αλλά και σε δείκτες που αξιολογούν την ενσωμάτωση (mainstreaming), το συντονισμό πολιτικών καθώς και προσπάθειες για την συμμετοχή και συνδρομή της κοινωνίας υποδοχής. Τα αποτελέσματα παρουσιάζονται σε σχέση με τα στοιχειώδη βήματα που οφείλουν να κάνουν τα υποκείμενα πολιτικής για την εγκαθίδρυση ενός πλαισίου ένταξης προσφύγων που θα είναι σύμφωνο με τα πρότυπα του διεθνούς και Ευρωπαϊκού δικαίου, και δη τα βήματα «Ορίζοντας το Νομικό Πλαίσιο», «Χτίζοντας το Πλαίσιο Πολιτικής» και «Ενσωμάτωση και Συνεργασία».

Σημαντικά συμπεράσματα μπορούν να αντληθούν από τη διακρατική σύγκριση των διαστάσεων της νομικής ένταξης (διαμονή, οικογενειακή ένωση και επανένωση, πρόσβαση στην υπηκοότητα), κοινωνικό-οικονομικής ένταξης (στέγαση, εργασία, τεχνική κατάρτιση, υγεία και κοινωνική ασφάλιση) και κοινωνικό-πολιτισμικής ένταξης (εκπαίδευση, εκμάθηση γλώσσας/κοινωνικός προσανατολισμός και χτίζοντας γέφυρες).

Οι χώρες που συμπεριλήφθησαν στην έρευνα για τον καθορισμό της βάσης αξιολόγησης είναι η Τσεχία, η Ελλάδα, η Γαλλία, η Ουγγαρία, η Ιταλία, η Λεττονία, η Λιθουανία, η Ολλανδία, η Πολωνία, η Πορτογαλία, Ρουμανία, η Σλοβενία, η Ισπανία και η Σουηδία. Τα αποτελέσματα έχουν βαθμολογηθεί από 0 έως 100, εκκινώντας από τις ελάχιστες ευνοϊκές διατάξεις μέχρι τις πιο ευνοϊκές διατάξεις. Τα στοιχεία που αναλύθηκαν αναφέρονται σε αναγνωρισμένους πρόσφυγες και δικαιούχους επικουρικής προστασίας και τις νομικές και άλλες διατάξεις σε ισχύ μέχρι τον Απρίλιο του 2017 (δηλαδή επί της έρευνας που διεξήχθη για τη σύνταξη των πρώτων εθνικών εκθέσεων).

Τα βασικά συμπεράσματα από τη συγκριτική ανάλυση έχουν ως εξής:

Η ποιότητα των πολιτικών ένταξης για δικαιούχους διεθνούς προστασίας ποικίλουν ευρέως από χώρα σε χώρα, παρά τα πρότυπα που έχουν καθοριστεί βάσει Ευρωπαϊκού και διεθνούς δικαίου. Η Ευρώπη

---

<sup>18</sup> A. Wolffhardt, C. Conte and Th. Huddleston, The European Benchmark for Refugee Integration: A Comparative Analysis of the National Integration Evaluation Mechanism in 14 EU countries, Migration Policy Group & Institute of Public Affairs, June 2019. Η Έκθεση είναι διαθέσιμη στην αγγλική γλώσσα στην ιστοσελίδα του προγράμματος NIEM εδώ: <http://www.forintegration.eu/pl/pub>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

απέχει πολύ από την παροχή ενός πεδίου ισότιμων όρων και οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας δεν λαμβάνουν την ίδια δίκαιη και ανάλογη ευκαιρία για την ένταξη τους πανευρωπαϊκά. Μέσω ατελών και χαμηλής ποιότητας πολιτικών ένταξης στον Ευρωπαϊκό χώρο, τα κράτη-μέλη δημιουργούν – εκούσια ή ακούσια- διαφορετικές ευκαιρίες σε δικαιούχους διεθνούς προστασίας για την απόκτηση μιας καλύτερης ζωής στην Ευρώπη. Είναι κρίσιμο λοιπόν, οποιοσδήποτε διάλογος λαμβάνει χώρα για την διανομή ευθύνης στο πεδίο του ασύλου να γίνεται με γνώμονα τις καταφανείς αποκλίσεις των κρατών-μελών κατά την εκτέλεση μέτρων για την υποστήριξη της ένταξης των δικαιούχων διεθνούς προστασίας.

Όλα τα κράτη-μέλη που εξετάστηκαν μπορούν και καλύτερα, ακόμα και αυτά τα οποία βρίσκονται σε γενικά υψηλότερο αναπτυξιακό επίπεδο. Τα αποτελέσματα της βαθμολόγησης δείχνουν ότι οι χώρες βρίσκονται στα περισσότερα πεδία σε μέσες τιμές, δείχνοντας ότι οι συνθήκες είναι κατά το ήμισυ ή χαμηλότερα ευνοϊκές. Στην ουσία οι ευνοϊκές συνθήκες αποτελούν την εξαίρεση στον κανόνα. Από τους συγκεντρωτικούς βαθμούς που έχουν προκύψει για κάθε χώρα ανά συγκεκριμένο πεδίο, μόλις το 17% είναι ίσο ή πάνω από 80, στοιχειοθετώντας μια ευνοϊκή κατάσταση, ενώ το 21% είναι ίσο ή κατώτερα από 20, αποδεικνύοντας ότι η κατάσταση είναι απλά μειονεκτική. Από το 0 έως το 100, οι μεσαίες τιμές για τις συνολικά 14 χώρες στα τρία ως άνω βήματα είναι 66,8 (νομικό πλαίσιο), 49,9 (πλαίσιο πολιτικής) και 29,0 (ενσωμάτωση και συνεργασία). Όλες οι χώρες που εξετάστηκαν οφείλουν να ενδυναμώσουν σημαντικά τα πλαίσια που έχουν εγκαθιδρύσει.

Πάντως, δεν υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών κρατών-μελών προέλευσης. Αντίθετα, υπάρχουν σαφείς διαφοροποιήσεις μεταξύ των κρατών εντός αυτών των κατηγοριών. Από τις χώρες της βόρειο-δυτικής Ευρώπης, η Σουηδία προσφέρει εν γένει πιο ευνοϊκές συνθήκες από τη Γαλλία και την Ολλανδία. Από τις νότιες Ευρωπαϊκές χώρες, η Ελλάδα ξεχωρίζει καθώς προσφέρει το πιο μειονεκτικό πλαίσιο, φαινόμενο που παρατηρείται στην Ουγγαρία ως αντιπροσωπευτική χώρα της κέντρο-ανατολικής Ευρώπης. Τα αποτελέσματα δεν υποδεικνύουν ουσιαστικές διαφορές μεταξύ των κρατών με μακριά ή μικρή ιστορία υποδοχής προσφύγων ή σε σχέση με τις περιοχές των χωρών και τη θέση τους όσον αφορά στις πρόσφατες μετακινήσεις. Αντίθετα, στοχευμένες επιλογές πολιτικής καθορίζουν αντίστοιχα τη διαφοροποίηση μεταξύ των χωρών που βρίσκουν τον εαυτό τους σε παρόμοια και συγκρίσιμη κατάσταση.

Γενικά, υπάρχουν ευεργετικές προϋποθέσεις όσον αφορά στην πρόσβαση σε υπηρεσίες και παροχές και την άσκηση δικαιωμάτων. Δηλαδή όσον αφορά στους νομικούς δείκτες σε τομείς πολιτικής, η βαθμολόγηση των υπό εξέταση κρατών ήταν αρκετά υψηλή με την εξαίρεση κάποιων τομέων.

Συγκεκριμένα, στους τομείς της στέγασης, της υγείας και της εκπαίδευσης, καθώς και στην εκμάθηση γλωσσών και τον κοινωνικό προσανατολισμό, οι χώρες παρέχουν κυρίως ευνοϊκές προϋποθέσεις για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, ώστε να μπορούν να ασκήσουν τα δικαιώματά τους και να επιταχύνουν την διαδικασία ένταξής τους.

Αυτή η συνολική θετική εικόνα προκύπτει από εκπλήρωση υποχρεώσεων συμμόρφωσης με Ευρωπαϊκούς και διεθνείς κανόνες που απαιτούν από τις χώρες να παρέχουν πρόσβαση με όρους ισότητας και ίσης μεταχείρισης με τους πολίτες τους. Αλλά ακόμη και εδώ, εντοπίζονται κενά, που σχετίζονται κυρίως με περιορισμούς που απορρέουν από όρους που δεν μπορούν να πληρούν οι νεοεισερχόμενοι, όπως, παραδείγματος χάριν, στην πρόσβαση σε παροχές στέγασης ή στην πρόσβαση στην επαγγελματική κατάρτιση και την εκπαίδευση που σχετίζεται με την απασχόληση. Όσον αφορά στην πρόσβαση στην κοινωνική ασφάλιση, επτά από τις υπό εξέταση χώρες είτε επιβάλλουν όρους που είναι δύσκολο να εκπληρωθούν για τους νεοαφιχθέντες είτε αποκλείουν τους δικαιούχους από ορισμένα οφέλη. Η πρόσβαση στην ανώτερη δευτεροβάθμια και/ή τριτοβάθμια εκπαίδευση απαγορεύεται σε τέσσερις χώρες.

Σε αντίθεση με τους νομικούς δείκτες, τα ευρήματα στο επίπεδο διαμόρφωσης του πλαισίου πολιτικής είναι, κατά μέσο όρο, λιγότερο ευνοϊκά σε όλες τις διαστάσεις που αναφέρονται στην κοινωνικοοικονομική και κοινωνικοπολιτισμική ένταξη. Απεικονίζοντας μια εκτεταμένη έλλειψη θετικής δράσης στήριξης, 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 την ευαλωτότητα των δικαιούχων διεθνούς προστασίας. ‘Σύμπτωμα’ αυτής της μάλλον παθητικής προσέγγισης αποτελούν τα απογοητευτικά αποτελέσματα στον τομέα της ευαισθητοποίησης. Μόνο η Ιταλία, η Ολλανδία και η Σουηδία εμφανίζονται ως χώρες όπου οι κρατικές αρχές σε περισσότερους από έναν τομείς (όπως η στέγαση, η εκπαίδευση, η υγεία ή η κοινωνική ασφάλιση) παρέχουν ενεργά πληροφορίες σχετικά με τις συγκεκριμένες ανάγκες και τα δικαιώματα των δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Οι υπεύθυνοι φορείς σ’αυτές τις περιπτώσεις, καλούνται συχνά να ευαισθητοποιήσουν και να ενημερώσουν το προσωπικό τους.

Η συνεργασία των ενδιαφερομένων μερών στην εφαρμογή των μέτρων ένταξης αποτελεί την υπόσχεση για πιο στοχευμένες πολιτικές, ανταποκρινόμενες σαφέστερα στις ανάγκες και τις προοπτικές των ομάδων στόχου. Με μεγαλύτερη νομιμότητα που απορρέει από την ευρύτερη συμμετοχή αλλά και με



με την κοινωνία των πολιτών και τους τοπικούς/περιφερειακούς φορείς να αναλαμβάνουν έναν πιο έντονα διαδραστικό ρόλο, οι πολιτικές μπορούν επίσης να γίνουν πιο βιώσιμες και να επιτύχουν ένα ισχυρότερο αντίκτυπο. Σε όλες τις διαστάσεις της στέγασης, της απασχόλησης, της επαγγελματικής κατάρτισης, της υγείας, της κοινωνικής ασφάλισης και της εκπαίδευσης, οι δείκτες αξιολογούν, κατά συνέπεια, εάν υπάρχουν «εταιρικές» σχέσεις στις οποίες οι κεντρικές κυβερνήσεις υποστηρίζουν ενεργά τους ενδιαφερόμενους φορείς και τους παρέχουν μέσα, ώστε να είναι σε θέση να βοηθήσουν καλύτερα τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας.

Όσον αφορά στην υποστήριξη σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο διακυβέρνησης, αυτή είναι μάλλον σπάνια στις χώρες που αξιολογήθηκαν. Αν μη τι άλλο, η εκπαίδευση και η κοινωνική ασφάλιση αποτελούν τις διαστάσεις στις οποίες οι κεντρικές κυβερνήσεις προσφέρουν μεγαλύτερη υποστήριξη, καθώς, όπως παρατηρείται, σε έξι από τις χώρες παρέχονται αποτελεσματικά μέσα υποστήριξης. Στις διαστάσεις στέγασης, απασχόλησης, επαγγελματικής κατάρτισης και υγείας, ο αριθμός πέφτει σε τρεις ή τέσσερις χώρες. Η Ολλανδία, η Πορτογαλία και η Σουηδία φαίνεται να έχουν μια συστηματική προσέγγιση των εν λόγω ζητημάτων, καθώς σε καθεμία από τις χώρες αυτές η κυβερνητική βοήθεια λειτουργεί αποτελεσματικά σε σχέση με τέσσερις ή και πέντε (στην περίπτωση της Σουηδίας) από τις εξεταζόμενες διαστάσεις. Στην Τσεχία, την Ελλάδα, την Ιταλία, τη Λετονία και τη Λιθουανία, αυτό συμβαίνει μόνο σε έναν ή δύο τομείς πολιτικής. Όσον αφορά στις ΜΚΟ που λαμβάνουν ενεργή υποστήριξη από την κεντρική κυβέρνηση για τη βοήθεια που παρέχουν στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, η συνολική εικόνα είναι κάπως πιο φωτεινή. Στην επαγγελματική κατάρτιση, την κοινωνική ασφάλιση και τα καθήκοντα που σχετίζονται με την υγεία, εννέα ή δέκα από τις υπό αξιολόγηση κυβερνήσεις 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 τους. Στην Τσεχία, τη Γαλλία, την Ιταλία, τη Ρουμανία και τη Σλοβενία, αυτό γίνεται σε τρεις ή τέσσερις από τους έξι τομείς πολιτικής, ενώ στην Ελλάδα, τη Λιθουανία, την Ολλανδία, την Πορτογαλία, την Ισπανία και τη Σουηδία, υπάρχει υποστήριξη της κοινωνίας των πολιτών σε τουλάχιστον μία ή δύο διαστάσεις. Ωστόσο, συχνά αυτά τα μέσα παρέχονται με μη-διαρκή τρόπο, και οι ΜΚΟ δεν διαθέτουν σταθερό, μακροπρόθεσμο πλαίσιο για να λάβουν κυβερνητική υποστήριξη. Ειδικότερα, στους τομείς της επαγγελματικής κατάρτισης, της υγείας και της κοινωνικής ασφάλισης (ανακούφιση από τη φτώχεια), τα κυβερνητικά μέσα για την κοινωνία των πολιτών παρέχονται ως επί το πλείστον μόνο σε ad hoc βάση.

Οι υπό αξιολόγηση χώρες αποτυγχάνουν ευρέως να χτίσουν τις γέφυρες που θα βοηθούσαν τους ωφελομένους της διεθνούς προστασίας και την κοινωνία υποδοχής. Μόνο στην Πορτογαλία και τη Σουηδία η ενεργή συμμετοχή των πολιτών προκύπτει υποχρεωτικά μέσω της εθνικής στρατηγικής, με τις στρατηγικές άλλων τεσσάρων χωρών να προσπαθούν, τουλάχιστον, να ζητούν ανοχή και αποδοχή των πολιτών τους. Έξι από τις 14 (δεκατέσσερις) χώρες έχουν δει, τουλάχιστον σε ad hoc βάση, δημόσιες χρηματοδοτούμενες εκστρατείες που στοχεύουν στην ευαισθητοποίηση του κοινού σχετικά με την κατάσταση και τις ανάγκες των προσφύγων. Σε όλες τις χώρες, η ενθάρρυνση και η υποστήριξη εθελοντικών πρωτοβουλιών για τη συμπλήρωση των δημόσιων πολιτικών σχεδόν απουσιάζει από την πλευρά των κεντρικών κυβερνήσεων ενώ, όταν παρέχεται, αυτό γίνεται σε τοπικό μόνο επίπεδο ή μέσω ad hoc έργων.

Από την άλλη, καμία από τις χώρες που αξιολογήθηκαν δεν φάνηκαν να θεωρούν τον εθελοντισμό ένα σημαντικό μέσο για την υποστήριξη της ταχύτερης ένταξης, άξιο να υποστηριχθεί με πόρους ή να γίνει μέρος της συνολικής προσέγγισης της χώρας για την κοινωνική ενσωμάτωση δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Περαιτέρω, η συμμετοχή των ιδίων των προσφύγων σε αστικές δραστηριότητες και η ενίσχυση της συμμετοχής τους στην κοινωνία, δεν υποστηρίζεται. Μόνο η Ολλανδία και η Σουηδία μπορούν να θεωρηθούν ότι συστηματικά ενθαρρύνουν τους δικαιούχους να συμμετάσχουν σε αστικές δραστηριότητες ή/και εθελοντική εργασία, ενώ σε άλλες έξι χώρες, η υποστήριξη τέτοιων πρωτοβουλιών εξαρτάται από την κοινωνία των πολιτών ή την τοπική κυβέρνηση. Η διαβούλευση με τους ίδιους τους δικαιούχους σε θέματα ένταξής τους και τις πολιτικές που στοχεύουν στην ένταξή τους είναι σχεδόν άγνωστη, ενώ η ένταξη των προσφύγων γίνεται, στην καλύτερη περίπτωση ένα πρόσθετο θέμα για τους γενικούς συμβουλευτικούς φορείς ένταξης των μεταναστών. Από τα αποτελέσματα που περιλαμβάνονται στους δείκτες NIEM σε 14 (δεκατέσσερις) χώρες που είναι μάλλον αντιπροσωπευτικές ολόκληρης της ΕΕ, το συμπέρασμα που βγαίνει είναι ότι η ενίσχυση της συμμετοχής και της αμοιβαίας συμβίωσης με την κοινωνία υποδοχής είναι το πιο αδύναμο μέρος των πολιτικών ένταξης των προσφύγων στην Ευρώπη.

Εξετάζοντας το σύνολο των πεδίων που παίζουν αποφασιστικό ρόλο στην μακροχρόνια ένταξη, οι χώρες σημειώνουν χειρότερη πρόοδο σε ορισμένα πεδία από άλλες όσον αφορά στα νομικά και πολιτικά τους πλαίσια. Εξετάζοντας τόσο τους νομικούς όσο και τους πολιτικούς δείκτες συνολικά που σχετίζονται με κοινωνικό-οικονομική και κοινωνικό-πολιτισμική ένταξη, κατά μέσον όρο, στα πεδία της υγείας και της εκπαίδευσης εμφανίζονται οι πιο ευνοϊκές συνθήκες μεταξύ των εξεταζόμενων κρατών, με την κοινωνική ασφάλιση να ακολουθεί κατά πόδας. Από την άλλη, η εργασία, η στέγαση και η τεχνική

κατάρτιση ξεχωρίζουν ως διαστάσεις με τις ελάχιστες ευνοϊκές συνθήκες συνολικά από την έρευνα. Συγκεκριμένες αδυναμίες συμπεριλαμβάνουν την πρόσβαση σε στοχευμένη μικρής-διάρκειας υποστήριξη στέγασης και την έλλειψη μακράς-διάρκειας μέτρων στήριξης για την στέγαση. Σχετικά με τη διάσταση της εργασίας (και απασχόλησης), οι λόγοι των χαμηλών βαθμολογιών βασίζονται στην ευρεία έλλειψη στοχευμένων, θετικών μέτρων στήριξης της αγοράς εργασίας σε συνδυασμό με τα διοικητικά εμπόδια κατά την πρόσβαση στην εργασία.

Η εκμάθηση γλώσσας και ο κοινωνικός προσανατολισμός δεν προσφέρονται καθολικά, και σημαντικές ποιοτικές διαφορές υφίστανται ανάμεσα στις υπό αξιολόγηση χώρες. Η υποστήριξη στην απόκτηση της απαραίτητης γνώσης σχετικά με τη γλώσσα μιας νέας χώρας και με το πως λειτουργούν τα πράγματα εκεί αποτελεί πεδίο-κλειδιά για την άμεση και επιτυχή ένταξη. Ωστόσο, οι χώρες παρουσιάζουν πολύ διαφορετικά πρότυπα. Οι μισές χώρες παρέχουν δωρεάν μαθήματα εκμάθησης γλώσσας χωρίς περαιτέρω περιορισμούς, ενώ σε άλλες τα μαθήματα είναι υποχρεωτικά και/ή δωρεάν και/ή η παρακολούθηση είναι απαραίτητη για την πρόσβαση σε προνόμια. Η Ελλάδα και η Ουγγαρία στην ουσία δεν προσφέρουν καθόλου αυτό το στοιχείο, το οποίο αποτελεί και το πιο θεμελιώδες κομμάτι της δημοσίως χρηματοδοτούμενης πολιτικής ένταξης. Τα ευρήματα του κοινωνικού προσανατολισμού ακολουθούν κατά πόδας τα σχετικά ευρήματα με την εκμάθηση γλώσσας, με τη χαμηλή ποιότητα αυτών των μέτρων να υπερισχύει ως κοινός παρανομαστής των γενικά πενιχρών αποτελεσμάτων αυτής της διάστασης.

Κάποιες χώρες παρουσιάζουν σταθερά αποτελέσματα στο σύνολο των διαστάσεων, ενώ σε άλλες, τα αποτελέσματα ποικίλλουν σημαντικά ανάλογα με την κάθε διάσταση. Στην πρώτη περίπτωση, αυτό θα μπορούσε να οφείλεται σε μια έλλειψη γενικευμένης προσέγγισης στην ένταξη προσφύγων. Επικεντρώνοντας στο βήμα «Χτίζοντας ένα Πλαίσιο Πολιτικής», οι χώρες στις οποίες τα σχετικά με την κοινωνικο-οικονομική και κοινωνικο-πολιτιστική ένταξη αποτελέσματα είναι σταθερά η Τσεχία, η Λιθουανία, η Ρουμανία και η Σουηδία. Από την άλλη, οι χώρες με την διακριτά μεγαλύτερη ποικιλία σε διάφορα πεδία πολιτικής όπως της στέγασης, της εργασίας, της εκπαίδευσης ή της υγείας είναι οι Ελλάδα, Ουγγαρία, Πορτογαλία, Σλοβενία και Ισπανία. Γενικά, οι χώρες θα πρέπει να εξισορροπήσουν, επί της βάσης ενός υψηλού προτύπου, τα κενά σε όλα τα σχετικά πεδία πολιτικής.

Παρατηρείται πως οι χώρες είναι καλύτερες στην υιοθέτηση ενός νομικού πλαισίου παρά στη λήψη μέτρων για την ανάπτυξη και ενσωμάτωση πολιτικών, πράγμα το οποίο υποδεικνύει μια παθητική στάση στην ένταξη προσφύγων. Κατά το πλείστον, οι χώρες προσφέρουν ευνοϊκές συνθήκες σχετικά με την

πρόσβαση σε δικαιώματα, ειδικά όσον αφορά στη στέγαση, την υγεία, την εκπαίδευση καθώς και στην εκμάθηση γλώσσας και τον κοινωνικό προσανατολισμό. Σε αντίθεση με τους νομικούς δείκτες ωστόσο, τα ευρήματα που σχετίζονται με δείκτες πολιτικής είναι, κατά μέσον όρο, λιγότερο ευνοϊκά όσον αφορά στις διαστάσεις της κοινωνικό-οικονομικής και κοινωνικό-πολιτιστικής ένταξης. Καταδεικνύοντας μια διαδεδομένη έλλειψη θετικής υποστήριξης, προκύπτει από το συγκεκριμένο υλικό η επικράτηση μιας παθητικής στάσης προς την ένταξη προσφύγων, όπου οι πολιτικές ακολουθούν μια στενή ερμηνεία της αρχής της ίσης μεταχείρισης και αποτυγχάνουν να λάβουν υπόψη τις ανάγκες και ευαλωτότητες των δικαιούχων διεθνούς προστασίας.

Σχετικά με την νομική ένταξη στις διαστάσεις της διαμονής, της οικογενειακής επανένωσης και πολιτογράφησης, οι διατάξεις της επανένωσης με μέλη της οικογένειας είναι κατά μέσον όρο ελάχιστα ευνοϊκές. Η πλειοψηφία των εξεταζόμενων χωρών, ωστόσο, έχουν περιοριστικούς νόμους για την κτήση αδειών διαμονής ή την κτήση ιθαγένειας με πολιτογράφηση. Σε ένα μεγάλο βαθμό, οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας υφίστανται πιο περιοριστικές ρυθμίσεις σε σύγκριση με αναγνωρισμένους πρόσφυγες, εντείνοντας έτσι την εν γένει διαφοροποίηση στα αποτελέσματα αυτής της διάστασης. Σχετικά με το πεδίο της διαμονής, τα μέσα αποτελέσματα των χωρών διαφέρουν ευρέως, με βαθμούς που ξεκινούν από το 10 (Ουγγαρία) και φτάνουν μέχρι το 90 (Λιθουανία) όταν αφορούν στους αναγνωρισμένους πρόσφυγες και από 10 (Ουγγαρία) μέχρι το 70 (Ισπανία) όταν οι δείκτες εξετάζονται σε σχέση με τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας. Οι δείκτες παρουσιάζονται πιο ευθυγραμμισμένοι όσον αφορά στην οικογενειακή επανένωση των χωρών όσον αφορά στην οικογενειακή επανένωση, όπου γενικά υπερσχύουν πιο ευνοϊκά πλαίσια, με την εξαίρεση της Ελλάδας, της Ουγγαρίας και της Πολωνίας. Η πολιτογράφηση αναδεικνύεται ως το πεδίο με τις χειρότερες βαθμολογίες εν γένει, όπου η διαφορετική μεταχείριση των δικαιούχων επικουρικής προστασίας και των προσφύγων οδηγεί αποκλειστικά σε ακόμα μεγαλύτερο περιορισμό των ήδη στενών πλαισίων.

Τα δυσανάλογα ψηλά παράβολα για την κτήση μόνιμης/μακράς διάρκειας διαμονής, οικογενειακής επανένωσης και την κτήση ιθαγένειας δημιουργούν επιπλέον εμπόδια. Σημαντικές διαφοροποιήσεις ανάμεσα στις υπό εξέταση χώρες παρατηρούνται όσον αφορά στα παράβολα για την κτήση μόνιμης/μακράς διάρκειας διαμονής, για την οικογενειακή επανένωση και την κτήση ιθαγένειας. Ενώ τα παράβολα για την διαδικασία μόνιμης/μακράς διάρκειας διαμονής δεν υπερβαίνουν γενικά το 50% του ελάχιστου μηνιαίου επιδόματος κοινωνικής αρωγής στην κάθε χώρα, τα παράβολα για τη διαδικασία οικογενειακής επανένωσης κυμαίνονται από μηδέν (0) σε τέσσερις χώρες έως και πολύ παραπάνω από το ποσό του μηνιαίου επιδόματος στην Ουγγαρία, τη Λετονία και τη Ρουμανία. Τα παράβολα για την

πολιτογράφηση επίσης ποικίλουν έντονα, με πέντε χώρες να απαιτούν παραπάνω από 50% του μηνιαίου επιδόματος κοινωνικής αρωγής.

Ενώ δεν παρατηρείται διαφορετική μεταχείριση των αναγνωρισμένων προσφύγων και των δικαιούχων επικουρικής προστασίας όσον αφορά στην άσκηση των δικαιωμάτων τους και την παροχή μέτρων στήριξης, είναι ωστόσο έντονη όσον αφορά στη νομική ένταξη και συνεπώς εντοπίζονται δυσμενείς συνθήκες σε συνάρτηση με τη διαμονή, την οικογενειακή επανένωση και την πολιτογράφηση. Με ελάχιστες εξαιρέσεις, οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες και οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας είναι ισότιμοι όταν εξετάζεται η ισότιμη άσκηση δικαιωμάτων και στοχευμένα μέτρα ένταξης. Όμως, όταν εξετάζονται οι διαστάσεις που αφορούν στην νομική ένταξη δικαιούχων επικουρικής προστασίας και των μελών της οικογένειάς τους (λ.χ. διαμονή, οικογενειακή επανένωση, πολιτογράφηση), με την εξαίρεση της Ολλανδίας και της Ισπανίας, όλες οι χώρες φαίνεται να εφαρμόζουν διαφορετική μεταχείριση και προβλέπουν λιγότερο ευνοϊκές συνθήκες για δικαιούχους επικουρικής προστασίας απ' ό, τι για τους πρόσφυγες, οδηγώντας έτσι στη δημιουργία επιπλέον εμποδίων λόγω της αστάθειας και παροδικότητας της κατάστασής τους.

Εμπόδια όσον αφορά στις διοικητικές διαδικασίες – δηλαδή διοικητικά εμπόδια- είναι ευρέως διαδεδομένα, και οι χώρες χάνουν σημαντικές ευκαιρίες εύκολης επίλυσης για τη διευκόλυνση της ένταξης. Ως διοικητικά εμπόδια αναφέρονται η προσκόμιση δυσεύρετων εγγράφων, οι καθυστερήσεις και οι περίοδοι αναμονής καθώς και η διακριτική ευχέρεια των οργάνων κατά τη λήψη αποφάσεων. Σύμφωνα με τη Συγκριτική Έκθεση του NIEM, τα εμπόδια είναι μεγαλύτερα σε θέματα που σχετίζονται με τη στέγαση, ενώ σε σχέση με την εργασία, την επαγγελματική κατάρτιση, την υγεία και την εκπαίδευση οι διαδικασίες φαίνεται να λειτουργούν πιο αποτελεσματικά, καθώς οι μισές εξεταζόμενες χώρες παρουσιάζουν καλύτερη εικόνα.

Η διάσταση της εκμάθησης γλώσσας και του κοινωνικού προσανατολισμού, παρουσιάζεται το ίδιο προβληματική με τη διάσταση της στέγασης καθώς μόλις εννέα χώρες φαίνεται να προσφέρουν τέτοια μαθήματα χωρίς την επιβολή διοικητικών εμποδίων κατά την πρόσβαση. Οι χώρες που επηρεάζονται λιγότερο από την ύπαρξη διοικητικών εμποδίων είναι η Σουηδία και η Ολλανδία. Από την άλλη, η Γαλλία, η Ελλάδα, η Λετονία, η Ρουμανία και η Σλοβενία είναι οι χώρες όπου οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας αντιμετωπίζουν πιο συχνά και πιο επίμονα διοικητικά εμπόδια.

Γενικά, το βήμα «Ενσωμάτωση και Συνεργασία» παρουσιάζει τα πιο φτωχά αποτελέσματα σε σύγκριση με τα υπόλοιπα βήματα. Συγκεκριμένα, οι χώρες είναι πιο αδύναμες στο κομμάτι της ενσωμάτωσης του

στοιχείου της ένταξης προσφύγων (mainstreaming) και σημειώνουν σημαντικές ελλείψεις σε αποτελεσματικές και δεσμευτικές εθνικές στρατηγικές. Οι χώρες είτε πετυχαίνουν μεσαίες βαθμολογίες είτε παρουσιάζουν έναν μέτριο τόσο χαμηλό που θα πρέπει να θεωρούνται εν γένει δυσμενείς οι πολιτικές ενσωμάτωσης της διάστασης της ένταξης προσφύγων. Για τις περισσότερες από αυτές δεν μπορεί, επίσης, να θεωρηθεί ούτε ότι αναπτύσσουν, συντονίζουν και ενσωματώνουν τις κυβερνητικές πολιτικές ούτε ότι αντιμετωπίζουν τις κοινωνικές προκλήσεις σε σχέση με την ένταξη των προσφύγων).

Τα αποτελέσματα για την ενσωμάτωση της διάστασης της ένταξης δείχνουν ότι ενώ η πλειοψηφία των χωρών έχει κατά κάποιο τρόπο μια εθνική προσέγγιση της ένταξης των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, μόνο η Τσεχία, η Ιταλία και η Σουηδία συνδυάζουν μια ειδική στρατηγική, η οποία στηρίζεται από έναν αποκλειστικό προϋπολογισμό, με δεσμεύσεις για διάφορα υπουργεία. Εντός των έξι διαστάσεων που σχετίζονται με την κοινωνικό-οικονομική και κοινωνικό-πολιτισμική ένταξη, οι δείκτες αξιολογούν την κατά τομείς ενσωμάτωση (sectoral mainstreaming). Οι συντονισμένες και με πολλαπλούς φορείς στρατηγικές, απ' ό, τι φαίνεται, είναι εξίσου σπάνιες στη στέγαση, την εργασία, την επαγγελματική στρατηγική, την υγεία, την κοινωνική ασφάλιση και την εκπαίδευση. Σε κάθε μια από αυτές τις διαστάσεις, μόνο τρεις ή τέσσερις χώρες φαίνονται να αποσκοπούν πλήρως σε μια στρατηγική η οποία δεσμεύει σχετικά υπουργεία, θεσμούς, τοπικές ή περιφερειακές αρχές και ΜΚΟ.

Η συνεργασία της κοινωνίας των πολιτών και των τοπικών/περιφερειακών κυβερνητικών αρχών και η εκτέλεση μιας κοινής πολιτικής αποτελεί χαμένη ευκαιρία στην πλειοψηφία των κρατών που εξετάστηκαν. Στο σύνολο των έξι διαστάσεων, οι δείκτες αξιολογούν το αν η κεντρικές κυβερνήσεις υποστηρίζουν ενεργά τους φορείς και τους παρέχουν τα κατάλληλα μέσα για την υποστήριξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Όσον αφορά στην υποστήριξη προς τις τοπικές και περιφερειακές κυβερνητικές αρχές, η εκπαίδευση και η κοινωνική ασφάλιση αποτελούν τις διαστάσεις όπου οι κεντρικές κυβερνήσεις προσφέρουν τη μεγαλύτερη στήριξη. Πιο συγκεκριμένα, από τις εξεταζόμενες χώρες έξι προσφέρουν μέσα στήριξης. Στους τομείς της στέγασης, της επαγγελματικής κατάρτισης και της υγείας, οι αριθμοί 'πέφτουν' στις τρεις ή τέσσερις χώρες για κάθε τομέα. Όσον αφορά στην παροχή στήριξης με θετικά μέτρα από την κεντρική κυβέρνηση προς την κοινωνία των πολιτών για τη βοήθεια που προσφέρει σε δικαιούχους διεθνούς προστασίας, η εικόνα είναι πιο αισιόδοξη καθώς τα αποτελέσματα δείχνουν ότι οι κυβερνήσεις είτε με επιχορηγήσεις είτε με συνεργασίες παρέχουν εμπράκτως υποστήριξη προς φορείς της κοινωνίας των πολιτών.

Σχετικά με τους τομείς της επαγγελματικής κατάρτισης, της κοινωνικής ασφάλισης και της υγείας, εννέα ή δέκα από τις εξετασθείσες χώρες στηρίζουν την κοινωνία των πολιτών. Στα πεδία της στέγασης, της εργασίας και της εκπαίδευσης, τέσσερις με έξι χώρες υποστηρίζουν ενεργά την κοινωνία των πολιτών με τις πρωτοβουλίες τους στους τομείς αυτούς. Ωστόσο, τα μέσα αυτά παρέχονται με τρόπο αποσπασματικό, με αποτέλεσμα να μην μπορούν να προσφέρουν ένα μόνιμο ή μακράς διαρκείας πλαίσιο κυβερνητικής στήριξης στις ΜΚΟ.

Τα αποτελέσματα των πολιτικών ένταξης των χωρών είναι στις περισσότερες περιπτώσεις φτωχά όσον αφορά στην ενθάρρυνση της συμμετοχής κοινωνικό δίκτυο των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, την εμπλοκή των κοινωνιών υποδοχής στην διαδικασία ενσωμάτωσης και την κατανόηση της αμφίδρομης φύσης της ένταξης. Οι χώρες που εξετάστηκαν απέτυχαν σε μεγάλο βαθμό να δημιουργήσουν γέφυρες που θα βοηθούσαν να έρθουν σε επαφή οι δικαιούχοι με την κοινωνία υποδοχής. Μόνο η Πορτογαλία και η Σουηδία έχουν σχεδιάσει εθνικές στρατηγικές, οι οποίες απαιτούν ρητά την ενεργή συμμετοχή των πολιτών. Σε έξι από τις 14 (δεκατέσσερις) χώρες παρατηρήθηκε η διεξαγωγή δημοσίως χρηματοδοτούμενων δράσεων για την ευαισθητοποίηση της κοινωνίας σχετικά με την κατάσταση και τις ανάγκες των προσφύγων. Από όλες τις εξετασθείσες χώρες φαίνεται να απουσιάζουν συμπληρωματικά μέτρα-πολιτικές ενθάρρυνσης και στήριξης εθελοντικών πρωτοβουλιών από την κεντρική κυβέρνηση. Από τις βαθμολογίες που αποδόθηκαν βάσει των δεικτών του NIEM στις 14 (δεκατέσσερις) χώρες που είναι αντιπροσωπευτικές ολόκληρης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το συμπέρασμα που βγαίνει είναι ότι η προώθηση της συμμετοχικής και αμφίδρομης διαδικασίας της ένταξης με την παροχή μέσων διευκόλυνσης για αμφότερους τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας και το κοινωνικό σύνολο της χώρας υποδοχής αποτελεί το πιο αδύναμο κομμάτι των πολιτικών ένταξης προσφύγων στην Ευρώπη.

### **3. 2. Η Δεύτερη Φάση Αξιολόγησης (Evaluation 1)**

Τα αποτελέσματα της πρώτης φάσης αξιολόγησης (Evaluation 1) τα οποία αφορούν στη βαθμολόγηση των αξιολογήσεων σε δεύτερη φάση (ιαθώς η πρώτη αξιολόγηση είχε σκοπό να αναδείξει τη βάση) βασίζονται σε τυχόν εξελίξεις που έλαβαν χώρα από το 2017 μέχρι τον Απρίλιο του 2019.

Η αντίστοιχη έκθεση δεν έχει δημοσιευθεί ακόμα, αλλά τα αποτελέσματα της βαθμολόγησης (scoring) καθώς και τα βασικά συμπεράσματα είναι διαθέσιμα μέσω της Περίληψης της Έκθεσης του 2020.<sup>19</sup>

Πιο συγκεκριμένα, η Περίληψη της Έκθεσης παρουσιάζει τα βασικά δεδομένα και τις εξελίξεις της περιόδου 2017-2019, όπως αυτά προέκυψαν από τα αποτελέσματα της βαθμολόγησης και αξιολόγησης δεκαεσσάρων συμμετοχόντων κρατών. Η υπό δημοσίευση Συγκριτική Ευρωπαϊκή Έκθεση θα περιλαμβάνει αναλυτική παρουσίαση των εξελίξεων και θα καταγράφει τις βέλτιστες πρακτικές για την ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Οι χώρες που εξετάστηκαν για την δεύτερη αξιολόγηση του προγράμματος NIEM (Evaluation 1) είναι οι Βουλγαρία, Τσεχία, Γαλλία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Ιταλία, Λετονία, Λιθουανία, Ολλανδία, Πολωνία, Ρουμανία, Σλοβενία, Ισπανία και Σουηδία. Με την εξαίρεση της Βουλγαρίας, η οποία συμμετέχει πρώτη φορά στην αξιολόγηση, καθώς και της Πορτογαλίας, η οποία έχει αποχωρήσει από το πρόγραμμα, τα αποτελέσματα μπορούν να συγκριθούν με τα αποτελέσματα της προηγούμενης Έκθεσης του NIEM, η οποία εγκάτεστησε μια βάση αξιολόγησης, ώστε να μπορούν να καταγραφούν τυχόν εξελίξεις.

Στην Περίληψη της Έκθεσης του 2020 τονίζονται τα εξής συμπεράσματα:

Α) Έλλειψη δυναμικότητας και επικράτηση μεγάλων κενών

Κατά το διάστημα 2017-2019 καταγράφηκαν ελάχιστες αλλαγές στο πλαίσιο της ένταξης προσφύγων των υπό αξιολόγηση κρατών. Γενικά, οι πρόσφυγες σπάνια αντιμετωπίζουν πλήρως ευνοϊκές συνθήκες ένταξης σε οποιοδήποτε τομέα ζωής. Τα μεγαλύτερα κενά συνεχίζουν να υπάρχουν όσον αφορά στις πολιτικές οι οποίες θα μπορούσαν να υποστηρίξουν ενεργά την ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, την ενσωμάτωση της διάστασης της ένταξης των προσφύγων με μακροχρόνια προοπτική καθώς και την πολυ-επίπεδη συνεργασία με διάφορους φορείς. Οι περισσότερες κυβερνήσεις δεν συμμετέχουν στην εγκαθίδρυση συνεργασιών μεταξύ της κοινωνίας των πολιτών και των τοπικών/περιφερειακών αρχών με στόχο την ανάπτυξη και ενσωμάτωση των πολιτικών τους. Οι επιχορήγηση και οικονομική ενίσχυση αυτών των φορέων αποτελεί μεγάλο πρόβλημα. Ενώ οι χώρες λαμβάνουν κατά μέσο όρο καλύτερη βαθμολογία για την εξασφάλιση δικαιωμάτων και έχουν υιοθετήσει ένα επαρκές νομικό πλαίσιο προστασίας τους, μια στενή ερμηνεία της αρχής της ίσης μεταχείρισης συχνά υπερισχύει όσον αφορά στις ειδικές ανάγκες και ευαλωτότητες των υπό εξέταση δικαιούχων.

---

<sup>19</sup> Βλ. σχετικά A. Wolffhardt and C. Conte, The European Benchmark for Refugee Integration: A Comparative Analysis of the National Integration Evaluation Mechanism in 14 EU countries, Evaluation 1: Summary Report 2020, Migration Policy Group & Institute of Public Affairs, 2020, διαθέσιμο εδώ: <http://www.forintegration.eu/pl/pub>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.



## Β) Η βελτίωση της συνεργασίας, στόχος ελάχιστων χωρών

Με γενικά πολύ εσωστρεφή πλαίσια τα οποία είναι επιρρεπή σε πολύ αργή μεταβολή, η μόνη αξιοσημείωτη θετική εξέλιξη η οποία παρατηρήθηκε αφορά στην συνεργασία και την ενσωμάτωση πολιτικών. Κατά μέσο όρο, ανάμεσα στις 13 (δεκατρείς) υπό αξιολόγηση χώρες, οι δείκτες του NIEM που αφορούν στην διακυβερνητική και τομεακή διάχυση (cross-governmental and sectoral mainstreaming), την πολυ-επίπεδη ενσωμάτωση καθώς και την εμπλοκή των ΜΚΟ και της κοινωνίας υποδοχής, εμφάνισαν αύξηση περίπου έξι μονάδων, μολονότι προηγουμένως οι βαθμολογίες βρισκόνταν σε ένα γενικά αρκετά χαμηλό επίπεδο. Μια καλύτερη εξέταση δείχνει πως πίσω από αυτές τις εξελίξεις υπάρχουν εσκεμμένες προσπάθειες για συστηματική βελτίωση της ένταξης των προσφύγων η οποία παρατηρείται στη Γαλλία και στη Λιθουανία, ενώ σε λιγότερο βαθμό στη Λετονία και τη Σλοβενία. Στις περισσότερες χώρες, ωστόσο, οι αλλαγές – όπου παρατηρήθηκαν- έλαβαν χώρα με περιορισμένο και σταδιακό τρόπο.

## Γ) Τα κενά μεταξύ των αναγνωρισμένων προσφύγων και των δικαιούχων επικουρικής προστασίας

Το χάσμα μεταξύ των δικαιωμάτων των αναγνωρισμένων προσφύγων από τη μια και των δικαιούχων επικουρικής προστασίας από την άλλη, όσον αφορά στους τομείς της διαμονής, της οικογενειακής επανένωσης και της πολιτογράφησης, ακόμα παραμένει. Παρατηρήθηκε μικρή σχετικά βελτίωση στην περίπτωση της Γαλλίας και της Πολωνίας, ενώ στην Ιταλία η διαφορετική μεταχείριση στις ευκαιρίες μακροχρόνιας ένταξης για αυτές τις δυο ομάδες έκανε το χάσμα ακόμα μεγαλύτερο. Οι κυβερνήσεις και Ευρωπαίοι υπεύθυνοι για την χάραξη πολιτικής πρέπει πλέον να συλλογιστούν το πως μπορεί αυτή η ανισότητα στην οικογενειακή επανένωση, στην μόνιμη διαμονή και την πρόσβαση στη διαδικασία πολιτογράφησης να επηρεάσει αρνητικά τις προσπάθειές τους για ένταξη των περισσότερο από ενός εκατομμυρίου ανθρώπων που έλαβαν διεθνή προστασία στην ΕΕ από το 2016.

## Δ) Ελάχιστες χώρες δρουν, ελάχιστες χώρες κάνουν βήμα προς τα πίσω, οι περισσότερες χώρες αδρανούν:

Οι χώρες που παρουσίασαν τις πιο θετικές μεταβολές κατά μήκος όλων των τομέων είναι η Γαλλία, με βελτιωμένη βαθμολογία σε δέκα από τους δώδεκα τομείς, και η Λιθουανία, η οποία σημείωσε πρόοδο σε οκτώ τομείς. Η Λετονία και η Σλοβενία σημείωσαν θετική πρόοδο σε έξι και πέντε τομείς αντίστοιχα. Οι χώρες οι οποίες δεν σημείωσαν καμία βελτίωση σε κανένα τομέα ήταν η Ιταλία, η Ολλανδία και η Σουηδία. Η Ρουμανία από την άλλη, αποτέλεσε χώρα με αρνητική δυναμική,

αποκτώντας χειρότερη βαθμολογία σε πέντε τομείς. Η Ουγγαρία και η Ιταλία έπεσαν πίσω βαθμολογικά σε τρεις τομείς η καθεμιά. Απουσία αρνητικής βαθμολόγησης καταγράφηκε στην περίπτωση της Ολλανδίας, της Ισπανίας και της Σουηδίας. Γενικά, η Ολλανδία και η Σουηδία φάνηκαν να έχουν τα πιο σταθερά πλαίσια μεταξύ του διαστήματος 2017-2019, χωρίς να εμφανίζουν καμία αλλαγή στα συστήματά τους τα οποία παρουσιάζουν ένα αρκετά υψηλό επίπεδο ανάπτυξης.

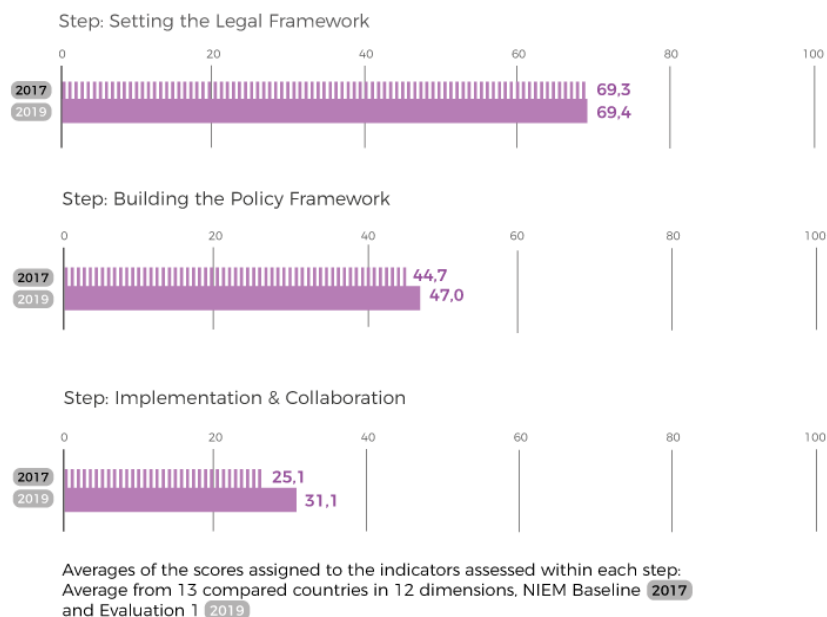
Ε) Ύπαρξη αποκλίνουσων προδιαγραφών για την ένταξη κατά μήκος των διάφορων τομέων, με τις βελτιώσεις σε κάποιους τομείς να αντισταθμίζονται από οπισθοχωρήσεις σε άλλους

Οι τομείς με την πιο θετική δυναμική μεταξύ του διαστήματος 2017-2019 είναι η κοινωνική ασφάλιση, όπου οκτώ στις δέκατρεις χώρες παρουσίασαν βελτίωση, με τους τομείς της εργασίας, της υγείας και της εκπαίδευσης να ακολουθούν, με πέντε χώρες να παρουσιάζουν βελτίωση, η καθεμιά χωριστά. Οι τομείς που είχαν στην πλειονότητά τους αρνητική βαθμολογία είναι της διαμονής, της στέγασης και της υγείας, όπου τρεις χώρες έλαβαν βαθμολογία χαμηλότερη αυτής πριν από δύο έτη. Επικεντρώνοντας στους τομείς που αφορούν στην κοινωνικο-οικονομική και κοινωνικο-πολιτισμική ένταξη, την υγεία και την εκπαίδευση, αυτοί συνεχίζουν να είναι οι τομείς με τα πιο ευνοϊκά νομικά και πολιτικά πλαίσια των κρατών που αξιολογήθηκαν, με την κοινωνική ασφάλιση να ακολουθεί κατά πόδας. Αντίθετα, οι λιγότερο ευνοϊκές συνθήκες ένταξης ακόμα παρατηρούνται στους τομείς της στέγασης, της εργασίας και της επαγγελματικής κατάρτισης.

Παρακάτω συμπεριλαμβάνονται πίνακες με τα στοιχεία της δεύτερης φάσης αξιολόγησης ανά τομέα:

**Πίνακας Α. Γενική τάση αλλαγών για το διάστημα 2017-2019 για όλους τους τομείς όσον αφορά στην διαμόρφωση νομικού πλαισίου, στη διαμόρφωση πλαισίου πολιτικής και στην ενσωμάτωση πολιτικών και συνεργασία (από πάνω μέχρι κάτω)**

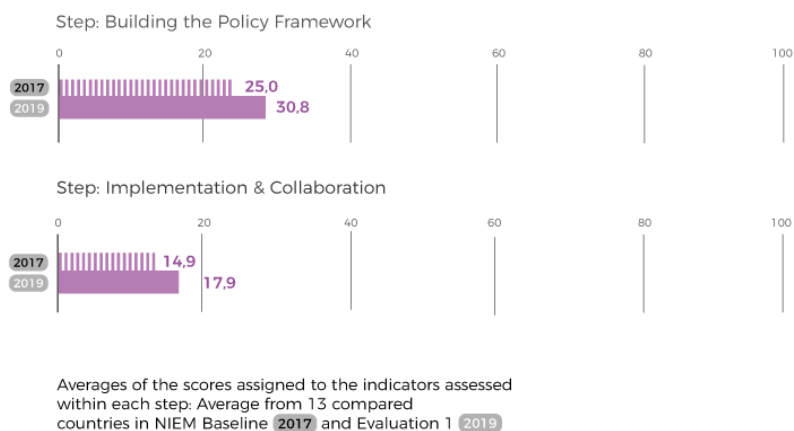
### Overall change 2017 to 2019



## 1) Χτίζοντας Γέφυρες

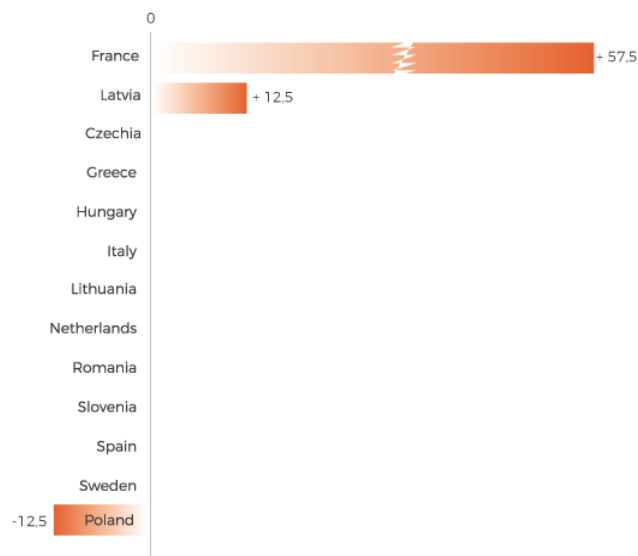
Πίνακας 1. Καταγραφή Αλλαγών για 2017-2019 όσον αφορά στη διαμόρφωση του πλαισίου πολιτικής (πάνω) και την ενσωμάτωση και συνεργασία (κάτω)

### Overall change 2017 to 2019



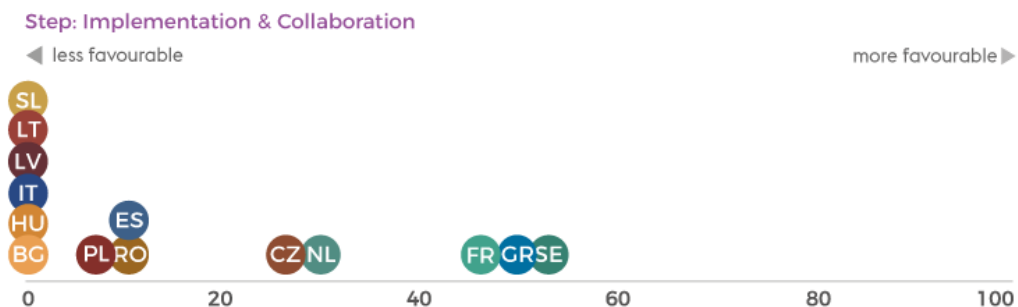
Πίνακας 2. Γενική τάση αλλαγών για το 2017-2019 ανά χώρα με τις θετικές αλλαγές να εμφανίζονται στα δεξιά και τις αρνητικές να εμφανίζονται στα αριστερά.

Overall change 2017 to 2019 by countries

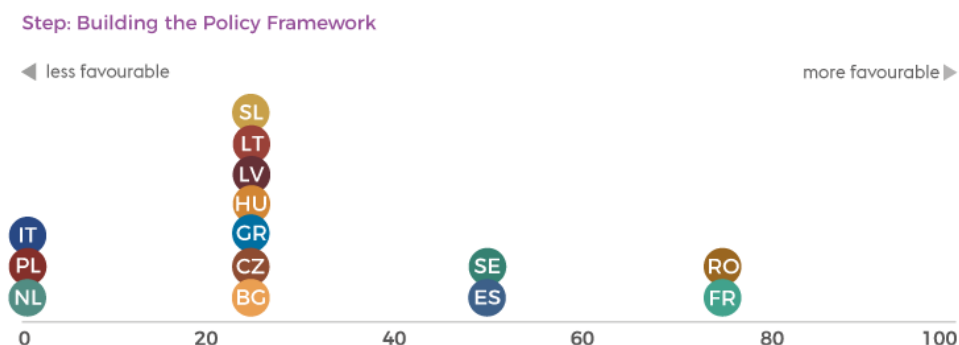


Average of the scores assigned to each step  
(as the average of the indicators assessed within each step)

Πίνακας 3. Στοιχεία κρατών για την ενσωμάτωση πολιτικών και συνεργασία με τις λιγότερο ευνοϊκές τάσεις να βρίσκονται στα αριστερά και τις περισσότερες ευνοϊκές τάσεις να εμφανίζονται στα δεξιά.

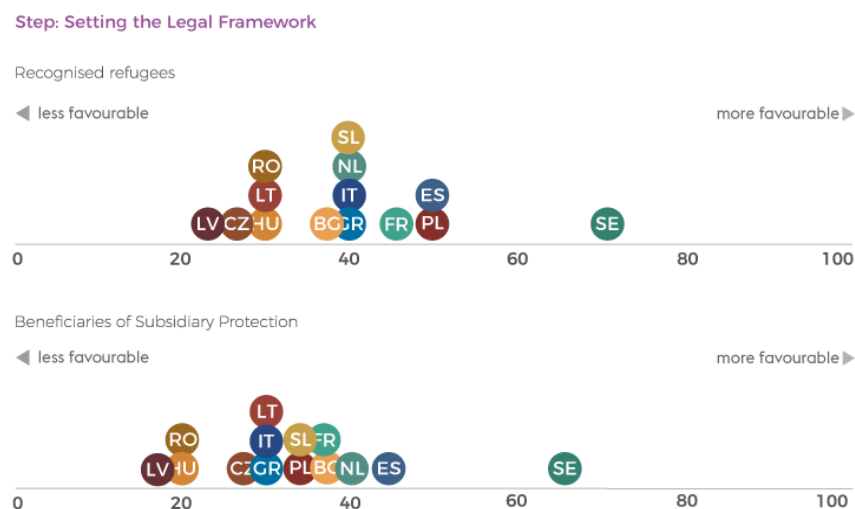


Πίνακας 4. Στοιχεία κρατών για την διαμόρφωση του πλαισίου πολιτικών με τις λιγότερο ευνοϊκές τάσεις να βρίσκονται στα αριστερά και τις περισσότερες ευνοϊκές τάσεις να εμφανίζονται στα δεξιά



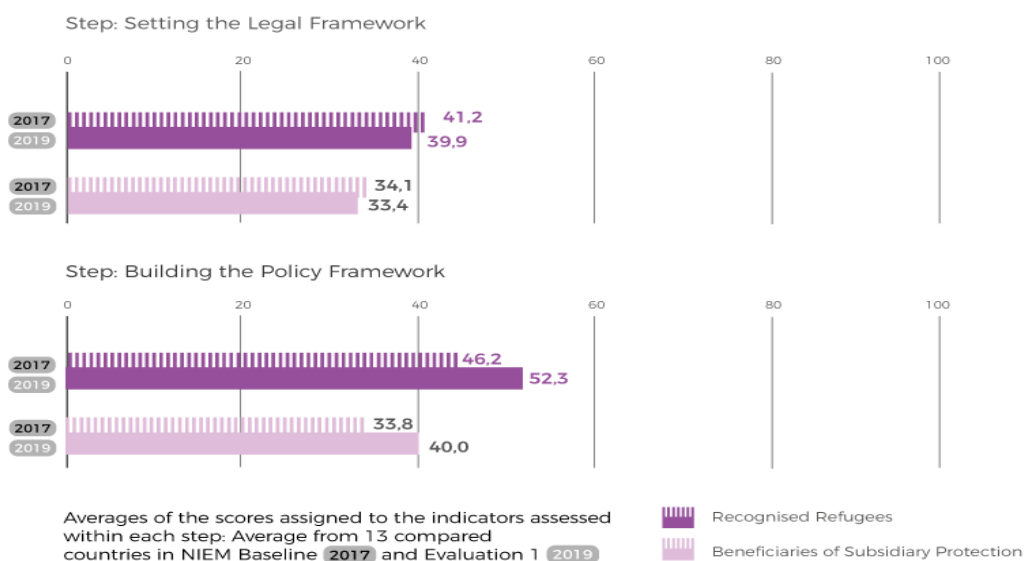
## 2) Πολιτογράφηση

Πίνακας 1. Στοιχεία κρατών για την διαμόρφωση του νομικού πλαισίου με τις λιγότερο ευνοϊκές τάσεις να βρίσκονται στα αριστερά και τις περισσότερες ευνοϊκές τάσεις να εμφανίζονται στα δεξιά. Τα στοιχεία για πρόσφυγες αναφέρονται πάνω ενώ από κάτω είναι τα στοιχεία για τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας.



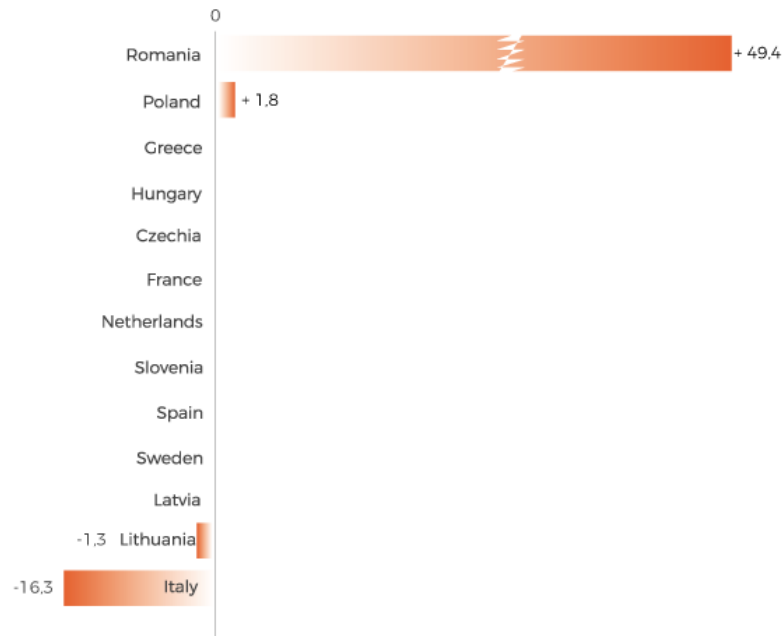
Πίνακας 2. Γενική Παρουσίαση των αλλαγών για το 2017-2019 σχετικά με την διαμόρφωση του νομικού πλαισίου (πάνω) και την ενσωμάτωση πολιτικών και συνεργασία (κάτω). Με σκούρο μοβ εμφανίζονται τα στοιχεία για τους πρόσφυγες ενώ με ανοιχτό μοβ τα στοιχεία για δικαιούχους επικουρικής προστασίας.

#### Overall change 2017 to 2019



Πίνακας 3. Καταγραφή της γενικής τάσης αλλαγών στις υπό αξιολόγηση χώρες, με τις θετικές τάσεις να εμφανίζονται προς τα δεξιά και τις αρνητικές προς τα αριστερά.

#### Overall change 2017 to 2019 by countries



Average of the scores assigned to each step  
(as the average of the indicators assessed within each step)

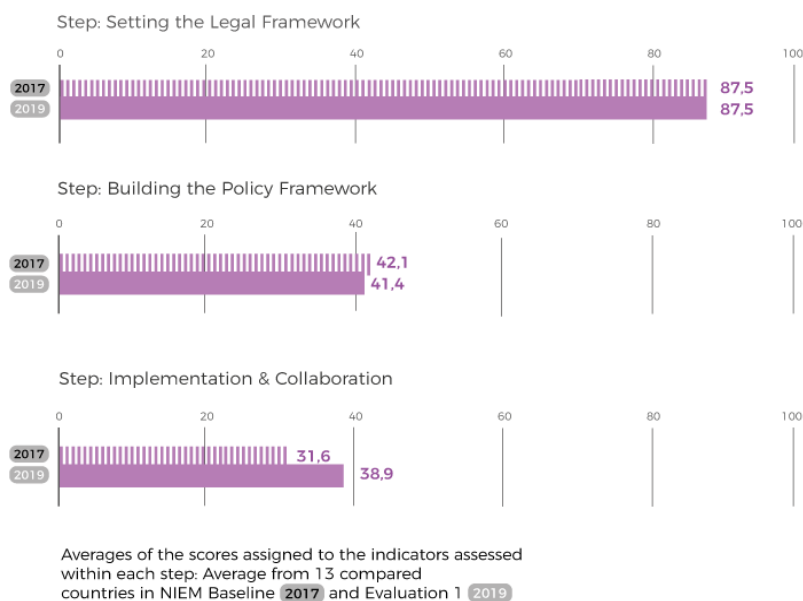
Πίνακας 4. Καταγραφή στοιχείων σχετικά με τη διαμόρφωση του πλαισίου πολιτικής όπου οι πιο ευνοϊκές τάσεις εμφανίζονται προς τα δεξιά και λιγότερο ευνοϊκές τάσεις να είναι προς τα αριστερά, με τα στοιχεία για τους πρόσφυγες να εμφανίζονται πάνω ενώ τα στοιχεία για δικαιούχους επικουρικής προστασίας κάτω.



### 3) Εκπαίδευση

Πίνακας 1. Γενική τάση αλλαγών για το 2017-2019 (από πάνω προς τα κάτω) σχετικά με την διαμόρφωση του νομικού πλαισίου, τη διαμόρφωση του πλαισίου πολιτικής και την ενσωμάτωση πολιτικών και συνεργασία.

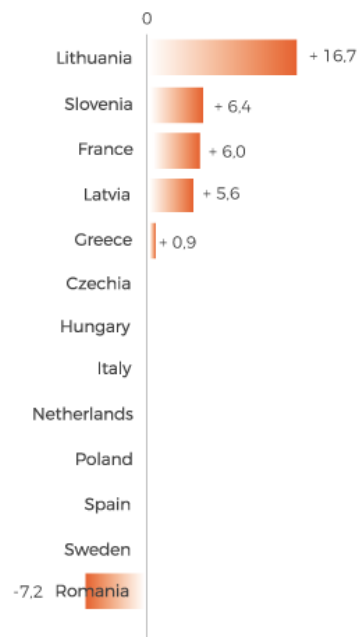
#### Overall change 2017 to 2019



Πίνακας 2. Γενική τάση αλλαγών ανά χώρα για το 2017-2019 με τις θετικές τάσεις να απεικονίζονται προς τα δεξιά και τις αρνητικές προς τα αριστερά.



#### Overall change 2017 to 2019 by countries



Average of the scores assigned to each step  
(as the average of the indicators assessed within each step)

Πίνακας 3. Καταγραφή στοιχείων σχετικά με την ενσωμάτωση πολιτικών και συνεργασία ανά χώρα με τις πιο ευνοϊκές τάσεις να παρουσιάζονται προς τα δεξιά και τις λιγότερο ευνοϊκές προς τα αριστερά.

#### Step: Implementation & Collaboration

◀ less favourable

more favourable ▶



Πίνακας 4. Καταγραφή στοιχείων σχετικά με την διαμόρφωση πλαισίου πολιτικής ανά χώρα με τις πιο ευνοϊκές τάσεις να παρουσιάζονται προς τα δεξιά και τις λιγότερο ευνοϊκές προς τα αριστερά.

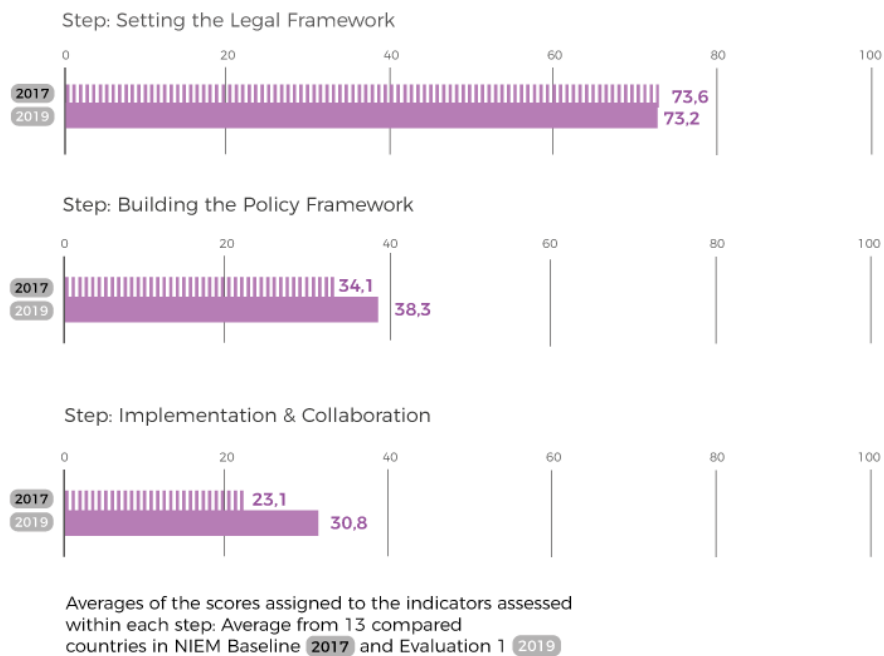
#### Step: Building the Policy Framework



#### 4) Εργασία

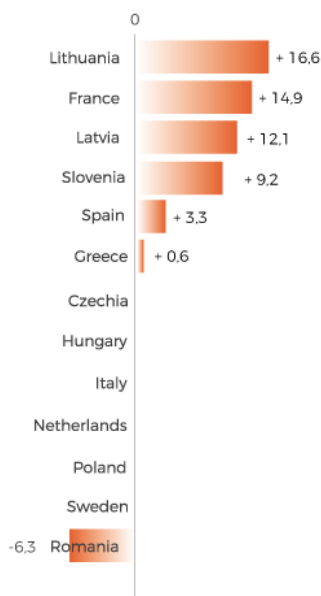
Πίνακας 1. Παρουσίαση γενικής τάσης αλλαγών για το 2017-2019 (από πάνω προς τα κάτω) σχετικά με τη διαμόρφωση του νομικού πλαισίου, τη διαμόρφωση του πλαισίου πολιτικής και την ενσωμάτωση πολιτικών και συνεργασίας.

#### Overall change 2017 to 2019



Πίνακας 2. Γενικές τάσεις αλλαγών ανά χώρα για το 2017-2019 με τις θετικές να εμφανίζονται προς τα δεξιά και τις αρνητικές προς τα αριστερά.

Overall change 2017 to 2019 by countries



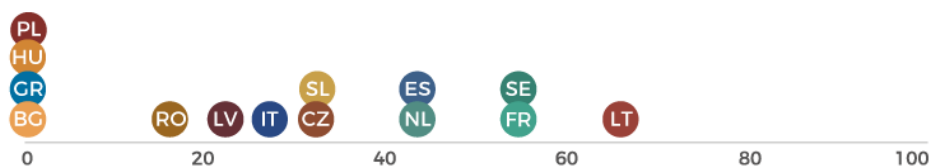
Average of the scores assigned to each step  
(as the average of the indicators assessed within each step)

Πίνακας 3. Καταγραφή στοιχείων σχετικά με την ενσωμάτωση πολιτικών και συνεργασία ανά χώρα με τις πιο ευνοϊκές τάσεις να παρουσιάζονται προς τα δεξιά και τις λιγότερο ευνοϊκές προς τα αριστερά.

Step: Implementation & Collaboration

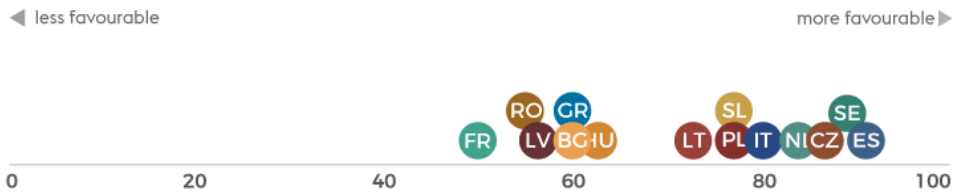
◀ less favourable

more favourable ▶



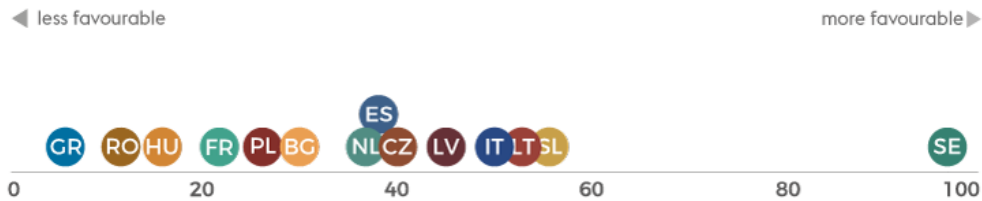
Πίνακας 4. Καταγραφή στοιχείων σχετικά με την διαμόρφωση νομικού πλαισίου ανά χώρα με τις πιο ευνοϊκές τάσεις να παρουσιάζονται προς τα δεξιά και τις λιγότερο ευνοϊκές προς τα αριστερά.

#### Step: Setting the Legal Framework



Πίνακας 5. Καταγραφή στοιχείων σχετικά με την διαμόρφωση πλαισίου πολιτικής ανά χώρα με τις πιο ευνοϊκές τάσεις να παρουσιάζονται προς τα δεξιά και τις λιγότερο ευνοϊκές προς τα αριστερά.

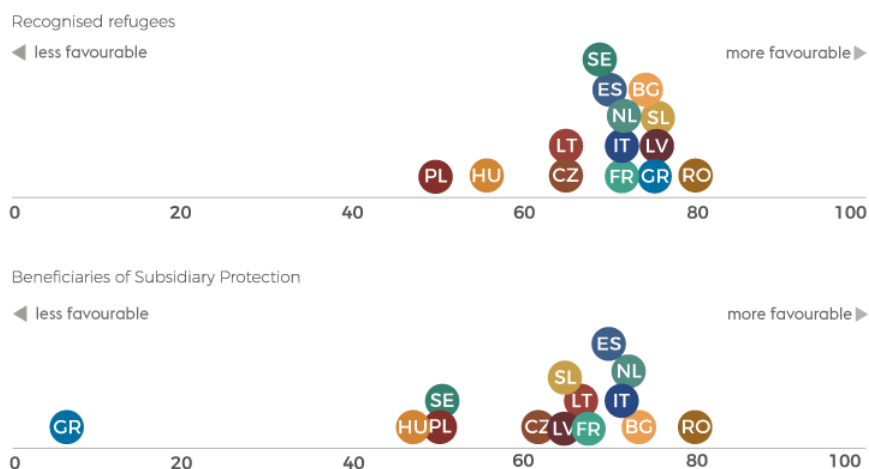
#### Step: Building the Policy Framework



### 5) Οικογενειακή Επανένωση

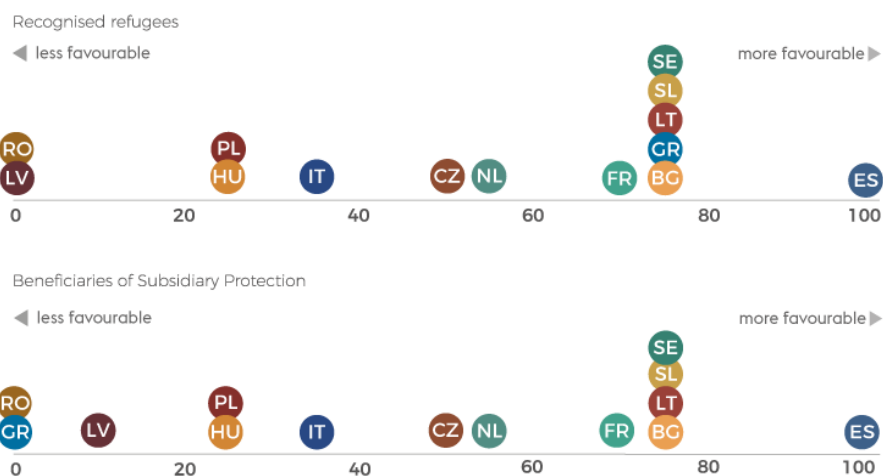
Πίνακας 1. Καταγραφή στοιχείων σχετικά με την διαμόρφωση νομικού πλαισίου ανά χώρα με τις πιο ευνοϊκές τάσεις να παρουσιάζονται προς τα δεξιά και τις λιγότερο ευνοϊκές προς τα αριστερά. Πάνω εμφανίζονται τα στοιχεία που αφορούν στους πρόσφυγες ενώ από κάτω αυτά που αφορούν στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας.

### Step: Setting the Legal Framework



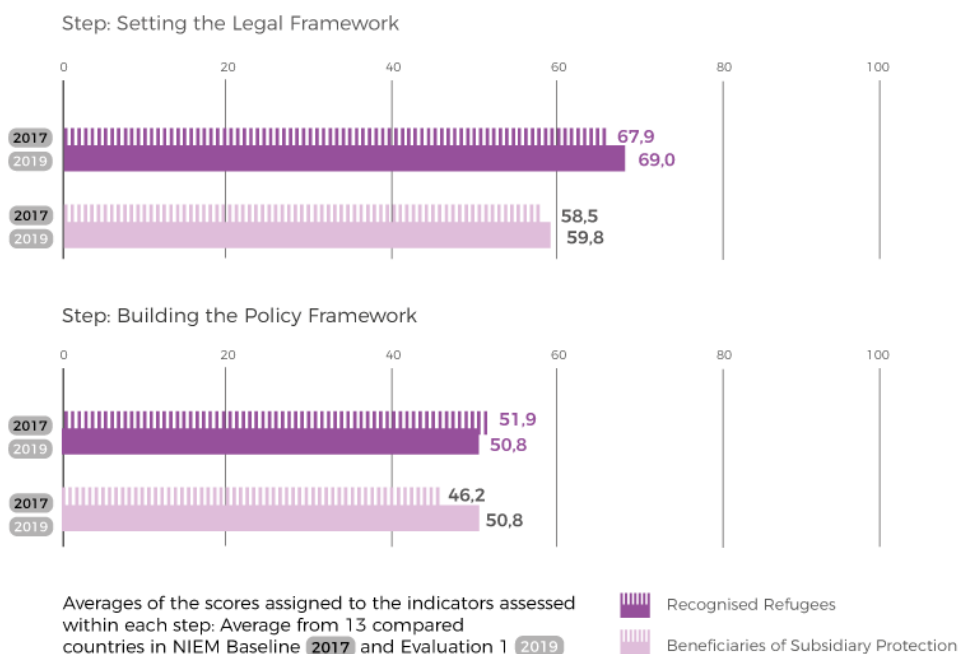
Πίνακας 2. Καταγραφή στοιχείων σχετικά με την διαμόρφωση πλαισίου πολιτικής ανά χώρα με τις πιο ευνοϊκές τάσεις να παρουσιάζονται προς τα δεξιά και τις λιγότερο ευνοϊκές προς τα αριστερά. Τα στοιχεία πάνω αφορούν στους πρόσφυγες ενώ κάτω στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας.

### Step: Building the Policy Framework



Πίνακας 3. Γενική τάση αλλαγών για το 2017-2019 (από πάνω προς τα κάτω) σχετικά με τη διαμόρφωση του νομικού πλαισίου και τη διαμόρφωση του πλαισίου πολιτικής. Με σκούρο μοβ τα στοιχεία αφορούν στους πρόσφυγες ενώ με ανοιχτό μοβ του δικαιούχους επικουρικής προστασίας.

#### Overall change 2017 to 2019



Πίνακας 4. Καταγραφή τάσεων αλλαγής ανά χώρα με τις θετικές να εμφανίζονται προς τα δεξιά και τις αρνητικές προς τα αριστερά.

#### Overall change 2017 to 2019 by countries

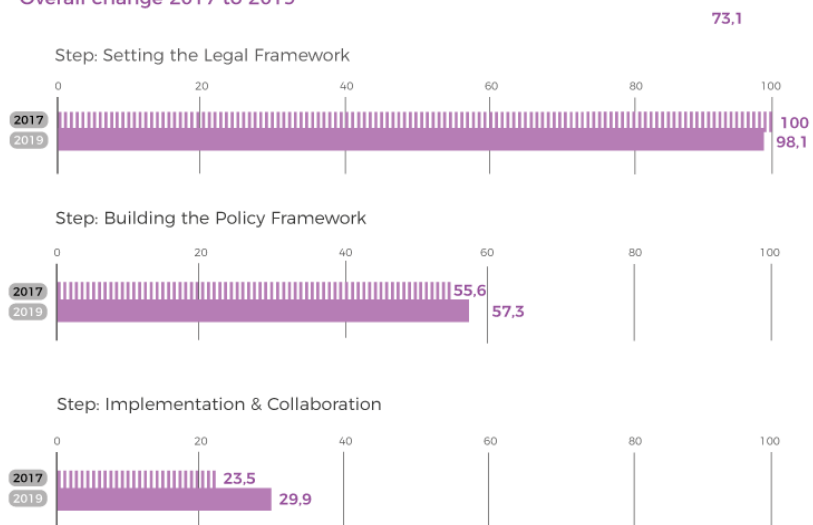


Average of the scores assigned to each step  
(as the average of the indicators assessed within each step)

## 6) Υγεία

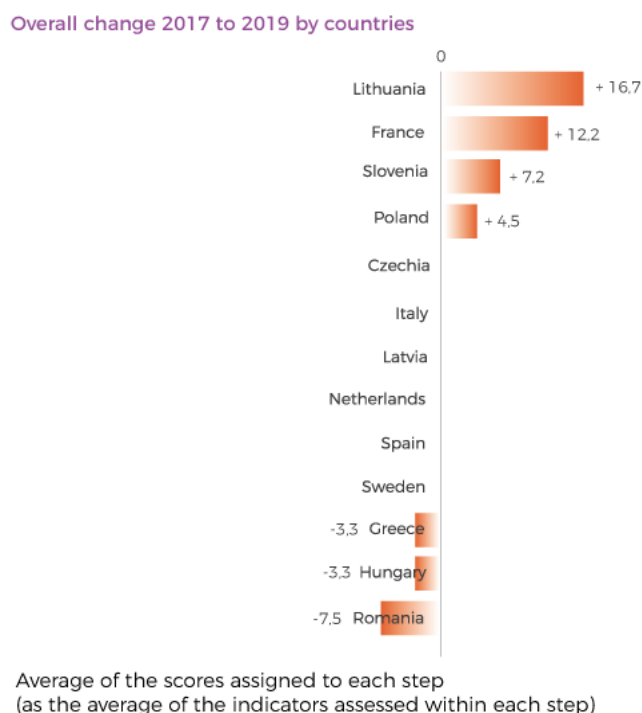
Πίνακας 1. Καταγραφή της γενικής τάσης αλλαγών για το 2017-2019 (από πάνω προς τα κάτω) σχετικά με τη διαμόρφωση νομικού πλαισίου, τη διαμόρφωση πλαισίου πολιτικής και την ενσωμάτωση πολιτικών και συνεργασία.

#### Overall change 2017 to 2019

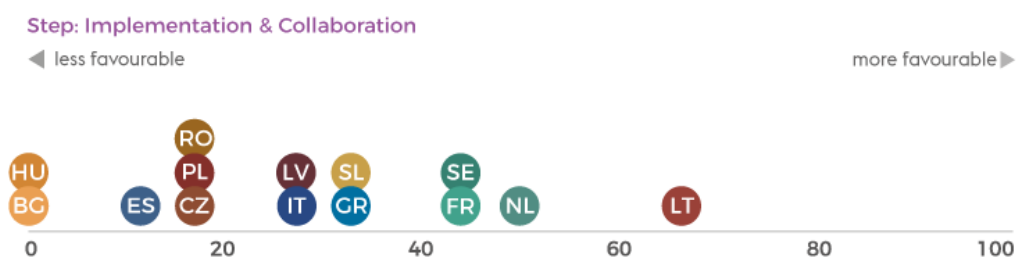


Averages of the scores assigned to the indicators assessed within each step: Average from 13 compared countries in NIEM Baseline 2017 and Evaluation 1 2019

Πίνακας 2. Καταγραφή γενικής τάσης αλλαγών ανά χώρα με τις θετικές εξελίξεις να εμφανίζονται προς τα δεξιά και τις αρνητικές προς τα αριστερά.

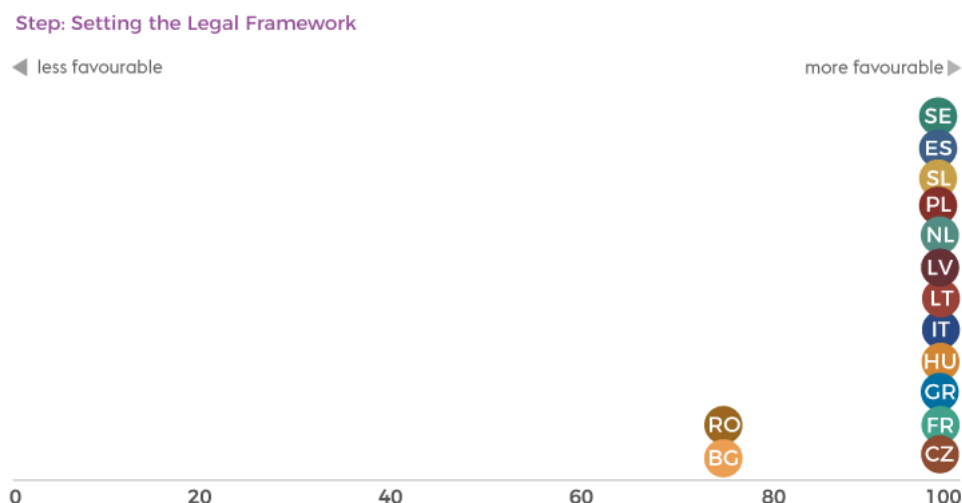


Πίνακας 3. Καταγραφή στοιχείων σχετικά με την ενσωμάτωση πολιτικών και τη συνεργασία ανά χώρα με τις πιο ευνοϊκές τάσεις να παρουσιάζονται προς τα δεξιά και τις λιγότερο ευνοϊκές προς τα αριστερά.

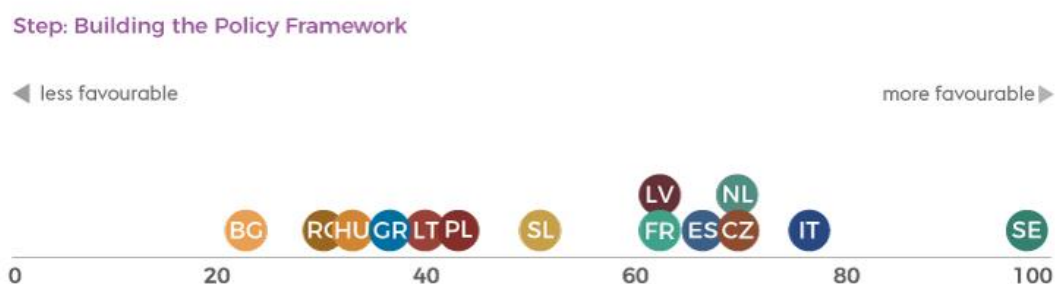




Πίνακας 4. Καταγραφή στοιχείων σχετικά με τη διαμόρφωση νομικού πλαισίου ανά χώρα με τις πιο ευνοϊκές τάσεις να παρουσιάζονται προς τα δεξιά και τις λιγότερο ευνοϊκές προς τα αριστερά.



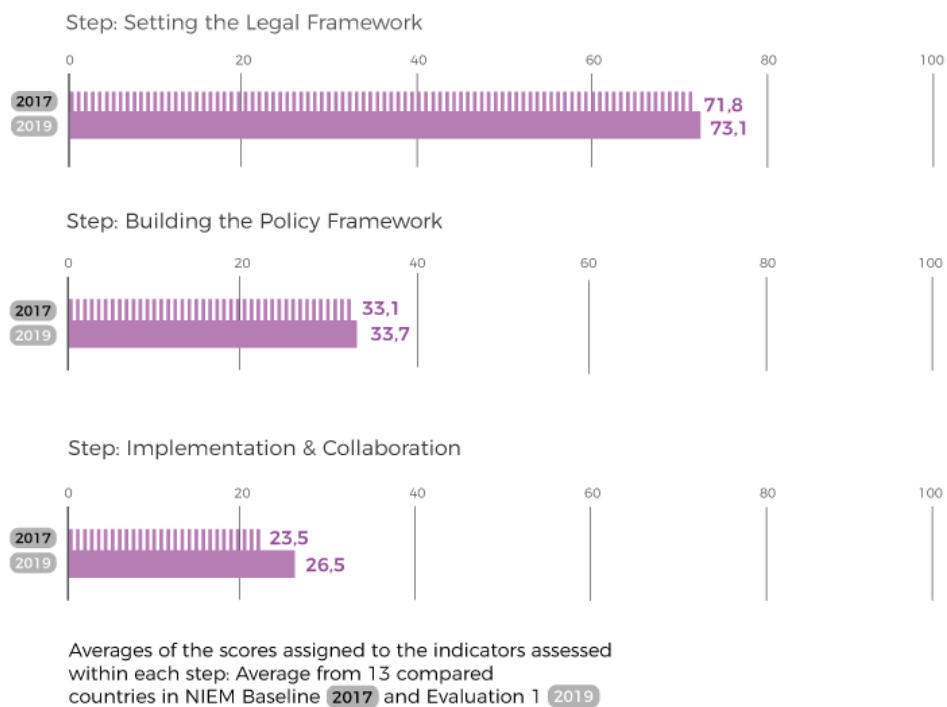
Πίνακας 5. Καταγραφή στοιχείων σχετικά με την διαμόρφωση πλαισίου πολιτικής ανά χώρα με τις πιο ευνοϊκές τάσεις να παρουσιάζονται προς τα δεξιά και τις λιγότερο ευνοϊκές προς τα αριστερά



## 7) Στέγαση

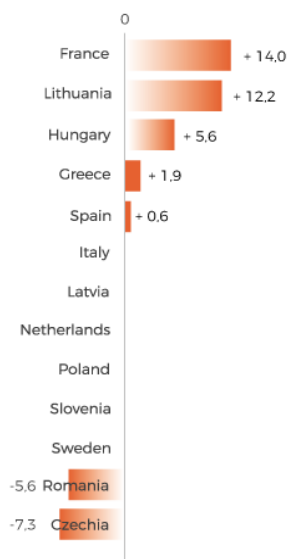
Πίνακας 1. Γενική τάση αλλαγών για το 2017-2019 (από πάνω προς τα κάτω) σχετικά με την διαμόρφωση νομικού πλαισίου, την διαμόρφωση πλαισίου πολιτικής και την ενσωμάτωση και συνεργασία.

## Overall change 2017 to 2019



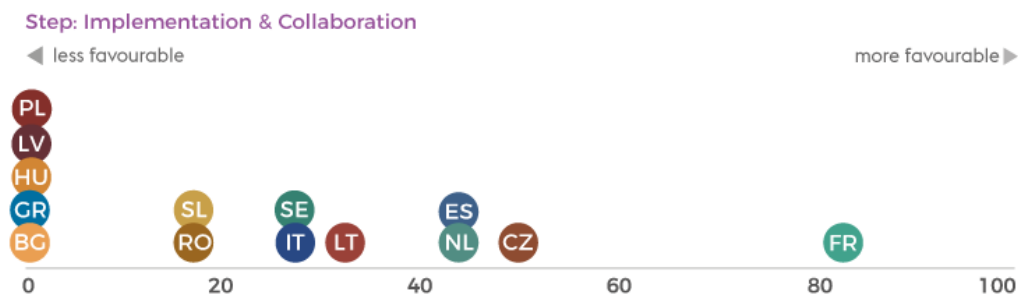
Πίνακας 2. Καταγραφή των αλλαγών ανά χώρα με τις θετικές ρυθμίσεις να εμφανίζονται προς τα δεξιά και τις αρνητικές προς τα αριστερά.

## Overall change 2017 to 2019 by countries

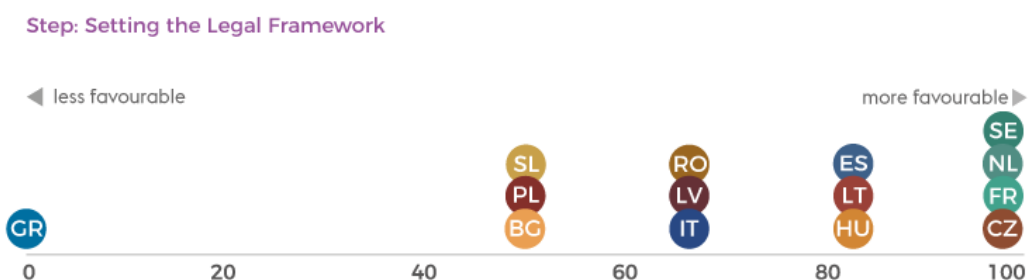


Average of the scores assigned to each step (as the average of the indicators assessed within each step)

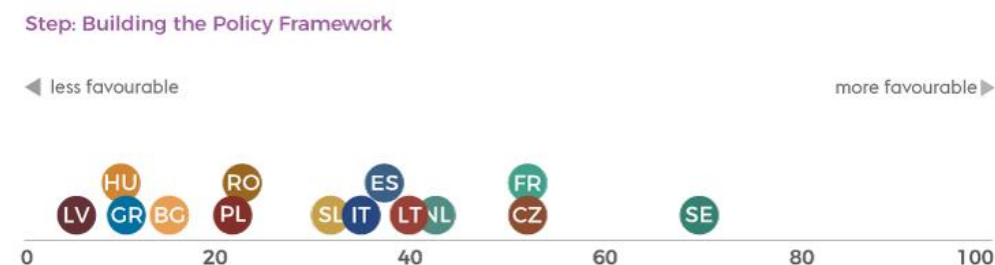
Πίνακας 3. Καταγραφή στοιχείων σχετικά με την ενσωμάτωση πολιτικών και τη συνεργασία ανά χώρα με τις πιο ευνοϊκές τάσεις να παρουσιάζονται προς τα δεξιά και τις λιγότερο ευνοϊκές προς τα αριστερά



Πίνακας 4. Καταγραφή στοιχείων σχετικά με την διαμόρφωση νομικού πλαισίου ανά χώρα με τις πιο ευνοϊκές τάσεις να παρουσιάζονται προς τα δεξιά και τις λιγότερο ευνοϊκές προς τα αριστερά

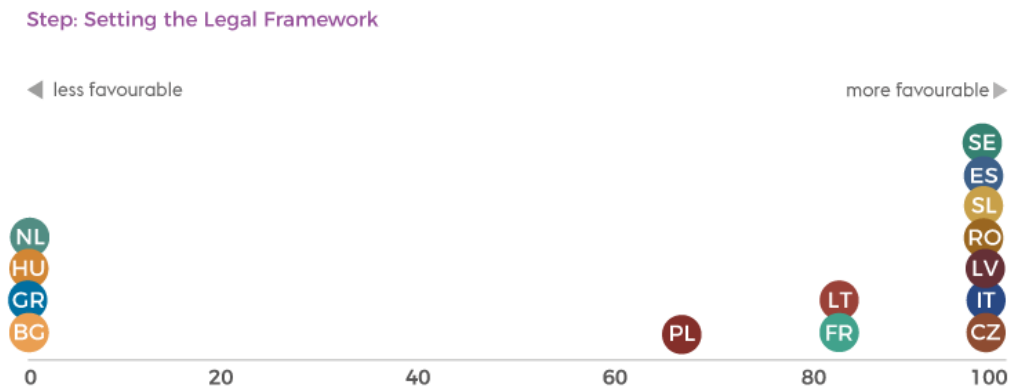


Πίνακας 5. Καταγραφή στοιχείων σχετικά με την διαμόρφωση πλαισίου πολιτικής ανά χώρα με τις πιο ευνοϊκές τάσεις να παρουσιάζονται προς τα δεξιά και τις λιγότερο ευνοϊκές προς τα αριστερά

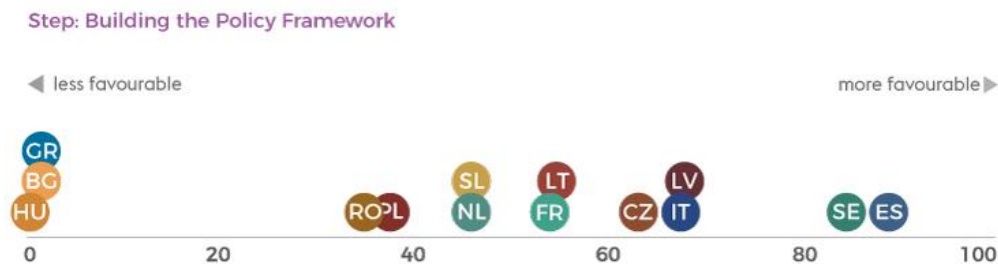


## 8) Εκμάθηση Γλώσσας και Κοινωνικός Προσανατολισμός

Πίνακας 1. Καταγραφή στοιχείων σχετικά με την διαμόρφωση νομικού πλαισίου ανά χώρα με τις πιο ευνοϊκές τάσεις να παρουσιάζονται προς τα δεξιά και τις λιγότερο ευνοϊκές προς τα αριστερά.

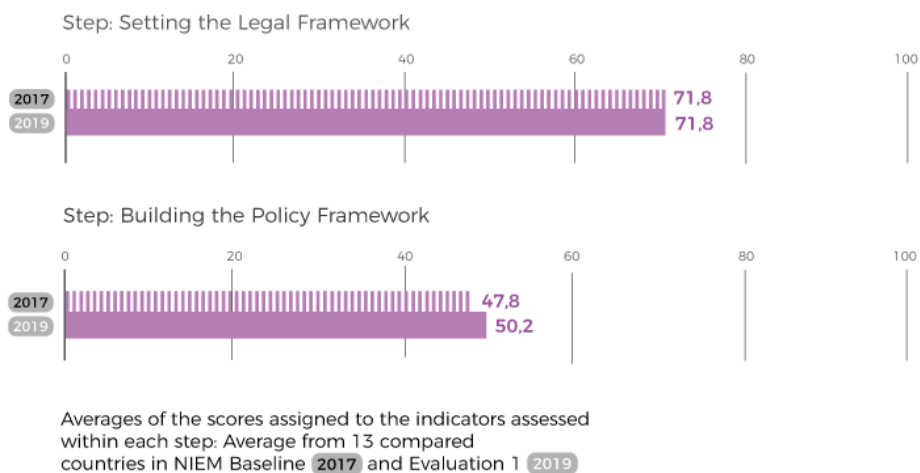


Πίνακας 2. Καταγραφή στοιχείων σχετικά με την διαμόρφωση πλαισίου πολιτικής ανά χώρα με τις πιο ευνοϊκές τάσεις να παρουσιάζονται προς τα δεξιά και τις λιγότερο ευνοϊκές προς τα αριστερά



Πίνακας 3. Γενική τάση αλλαγών μεταξύ 2017-2019 (από πάνω προς τα κάτω) όσον αφορά στην διαμόρφωση νομικού πλαισίου και στην διαμόρφωση πλαισίου πολιτικής

### Overall change 2017 to 2019



Πίνακας 4. Γενική τάση αλλαγών ανά χώρα για το 2017-2019 με τις πιο ευνοϊκές ρυθμίσεις να εμφανίζονται προς τα δεξιά και τις αρνητικές προς τα αριστερά

### Overall change 2017 to 2019 by countries

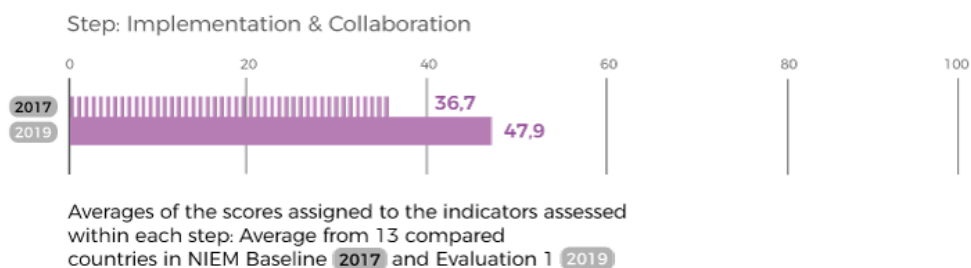


Average of the scores assigned to each step  
(as the average of the indicators assessed within each step)

9) Γενικά η ενσωμάτωση της διάστασης της ένταξης δικαιούχων διεθνούς προστασίας (Mainstreaming)

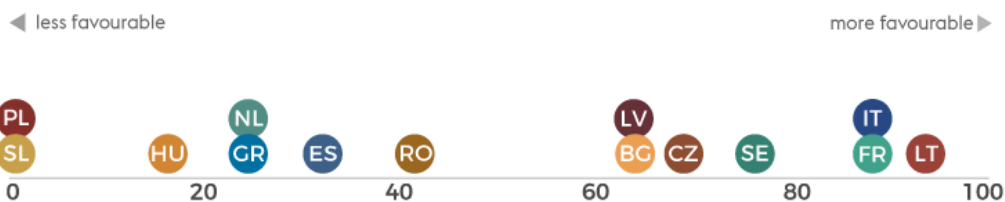
Πίνακας 1. Γενική τάση αλλαγών για το 2017-2019 όσον αφορά στην ενσωμάτωση πολιτικών και στη συνεργασία

Overall change 2017 to 2019



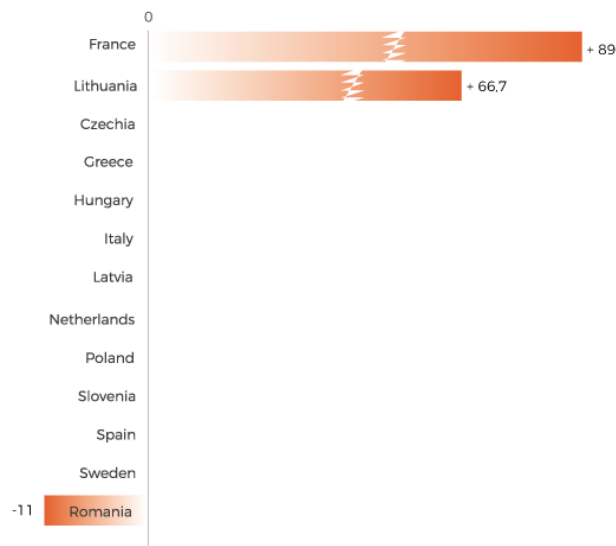
Πίνακας 2. Καταγραφή στοιχείων σχετικά με την ενσωμάτωση πολιτικών και τη συνεργασία ανά χώρα με τις πιο ευνοϊκές τάσεις να παρουσιάζονται προς τα δεξιά και τις λιγότερο ευνοϊκές προς τα αριστερά

Step: Implementation & Collaboration



Πίνακας 3. Γενική τάση αλλαγών ανά χώρα με τις πιο ευνοϊκές ρυθμίσεις να εμφανίζονται προς τα δεξιά και τις αρνητικές να εμφανίζονται προς τα αριστερά. (Τα στοιχεία της Γαλλίας και της Λιθουανίας εμφανίζονται με χάσμα καθώς τον Απρίλιο του 2019 υιοθετήθηκαν εθνικές στρατηγικές οι οποίες εκπληρώνουν υψηλά κριτήρια).

Overall change 2017 to 2019 by countries

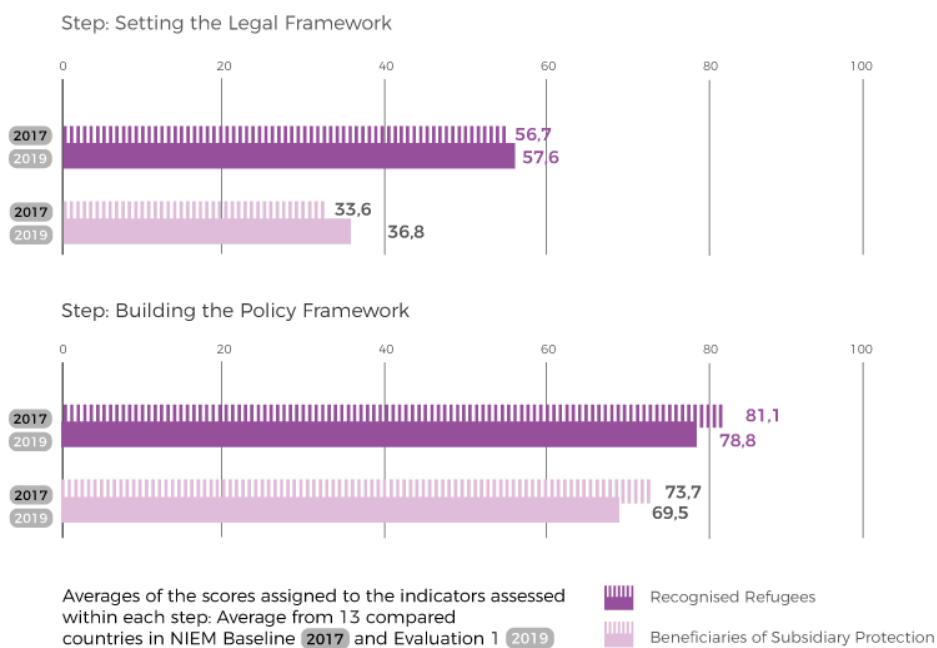


Average of the scores assigned to each step  
(as the average of the indicators assessed within each step)

## 10) Διαμονή

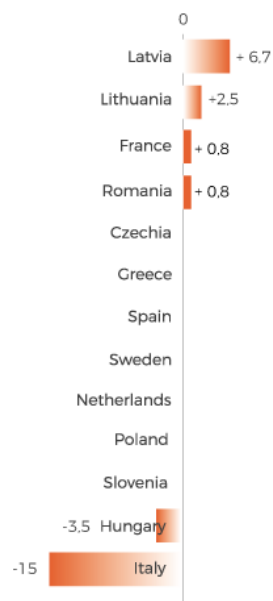
Πίνακας 1. Γενική τάση αλλαγών για το 2017-2019 (από πάνω προς τα κάτω) σχετικά με την διαμόρφωση νομικού πλαισίου και τη διαμόρφωση πλαισίου πολιτικής. Με σκούρο μοβ εμφανίζονται στοιχεία για αναγνωρισμένους πρόσφυγες ενώ με ανοικτό μόβ για δικαιούχους επικουρικής προστασίας.

### Overall change 2017 to 2019



Πίνακας 2. Γενική τάση αλλαγών για το 2017-2019 ανά χώρα με τις θετικές εξελίξεις να καταγράφονται προς τα δεξιά και τις αρνητικές προς τα αριστερά.

### Overall change 2017 to 2019 by countries



Average of the scores assigned to each step  
(as the average of the indicators assessed within each step)



Πίνακας 3. Καταγραφή στοιχείων σχετικά με την διαμόρφωση νομικού πλαισίου ανά χώρα με τις πιο ευνοϊκές τάσεις να παρουσιάζονται προς τα δεξιά και τις λιγότερο ευνοϊκές προς τα αριστερά. Πάνω τα στοιχεία αφορούν στους πρόσφυγες ενώ κάτω στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας.

#### Step: Setting the Legal Framework

Recognised refugees

◀ less favourable

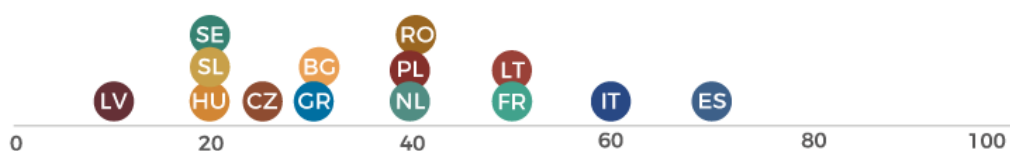
more favourable ▶



Beneficiaries of Subsidiary Protection

◀ less favourable

more favourable ▶



Πίνακας 4. Καταγραφή στοιχείων σχετικά με την διαμόρφωση πλαισίου πολιτικής ανά χώρα με τις πιο ευνοϊκές τάσεις να παρουσιάζονται προς τα δεξιά και τις λιγότερο ευνοϊκές προς τα αριστερά. Πάνω εμφανίζονται τα στοιχεία για τους πρόσφυγες ενώ κάτω για τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας.

### Step: Building the Policy Framework

Recognised refugees

◀ less favourable

more favourable ▶



Beneficiaries of Subsidiary Protection

◀ less favourable

more favourable ▶



## 11) Κοινωνική Ασφάλιση

Πίνακας 1. Καταγραφή στοιχείων σχετικά με την διαμόρφωση νομικού πλαισίου ανά χώρα με τις πιο ευνοϊκές τάσεις να παρουσιάζονται προς τα δεξιά και τις λιγότερο ευνοϊκές προς τα αριστερά

### Step: Setting the Legal Framework

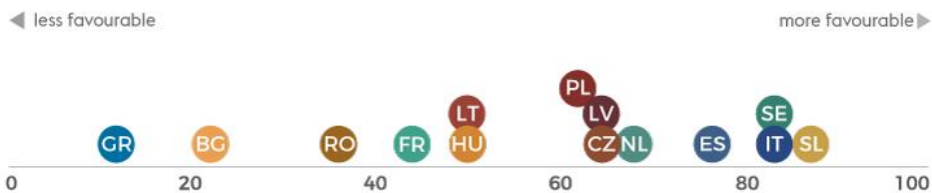
◀ less favourable

more favourable ▶



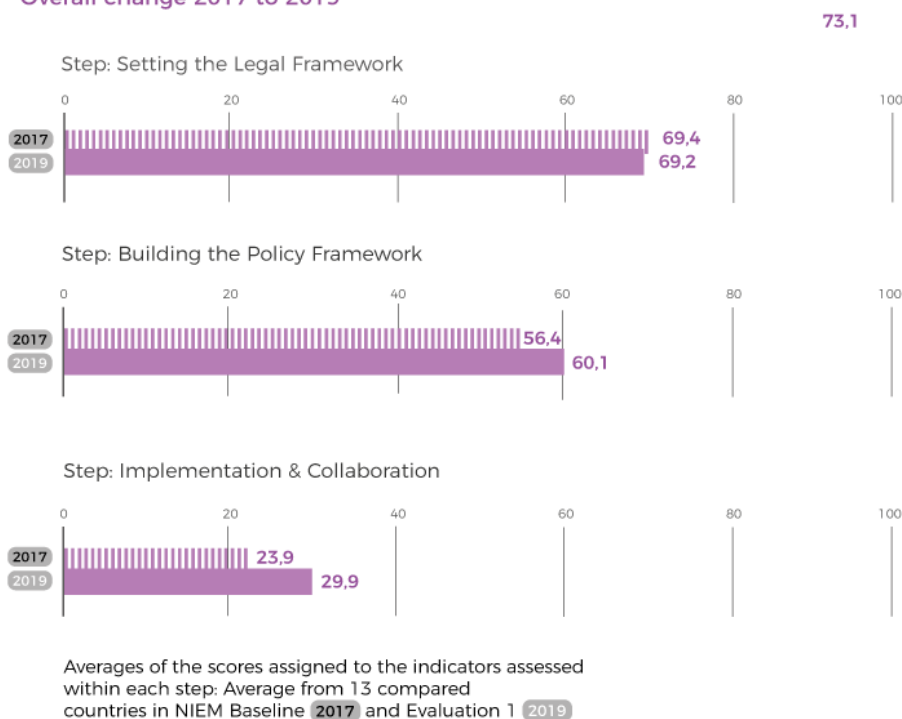
Πίνακας 2. Καταγραφή στοιχείων σχετικά με την ενσωμάτωση πολιτικών και τη συνεργασία ανά χώρα με τις πιο ευνοϊκές τάσεις να παρουσιάζονται προς τα δεξιά και τις λιγότερο ευνοϊκές προς τα αριστερά

#### Step: Building the Policy Framework



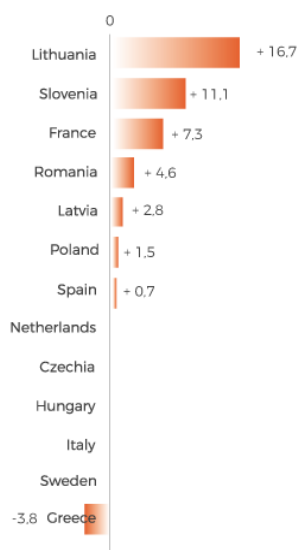
Πίνακας 3. Καταγραφή της γενικής τάσης αλλαγών για το 2017-2019 (από πάνω προς τα κάτω) σχετικά με την διαμόρφωση νομικού πλαισίου, την διαμόρφωση πλαισίου πολιτικής και την ενσωμάτωση πολιτικών και συνεργασία.

#### Overall change 2017 to 2019



Πίνακας 4. Καταγραφή της τάσης αλλαγών για το 2017-2019 ανά χώρα με τις θετικές εξελίξεις να εμφανίζονται προς τα δεξιά και τις αρνητικές προς τα αριστερά.

Overall change 2017 to 2019 by countries



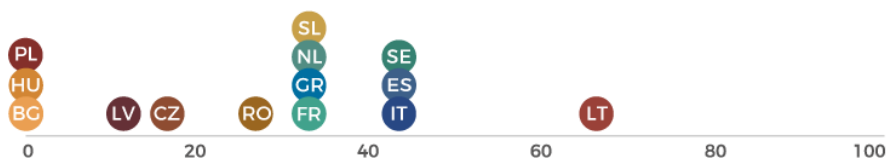
Average of the scores assigned to each step  
(as the average of the indicators assessed within each step)

Πίνακας 5. Καταγραφή στοιχείων σχετικά με την ενσωμάτωση πολιτικών και τη συνεργασία ανά χώρα με τις πιο ευνοϊκές τάσεις να παρουσιάζονται προς τα δεξιά και τις λιγότερο ευνοϊκές προς τα αριστερά

Step: Implementation & Collaboration

◀ less favourable

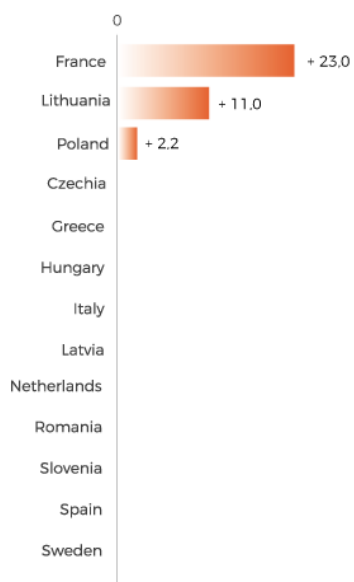
more favourable ▶



## 12) Επαγγελματική Κατάρτιση και Εργασία

Πίνακας 1. Καταγραφή γενικής τάσης αλλαγών για το 2017-2019 ανά χώρα με τις ευνοϊκές τάσεις να εμφανίζονται προς τα δεξιά και τις αρνητικές προς τα αριστερά.

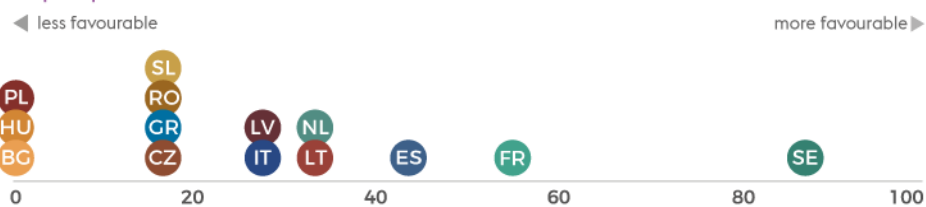
Overall change 2017 to 2019 by countries



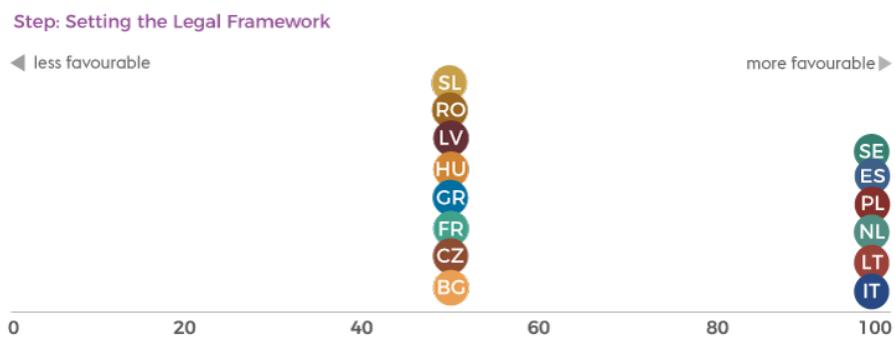
Average of the scores assigned to each step  
(as the average of the indicators assessed within each step)

Πίνακας 2. Καταγραφή στοιχείων σχετικά με την ενσωμάτωση πολιτικών και τη συνεργασία ανά χώρα με τις πιο ευνοϊκές τάσεις να παρουσιάζονται προς τα δεξιά και τις λιγότερο ευνοϊκές προς τα αριστερά

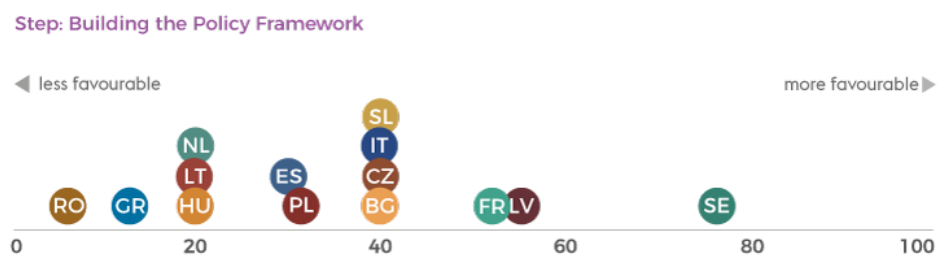
Step: Implementation & Collaboration



Πίνακας 3. Καταγραφή στοιχείων σχετικά με την διαμόρφωση νομικού πλαισίου ανά χώρα με τις πιο ευνοϊκές τάσεις να παρουσιάζονται προς τα δεξιά και τις λιγότερο ευνοϊκές προς τα αριστερά

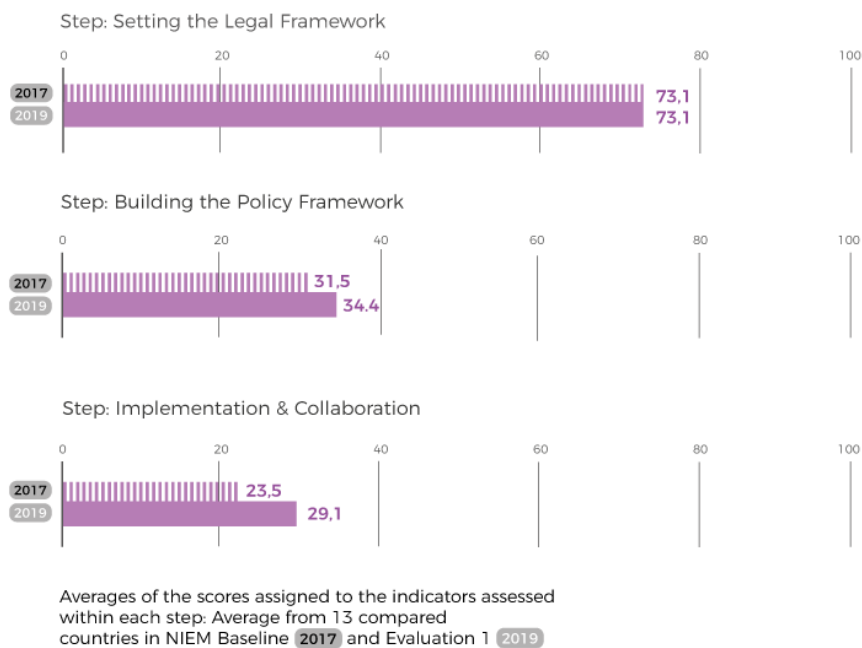


Πίνακας 4. Καταγραφή στοιχείων σχετικά με την διαμόρφωση πλαισίου πολιτικής ανά χώρα με τις πιο ευνοϊκές τάσεις να παρουσιάζονται προς τα δεξιά και τις λιγότερο ευνοϊκές προς τα αριστερά



Πίνακας 5. Καταγραφή της γενικής τάσης αλλαγών για το 2017-2019 (από πάνω προς τα κάτω) σχετικά με την διαμόρφωση νομικού πλαισίου, τη διαμόρφωση του πλαισίου πολιτικής και την ενσωμάτωση πολιτικών και συνεργασία.

#### Overall change 2017 to 2019



## 4. Οι σημαντικότερες εξελίξεις από την πρώτη Εθνική Έκθεση

### Α) Μια νέα Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη

Στις 15 Ιανουαρίου 2019 τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση η Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη,<sup>20</sup> ένα κείμενο το οποίο περιγράφει το σύνολο των σχεδιαζόμενων πολιτικών της κυβέρνησης για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών (του προσφυγικού και μεταναστευτικού πληθυσμού) στην ελληνική κοινωνία. Η τελευταία στρατηγική της χώρας του 2013 δεν είχε ως αποτέλεσμα κάποιο συγκεκριμένο πρόγραμμα για την κοινωνική ένταξη του πληθυσμού.

Η Εθνική Στρατηγική ξεκίνησε να εκπονείται τον Οκτώβριο του 2017 από Ομάδα Εργασίας με επικεφαλής τον Γενικό Γραμματέα Μεταναστευτικής Πολιτικής και τη συνδρομή της Διεύθυνσης Κοινωνικής Ένταξης του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής, στελεχών των Γραφείων του Υπουργού και του Υφυπουργού Μεταναστευτικής Πολιτικής, στελεχών του Γραφείου του Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, και στελεχών της Ε.Ε.Τ.Α.Α.

<sup>20</sup> Η διαβούλευση με το κείμενο της Εθνικής Στρατηγικής όπως αρχικά διαμορφώθηκε και όπως προέκυψε μετά την ολοκλήρωσή της είναι διαθέσιμη εδώ: <http://www.opengov.gr/immigration/?p=801>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

Με την ολοκλήρωσή της, η Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη (ΕΣΕ) τέθηκε σε δια-υπουργική διαβούλευση τον Φεβρουάριο του 2018 και εγκρίθηκε από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Κοινωνικής Πολιτικής (ΚΥ.Σ.ΚΟΙ.Π.) τον Ιούλιο του 2018.

Το κείμενο αποτυπώνει την οπτική και τον σχεδιασμό του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής για τα δικαιώματα των προσφύγων και των μεταναστών, λαμβάνοντας υπόψη τη μαζική ροή μεικτών μεταναστευτικών ρευμάτων καθώς και αιτούντων και αιτουσών διεθνούς προστασίας, αλλά και την οικονομική ύφεση της χώρας κατά την περίοδο 2009-2017.

Ως πυρήνα της θέτει την ένταξη σε τοπικό επίπεδο, δημιουργώντας τη βάση για την ενεργό εμπλοκή και συμμετοχή διάφορων θεσμικών ή/και τοπικών παραγόντων στη διαδικασία της ένταξης, όπως είναι οι Δήμοι και οι Περιφέρειες, καθιστώντας την Τοπική Αυτοδιοίκηση βασικό συνδιαμορφωτή και φορέα υλοποίησης ενταξιακών πρωτοβουλιών.

Για να επιτευχθεί αυτό, προτείνει μια νέα πολιτική προσέγγιση για την ένταξη, η οποία ενθαρρύνει την ουσιαστική ανταλλαγή ανάμεσα σε διαφορετικές κουλτούρες, ενισχύει τον θετικό και αναπτυξιακό αντίκτυπο των ενταξιακών παρεμβάσεων στις τοπικές οικονομίες και κοινωνίες και θέτει τις βάσεις για μια κοινωνία ανοιχτή και ποικιλόμορφη.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την εφαρμογή της Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη αποτελεί ο γενικός και οριζόντιος συντονισμός και η διασφάλιση της συνοχής των ενταξιακών πολιτικών μεταξύ συναρμόδιων Υπουργείων και λοιπών φορέων, η οποία εναρμονίζεται με τη συνολική πολιτική της κυβέρνησης για τη δημιουργία εθνικών μηχανισμών για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής.

Με βάση τα παραπάνω, η Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη περιγράφει συνοπτικά το φαινόμενο της μετανάστευσης τόσο σε διεθνές όσο και εθνικό επίπεδο καθώς και τα υπάρχοντα μοντέλα ένταξης προκειμένου να καταλήξει στο προτεινόμενο μοντέλο για την χώρα. Επιπλέον, αναλύει την εθνική νομοθεσία για τη νόμιμη μετανάστευση και το άσυλο και τις πολιτικές για την ένταξη που ακολουθήθηκαν έως τώρα, αναδεικνύει στρατηγικούς στόχους και άξονες πολιτικής και προτείνει δράσεις για την επίτευξή τους.

Πριν προχωρήσουμε στην εξέταση του περιεχομένου της Εθνικής Στρατηγικής και την κριτική που έχει δεχθεί, πρέπει να τονιστεί ότι δεδομένου ότι η νέα Εθνική Στρατηγική υιοθετήθηκε μετά την περίοδο εξέτασης, για τη βαθμολόγηση της Αξιολόγησης 1 στο πλαίσιο του NIEM δεν ελήφθη υπόψη. Η υπεύθυνη ομάδα για τη βαθμολόγηση, ωστόσο, το MPG, ενημερώθηκε για αυτή την εξέλιξη. Βέβαια, στο πλαίσιο του προγράμματος NIEM, έχει μεγάλη σημασία να υπάρχουν εθνικά σχέδια δράσης ή



εθνικές στρατηγικές που να επικεντρώνονται αποκλειστικά στην ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, καθώς σε σύγκριση με τους τυπικούς μετανάστες, βρίσκονται σε προφανώς δυσμενέστερη θέση (π.χ. δεν έχουν πρόσβαση στις κρατικές υπηρεσίες της χώρας προέλευσης, διώκονται, ή έχουν τραπεί σε φυγή και έχουν χάσει ό, τι σχετίζεται με τη ζωή τους στη χώρα προέλευσης, κ.τ.λ.). Αυτό προκύπτει και από το γεγονός ότι χώρες, όπως η Γαλλία και η Σουηδία, έχουν λάβει υψηλότερη βαθμολογία σύμφωνα με το NIEM, καθώς έχουν σχηματίσει εθνικές στρατηγικές αποκλειστικά για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας με δράσεις που στοχεύουν στην ένταξή τους.

Όπως τονίζει η ίδια η Εθνική Στρατηγική, ενταξιακή πολιτική αντιμετωπίζεται ως μια διαδικασία πολυδιάστατη και διαφορετικών ταχυτήτων, η οποία διαμορφώνεται γύρω από δύο επίπεδα και τρεις ομάδες-στόχο:

1. **Υποδοχή**, η οποία αφορά στους αιτούντες και στις αιτούσες διεθνούς προστασίας και στους οποίους η Πολιτεία καλείται να παρέχει προστασία καθώς και βασικές υλικές συνθήκες υποδοχής (όπως στέγαση, οικονομικό βοήθημα, πρόσβαση στην υγεία, κ.τ.λ.), αμέσως μετά την καταγραφή τους στα σημεία εισόδου. Οι δράσεις και τα μέτρα που λαμβάνονται σε αυτό το πλαίσιο θέτουν τα θεμέλια για την μετέπειτα επιτυχημένη ενσωμάτωση του εν λόγω πληθυσμού στην κοινωνία υποδοχής και λειτουργεί και ως ένα είδος πρώιμης ένταξης.

2. **Ένταξη**, η οποία αφορά στους/στις δικαιούχους διεθνούς προστασίας και στους μετανάστες και στις μετανάστριες στους οποίους η Πολιτεία καλείται να εξασφαλίσει όλες τις απαιτούμενες προϋποθέσεις για την επιτυχή ενσωμάτωση τους στην κοινωνία υποδοχής (όπως στέγαση, πρόσβαση στην αγορά εργασίας, στην υγεία, στην εκπαίδευση, δυνατότητα συμμετοχής στα κοινά, έγκυρη ενημέρωση). Οι δράσεις και τα μέτρα που στοχεύουν στην ένταξη του εν λόγω πληθυσμού είναι διαφορετικές και σχετίζονται με τις ανάγκες κάθε ομάδας.

Στην περίπτωση του νεοεισερχόμενου πληθυσμού που έχει λάβει καθεστώς διεθνούς προστασίας, η ένταξη στοχεύει στην ομαλή μετάβασή από το καθεστώς προστασίας του αιτούντος/της αιτούσας στην είσοδο στην κοινωνία υποδοχής, μέσω προγραμμάτων που συνδυάζουν την προσωρινή στέγασή τους με την παράλληλη παροχή οικονομικού βοηθήματος, μαθημάτων της ελληνικής γλώσσας, τη δυνατότητα εισόδου στην αγορά εργασίας, κ.ά.

Αντίστοιχα, στην περίπτωση του μεταναστευτικού πληθυσμού, η ένταξη στοχεύει στην ταχύτερη και αποτελεσματικότερη αδειοδότησή τους, στην επαναφορά τους σε καθεστώς νομιμότητας, στην εξασφάλιση της χωρίς διακρίσεις πρόσβασής τους στην υγεία, την ασφάλιση, την εργασία και την

Η διαβούλευση για το σχέδιο της Εθνικής Στρατηγικής διήρκησε ένα μήνα και όσο βρισκόταν αναρτημένο καταγράφηκαν συνολικά 217 σχόλια (μετά από αφαίρεση των διπλοεγγραφών) και από 28 διαφορετικούς σχολιαστές, πράγμα που αποδεικνύει το μεγάλο ενδιαφέρον για την προετοιμασία μιας νέας εθνικής στρατηγικής για την ένταξη πολιτών τρίτων χωρών.

Η Νέα Εθνική Στρατηγική καταρχάς αποτελεί βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση για τη χάραξη στρατηγικής και μέσωσιν επίτευξης της κοινοτικής ένταξης μεταναστών και προσφύγων στη χώρα. Ο σχεδιασμός έχει τύχει εν γένει θετικού καλωσορίσματος καταρχάς από τις κοινωνικές οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στο θέμα, αν και σημειώνουν την ύπαρξη κάποιων κενών και ελλείψεων που έχει.<sup>22</sup>

Ένα από τα θέματα που προκύπτουν, είναι κατά πόσο η ένταξη πατάει σε γερά θεμέλια, σύμφωνα με υπεύθυνη Συνηγορία στο SolidarityNow, από τη στιγμή που ακόμα υπάρχουν προβλήματα στην υποδοχή. Η Εθνική Στρατηγική προβλέπει δράσεις που αφορούν στη βελτίωση των συνθηκών υποδοχής, όπως αναβάθμιση των hotspots μέσω προσλήψεων προσωπικού, ενίσχυση των υποδομών και αγορά ηλεκτρονικού εξοπλισμού για ταχύτερη καταγραφή.<sup>23</sup> Αντίστοιχα, προβλέπεται ενίσχυση της

<sup>22</sup> Βλ. σχετικά και τα σχόλια στην ιστοσελίδα της διαβούλευσης για το σχέδιο της Εθνικής Στρατηγικής: <http://www.opengov.gr/immigration/?p=801>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>23</sup> Βλ. σχετικά Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη: Μέτρο Πολιτικής 1.1: Αναβάθμιση και υποστήριξη της λειτουργίας Ανοιχτών Δομών Φιλοξενίας και Κέντρων Υποδοχής και Ταυτοποίησης (Κ.Υ.Τ.), σελ. 38 επ., <http://www.opengov.gr/immigration/wp-content/uploads/downloads/2019/07/%CE%95%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE->

υπηρεσίας Ασύλου με προσωπικό, και ειδικά για τη νομική συνδρομή των αιτούντων, των υποδομών για τη στέγαση των ασυνόδευτων ανήλικων, αλλά και εν γένει προσλήψεις για απαραίτητες υπηρεσίες, όπως διερμηνεία, ψυχοκοινωνική υποστήριξη κ.τ.λ. Όμως, ακόμα και αν υλοποιηθούν αυτά τα μέτρα, δεν σημαίνει ότι η κατάσταση στα νησιά θα αλλάξει άρδην.

Από το κείμενο της Εθνικής Στρατηγικής, βλέπουμε ότι ο κεντρικός ρόλος της στρατηγικής για την ένταξη ανατίθεται στην τοπική αυτοδιοίκηση και ιδιαίτερα στους δήμους. Προτείνεται, λ.χ., να εικονηθεί και να κατατεθεί στο υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής σχέδιο δράσης για την ένταξη από κάθε δήμο, να δημιουργηθεί μηχανισμός κατανομής για αναλογικότερη φιλοξενία των προσφύγων, να δημιουργηθεί εθνικό χρηματοδοτικό πρόγραμμα για την ένταξη, να επεκταθούν τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών πέραν των 9 δήμων που υπάρχουν, να δημιουργήσει κάθε δήμος ειδική ηλεκτρονική πλατφόρμα για την πληροφόρηση μεταναστών και προσφύγων.<sup>24</sup>

Σχετικά με το ζήτημα της στέγασης, η οποία αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους τομείς για την ένταξη και το οποίο χρόνια τώρα στερείται κάποιου γενικού σχεδιασμού, η Εθνική Στρατηγική προτείνει την επέκταση του προγράμματος διαμερισμάτων της Ύπατης Αρμοστείας για τους αιτούντες άσυλο, η σταδιακή επέκταση του πιλοτικού προγράμματος για τη στέγαση 5.000 αναγνωρισμένων προσφύγων, όπως και η δυνατότητα κοινωνικής κατοικίας από τους δήμους, που θα αφορά σε όλους τους πολίτες,<sup>25</sup> και η στέγαση προσφύγων σε αγροτικές περιοχές με μειωμένο πληθυσμό, που θα συντελούσε και στη δημογραφική τους ενίσχυση. Η εμπλοκή των δήμων στο ζήτημα της ένταξης έχει λογική, καθώς χρόνια τώρα το βάρος της υλοποίησης των όποιων πολιτικών στέγασης ανήκε σε αυτούς πολλές φορές σε συνεργασία με την κοινωνία των πολιτών.<sup>26</sup> Ωστόσο, αυτό επιφέρει και το ρίσκο της

---

[%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CE%BD-](#)

[%CE%88%CE%BD%CF%84%CE%B1%CE%BE%CE%B7\\_final.pdf](#), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>24</sup> Βλ. σχετικά Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη: Μέτρο πολιτικής 1.1 : Προώθηση της συνεργασίας μεταξύ κεντρικής δημόσιας διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης, σελ. 43 επ., διαθέσιμο εδώ: [http://www.opengov.gr/immigration/wp-content/uploads/downloads/2019/07/%CE%95%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CE%BD-](http://www.opengov.gr/immigration/wp-content/uploads/downloads/2019/07/%CE%95%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%88%CE%BD%CF%84%CE%B1%CE%BE%CE%B7_final.pdf)

[%CE%88%CE%BD%CF%84%CE%B1%CE%BE%CE%B7\\_final.pdf](#), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>25</sup> Βλ. Σχετικά τα προγράμματα «Στέγαση και Επανάταξη» και «Στέγαση και Εργασία για τους αστέγους» τα οποία αφορούν στους άστεγους εν γένει στην Ελλάδα, <http://www.astegoi.gov.gr/index.php/en/gia-polites/stegasi-ergasia>.

<sup>26</sup> Βλ. σχετικά Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, ΤΕΛΙΚΟ ΠΑΡΑΔΟΤΕΟ ΕΡΓΟΥ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΣΤΕΓΑΣΗ-ΕΠΑΝΕΝΤΑΞΗ», 2017, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [https://www.eicad.gr/publications/docs/%CE%91%CE%BE%CE%B9%CE%BE%CE%BB%CF%8C%CE%B3%CE%B7%CE%BD-%CE%88%CE%BD%CF%84%CE%B1%CE%BE%CE%B7\\_final.pdf](https://www.eicad.gr/publications/docs/%CE%91%CE%BE%CE%B9%CE%BE%CE%BB%CF%8C%CE%B3%CE%B7%CE%BD-%CE%88%CE%BD%CF%84%CE%B1%CE%BE%CE%B7_final.pdf)

έλλειψης πολιτικής βούλησης αλλά και των απαραίτητων πόρων καθώς δεν διευκρινίζεται μέσα στο κείμενο της στρατηγικής πόσο αυτές οι προτάσεις θα είναι δεσμευτικές για τους δήμους ή αν θα είναι προαιρετική η συμμετοχή τους. Πόσω μάλλον αν ληφθεί υπόψη η «αντίσταση» των τοπικών αυτοδιοικήσεων στην υποδοχή αιτούντων διεθνούς προστασίας με σκοπό την αποσυμφόρηση των νησιών του Αιγαίου.<sup>27</sup>

Κάτι που τονίζεται από μέλος του τομέα Διεθνούς Προστασίας της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ είναι η αποσαφήνιση του ζητήματος της στέγασης, τόσο των αιτούντων άσυλο, όσο και των αναγνωρισμένων προσφύγων που σιγά σιγά αυξάνονται, καθώς είναι βασικός παράγοντας της ένταξης, επηρεάζοντας κι άλλους τομείς. «Η Ελλάδα έχει [πολύ] καλή νομοθεσία για τους δικαιούχους άσυλο, αλλά πολλές φορές ακυρώνεται από την αδυναμία υλοποίησης αυτών που προβλέπονται. Για παράδειγμα, θεωρητικά είναι δικαιούχοι του κοινωνικού επιδόματος αλληλεγγύης, αλλά για να το πάρουν, θα πρέπει να δηλώσουν κάποιο σπίτι, είτε δικό τους, είτε που το νοικιάζουν, είτε που φιλοξενούνται, και αυτό μέχρι σήμερα δεν συμβαίνει, αφού δεν υπάρχει κάποιο πρόγραμμα κοινωνικής στέγης».<sup>28</sup>

---

[E%B7%CF%83%CE%B7\\_%CF%84%CE%BF%CF%85\\_%CF%80%CF%81%CE%BF%CE%B3%CF%81%CE%AC%CE%BC%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%BF%CF%82\\_%CE%A3%CE%A4%CE%95%CE%93%CE%91%CE%A3%CE%97-%CF%95%CE%A0%CE%91%CE%9D%CE%95%CE%9D%CE%A4%CE%91%CE%9E%CE%97.pdf](#), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>27</sup> Καθημερινή, Προσφυγικό: Μεταναήσεις από τα νησιά, 22-09-2018, <https://www.kathimerini.gr/986049/article/epikairothta/ellada/prosfygiko-metakinhsis-apo-ta-nhsia>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020 και Τα Νέα, Συνεχίζεται η μεταφορά προσφύγων στην ενδοχώρα, παρά τις αντιδράσεις των κατοίκων, 4-11-2019, <https://www.tanea.gr/2019/11/04/greece/synexizetai-i-metafora-prosfygon-stin-endoxora-para-tis-antidraseis-ton-katoikon/>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>28</sup> Βλ. σχετικά Solidarity Now, ΕΠΟΧΗ: ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΤΑΞΗ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ, 05-02-2019, διαθέσιμο εδώ: <https://www.solidaritynow.org/%CE%B5%CF%80%CE%BF%CF%87%CE%B7-%CF%83%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CF%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CF%AD%CE%BD%CF%84%CE%B1%CE%BE%CE%B7-%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%83%CF%86/>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

Πριν την έξαρση της προσφυγικής κρίσης και την αύξηση των προσφυγικών ροών το 2015, δεν προβλεπόταν καμία ενιαία πολιτική κοινωνικής στέγασης, πόσω μάλλον για τους πρόσφυγες και τους μετανάστες.<sup>29</sup>

Η Εθνική Στρατηγική κάνει αναφορά την υλοποίηση πιλοτικού προγράμματος για τη στέγαση 5.000 αναγνωρισμένων προσφύγων που θα έχει διάρκεια 6 μηνών, όπου εξετάζεται και η ταυτόχρονη παροχή κάποιου οικονομικού επιδόματος.<sup>30</sup> Στη στρατηγική προτείνεται η γεωγραφική επέκταση του προγράμματος, κρίνεται όμως απαραίτητη και η χρονική του επέκταση. *«Το διάστημα των έξι μηνών είναι μικρό για να επιτευχθεί η ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας και να είναι τελείως αυτόνομοι, χρειάζεται επιμήκυνση. Παρόλα αυτά είναι μια αρχή και ένα πλαίσιο που δεν είχε υπάρξει ξανά μέχρι τώρα»*, επισημαίνει ο συντονιστής νομικής υπηρεσίας του ΕΣΠ.<sup>31</sup>

Παράλληλα με τη στέγαση, σημαντικός παράγοντας για την ένταξη στην κοινωνία αποτελεί και η εργασία. Για την εργασία η Εθνική Στρατηγική συγκεκριμένα προβλέπει τη χαρτογράφηση των επαγγελματικών ικανοτήτων, τη δημιουργία ειδικού πληροφοριακού συστήματος, την εγκαθίδρυση

---

<sup>29</sup> Βλ. σχετικά Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, ΤΕΛΙΚΟ ΠΑΡΑΔΟΤΕΟ ΕΡΓΟΥ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΣΤΕΓΑΣΗ-ΕΠΑΝΕΝΤΑΞΗ», 2017, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <https://www.eicad.gr/publications/docs/%CE%91%CE%BE%CE%B9%CE%BF%CE%BB%CF%8C%CE%B3%CE%B7%CF%83%CE%B7%CF%84%CE%BF%CF%85%CF%80%CF%81%CE%BF%CE%B3%CF%81%CE%AC%CE%BC%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%BF%CF%82%CE%A3%CE%A4%CE%95%CE%93%CE%91%CE%A3%CE%97-%CE%95%CE%A0%CE%91%CE%9D%CE%95%CE%9D%CE%A4%CE%91%CE%9E%CE%97.pdf>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>30</sup> Πρόκειται για το Πρόγραμμα HELIOS, βλ. σχετικά Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη, Μέτρο Πολιτικής 1.4: Υποδοχή και Ένταξη σε Τοπικό Επίπεδο, σελ. 47, <http://www.opengov.gr/immigration/wp-content/uploads/downloads/2019/07/%CE%95%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%A3%CE%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%88%CE%BD%CF%84%CE%B1%CE%BE%CE%B7%final.pdf>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>31</sup> Βλ. σχετικά Solidarity Now, ΕΠΟΧΗ: ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΤΑΞΗ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ, 05-02-2019, διαθέσιμο εδώ: <https://www.solidaritynow.org/%CE%B5%CF%80%CE%BF%CF%87%CE%B7-%CF%83%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%AD%CE%BD%CF%84%CE%B1%CE%BE%CE%B7-%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%83%CF%86/>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

επαγγελματιών συμβούλων για τους πρόσφυγες και μετανάστες, τη δυνατότητα απασχόλησης σε αγροτικές εργασίες, αλλά και την δυνατότητα ίδρυσης μικρών επιχειρήσεων.<sup>32</sup> Όμως, θα πρέπει να ξεπεραστούν πρώτα σημαντικά εμπόδια για την πρόσβαση στο χώρο της εργασίας και της απασχόλησης όπως η έκδοση ΑΜΚΑ ή τραπεζικών λογαριασμών, που ενώ αναγνωρίζεται δικαίωμα σε αυτό για τους πρόσφυγες, πολλές φορές στην πράξη δεν τηρείται.<sup>33</sup>

Βασικό στοιχείο για την ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, το οποίο τονίζεται και από το πρόγραμμα του NIEM, που όμως δεν αναφέρεται στο κείμενο της Εθνικής Στρατηγικής είναι αυτό της ιθαγένειας. Παράλληλα, η στρατηγική αναφέρεται και σε δράσεις ειδικά για τη δεύτερη γενιά, όπως διευκόλυνση επιστροφής στα θρανία μέσω σχολείων δεύτερης ευκαιρίας, για όσους άφησαν τις σπουδές τους, και ενδυνάμωσή τους, ειδικά των γυναικών, για ανάληψη θέσεων ευθύνης. Η εικόνα, όμως, που σχηματίζεται για τη δεύτερη γενιά, προκάλεσε τον προβληματισμό της οργάνωσης Generation 2.0, καθώς αναφέρεται σε αυτήν σαν άτομα χαμηλότερου μορφωτικού και οικονομικού επιπέδου.

Στην ανακοίνωσή της,<sup>34</sup> η οργάνωση σημειώνει πως «από την εποχή της προηγούμενης Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη (2013) έως και σήμερα είναι αδιαμφισβήτητο το γεγονός ότι έχει σημειωθεί μια πρόοδος στη

---

<sup>32</sup> Βλ. σχετικά Εθνική Στρατηγική, Μέτρο Πολιτικής 4.1: Καταγραφή και αναγνώριση προσόντων και δεξιοτήτων, Μέτρο Πολιτικής 4.2: Διευκόλυνση της πρόσβασης στην αγορά εργασίας, Μέτρο Πολιτικής 4.3: Προώθηση της επιχειρηματικότητας, σελ. 63 επ., [http://www.opengov.gr/immigration/wp-content/uploads/downloads/2019/07/%CE%95%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%88%CE%BD%CF%84%CE%B1%CE%BE%CE%B7\\_final.pdf](http://www.opengov.gr/immigration/wp-content/uploads/downloads/2019/07/%CE%95%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%88%CE%BD%CF%84%CE%B1%CE%BE%CE%B7_final.pdf), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>33</sup> Iefimerida.gr, Αλλάζει, στο πιο αυστηρό, το καθεστώς χορήγησης ΑΜΚΑ σε μετανάστες -Το σχέδιο του υπ. Εργασίας, 3-10-2019, iefimerida.gr - <https://www.iefimerida.gr/ellada/yp-ergasias-allazei-kathestos-amka-gia-metanastes>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020, Το Βήμα, Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες : Υποχρέωση της Πολιτείας η χορήγηση ΑΜΚΑ, 07-10-2019, <https://www.tovima.gr/2019/10/07/society/elliniko-symvouliao-gia-tous-prosfyges-yboxreosi-tis-politeias-i-xorigisi-amka/>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020, ΕΣΠ, Δελτίο Τύπου, ΚΟΙΝΗ ΑΝΑΦΟΡΑ 25 ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ ΓΙΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ ΠΑΡΑΒΙΑΣΗΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΩΝ ΑΙΤΟΥΝΤΩΝ ΑΣΥΛΟ, <https://www.gcr.gr/el/news/press-releases-announcements/item/689-koini-anafora-25-organoseon-gia-peristatika-paraviasis-dikaiomaton-ton-aitounton-asylo>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020, ΕΣΠ, Δελτίο Τύπου, Συνεχίζονται τα προσκόμματα στην έκδοση ΑΜΚΑ για τους αιτούντες άσυλο, ακόμα και για παιδιά, 7-10-2019, <https://www.gcr.gr/el/news/press-releases-announcements/item/1276-synexizontai-ta-proskommata-stin-ekdosi-amka-gia-tous-aitountes-asylo-akoma-kai-gia-paidia>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>34</sup> Gen.2.0, Οι παρατηρήσεις του ΑΣΕΤ για την Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη, 18-2-2019, <https://g2red.org/el/aset-s-observations-on-the-national-integration-strategy/>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

θεσμική αντιμετώπιση της δεύτερης γενιάς. Σήμερα, σε αντίθεση με το 2013, υπάρχει η νομική κάλυψη, που παρέχει πρόσβαση στην ιθαγένεια, υπάρχουν ωστόσο ζητήματα ζωτικής σημασίας, τα οποία δεν θίγονται, ενώ ταυτόχρονα δημιουργείται ένα προβληματικό προφίλ της δεύτερης γενιάς (...) Έχοντας υπόψη τα χαρακτηριστικά, τις ιδιαιτερότητες και τις ανάγκες της συγκεκριμένης ομάδας θα θέλαμε, παραδείγματος χάριν, αντί του χαμηλότερου οικονομικού και εκπαιδευτικού προφίλ, να εξετάζαμε την κοινωνικό-οικονομική κινητικότητα (*social mobility*) της συγκεκριμένης ομάδας. Αντί για σχολική διαρροή, το κατά πόσο το εκπαιδευτικό σύστημα είναι προσαρμοσμένο στην πολυπολιτισμική πραγματικότητα. Αντί να μειώνεται μια ολόκληρη γενιά παιδιών μεταναστών, θα θέλαμε να είχαμε δει στοχευμένες δράσεις που αντιμετωπίζουν τον κοινωνικό αποκλεισμό και το ρατσισμό που βιώνει η συγκεκριμένη ομάδα ανθρώπων. Επίσης, κάτι που πράγματι θα είχε ενδιαφέρον σε μια Στρατηγική Ένταξης αναφορικά με τη δεύτερη γενιά, θα ήταν η συμβολή της ίδιας στην ένταξη των γονέων τους, που ούτως ή άλλως συμβαίνει. Αυτό θα ήταν μια ολιστική προσέγγιση βασισμένη στην πραγματικότητα, αλλά και τις εμπειρίες, όπως τις βιώνει αυτή η “αόρατη” γενιά. Και κάτι τελευταίο για τη φράση “μετανάστες και μετανάστριες δεύτερης γενιάς”. Πόσες φορές χρειάζεται να πούμε ότι η δεύτερη γενιά δεν είναι μετανάστες».

Συμπερασματικά, η στρατηγική για την ένταξη των μεταναστών και των προσφύγων στη χώρα, παρότι τα κενά που παρουσιάζει, φαίνεται να τυγχάνει της αποδοχής των σχετικών κοινωνικών φορέων.<sup>35</sup> Το βασικό, όμως, ζητούμενο είναι εν τέλει η υλοποίησή τους. Οπότε πρέπει να προχωρήσει η υλοποίηση προγραμμάτων που έχουν ήδη εξαγγελθεί για να μπορέσει να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα της Εθνικής Στρατηγικής, πράγμα που θα αποτελέσει εξάλλου αντικείμενο μελλοντικής εξέτασης υπό το πρίσμα του προγράμματος NIEM.

## **B) Η διαδικασία ασύλου και οι επιπτώσεις της Συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας**

---

<sup>35</sup> Βλ. σχετικά Solidarity Now, ΕΠΟΧΗ: ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΤΑΞΗ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ, 05-02-2019, διαθέσιμο <https://www.solidaritynow.org/%CE%B5%CF%80%CE%BF%CF%87%CE%B7-%CF%83%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CF%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%AD%CE%BD%CF%84%CE%B1%CE%BE%CE%B7-%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%83%CF%86/>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

Όπως τονίζει το ΕΣΠ, η δήλωση ΕΕ-Τουρκίας είχε ως αποτέλεσμα, *inter alia*, μια de facto διχοτόμηση των διαδικασιών ασύλου που εφαρμόζονται στην Ελλάδα.<sup>36</sup> Οι αιτούντες άσυλο που φθάνουν μετά τις 20 Μαρτίου 2016 στα ελληνικά νησιά υπόκεινται σε ταχεία διαδικασία στα σύνορα (Fast Track Procedure). Ο Ειδικός Εμπειρογνώμονας των Ηνωμένων Εθνών για τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών τόνισε το 2017 ότι οι διατάξεις σχετικά με τα έκτακτα μέτρα παρέκκλισης για άτομα που ζητούν άσυλο στα σύνορα εγείρουν «σοβαρές ανησυχίες για τις εγγυήσεις περί δίκαιης διαδικασίας».<sup>37</sup> Το 2018 ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής διαπίστωσε ότι «υπάρχουν πραγματικές ανησυχίες σχετικά με την ποιότητα των συνεντεύξεων υποδοχής καθώς και σχετικά με τη δικαιοσύνη των διαδικασιών».<sup>38</sup> Τον Φεβρουάριο του 2019, ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων σημειώνει ότι «σχεδόν τρία χρόνια εμπειρίας [διεκπεραίωσης αιτήσεων ασύλου σε εγκαταστάσεις στα σύνορα] στην Ελλάδα δείχνει ότι αυτή η προσέγγιση δημιουργεί προκλήσεις σε θεμελιώδη δικαιώματα που φαίνεται σχεδόν ανυπέρβλητες».<sup>39</sup> Από τη διαδικασία fast-track επηρεάστηκε ιδιαίτερα η διαδικασία των προσφυγών κατά των πρωτοβάθμιων αποφάσεων.

Το νομικό πλαίσιο για την ίδρυση της Αρχής Προσφυγών τροποποιήθηκε δύο φορές το 2016 με τον Νόμο 4375/2016 τον Απρίλιο του 2016 και με τον Νόμο 4399/2016 τον Ιούνιο του 2016 και εν συνεχεία το 2017 με τον Νόμο 4661/2017. Οι τροποποιήσεις αυτές συνδέονται στενά με την εξέταση των προσφυγών στο πλαίσιο της ταχείας διαδικασίας συνοριακών διαδικασιών, ύστερα από πιέσεις προς τις ελληνικές αρχές από την ΕΕ σχετικά με την εφαρμογή της δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας<sup>40</sup> και «συμπίπτουν χρονικά με την έκδοση θετικών αποφάσεων των εν λειτουργία Επιτροπών Προσφυγών (για την κρίση τους επί του

<sup>36</sup> Βλ. Σχετικά AIDA, Country Report: Greece, March 2019 Update, διαθέσιμο στα αγγλικά: <https://www.asylumineurope.org/reports/country/greece>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>37</sup> Βλ. σχετικά Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece, A/HRC/35/25/Add.2, 24 April 2017, παρ. 78.

<sup>38</sup> Βλ. σχετικά European Ombudsman, 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, 5 July 2018, available at: <https://www.ombudsman.europa.eu/el/decision/en/98711>, παρ. 33, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>39</sup> FRA, Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy, 3/2019, 4 March 2019, <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/update-2016-fra-opinion-fundamental-rights-hotspots-set-greece-and-italy>, 27-5-2020.

<sup>40</sup> Βλ. σχετικά τη δήλωση της ΕΕΔΑ, Δημόσια Δήλωση για την τροπολογία που αλλάζει τη σύνθεση των Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών, 17-6-2016, διαθέσιμο εδώ: [http://nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges\\_metanastes/Dimosia%20dilwsi%20EEDA.pdf](http://nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges_metanastes/Dimosia%20dilwsi%20EEDA.pdf), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.



παραδεκτού) οι οποίες, στο πλαίσιο εξατομικευμένης εξέτασης προσφυγών, αποφαινόμενοι ότι η Τουρκία δεν είναι ασφαλής τρίτη χώρα για τους εν λόγω προσφεύγοντες»,<sup>41</sup> όπως τονίστηκε από την Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.

Περαιτέρω τροποποιήσεις στη διαδικασία ενώπιον των επιτροπών προσφυγών που θεσπίστηκαν με το Νόμο 4540/2018 αντανakλούν το κοινό σχέδιο δράσης για την εφαρμογή της δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας του 2016,<sup>42</sup> και συνδέονται εμφανώς με την πίεση για τον περιορισμό των διαδικασιών προσφυγής και την διαδικασία επιτάχυνσης. Πρόκειται για τη δυνατότητα αντικατάστασης των δικαστικών μελών της επιτροπής προσφυγών με κοινή υπουργική απόφαση σε περίπτωση σημαντικών και αδικαιολόγητων καθυστερήσεων κατά την εξέταση των προσφυγών, κατόπιν έγκρισης του Γενικού Επιτρόπου των Διοικητικών Δικαστηρίων.<sup>43</sup>

Από την άλλη, σύμφωνα με το άρθρο 60 παράγραφος 4 του νόμου 4375/2016, οι προσφυγές κατά αποφάσεων που λαμβάνονται στο πλαίσιο της ταχείας διαδικασίας συνόρων πρέπει να υποβάλλονται ενώπιον της Αρχής Προσφυγών εντός 5 ημερών, σε αντίθεση με την προθεσμία των 30 ημερών που ισχύει κατά την τακτική διαδικασία ασύλου.

Ωστόσο, το δικαίωμα προσφυγής κατά τη διαδικασία fast-track περιορίστηκε περαιτέρω με εγκύκλιο της αστυνομίας που εκδόθηκε τον Απρίλιο του 2017.<sup>44</sup> Σύμφωνα με τις συστάσεις του κοινού σχεδίου δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 8ης Δεκεμβρίου 2016 για την άρση των διοικητικών εμποδίων για την ταχεία εκούσια επιστροφή από τα νησιά, όταν λαμβάνουν αρνητική πρωτοβάθμια απόφαση, οι αιτούντες άσυλο είτε έχουν το δικαίωμα να προσφύγουν κατά της απόφασης είτε να παραιτηθούν από την προσφυγή και να επωφεληθούν από την εθελοντική επιστροφή και επανένταξη που παρέχεται από τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (IOM). Εάν επιλέξουν να προσφύγουν κατά της αρνητικής απόφασης, χάνουν τη δυνατότητα μελλοντικής εκούσιας επιστροφής. Δεκαπέντε οργανώσεις έχουν καταγγείλει αυτή την πολιτική, καθώς θέτει σε κίνδυνο το δικαίωμα σε δίκαιη διαδικασία ασύλου, βάσει

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Βλ. σχετικά European Commission, Joint Action Plan on Implementation of the EU-Turkey Statement, 8 December 2016, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/december2016-action-plan-migration-crisis-management\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/december2016-action-plan-migration-crisis-management_en.pdf), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>43</sup> Άρθρο 5(4) του Νόμου 4375/2016, όπως τροποποιήθηκε με το Άρθρο 28(3) του Νόμου 4540/2018.

<sup>44</sup> Ελληνική Αστυνομία, Εγκύκλιος υπ' αρ. 1604/17/681730, Υλοποίηση Κοινής Δήλωσης Ε.Ε.-Τουρκίας (Βρυξέλλες, 18-3-2016) Συμμετοχή αλλοδαπών υπηκόων αιτούντων τη χορήγηση καθεστώτος διεθνούς προστασίας στα προγράμματα οικειοθελούς επαναπατρισμού του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (Δ.Ο.Μ.), 3-4-2017, [https://www.synigoros.gr/resources/docs/20170512-egkyklios-cl\\_as.pdf](https://www.synigoros.gr/resources/docs/20170512-egkyklios-cl_as.pdf), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

της νομοθεσίας της ΕΕ και το δικαίωμα επιστροφής στη χώρα προέλευσης.<sup>45</sup> Η παρούσα εγκύκλιος παραμένει σε ισχύ από το 2018. Ωστόσο, από διαθέσιμες στατιστικές για τον αριθμό φαίνεται ότι οι επιπτώσεις της παραμένουν περιορισμένες στην πράξη.<sup>46</sup>

Η Επιτροπή Προσφυγών που εξετάζει την εκάστοτε προσφυγή κατά τη διαδικασία fast-track πρέπει να λάβει απόφαση εντός 3 ημερών,<sup>47</sup> σε αντίθεση με 3 μήνες κατά την τακτική διαδικασία. Ωστόσο, γενικά, η διαδικασία λήψης αποφάσεων ενώπιον των επιτροπών προσφυγών είναι πολύ αργή.<sup>48</sup> Η διαδικασία ενώπιον των επιτροπών προσφυγών είναι γραπτή βάσει του άρθρου 60 παράγραφος 4 του Ν. 4375/2016 και εναπόκειται στην εκάστοτε Επιτροπή Προσφυγών να ζητήσει την ακρόαση των αιτούντων υπό τους ίδιους όρους με αυτούς της τακτικής διαδικασίας.

Πρέπει να τονιστεί ότι και η αναγνώριση της Τουρκίας ως «ασφαλής τρίτη χώρα» επηρέασε δραστικά τον αριθμό των προσφυγών που γίνονται δεκτοί. Όπως τονίζει το ΕΣΠ μετά την τροποποίηση της σύνθεσης των επιτροπών προσφυγών, το 98,2% των αποφάσεων που εκδόθηκαν από τις ανεξάρτητες επιτροπές προσφυγών το 2017 διατήρησαν τις πρωτοβάθμιες αποφάσεις περί απαράδεκτου βάσει της έννοιας της ασφαλούς τρίτης χώρας. Το ίδιο έγινε και το 2018. Οι ανεξάρτητες επιτροπές προσφυγών εξέδωσαν 78 απορριπτικές αποφάσεις επί των προσφυγών Σύριων ως απαράδεκτες βάσει της έννοιας της ασφαλούς τρίτης χώρας. Εντοπίστηκαν μόνο δύο περιπτώσεις συριακών οικογενειών κουρδικής καταγωγής, που προέρχονται από την περιοχή Afrin, όπου η επιτροπή προσφυγών έκρινε ότι η Τουρκία δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί ως ασφαλής τρίτη χώρα.<sup>49</sup>

Σχετικά με τις ευάλωτες ομάδες, στο πλαίσιο της διαδικασίας υποδοχής, το άρθρο 20 του Ν. 4540/2018 εισήγαγε ενδεικτικά περισσότερες κατηγορίες ευάλωτων αιτούντων, όπως άτομα με ψυχικές

---

<sup>45</sup> ActionAid και λοιποί, 15 NGOs Decry New Policy Limiting Asylum Seekers in Exercising their Right to Appeal, 9-5-2017, διαθέσιμο στα αγγλικά εδώ: <https://www.gcr.gr/index.php/en/news/press-releases-announcements/item/662-final-joint-ngo-statement-on-avrr>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>46</sup> Βλ. Σχετικά AIDA, Country Report: Greece, March 2019 Update, διαθέσιμο στα αγγλικά: <https://www.asylumineurope.org/reports/country/greece>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>47</sup> Άρθρο 60(4)(ε) του Νόμου 4375/2016.

<sup>48</sup> European Commission, Seventh report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey statement, COM(2017) 470, 6-9-2017, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20170906\\_seventh\\_report\\_on\\_the\\_progress\\_in\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_eu-turkey\\_statement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>49</sup> 9η Επιτροπή Προσφυγών, υπ' αρ. 20802/25-9-2018 και 20898/26-9-2018 αποφάσεις, διαθέσιμες στα αγγλικά εδώ: [https://www.refworld.org/cases/GRC\\_ACA\\_5bc8c2a64.html](https://www.refworld.org/cases/GRC_ACA_5bc8c2a64.html), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

διαταραχές και θύματα ακρωτηριασμού των γυναικείων γεννητικών οργάνων. Ωστόσο, τα άτομα με μετά-τραυματικό στρες (PTSD) δεν αναφέρονται ρητά στον κατάλογο αυτό. Το άρθρο 23 του Ν. 4540/2018 τροποποίησε επίσης τη διαδικασία πιστοποίησης των προσώπων που υπόκεινται σε βασανιστήρια, βιασμούς ή άλλες σοβαρές μορφές βίας.

Από τα μέσα του 2017, το Κέντρο Ελέγχου και Πρόληψης Νοσημάτων (ΚΕΕΛΠΝΟ), ως δημόσιος φορέας του Υπουργείου Υγείας, πραγματοποίησε ιατρική εξέταση και ψυχοκοινωνική αξιολόγηση στο πλαίσιο διαδικασιών υποδοχής και ταυτοποίησης. Το 2018, λόγω του ότι οι μονάδες της ΚΕΕΛΠΝΟ στις ΚΥΤ παρέμειναν σημαντικά ελλιπείς σημειώθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις στην αναγνώριση της ευαλωτότητας των νεοαφιχθέντων σε όλα τα νησιά. Όπως σημειώνει ο Οργανισμός για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα της ΕΕ: «Ο χρόνος που απαιτείται για να εκτιμηθεί εάν ένα άτομο είναι ή δεν είναι ευάλωτο σύμφωνα με την ελληνική νομοθεσία ποικίλλει σημαντικά ανάλογα με τον αριθμό των νέων αφίξεων αλλά και τη διαθεσιμότητα των επαγγελματιών και διερμηνέων. Ο ανεπαρκής αριθμός γιατρών, ψυχολόγων (αλλά και η έλλειψη χώρου για να διενεργούνται εμπιστευτικές συνεντεύξεις και εξετάσεις) καθώς και σημαντικές καθυστερήσεις στην πρόσληψη διερμηνέων περιορίζουν τον αντίκτυπο αυτών των μέτρων, οδηγώντας σε μήνες καθυστερήσεων σε ορισμένα σημεία.»<sup>50</sup> Σύμφωνα με τα πορίσματα του ΕΣΠ,<sup>51</sup> αυτές οι καθυστερήσεις και ορισμένες φορές δυσλειτουργικές διαδικασίες αναγνώρισης το 2018 οδήγησαν σε ένα σημαντικό αριθμό διαδικασιών ασύλου που ξεκίνησαν χωρίς να έχει εκτιμηθεί η ευπάθεια των αιτούντων. Εν ολίγοις, αυτό έδειξε «μια συστηματική αποτυχία στον εντοπισμό και την προστασία των ευάλωτων ανθρώπων, ιδίως στα νησιά».<sup>52</sup>

Τέλος, το 2018 αναθεωρήθηκαν οι γενικές διατάξεις για τη δικαστική προσφυγή, οι οποίες έχουν εφαρμογή και στη διαδικασία fast-track. Προβλέφθηκε η ηλεκτρονική κοινοποίηση των αποφάσεων των Επιτροπών Προσφυγών, χωρίς ωστόσο να ρυθμιστεί το ανασταλτικό αποτέλεσμα της άσκησης της

---

<sup>50</sup> FRA, Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy, 3/2019, 4 March 2019, <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/update-2016-fra-opinion-fundamental-rights-hotspots-set-greece-and-italy>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>51</sup> Βλ. Σχετικά AIDA, Country Report: Greece, March 2019 Update, διαθέσιμο στα αγγλικά: <https://www.asylumineurope.org/reports/country/greece>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>52</sup> Βλ και σχετικά: Council of Europe, Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović following her visit to Greece from 25 to 29 June 2018, CommDH(2018)24, 6 November 2018, διαθέσιμο στην: <https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-greece-from-25-to-29-june-2018-by-dunja-mijatovic/16808ea5bd>, παρ. 46, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

αίτησης ακύρωσης ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων.<sup>53</sup> Για την αναστολή οποιασδήποτε πράξης επιστροφής/απέλασης θα πρέπει να κατατεθεί αίτηση αναστολής με την οποία θα ζητείται παράλληλα και η έκδοση προσωρινής διαταγής. Δεδομένου του περιορισμένου χρόνου αντίδρασης κατά την fast-track διαδικασία, αυτό είναι ιδιαίτερα προβληματικό για το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη.

## Γ) Το νέο σύστημα της Αναδοχής για τα ασυνόδευτα ανήλικα

Μια σημαντική εξέλιξη που έλαβε χώρα από τότε που δημοσιεύθηκε η πρώτη Εθνική Έκθεση για το πρόγραμμα του NIEM αφορά στο σύστημα αναδοχής για τα ασυνόδευτα ανήλικα. Ο νόμος 4554/2018 εισήγαγε για πρώτη φορά ένα κανονιστικό πλαίσιο για την κηδεμονία των ασυνόδευτων παιδιών στο ελληνικό δίκαιο. Σύμφωνα με το νέο νόμο, ένας ανάδοχος θα διοριστεί σε αλλοδαπό ή ανιθαγενή ηλικίας κάτω των 18 ετών, ο οποίος θα φτάσει στην Ελλάδα χωρίς να συνοδεύεται από συγγενή ή άτομο που να ασκεί τη γονική κηδεμονία ή την επιμέλεια του. Ο Εισαγγελέας Ανηλίκων ή ο τοπικός αρμόδιος Εισαγγελέας Πρωτοδικών, αν δεν υπάρχει εισαγγελέας για ανήλικους, θεωρείται προσωρινός ανάδοχος του ασυνόδευτου ανήλικου. Η ευθύνη αυτή περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τον διορισμό μόνιμου κηδεμόνα του ανήλικου.<sup>54</sup> Ο ανάδοχος του ανήλικου επιλέγεται από ένα Μητρώο Εγκεκριμένων Αναδόχων που δημιουργήθηκε στο Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΚΑ).<sup>55</sup> Επιπλέον, ο νόμος υιοθετεί το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού για τον καθορισμό της κατάλληλης διαδικασίας.<sup>56</sup>

Ο νόμος δημιουργεί επίσης το Εποπτικό Συμβούλιο Επιτροπείας Ασυνόδευτων Ανηλίκων, το οποίο θα είναι υπεύθυνο για τη διασφάλιση της νομικής προστασίας των ασυνόδευτων παιδιών όσον αφορά στις αναπηρίες, τις θρησκευτικές πεποιθήσεις και τα θέματα αναδοχής.<sup>57</sup> Επιπλέον, ο νόμος θεσπίζει τη Διεύθυνση Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων στο ΕΚΚΑ, η οποία θα έχει την ευθύνη να εγγυάται

---

<sup>53</sup> Βλ. Σχετικά AIDA, Country Report: Greece, March 2019 Update, διαθέσιμο στα αγγλικά: <https://www.asylumineurope.org/reports/country/greece>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>54</sup> Άρθρο 16 Νόμου 4554/2018.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Άρθρο 21 Νόμου 4554/2018: «1. Κάθε απόφαση οποιουδήποτε οργάνου της επιτροπείας λαμβάνεται μετά από αξιολόγηση του βέλτιστου συμφέροντος του ασυνόδευτου ανήλικου...»

<sup>57</sup> Άρθρο 19 Νόμου 4540/2018.

την ασφαλή στέγαση των ασυνόδευτων παιδιών και να αξιολογεί την ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχονται σε τέτοιου είδους καταλύματα.<sup>58</sup>

## Δ) Στέγαση

Όπως και κατά την προηγούμενη περίοδο εξέτασης, η στέγαση των αιτούντων άσυλο συνέχισε να παρέχεται στα πλαίσια του προγράμματος ESTIA της Ύπατης Αρμοστείας.

Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες σε συνεργασία με την ελληνική Κυβέρνηση, την Τοπική Αυτοδιοίκηση και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις παρέχει στέγαση σε διαμερίσματα και οικονομική στήριξη μέσω προπληρωμένων καρτών των προσφύγων και αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα, στο πλαίσιο του προγράμματος Στήριξης Έκτακτης Ανάγκης για την Ένταξη και τη Στέγαση – ESTIA, με την χρηματοδότηση της Πολιτικής Προστασίας και Ανθρωπιστικής Βοήθειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το πρόγραμμα ESTIA για τη φιλοξενία προσφύγων υλοποιείται από τους Δήμους Αθηναίων, Θεσσαλονίκης, Λάρισας, Τρικινίων, Καρδίτσας, Λιβαδειάς, Φιλαδέλφειας – Χαλκηδόνας, Ηρακλείου, Χανίων, Ρεθύμνου, Αγίου Νικολάου και Δήμος Τρίπολης. Στο τέλος του 2018, 5.649 δικαιούχοι διεθνούς προστασίας εξασφάλισαν τη διαμονή τους σε διαμερίσματα μέσω του προγράμματος της Ύπατης Αρμοστείας για τους Πρόσφυγες και 11.000 έλαβαν βοήθεια σε μετρητά. Έως την 17η Μαρτίου 2020, 25.529 θέσεις στέγασης είχαν δημιουργηθεί στην Ελλάδα για πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο. Επιπλέον, ως την 17η Μαρτίου, 21.793 άτομα στεγάζονται στο Πρόγραμμα, ανάμεσά τους 6.563 αναγνωρισμένοι πρόσφυγες.<sup>59</sup>

Πρέπει να τονιστεί ότι το πρόγραμμα στέγασης της ESTIA είναι αφιερωμένο στους πιο ευάλωτους αιτούντες και ως εκ τούτου δεν μπορεί να καλύψει τις ανάγκες αναγνωρισμένων προσφύγων που δεν πληρούν τα κριτήρια ευαλωτότητας ή των δικαιούχων που δεν έχουν ήδη συμμετάσχει στο πρόγραμμα ως αιτούντες. Εξάλλου, η διαμονή παρέχεται μόνο για μια περιορισμένη μεταβατική περίοδο.

---

<sup>58</sup> Άρθρο 27 Νόμου 4540/2018

<sup>59</sup> Βλ. σχετικά UNHCR, Ενημέρωση Μαρτίου, ESTIA-Παροχή Στέγασης, <http://estia.unhcr.gr/el/estia-%cf%80%ce%b1%cf%81%ce%b1%cf%87%ce%ae-%cf%83%cf%84%ce%ad%ce%b3%ce%b1%cf%83%ce%b7%cf%82-%ce%b5%ce%b2%ce%b4%ce%b1%ce%b4%ce%b9%ce%b1%ce%af%ce%b1-%ce%b5%ce%bd%ce%b7-93/>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

Μια κρίσιμη εξέλιξη, έλαβε χώρα με έκδοση Υπουργικής Απόφασης από το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής Αριθμ. οικ. 6382/19/12-03-2019 (Β' 853) για τη ρύθμιση του συστήματος ESTIA και την παροχή λεπτομερειών σχετικά με τις προϋποθέσεις και τις προθεσμίες σχετικά με τη στέγαση των αιτούντων άσυλο και των δικαιούχων διεθνούς προστασίας σε αυτό. Η ως άνω απόφαση στο άρθρο 9 ορίζει ότι: «1. Οι παροχές υπό το πρόγραμμα συνεχίζονται αυτοδίκαια για διάστημα έξι (6) μηνών από την επίδοση της απόφασης αναγνώρισης και αν αυτή δεν καταστεί δυνατή, από τη λήξη του δελτίου αιτούντος διεθνή προστασία. Το διάστημα αυτό μπορεί να είναι άνω των έξι μηνών έως και την ολοκλήρωση του τρέχοντος εκπαιδευτικού έτους, για τις οικογένειες που έχουν ανήλικα μέλη που φοιτούν στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση. 2. Οι παροχές συνεχίζονται πέραν του εξαμήνου και στις περιπτώσεις ωφελούμενων α) σε προχωρημένη ή επαπειλούμενη εγκυμοσύνη και σε κατάσταση λοχείας, ως τη συμπλήρωση δύο μηνών από τον τοκετό. Στην περίπτωση αυτή, οι παροχές συνεχίζονται και για τα μέλη της οικογένειας με συγγένεια α' βαθμού, β) χωρίς οικογενειακό υποστηρικτικό δίκτυο, οι οποίοι αντιμετωπίζουν ανίατες ή δυσίατες ασθένειες, έως την κατά περίπτωση παραπομπή τους σε κατάλληλες δημόσιες δομές υγείας και αποκατάστασης, γ) οικογενειών, μέλος των οποίων αντιμετωπίζει πολύ σοβαρούς λόγους υγείας, οι οποίοι καθιστούν απολύτως αναγκαία τη μη αλλαγή περιβάλλοντος λόγω κινδύνου ζωής, δ) η παραμονή των οποίων στο πρόγραμμα επιβάλλεται για επιτακτικούς λόγους ανθρωπιστικής φύσεως. Όλοι οι παραπάνω λόγοι τεκμηριώνονται βάσει σχετικής εισήγησης του υπευθύνου του προγράμματος. 3. Οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας που κατά την ενηλικίωση τους διαμένουν σε κέντρα φιλοξενίας ασυνόδευτων ανηλίκων ή θέσεις προσωρινής φιλοξενίας ασυνόδευτων ανηλίκων λαμβάνουν το οικονομικό βοήθημα για έξι μήνες από την αποχώρησή τους από τα κέντρα ή τις θέσεις αυτές. Για όσους συντρέχουν λόγοι ευαλωτότητας ή συνέχισης παρακολούθησης σπουδών σε δημόσιες και ιδιωτικές δομές δευτεροβάθμιας, τριτοβάθμιας ή επαγγελματικής, τυπικής και μη τυπικής εκπαίδευσης, στις οποίες έχουν εγγραφεί, δύναται να γίνεται παραπομπή σε θέσεις στέγασης του προγράμματος. Στην περίπτωση αυτή, το οικονομικό βοήθημα και η στέγαση παρέχονται για εξαμήνη περίοδο από την τοποθέτησή τους στη θέση στέγασης, ή πλέον αυτής, προκειμένου για την ολοκλήρωση του τρέχοντος κατά την τοποθέτηση εκπαιδευτικού έτους. 4. Σε όλη τη διάρκεια της στέγασης τους υπό το πρόγραμμα και ιδίως στα ως άνω χρονικά διαστήματα, οι ωφελούμενοι υποχρεούνται να συνεργάζονται σύμφωνα με τον Εσωτερικό Κανονισμό του προγράμματος για το σχεδιασμό εξατομικευμένου σχεδίου ένταξης τους και για τη διεκπεραίωση των οικείων διοικητικών διαδικασιών, όπως, ιδίως, η εγγραφή στο φορολογικό Μητρώο και στο Μητρώο κοινωνικής ασφάλισης, το άνοιγμα τραπεζικού λογαριασμού και η εγγραφή σε οργανισμούς προώθησης της απασχόλησης ή κοινωνικής προστασίας. Ομοίως ο εταίρος υλοποίησης του προγράμματος μεριμνά ώστε να ωφεληθούν οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας κοινωνικών και προνοιακών μέτρων προστασίας ή και αρωγής στέγασης που παρέχουν οι ελληνικές αρχές, αν είναι αναγκαίο. 5. Η αρμόδια αρχή υποδοχής δύναται να θέτει ως όρο για τη συνέχιση των παροχών τη συμμετοχή των ωφελούμενων σε παρεχόμενες

*δράσεις ένταξης, όπως η παρακολούθηση μαθημάτων ελληνικής γλώσσας ή άλλες δράσεις. 6. Με την παρέλευση των χρονικών διαστημάτων που προβλέπονται στις ως άνω παραγράφους, η παύση των παροχών επέρχεται αυτοδίκαια.»*

Έτσι, σύμφωνα με την Απόφαση, όσοι είχαν ήδη επωφεληθεί από το πρόγραμμα ESTIA ως αιτούντες άσυλο έχουν τη δυνατότητα να φιλοξενηθούν για άλλους 6 μήνες μετά την παραλαβή της απόφασης που τους παρέχει προστασία, ενώ σε περιπτώσεις οικογενειών με παιδιά αυτή η περίοδος θα μπορούσε να παραταθεί έως το τέλος του τρέχοντος σχολικού έτους. Σε περιπτώσεις εξαιρετικά ευάλωτων αναγνωρισμένων προσφύγων, όπως έγκυες γυναίκες και έως δύο μήνες μετά τον τοκετό ή άτομα που πάσχουν από πολύ σοβαρές συνθήκες υγείας, η διαμονή τους θα μπορούσε να παραταθεί πέραν των 6 μηνών μετά την αναγνώριση. Επίσης, προβλέφθηκε και μεταβατική περίοδος για την υποστήριξη των ασυνόδευτων ανήλικων που επωφελούνται από το πρόγραμμα κατά την ενηλικίωσή της, με την παράταση των παροχών στέγασης ή οικονομικής ενίσχυσης για διάστημα έξι μηνών ή μέχρι να ολοκληρώσουν τις σπουδές τους.

Κατά την περίοδο εξέτασης, δημιουργήθηκε το πρόγραμμα HELIOS ένα πιλοτικό πρόγραμμα που στόχευε στην εξέταση των δυνατοτήτων εφαρμογής πολιτικών αποκεντρωμένης ένταξης προσφύγων και μεταναστών.<sup>60</sup> Υλοποιήθηκε υπό το συντονισμό του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής σε συνεργασία με τους Δήμους Λεβαδέων και Θηβαίων και τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης. Το πρόγραμμα αυτό αξιοποίησε μέτρα που υλοποιούνταν ήδη όπως εκπαίδευση, χρηματική βοήθεια, στέγαση, συνδυάζοντάς τα με νέες υποστηρικτικές δράσεις σχετικά με την επαγγελματική ζωή, τους κοινωνικούς δεσμούς και την κοινωνική συμμετοχή.

Κατά την πιλοτική φάση, οι δράσεις αφορούσαν σε ένα δείγμα πληθυσμού προσφύγων και μεταναστών, περίπου 80 ατόμων στη Λιβαδειά και 40 στη Θήβα. Στους δύο Δήμους προσφέρθηκαν διαφορετικές επιλογές στέγασης, διαμερίσματα στη Λειβαδιά και Ανοιχτή Δομή Φιλοξενίας στη Θήβα.

Η αρχική διάρκεια του προγράμματος είχε οριστεί στους έξι μήνες, με δυνατότητα επέκτασης για ακόμη έξι μήνες, εφόσον κριθεί απαραίτητη η παράτασή του και εξασφαλιστεί η χρηματοδότηση. Στόχος του πιλοτικού προγράμματος είναι να δημιουργήσει ένα μοντέλο ένταξης προσφύγων και μεταναστών που να μπορεί να εφαρμοστεί στο σύνολο της Επιρράτειας.

---

<sup>60</sup> Βλ. σχετικά Παρουσίαση Προγράμματος HELIOS εδώ: <https://government.gov.gr/parousiasi-programmatos-helios-gia-tin-kinoniki-entaxi-prosfigon-ke-metanaston/>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.



Με τη λήξη του πιλοτικού προγράμματος, το Υπουργείο ανακοίνωσε την παράταση και την επέκτασή του, αρχόμενη από τον Ιούνιο του 2019, με το πρόγραμμα HELIOS 2. Το δεύτερο πρόγραμμα, το οποίο δεν αποτέλεσε αντικείμενο εξέτασης για την αξιολόγηση στο πλαίσιο του Evaluation 1 παρατίθεται στον πίνακα:

#### **HELIOS-Hellenic Integration Support for Beneficiaries of International Protection**

**Διάρκεια:** Ιούνιος 2019 - Νοέμβριος 2020

**Περιγραφή:** Σε στενή συνεργασία με τις εθνικές αρχές και έμπειρους Συνεργάτες, μέσω του έργου HELIOS, η ΔΟΜ στοχεύει στην προώθηση της ένταξης των δικαιούχων διεθνούς προστασίας που διαμένουν σε προγράμματα προσωρινής στέγασης στην ελληνική κοινωνία, μέσω των ακόλουθων στοιχείων:

**Μαθήματα Ένταξης:** Διεξαγωγή Μαθημάτων Ένταξης στα Κέντρα Εκμάθησης σε όλη την Ελλάδα. Κάθε κύκλος μαθημάτων διαρκεί 6 μήνες και αποτελείται από ενότητες για την εκμάθηση ελληνικής γλώσσας, τον πολιτιστικό προσανατολισμό, την προετοιμασία για την απασχόληση και τις δεξιότητες ζωής.

**Υποστήριξη διαμονής:** Υποστήριξη των δικαιούχων για ανεξάρτητη διαμονή σε διαμερίσματα που ενοικιάζονται στο όνομά τους, συμπεριλαμβανομένης της παροχής συνεισφοράς στα έξοδα ενοικίασης και μετακίνησης και δικτύωση με ιδιοκτήτες διαμερισμάτων.

**Υποστήριξη απασχόλησης:** Παροχή ατομικών συμβουλών για την απασχόληση και προετοιμασία για την εργασία, μεταξύ άλλων μέσω συμβουλευτικής για την εργασία, πρόσβασης σε πιστοποιήσεις που σχετίζονται με την εργασία και δικτύωσης με ιδιώτες-εργοδότες.

**Αξιολόγηση ένταξης:** Τακτική αξιολόγηση της προόδου της ένταξης των δικαιούχων για να διασφαλιστεί ότι θα είναι σε θέση να «πλοηγηθούν» με αυτοπεποίθηση ανάμεσα στους Έλληνες παρόχους δημόσιων υπηρεσιών μόλις βγουν από το έργο HELIOS για να ζουν ανεξάρτητα στην Ελλάδα.

**Ευαισθητοποίηση της κοινότητας υποδοχής:** Διοργάνωση εργαστηρίων, δραστηριοτήτων και εκδηλώσεων και παραγωγή μιας εθνικής εκστρατείας για τη δημιουργία ευκαιριών ανταλλαγής εμπειριών μεταξύ των φιλοξενούμενων και των φιλοξενούντων κοινοτήτων, τονίζοντας την αξία της ένταξης των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία.

**Σκοπός:** Ο στόχος του έργου είναι διττός: Αύξηση των προοπτικών των δικαιούχων για αυτονομία και στήριξή τους να γίνουν ενεργά μέλη της ελληνικής κοινωνίας, και Δημιουργία ενός μηχανισμού ένταξης για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, με αποτέλεσμα έναν μηχανισμό εναλλαγής για το τρέχον ελληνικό σύστημα προσωρινής στέγασης.

**Ομάδα στόχος:** Η ομάδα στόχος του έργου HELIOS αποτελείται από δικαιούχους διεθνούς προστασίας που αναγνωρίζονται μετά την 01/01/2018.

Συνεργάτες: Catholic Relief Services (CRS), Danish Refugee Council Greece (DRC Greece), Greek Council for Refugees (GCR), Solidarity Now, INTERSOS, Municipality Development Agency Thessaloniki S.A (MDAT), Metadrasi, PLOIGOS, Κοινωνικής Επιχειρήσης Δήμου Λεβαδέων (ΚΕΔΗΛ), Technology and Human Resources Institute (IATAP)

**Περιοχές υλοποίησης:** Το έργο υλοποιείται σε όλη την Ελλάδα.

<https://greece.iom.int/el>

Σε εκπλήρωση της ως άνω ΥΑ του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής και σύμφωνα με το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, συνολικά, 204 αναγνωρισμένοι πρόσφυγες, οι οποίοι είχαν λάβει προστασία πριν από 20 μήνες και είχαν φιλοξενηθεί στο πλαίσιο του προγράμματος ESTIA, έλαβαν



εντολή να αναχωρήσουν από τα διαμερίσματα όπου διέμεναν έως τα τέλη Μαρτίου 2019.<sup>61</sup> Σύμφωνα με το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας που θα αποχωρούσαν από το πρόγραμμα ΕΣΤΙΑ θα συνέχιζαν όμως να λαμβάνουν βοήθεια σε μετρητά για άλλους 3 μήνες, ενώ θα τους παραχωρούσαν προτεραιότητα στην ένταξη στο πρόγραμμα επαγγελματικής κατάρτισης που επρόκειτο να εφαρμοστεί σε συνεργασία με το Υπουργείο Εργασίας.

Ωστόσο, λαμβάνοντας υπόψη τα εμπόδια που αντιμετωπίζουν οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας στην ένταξη και την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, σε συνδυασμό με το αδύναμο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας και το γεγονός ότι πρόσθετες δράσεις στο πλαίσιο του προγράμματος «HELIOS 2» θα ξεκινούσαν μετά τον Ιούνιο του 2019 καλύπτοντας μόνο 5.000 δικαιούχους, ήταν ιδιαίτερα ανησυχητική αυτή η κίνηση της Πολιτείας και το ΕΣΠ είχε τονίσει ότι πρέπει να παρακολουθείται στενά η διαδικασία αποχώρησης από τις δομές του ΕΣΤΙΑ, ώστε να μην βρεθούν άστεγοι.

Από αυτή την άποψη, οι οργανώσεις Pro Asyl και Refugee Support Aegean έχουν καταγράψει τους άστεγους δικαιούχους διεθνούς προστασίας ή όσων από αυτούς διαμένουν υπό άθλιες συνθήκες σε πρόχειρες κατασκευές στην Αθήνα, χωρίς πρόσβαση σε ηλεκτρικό ρεύμα ή νερό. Μια ενδεικτική περίπτωση είναι μια ευάλωτη τετραμελής οικογένεια προσφύγων που επέστρεψε από την Ελβετία στα τέλη Αυγούστου 2018. Με την επιστροφή της στην Ελλάδα, η οικογένεια κατέληξε άστεγη, στερήθηκε σημαντικά οφέλη και οι δύο γονείς αδυνατούσαν να βρουν εργασία. Σύμφωνα με τα ευρήματα των οργανώσεων, «[σ]την πράξη, οι πρόσφυγες δεν έχουν ακόμα ασφαλή και αποτελεσματική πρόσβαση σε στέγη, φαγητό, ιατρική και ψυχολογική περίθαλψη ή στην αγορά εργασίας. Το καθεστώς διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα δεν μπορεί να εγγυηθεί μια αξιοπρεπή ζωή για τους δικαιούχους και δεν είναι τίποτε άλλο παρά μία προστασία που υπάρχει μόνο στα «χαρτιά»».<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Βλ. Σχετικά AIDA, Country Report: Greece, March 2019 Update, διαθέσιμο στα αγγλικά: <https://www.asylumineurope.org/reports/country/greece>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020 και Απόφαση του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής με αριθ. 6382/2019 της 12ης Μαρτίου 2019, «Προσδιορισμός πλαισίου υλοποίησης του προγράμματος παροχής οικονομικής βοήθειας και στέγασης ΕΣΤΙΑ », ΦΕΚ 853 / Β / 12.03.2019.

<sup>62</sup> Υποστήριξη Προσφύγων στο Αιγαίο (RSA) και PRO ASYL, Οι επιστρεφόμενοι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες αντιμετωπίζουν μόνο αδιέξοδα στην Ελλάδα, 2019, διαθέσιμο εδώ: [https://rsaegean.org/el/epistrefomenoi\\_anagnorismenoi\\_prosfyges\\_sthn\\_ellada/](https://rsaegean.org/el/epistrefomenoi_anagnorismenoi_prosfyges_sthn_ellada/), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

## Ε) Οικογενειακή Επανένωση

Το Π.Δ. 131/2006 «εναρμόνιση του Ελληνικού δικαίου με την Οδηγία του Συμβουλίου 2003/86/ΕΚ επί του δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης» (ΦΕΚ Α' 143/13.7.2006)» όπως τροποποιήθηκε με το Π.Δ. 167/2008 (ΦΕΚ Α' 223/ 4-11-2008)) και Π.Δ. 113/2013 (ΦΕΚ Α'146), παρέμεινε εφαρμοστέο κατά την περίοδο αξιολόγησης για την οικογενειακή επανένωση. Ωστόσο, το κείμενο αυτό περιορίζεται αποκλειστικά στην οικογενειακή επανένωση των αναγνωρισμένων προσφύγων (Άρθρο 139 παρ.3 4251/2014). Έτσι, οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας δεν δικαιούνται οικογενειακή επανένωση, καθώς το Π.Δ. 131/2006 αναφέρεται ρητά σε πρόσφυγες. Από την άλλη, ο νόμος 4251/2014 εξαιρεί και αυτό από τις διατάξεις οικογενειακής επανένωσης τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας όπως ορίζεται εξάλλου και από την Οδηγία του Συμβουλίου 2003/86/ΕΚ (Άρθρο 69 παρ. 2γ Νόμος 4251/2014).

Το Άρθρο 13 (Άρθρο 10 της Οδηγίας 2003/86/ΕΚ) του Π.Δ. 131/2006, προβλέπει ευρύτερο ορισμό των μελών της οικογένειας των προσφύγων απ' ό, τι για τα αντίστοιχα των πολιτών τρίτων χωρών που δικαιούνται οικογενειακή επανένωση. Εκτός από τους συζύγους και τα ανήλικα τέκνα, οι πρόσφυγες μπορούν να αιτηθούν την οικογενειακή επανένωση: α) με τα ενήλικα (ανύπαντρα) τέκνα τα οποία έχουν αδυναμία αυτοσυντήρησης λόγω προβλημάτων υγείας, β) με τους γονείς, με τους οποίους συζούσαν πριν την άφιξή τους στην Ελλάδα και οι οποίοι εξαρτώνται από αυτούς και γ) τους συντρόφους τους με τους οποίους διατηρούν μακρόχρονη σχέση (Άρθρο 13 παρ.1 Π.Δ. 131/2006). Αν ο πρόσφυγας είναι ταυτόχρονα και ασυνόδευτο ανήλικο, τότε θα επιτρέπεται η οικογενειακή επανένωση: α) με τους εξ αίματος πρώτου βαθμού ανιόντες του και β) με το νόμιμο επίτροπο ή άλλο μέλος της οικογένειας του, εφόσον ο ανήλικος δεν έχει εξ αίματος ανιόντες ή αυτοί δεν μπορούν να εντοπισθούν (Άρθρο 13 παρ.2 Π.Δ.131/2006).

Επιπλέον, σημειώνεται ότι η οικογενειακή επανένωση είναι μια διχοτομημένη διαδικασία, καθώς όταν υποβάλλεται σχετική αίτηση μέσα σε προθεσμία 3 μηνών από την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα, γίνεται χωρίς την προσκόμιση επιπλέον εγγράφων πέρα εκείνων που αποδεικνύουν τον οικογενειακό δεσμό και την ταυτότητα των μελών της οικογένειας. Άλλως πρέπει να προσκομιστούν έγγραφα σχετικά με τις προϋποθέσεις του άρθρου 14 του Π.Δ. 131/2006 (άρθρο 5 παρ. 4, 11/12 Οδηγία 2003/86 / ΕΚ):

- Όρος σχετικά με το Ελάχιστο Εισόδημα: «[...] ii) εκκαθαριστικό σημείωμα φορολογικής αρχής ή οποιοδήποτε άλλο δημόσιο έγγραφο, από το οποίο να αποδεικνύεται ότι διαθέτει ετήσιο προσωπικό εισόδημα σταθερό και τακτικό, επαρκές για τις ανάγκες του ιδίου και της οικογένειας του, το οποίο δεν

*προέρχεται από το σύστημα κοινωνικής αρωγής της Χώρας. Το εισόδημα αυτό δεν μπορεί να είναι μικρότερο από τις ετήσιες αποδοχές του ανειδίκευτου εργάτη, προσαυξημένο κατά 20% για τη σύζυγο και κατά 15% για κάθε γονέα και τέκνο [...]»*

- Όρος για τη Στέγαση: απαιτείται ένα έγγραφο για την αγορά/μίσθωση κατοικίας ως αποδεικτικό (14 παρ. 1, δ iii., Π.Δ. 131/2006 όπως τροποποιήθηκε). Οι ανωτέρω διατάξεις περί στέγασης ισχύουν πάντοτε σε περίπτωση οικογενειακής επανένωσης με τους γονείς του πρόσφυγα.
- Όρος για την Ασφαλιστική και κοινωνική κάλυψη: απαιτείται να υποβληθεί «[...] i) βεβαίωση δημόσιου φορέα κοινωνικής ασφάλισης με την οποία αποδεικνύεται ότι ο πρόσφυγας διαθέτει πλήρη ασφάλιση ασθένειας ως προς το σύνολο των κινδύνων που προβλέπονται για τις αντίστοιχες κατηγορίες εργαζομένων ημεδαπών, η οποία να καλύπτει και τα μέλη της οικογένειας του που θα συντηρούνται από αυτόν.» (14 παρ. 1, δ. Π.Δ. 131/2006 όπως τροποποιήθηκε).

Μια σημαντική εξέλιξη κατά την περίοδο εξέτασης για την οικογενειακή επανένωση παρατηρήθηκε τον Αύγουστο του 2018 όταν εκδόθηκε η πολυαναμενόμενη ΚΥΑ 47094/2018,<sup>63</sup> η οποία προβαίνει στον καθορισμό των απαιτούμενων δικαιολογητικών και της διαδικασίας για τη χορήγηση εθνικής θεώρησης εισόδου στο πλαίσιο οικογενειακής επανένωσής τους με πρόσφυγες. Συν τοις άλλοις, η ΚΥΑ αυτή εισαγάγει για πρώτη φορά οδηγίες για την διεξαγωγή τεστ DNA με τους συγγενείς, ώστε να διαπιστωθεί ο οικογενειακός δεσμός με τον αιτούντα πρόσφυγα, καθώς και για τη διεξαγωγή συνέντευξης με τα μέλη της οικογένειας. Το Υπουργείο Εξωτερικών έχει εκδώσει και σχετικό ενημερωτικό φυλλάδιο στην ιστοσελίδα του.<sup>64</sup>

Σύμφωνα με το ΕΣΠ,<sup>65</sup> από την έκδοση της ως άνω απόφασης, οι αιτήσεις θεώρησης μετά από θετική απόφαση οικογενειακής επανένωσης που υποβλήθηκαν στα Ελληνικά Προξενία, είχαν ως εξής:

- Στη Βηρυτό, Λίβανου υποβλήθηκαν 16 αιτήσεις για βίζα μετά από θετική απόφαση για αιτήσεις οικογενειακής επανένωσης. Από αυτές, παρακολουθούνται 11 περιπτώσεις. Με βάση αυτές τις 11 περιπτώσεις, έχουν εκδοθεί 14 βίζες για την οικογενειακή επανένωση προσφύγων («Η.3»). Εκκρεμούν 4 θεωρήσεις, μετά από συνέντευξη που πραγματοποίησε η Πρεσβεία το 2018. Σε

<sup>63</sup> ΦΕΚ Β' 3678/28-08-2018.

<sup>64</sup> Βλ. Υπουργείο Εξωτερικών: <https://www.mfa.gr/en/visas/visa-types/national-visas.html>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>65</sup> Βλ. Σχετικά AIDA, Country Report: Greece, March 2019 Update, διαθέσιμο στα αγγλικά: <https://www.asylumineurope.org/reports/country/greece>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

μία περίπτωση, εκκρεμεί η λήψη ποινικού μητρώου. Όσον αφορά στις υπόλοιπες 5 περιπτώσεις, δεν ήταν δυνατή η επαφή με τους αιτούντες.

- Στη Τζέντα, Σαουδική Αραβία έχει εκδοθεί μία θεώρηση για οικογενειακή επανένωση για έναν Σύριο αναγνωρισμένο πρόσφυγα. Η αίτηση για θεώρηση υποβλήθηκε στις 3 Δεκεμβρίου 2018 και η θεώρηση εκδόθηκε στις 10 Δεκεμβρίου 2018.
- Στο Κάιρο, Αίγυπτου υπάρχουν 3 εκκρεμείς αιτήσεις για βίζα οικογενειακής επανένωσης. Δύο από αυτές αναφέρονται σε Παλαιστίνιους πρόσφυγες και οι καθυστερήσεις συμβαίνουν λόγω της δυσκολίας των μελών που διαμένουν στην Παλαιστίνη να μετακινηθούν στο Κάιρο προκειμένου να ολοκληρωθεί αυτοπροσώπως η διαδικασία. Η άλλη εκκρεμή αίτηση αναφέρεται σε αναγνωρισμένο πρόσφυγα από το Σουδάν.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι οι πρόσφυγες που υποβάλλουν αίτηση για οικογενειακή επανένωση αντιμετωπίζουν σοβαρά εμπόδια που καθιστούν πρακτικά αδύνατη την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος στην οικογενειακή επανένωση. Οι μακροχρόνιες διαδικασίες, τα διοικητικά εμπόδια όσον αφορά στην έκδοση θεωρήσεων ακόμη και σε περιπτώσεις όπου η αίτηση οικογενειακής επανένωσης έχει γίνει αποδεκτή, η απαίτηση προσκόμισης εγγράφων που είναι δύσκολο να ληφθούν από τους πρόσφυγες και η έλλειψη πληροφοριών σχετικά με τη δυνατότητα οικογενειακής επανένωσης, η τριμήνη προθεσμία που διαφοροποιεί τα απαραίτητα δικαιολογητικά που πρέπει να προσκομισθούν και τα διαθέσιμα ένδικα μέσα έχουν καταγραφεί ως τροχοπέδη στην απόλαυση του συγκεκριμένου δικαιώματος.<sup>66</sup>

Επιπλέον, ο Επίτροπος του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα σημειώνει ότι αυτά τα διοικητικά εμπόδια οδηγούν σε μικρό αριθμό δικαιούχων διεθνούς προστασίας που μπορούν πράγματι να κινήσουν μια διαδικασία οικογενειακής επανένωσης. Επιπλέον, οι ελλείψεις στη διαδικασία οικογενειακής επανένωσης οδηγούν μερικές φορές τις οικογένειες να αναζητήσουν άλλες μεθόδους επανένωσης κυρίως μέσω επικίνδυνων και παράτυπων οδών.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Βλ. σχετικά Υποστήριξη Προσφύγων στο Αιγίο (RSA) και PRO ASYL, Οι επιστρεφόμενοι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες αντιμετωπίζουν μόνο αδιέξοδα στην Ελλάδα, 2019, διαθέσιμο εδώ: [https://rsaegean.org/el/epistrefomenoi\\_anagnorismenoi\\_prosfyges\\_sthn\\_ellada/](https://rsaegean.org/el/epistrefomenoi_anagnorismenoi_prosfyges_sthn_ellada/), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

<sup>67</sup> Council of Europe Commissioner for Human Rights, Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović following her visit to Greece from 25 to 29 June 2018, CommDH(2018)24, 6 November 2018, paras 68-69.

Το 2018, υποβλήθηκαν 346 αιτήσεις για οικογενειακή επανένωση ενώπιον της Υπηρεσίας Ασύλου. Η Υπηρεσία Ασύλου εξέδωσε 19 θετικές αποφάσεις, 6 εν μέρει θετικές και 16 αρνητικές αποφάσεις.<sup>68</sup> Αντίστοιχα, 10 αιτήσεις για οικογενειακή επανένωση υποβλήθηκαν το 2018 ενώπιον της Αστυνομικής Διεύθυνσης Αλλοδαπών της Αττικής από αιτούντες που αναγνωρίστηκαν ως πρόσφυγες υπό το «παλιό» καθεστώς απονομής διεθνούς προστασίας. Από αυτές, έγιναν δεκτές μόνο 2 αιτήσεις.

---

<sup>68</sup> Βλ. Σχετικά AIDA, Country Report: Greece, March 2019 Update, διαθέσιμο στα αγγλικά: <https://www.asylumineurope.org/reports/country/greece>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

## Αντί επίλογου: Τι μέλλει γενέσθαι;

### 1. Σχετικά με τη συγκριτική μελέτη

Αυτό που προέκυψε από την συγκριτική έρευνα και αξιολόγηση της πρώτης φάσης ήταν ένα ευρύ φάσμα κενών σε δεδομένα και απόκλιση στη διαθεσιμότητα δεδομένων μεταξύ των υπό αξιολόγηση χωρών. Συγκεκριμένα, αυτά τα κενά υπάρχουν όσον αφορά στις δημόσιες δαπάνες για την ένταξη των προσφύγων, τους πόρους του προσωπικού και τις λεπτομερείς στατιστικές που θα ξεχωρίσουν τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας από άλλες ομάδες μεταναστών. Τα συστήματα συλλογής δεδομένων είναι κατακερματισμένα ενώ οι αξιολογήσεις αποτελεσματικότητας των πολιτικών, καθώς και η παρακολούθηση της προόδου των προγραμμάτων ένταξης και της χρηματοδότησης, απουσιάζουν.

Αυτό που προέκυψε όμως, εξετάζοντας τα νομικά και πολιτικά πλαίσια και τις προσπάθειες των χωρών να εφαρμόσουν μια συνεργασιακή απάντηση στις προκλήσεις της ένταξης των προσφύγων, είναι πως η Ευρώπη απέχει πολύ από το να προσφέρει ένα πλαίσιο ίσων όρων. Λαμβάνοντας υπόψη τις τεράστιες διαφορές μεταξύ των χωρών που εντοπίστηκαν στη συγκριτική έκθεση, δεν παρέχεται στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας η ίδια δίκαιη και εύλογη ευκαιρία να ενσωματωθούν σε ολόκληρη την ΕΕ. Με απλά λόγια, τα άτομα στα οποία απονέμεται διεθνής προστασία μπορεί να βρουν καλύτερες συνθήκες και υποστήριξη για την απασχόληση σε χώρες που εν μέρει μόνο προσφέρουν τις ίδιες συνθήκες με εκείνες τις χώρες που θα μπορούσαν να υποστηρίξουν καλύτερα την εκπαίδευση των παιδιών τους, ή με εκείνες τις χώρες που φροντίζουν καλύτερα τις ανάγκες στέγασής τους. Δηλαδή, ένας τομέας μπορεί να έχει καλύτερες συνθήκες ένταξης, ενώ κάποιος άλλος τομέας να εμφανίζεται ελλιπής στην ίδια χώρα. Ταυτόχρονα, σε άλλες χώρες, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας ενδέχεται να υποφέρουν από την ολοκληρωτική σχεδόν απουσία πολιτικών ένταξης σε τέτοιους βασικούς τομείς.

Με ελλείψεις και χαμηλής ποιότητας πολιτικές ένταξης σε ολόκληρη την ΕΕ, οι χώρες δημιουργούν - εσκεμμένα ή ακούσια - άνισες ευκαιρίες για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας να επιτύχουν μια καλύτερη ζωή στην Ευρώπη. Η κοινωνική συνοχή σε χώρες με ελλείψεις πολιτικές ένταξης ενδέχεται να κινδυνεύει επειδή οι δικαιούχοι αυτοί διατρέχουν τον κίνδυνο περιθωριοποίησης και φτωχοποίησης, και ενδέχεται να καταλήξουν σε απάθεια ή και παραίτηση παρότι σε μια θέση από όπου θα μπορούσαν να αγωνιστούν με αυτοπεποίθηση για ένα καλύτερο μέλλον. Κάθε ευρωπαϊκή συζήτηση σχετικά με τον καταμερισμό ευθυνών στον τομέα του ασύλου πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις τεράστιες αποκλίσεις στις ενέργειες των κρατών για να υποστηρίξουν την ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας καθώς και

τις άνισες δυνατότητες των δικαιούχων αυτών σε ολόκληρη την ΕΕ, που οφείλονται στην άνιση και ανομοιογενή αντιμετώπιση των Κρατών-μελών στις πολιτικές ένταξης προσφύγων.

Οι διαφορετικές εμπειρίες μετανάστευσης και το ιστορικό των χωρών σχετικά με το άσυλο δεν αποτελούν επαρκή εξήγηση για τις διαφορές στις πολιτικές ένταξης. Τα αποτελέσματα δεν δείχνουν σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ χωρών με μακρά και σύντομη ιστορία υποδοχής προσφύγων ή συσχέτιση μεταξύ της γεωγραφικής θέσης των χωρών και των πρόσφατων μετακινήσεων. Αντίθετα, υπάρχουν διαφορετικές παραλλαγές μεταξύ των τύπων χωρών προορισμού που απεικονίζονται στα αποτελέσματα. Μεταξύ των χωρών της Βόρειας και Δυτικής Ευρώπης που έχουν μακροχρόνια παράδοση στην υποδοχή προσφύγων, για παράδειγμα, η Σουηδία παρέχει γενικά πιο ευνοϊκές συνθήκες από τη Γαλλία και την Ολλανδία. Μεταξύ των χωρών της Νότιας Ευρώπης, η Ελλάδα ξεχωρίζει ως το λιγότερο ευνοϊκό πλαίσιο, μια θέση που έλαβε στις χώρες της Ανατολικό-Κεντρικής Ευρώπης η Ουγγαρία. Με άλλα λόγια, οι συνθήκες πλαισίου που ορίζονται από τη γεωγραφική θέση και την έκθεση σε προσφυγικές και μεταναστευτικές ροές ή τη θεσμική και νομική ιστορία της κάθε χώρας δεν είναι καθοριστικές για την ποιότητα του υφιστάμενου πλαισίου ένταξης. Αντ' αυτού, οι πολιτικές επιλογές είναι αυτές που κάνουν τη διαφορά μεταξύ των υπό εξέταση χωρών που βρίσκονται σε παρόμοια και συγκρίσιμη κατάσταση.

## **2. Σχετικά με την Ελλάδα**

Στην προηγούμενη Εθνική Έκθεση της Ελλάδας για το NIEM είχαν προκύψει από την έρευνα συγκεκριμένα συμπεράσματα για θέματα τα οποία χρήζουν ρύθμισης και επίλυσης. Από τη δεύτερη φάση αξιολόγησης παρατηρείται ότι τα ζητήματα αυτά συνεχίζουν να υπάρχουν. Συγκεκριμένα:

Α) Ευάλωτες ομάδες προσώπων:

Τα πρόσωπα που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες δεν τυγχάνουν διαφορετικής και ευνοϊκότερης μεταχείρισης από τους άλλους δικαιούχους διεθνούς προστασίας σε ορισμένες περιπτώσεις. Στην πραγματικότητα, η διαδικασία χορήγησης άδειας διαμονής δεν διαφέρει από εκείνη που παρέχεται σε οποιονδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας. Η Ελλάδα δεν έχει ακόμα αναπτύξει διαδικασίες που να ανταποκρίνονται ειδικά στις ανάγκες των μελών ευάλωτων ομάδων, όπως τα άτομα με αναπηρίες, οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, οι ηλικιωμένοι, τα θύματα εμπορίας ανθρώπων, οι μονογονεϊκές οικογένειες, κλπ. Από την άλλη, η Ελλάδα ακόμα δεν συμπεριλαμβάνει το LGBTi στον ορισμό των ευάλωτων ομάδων, παρόλο που οι περισσότερες ΜΚΟ συμφωνούν ότι αποτελούν επίσης μια ευάλωτη ομάδα που

χρειάζεται ξεχωριστές διαδικασίες που θα εξασφαλίσουν την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους.

Επίσης, παρόλο που ο νόμος προβλέπει για την ευνοϊκή αντιμετώπιση των ευάλωτων ομάδων κατά τη διαδικασία υποδοχής, ο Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας δεν περιέχει καμία διάταξη που να παρέχει στις ομάδες αυτές προτεραιότητες/διευκολύνσεις κατά τη διάρκεια της διαδικασίας πολιτογράφησης.

Τέλος, οι ευάλωτες ομάδες δικαιούνται μακροχρόνια διαμονή σε δομές της Πολιτείας ακόμη και πριν από τη χορήγηση διεθνούς προστασίας. Το ΕΚΚΑ είναι η αρμόδια αρχή για την τοποθέτηση των αιτούντων άσυλο και οι ευάλωτες ομάδες εξετάζονται κατά προτεραιότητα. Ωστόσο, η τοποθέτηση των αιτούντων άσυλο στα καταφύγια του ΕΚΚΑ δεν είναι αυτόματη, καθώς η αίτηση για τοποθέτηση πρέπει να κατατίθεται στο ΕΚΚΑ, ο αριθμός των διαθέσιμων θέσεων παραμένει ανεπαρκής και υπάρχει λίστα αναμονής. Το κράτος θα πρέπει να αντιμετωπίσει τις περιορισμένες εγκαταστάσεις διαμονής του και να δημιουργήσει νέες έτσι ώστε τα μέλη των ευάλωτων ομάδων να μην παραμείνουν σε προσωρινές εγκαταστάσεις στέγασης ακατάλληλες για την ειδική κατάστασή τους.

B) Χωριστή διαδικασία για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας:

Όπως προκύπτει από την προηγούμενη Εθνική Έκθεση καθώς και από τις συγκριτικές εκθέσεις του NIEM, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας δεν μπορούν να προσκομίσουν τα ίδια έγγραφα με τους άλλους υπηκόους τρίτων χωρών ούτε είναι σε θέση να πληρώνουν διοικητικά τέλη ή για νομική αρωγή σε περίπτωση που επιθυμούν να υποβάλουν αίτηση για μακροχρόνια διαμονή. Ειδικά στην Ελλάδα, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας απαγορεύεται να αποκτήσουν καθεστώς μόνιμης διαμονής (αυτό χορηγείται μόνο σε επενδυτές ή ιδιοκτήτες ακινήτων). Χρειάζεται λοιπόν να ληφθούν μέτρα που θα προβλέπουν ξεχωριστή διαδικασία με διευκολύνσεις, η οποία θα ανταποκρίνεται στις ανάγκες και την κατάσταση τους, ώστε να τους εξασφαλιστεί πλήρη πρόσβαση σε καθεστώς νόμιμης διαμονής.

Υπάρχουν επίσης σημαντικοί διοικητικοί φραγμοί που παρεμποδίζουν την πρόσβαση των δικαιούχων διεθνούς προστασίας στη διαδικασία χορήγησης άδειας διαμονής. Η ελληνική διοίκηση πάσχει από βαριά γραφειοκρατία. Παρόλο που δεν υπάρχει διοικητικό τέλος για προσωρινές άδειες παραμονής, είναι δύσκολο να καθοριστεί το κόστος της κατάθεσης αίτησης για τη λήψη άδειας διαμονής. Υπάρχουν επίσης σημαντικά εμπόδια που δημιουργούνται από την έλλειψη διερμηνέων ή μεταφραστών στα γραφεία που είναι αρμόδια για την έκδοση αδειών διαμονής. Επιπλέον, η διαδικασία είναι χρονοβόρα και υπάρχει έλλειψη δωρεάν νομικής βοήθειας από την κυβέρνηση. Από την άλλη πλευρά, οι δικαιούχοι



διεθνούς προστασίας πρέπει να καταβάλλουν ακριβό διοικητικό τέλος για μακροχρόνια άδεια παραμονής, ενώ δεν έχουν πρόσβαση σε καθεστώς μόνιμης διαμονής.

#### Γ) Καταγραφή και αναλυτικά στατιστικά στοιχεία

Όπως παρατηρήθηκε στην προηγούμενη Εθνική Έκθεση, η διαθεσιμότητα στατιστικών δεδομένων εξακολουθεί να είναι προβληματική. Για λόγους διαφάνειας και αποτελεσματικής αξιολόγησης των νομικών πλαισίων και των μέτρων πολιτικής θα πρέπει να συγκροτηθεί και να τηρηθεί μια πιο αναλυτική βάση στατιστικών δεδομένων. Οι στατιστικές πληροφορίες που διατίθενται είναι γενικές και ουσιαστικά δεν παρέχονται σημαντικές πληροφορίες για όλους τους υπό εξέταση τομείς.

#### Δ) Θέματα οικογενειακής επανένωσης:

Η οικογενειακή επανένωση συνεχίζει να είναι πολύ δύσκολη στην πράξη. Παρόλο που υπάρχουν προϋποθέσεις διευκόλυνσης για την οικογενειακή επανένωση των προσφύγων όταν ο πρόσφυγας υποβάλει αίτηση μέσα σε διάστημα 3 μηνών από τη χορήγηση του καθεστώτος του πρόσφυγα, (Άρθρο 14 παρ. 1, 3 του Π.Δ. 131/2006 όπως τροποποιήθηκε μεταφέροντας τα άρθρα 5 παρ. 4, 11 και 12 της Οδηγίας 2003/86 / ΕΚ), δεν έχουν όλοι οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας την ίδια επιλογή. Για την οικογενειακή επανένωση ενός πρόσφυγα δε που δεν υπέβαλλε εντός τριών μηνών αίτηση, αφόταν του χορηγήθηκε καθεστώς πρόσφυγα, πρέπει να πληρούνται πρόσθετες προϋποθέσεις - με εξαίρεση τους ασυνόδευτους ανήλικους που απολαμβάνουν περαιτέρω ευνοϊκότερες προϋποθέσεις χωρίς χρονικά όρια (άρθρο 14 παρ. 1, δ. Άρθρο 13 παρ. 2 δ. Π.Δ. 131/2006). Εκτός από τους ασυνόδευτους ανήλικους, και άλλα μέλη ευάλωτων ομάδων θα πρέπει να περιλαμβάνονται σε ευνοϊκότερες ρυθμίσεις για την οικογενειακή επανένωση.

Από την άλλη, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας επιβαρύνονται επιπλέον και με έξοδα που σχετίζονται με τα ταξιδιωτικά έξοδα των συγγενών τους. Όταν δεν είναι δυνατή η κάλυψη των ταξιδιωτικών δαπανών, η Κυβέρνηση δεν παρέχει δωρεάν μεταφορά ούτε καλύπτει ένα ποσοστό των εξόδων. Πρέπει να επισημανθεί ότι η ελληνική νομοθεσία προβλέπει μόνο την οικογενειακή επανένωση των δικαιούχων με καθεστώς πρόσφυγα. Οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας δεν δικαιούνται οικογενειακή επανένωση ούτε τα άτομα που υπόκεινται σε ανθρωπιστικό καθεστώς. Άλλες κατηγορίες δικαιούχων διεθνούς προστασίας (όπως εν προκειμένω οι δικαιούχοι ανθρωπιστικής βοήθειας) πρέπει να βασίζονται στον νόμο, όπως ισχύει για τους υπηκόους τρίτων χωρών και την οικογενειακή ενότητα, που σημαίνει ότι επιπλέον, πρέπει να τηρούνται οι αυστηρές προϋποθέσεις σχετικά με το εισόδημα του αιτούντος, το καθεστώς στέγασης, η ασφάλιση υγείας κλπ.

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

Όσον αφορά στην αναγνώριση δεξιοτήτων και την πρόσβαση στην απασχόληση/εργασία, στην πράξη υπάρχουν ακόμα εμπόδια που οφείλονται στις υφιστάμενες συνθήκες για την άσκηση των δικαιωμάτων απασχόλησης που δεν μπορούν να αντιμετωπίσουν ως νεοεισερχόμενοι οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας: προσκόμιση έγκυρου πιστοποιητικού εγγραφής σε επαγγελματικές ενώσεις ή για την παρακολούθηση προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης, επικυρωμένες βεβαιώσεις δεξιοτήτων και έλλειψη ευέλικτης διαδικασίας διαπίστευσης, μειωμένες γλωσσικές δεξιότητες, έλλειψη γλωσσικών μαθημάτων που να χρηματοδοτούνται από το κράτος και καθώς και προγραμμάτων κοινωνικού προσανατολισμού / ένταξης.

ΣΤ) Πρόσβαση σε κοινωνικές παροχές:

Η πρόσβαση σε παροχές μακροχρόνιας ανεργίας λόγω της περιοριστικής ερμηνείας των απαιτήσεων περί ιθαγένειας συνεχίζουν να υφίστανται. Πληροφορίες για τα κοινωνικά δικαιώματα παρέχονται κυρίως από ΜΚΟ και δεν υπάρχει κανένα μέτρο ή πολιτική που να εφαρμόζεται από το κράτος ούτε μια προσιτή πηγή δεδομένων (φυλλάδιο σε διάφορες ξένες γλώσσες που εξηγεί τα δικαιώματα και πως να ασκούνται, κ.λπ.), η οποία να μπορεί να βοηθήσει τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας στην απόλαυση δικαιωμάτων τους σε κοινωνικές παροχές.

Ζ) Συμμετοχή των δικαιούχων προστασίας σε συλλογικότητες και τοπικά συμβούλια (Συμμετοχική διακυβέρνηση):

Γενικά, δεν υπάρχει υποστήριξη για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας που επιθυμούν να συμμετάσχουν σε διάφορες πολιτικές δραστηριότητες. Ως εκ τούτου, η συμμετοχή σε πολιτικές δραστηριότητες, κοινωνικο-πολιτιστικές δραστηριότητες και εθελοντικές πρωτοβουλίες είναι περιορισμένη. Δεν έχουν, επίσης, συσταθεί σε όλες τις τοπικές κοινότητες τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών. Η συμμετοχική διακυβέρνηση θα μπορούσε να ενισχύσει τις πιθανότητες ένταξης και, κατά συνέπεια, πρέπει να ενθαρρυνθεί από τις τοπικές κοινότητες ή αρχές.

Η) Η Ελληνική Κυβέρνηση δεν έχει ακόμα προχωρήσει στη δημιουργία ενός μηχανισμού εθελοντικής κατανομής των προσφύγων στην Επικράτεια, με στόχο την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των δεξιοτήτων τους, ώστε να υπάρχουν καλύτερες προοπτικές απορρόφησης στην αγορά εργασίας.

Τέλος, εκτός από τα συμπεράσματα που προέκυψαν κατά την προηγούμενη φάση αξιολόγησης, κατά την υπό εξέταση περίοδο, στην Ελλάδα, δεν παρατηρήθηκαν εξελίξεις οι οποίες επηρέασαν σημαντικά

την βαθμολόγηση της χώρας σχετικά με την ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας στους κρίσιμους τομείς. Η μόνη αξιολόγηση εξέλιξη ήταν η δημοσίευση της νέας Εθνικής Στρατηγικής, η οποία ωστόσο, δεν συμπεριελήφθη στην αξιολόγηση της δεύτερης φάσης (δηλ. Evaluation1). Θα αποτελέσει όμως αντικείμενο εξέτασης της επόμενης φάσης (Evaluation 2). Μια τέτοια στρατηγική θα μπορούσε να μετρήσει θετικά για τη χώρα μας.

Από την άλλη, πρέπει να αναφερθεί ότι τα γεγονότα που ακολούθησαν την εκλογή της νέας Κυβέρνησης το καλοκαίρι του 2019 επηρέασαν αρκετά τη γενική πολιτική για την υποδοχή και την ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα. Καταργήθηκε το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής και συστάθηκε σχετική Γραμματεία υπό το πρίσμα του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη (με την πολύ πρόσφατη επαναφορά του), ενώ τον Οκτώβριο του 2019, εγκρίθηκε ένας νέος νόμος σχετικά με τη διεθνή προστασία, ένα τεράστιο νομικό κείμενο το οποίο παρέμεινε σε διαβούλευση για μια βδομάδα σχεδόν και το οποίο εισήγαγε αρκετούς περιορισμούς στα δικαιώματα των δικαιούχων διεθνούς προστασίας.<sup>69</sup> Η διάρκεια των αδειών παραμονής για επικουρική προστασία περιορίστηκε σε ένα έτος σε αντίθεση με τρία που ίσχυε πριν. Θεσπίστηκε μια διάταξη που αναγκάζει τους αιτούντες άσυλο να περιμένουν έξι μήνες για να έχουν πρόσβαση στην αγορά εργασίας, σε αντίθεση με την πρόσβαση που χορηγούταν κατά την υποβολή αίτησης ασύλου. Διατηρήθηκε μια διάταξη που απαιτεί το μέλος της οικογένειας δικαιούχου διεθνούς προστασίας να έχει έγκυρη άδεια διαμονής κατά τη στιγμή της έναρξης του γάμου, προκειμένου να δικαιούται άδεια διαμονής της ίδιας διάρκειας με εκείνη του/της συζύγου του. Επίσης, μια ριζική αλλαγή στη διαχείριση ευάλωτων ομάδων καταγράφηκε πρώτα

---

<sup>69</sup> Βλ. ενδεικτικά: ΕΔΔΑ, Παρατηρήσεις της ΕΕΔΑ στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη «Περί Διεθνούς Προστασίας: διατάξεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των ανιθαγενών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας, ενοποίηση διατάξεων για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, τη διαδικασία χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, αναδιάρθρωση δικαστικής προστασίας αιτούντων άσυλο και άλλες διατάξεις», Οκτώβριος 2019, [http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges\\_metanastes/Paratiriseis%20EEDA%20sto%20nomosxedio%20gia%20Asylo%2024.10.2019.pdf](http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges_metanastes/Paratiriseis%20EEDA%20sto%20nomosxedio%20gia%20Asylo%2024.10.2019.pdf), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020, Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, Δελτίο Τύπου για το Νομοσχέδιο "Περί Διεθνούς Προστασίας", 22-10-2019, <https://www.gcr.gr/el/news/press-releases-announcements/item/1285-deltio-typou-gia-to-nomosxedio-peri-diethnoys-prostasias>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020, Διεθνής Αμνηστία, Το προτεινόμενο σχέδιο νόμου για το Άσυλο υποβαθμίζει την προστασία και τα δικαιώματα των προσφύγων και παραβιάζει τα Ευρωπαϊκά και Διεθνή νομικά πρότυπα, 24-10-2019, <https://www.amnesty.gr/news/press/article/22623/proteinomeno-shedio-nomoy-gia-asylo-ypovathmizei-tin-prostasia-kai-ta>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

μέσω του περιορισμού των κατηγοριών αναγνωρισμένων ευάλωτων ομάδων και δεύτερον με την ένταξή τους στην ταχεία διαδικασία των συνόρων (Fast Track Border Procedure). Τέλος, τόσο οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες και οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας είναι πλέον υποχρεωμένοι να εγκαταλείψουν τις εγκαταστάσεις υποδοχής και διαμονής αμέσως μόλις τους απονεμηθεί τέτοια προστασία, ανεξάρτητα από τα όσα ορίζει το πρόγραμμα HELIOS 2.

Δεδομένου ότι αυτές οι αλλαγές θα επηρεάσουν σημαντικά τη μελλοντική αξιολόγηση της Ελλάδας καθώς και τη βαθμολογία της εντός του προγράμματος, είναι σημαντικό να λάβουμε υπόψη και αυτές τις πρόσφατες εξελίξεις, οι οποίες δείχνουν ότι στο θέμα της ένταξης των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, η Ελλάδα τείνει να πηγαίνει ένα βήμα μπροστά αλλά και πέντε βήματα πίσω.

## ΕΙΔΙΚΟ ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΓΙΑ ΤΙΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΟ ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΟ ΕΝΟΨΕΙ COVID-19

Κατά τη διάρκεια της εφαρμογής μέτρων για την πρόληψη της εξάπλωσης του κορωνοϊού Covid-19, οι οργανώσεις European Migration Policy Group και Institute of Public Affairs σε συνεργασία με την ANTIGONE ανέλαβαν την προετοιμασία και δημοσίευση σύντομων ενημερωτικών κειμένων στην ιστοσελίδα του προγράμματος NIEM για την επίδραση της πανδημίας στην κατάσταση των προσφύγων και αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα.

Στον παρακάτω πίνακα παρατίθενται τα κείμενα μεταφρασμένα στα Ελληνικά.

25.4.2020

**COVID-19 στην Ελλάδα: Πως η κυβέρνηση διαχειρίζεται την πρόσβαση σε άσυλο κατά τη διάρκεια της πανδημίας**

[<http://www.forintegration.eu/pl/covid-19-in-greece-how-the-government-manages-access-to-asylum-in-time-of-pandemic>]

Για την αντιμετώπιση του Κορωνοϊού COVID-19 η Ελληνική Κυβέρνηση με την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου και υπουργικών αποφάσεων υιοθέτησε σταδιακά μέτρα περιορισμού από το τέλος του Φεβρουαρίου 2020.

Ένα από τα πρώτα μέτρα ήταν το κλείσιμο των Ελληνο-Τουρκικών συνόρων. Επικαλώντας το άρθρο 78 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ, το οποίο προβλέπει την υιοθέτηση προληπτικών μέτρων σε περιπτώσεις έκτακτων μεταναστευτικών καταστάσεων στα εξωτερικά σύνορα, η Ελλάδα ανακοίνωσε την αναστολή όλων των διαδικασιών αίτησης ασύλου. Το μέτρο, το οποίο υιοθετήθηκε στις 2 Μαρτίου και, κατόπιν έγκρισης από την Βουλή, κυρώθηκε στις 26 Μαρτίου (Ν. 4681/2020). Δεν καταχωρίστηκε καμία αίτηση για άσυλο και δεν προσφέρθηκε καμία βοήθεια. Το μέτρο αρχικά είχε διάρκεια ενός μηνός και έπρεπε να αρθεί στις 1 Απριλίου, ωστόσο, λόγω της εξάρασης του κορωνοϊού η Υπηρεσία Ασύλου ανέστειλε τη λειτουργία της. Οι αιτούντες άσυλο συλλαμβάνονται και μεταφέρονται άμεσα σε κέντρα υποδοχής, τα οποία είναι σοβαρά συνωστισμένα. Με σκοπό τον περιορισμό της μετάδοσης, οι Ελληνικές αρχές επιβάλλουν καραντίνα 14 ημερών επί όλων των νεοαφιχθέντων αιτούντων άσυλο στη Λέσβο. Αυτό οδήγησε στον εγκλωβισμό περισσότερο από 150 αιτούντων άσυλο στην νότια ακτή του νησιού τον Μάρτη και κατά τις αρχές Απριλίου. Παρόλο που έχουν παρέλθει οι 14 ημέρες, δεν έχουν καταγραφεί τα αιτήματά τους, δεν έχουν λάβει καμία πληροφόρηση για το καθεστώς τους, δεν έχουν καμία πρόσβαση σε κρίσιμες ιατρικές υπηρεσίες και κοιμούνται στην παραλία. Ανάμεσα στους νεοαφιχθέντες υπάρχουν δυο μωρά, δυο ασυνόδευτα ανήλικα, ένας άνδρας με αναπηρία και μια γυναίκα με ρευματική πάθηση.

Σύμφωνα με την Oxfam μέχρι το τέλος Μαρτίου, οι Ελληνικές αρχές έχουν μπλοκάρει τουλάχιστον 2.500 άτομα από το να καταθέσουν αίτημα για άσυλο στην ΕΕ.

Κατόπιν κυβερνητικής απόφασης η εθνική απαγόρευση κυκλοφορίας παρατάθηκε μέχρι τις 4 Μαΐου. Δεν υπάρχουν στοιχεία για απελάσεις, ωστόσο, ΜΚΟ έχουν καταγράψει επαναπροωθήσεις και επιστροφές όσων μπαίνουν από τα Ελληνικά σύνορα. Η κυβέρνηση έχει παρατείνει τον περιορισμό κυκλοφορίας προσφύγων και μεταναστών που διαμένουν στα καμبس ή στα κέντρα φιλοξενίας σε όλη τη χώρα μέχρι τις 10 Μαΐου.

Για την διευκόλυνση της πρόσβασης των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών στην ιατρική περίθαλψη, η Ελλάδα εξέδωσε προσωρινούς αριθμούς ασφάλισης ΠΑΑΥΠΑ, οι οποίοι τους επιτρέπουν πρόσβαση στο δημόσιο σύστημα υγείας. Οι αριθμοί χορηγούνται ταυτόχρονα με την κάρτα αιτούντος άσυλο από την Υπηρεσία Ασύλου.

Vasiliki Karzi

ANTIGONE - Information and Documentation Center on Racism, Ecology, Peace and Non-Violence

Πηγές:

Greece Suspend Acceptance of New Asylum Applications, <https://greece.greekreporter.com/2020/03/02/greece-suspends-acceptance-of-new-asylum-applications/>, [02.03.2020].

Temporary Number of Insurance and Healthcare for Foreigners (ΠΑΑΥΡΑ/ΠΑΑΥΠΑ), <https://cheering.eu/2020/04/02/temporary-number-of-insurance-and-healthcare-for-foreigners-paaypa-%CF%80%CE%B1%CE%B1%CF%85%CF%80%CE%B1/>, [02.04.2020].

OXFAM & GCR briefing for Lesvos amidst the coronavirus, <https://www.gcr.gr/en/news/press-releases-announcements/item/1420-oxfam-gcr-briefing-for-lesvos-amidst-the-coronavirus>

25.4.2020

**Κρούσματα COVID-19 σε Κέντρα Προσφύγων στην Ελλάδα**

[<http://www.forintegration.eu/pl/covid-19-outbreaks-in-greek-refugee-camps>]

Οι ΜΚΟ εκφράζουν ανησυχίες για τη δραματική υγειονομική κατάσταση σε συνωσισμένα κέντρα μεταναστών σε πέντε ελληνικά νησιά του Αιγαίου. Σήμερα περισσότεροι από 34.875 μετανάστες, πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο μένουν σε καμπ στα νησιά Χίος, Κω, Λέρος, Λέσβος και Σάμος.

Σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ (UNHCR), περίπου το 36% των διαμένοντων είναι ανήλικοι. Αντιμετωπίζοντας την έλλειψη βασικών εγκαταστάσεων υγιεινής, οι διαμένοντες δεν μπορούν να διατηρήσουν αποστάσεις μεταξύ τους, ούτε να ακολουθήσουν τις οδηγίες και τις συμβουλές που εκδίδονται από τις υγειονομικές αρχές για την προστασία από το COVID-19 και ούτε να αποτρέψουν την μεταξύ τους μετάδοση. Ήδη έχουν υπάρξει τρεις περιπτώσεις αποκλεισμού των εγκαταστάσεων προσφύγων και μεταναστών. Δύο κέντρα μεταναστών, στη Μαλακιάσα και τη Ριτσώνα, και ένας ξενώνας μεταναστών που διαχειρίζεται η ΔΟΜ στην πόλη Κρανίδι τέθηκαν σε καραντίνα, καθώς ορισμένοι φιλοξενούμενοι βρέθηκαν θετικοί σε εξέταση για τον ιό.

Αν και δεν έχει αναφερθεί κανένα κρούσμα στο κέντρο υποδοχής στη Μόρια, το μεγαλύτερο κέντρο της Ευρώπης για εκτοπισμένους, η Ύπατη Αρμοστεία συνεργάζεται με τον Ελληνικό Εθνικό Οργανισμό Δημόσιας Υγείας (ΕΟΔΥ) και άλλους ιατρικούς φορείς για τη δημιουργία ιατρικών μονάδων και χώρων για έλεγχο και καραντίνα στο χώρο του κέντρου υποδοχής στη Μόρια. Στις 24 Απριλίου, η Ύπατη Αρμοστεία, μετέφερε 122 ηλικιωμένους και ευάλωτους αιτούντες άσυλο από τη Μοριά σε ενοικιαζόμενα ξενοδοχεία στο νησί της Λέσβου.

**Μεταφορές στην ηπειρωτική χώρα**

Προκειμένου να αποφευχθεί το ξέσπασμα του κορωνοϊού μέσα σε μεταναστευτικά κέντρα, η Ελληνική κυβέρνηση, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ανακοίνωσε σχέδιο μεταφοράς των πιο ευάλωτων ομάδων, όπως άτομα με προβλήματα υγείας, αναπηρίες, γυναίκες και παιδιά, σε άδεια ξενοδοχεία και άλλους καταυλισμούς την ηπειρωτική χώρα. Η κυβέρνηση σχεδίαζε να μεταφέρει 1.500 μετανάστες από τα νησιά το Σάββατο 25 Απριλίου 2020, αλλά αυτό αναβλήθηκε. Η απόφαση μετεγκατάστασης προκάλεσε επίσης διαδηλώσεις μέσα και γύρω από το κέντρο της Μόριας. Όπως αναφέρει το Infomigrants, απειλημένοι με τις συνθήκες και την αργή επεξεργασία αιτημάτων, οι διαδηλωτές ζήτησαν την μεταφορά τους στην ηπειρωτική Ελλάδα και δήλωσαν ότι τίθεται σε κίνδυνο η ζωή τους λόγω της εξάπλωσης του ιού.

Κατά τη διάρκεια του Απριλίου, μερικές πυρκαγιές ξέσπασαν μέσα σε κέντρα μεταναστών στο Ελληνικό νησί της Σάμου και στο κέντρο μεταναστών στη Χίο. Όπως είπε ο Γραμματέας του Υπουργείου Μετανάστευσης Μάνος Λογοθέτης, η πυρκαγιά στο κέντρο προσφύγων Βιαλ στο νησί της Χίου κατέστρεψε τις εγκαταστάσεις της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Ασύλου, καντίνες, σιτηνές αποθήκευσης και πολλές δομές στέγασης. Η πυρκαγιά ξέσπασε όταν ένας 47χρονος αιτών άσυλο από το Ιράκ πέθανε στο κέντρο. Μια γυναίκα νοσηλεύτηκε με πυρετό στο νοσοκομείο, αλλά όταν εξετάστηκε βρέθηκε αρνητική με κορωνοϊό.

Δύο πυρκαγιές στη Σάμο ξέσπασαν στις 26 και 27 Απριλίου, και σύμφωνα με τους αξιωματούχους, προκλήθηκαν από σύγκρουση μεταξύ μεταναστών. Το κέντρο είναι υπερβολικά συνωστισμένο, με σχεδόν 7.000 άτομα σε μια εγκατάσταση που χτίστηκε για να χειριστεί λιγότερα από 650 άτομα. Λόγω της πυρκαγιάς, πάνω από 200 μετανάστες και πρόσφυγες έχουν μείνει άστεγοι.

Μετεγκατάσταση ασυνόδευτων ανηλίκων

Περισσότεροι από 5.000 ασυνόδευτοι ανήλικοι ζουν σήμερα στα συνωστισμένα κέντρα στα Ελληνικά νησιά. Περίπου το 10% από αυτούς είναι κάτω των 14 ετών, σύμφωνα με την αστυνομική υπηρεσία Europol. Στις 13 Μαρτίου η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δήλωσε ότι ομάδα κρατών μελών συμφώνησε να εκκενώσει 1.600 ασυνόδευτα παιδιά που ζητούν άσυλο. Δέκα Ευρωπαϊκές χώρες έχουν προσφερθεί να φιλοξενήσουν περισσότερο από 900 παιδιά. Η Γερμανία και το Λουξεμβούργο, η Γαλλία, η Πορτογαλία, η Ιρλανδία, η Φινλανδία, η Κροατία, η Λιθουανία, το Βέλγιο και η Βουλγαρία δήλωσαν επίσης ότι ήταν διατεθειμένα να υποδεχθούν παιδιά από τα Ελληνικά κέντρα.

Μόνο 59 ασυνόδευτοι ανήλικοι πρόσφυγες, από τους 1.600 που δηλώθηκαν, μεταφέρθηκαν πρόσφατα σε δύο κράτη μέλη της ΕΕ. Οι πρώτες μετεγκαταστάσεις στο Λουξεμβούργο πραγματοποιήθηκαν στις 15 Απριλίου. 12 ασυνόδευτα παιδιά αιτούντα άσυλο, ένα κορίτσι και 11 αγόρια, δύο από αυτά από τη Συρία και δέκα Αφγανοί ηλικίας 11 έως 15 ετών, ζουν σε συνωστισμένα κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης για αρκετούς μήνες στα νησιά της Λέσβου, της Σάμου και της Χίου. Η Γερμανία καλωσόρισε μια ομάδα 47 παιδιών στις 18 Απριλίου. Σύμφωνα με το Deutsche Presse-Agentur (DPA), η πλειονότητα των μετεγκατασταθέντων ανηλίκων με μέσο όρο ηλικίας 13 ετών προέρχονται από το Αφγανιστάν, τη Συρία και την Ερυθραία. Υπήρχαν 4 κορίτσια στην ομάδα. Όλοι οι ασυνόδευτοι ανήλικοι υπόκεινται σε καραντίνα 14 ημερών.

Η Λιθουανία έχει προσφερθεί να φιλοξενήσει δύο ανηλίκους, αλλά όπως δήλωσε η εκπρόσωπος του Λιθουανικού Υπουργείου Εσωτερικών στις 15 Απριλίου, η χώρα ανέβαλε τη μεταφορά μέχρι το τέλος της καραντίνας του κορωνοϊού.

Καθώς οι περαιτέρω μετεγκαταστάσεις ανηλίκων φαίνεται να έχουν παγώσει λόγω της πανδημίας Covid, χιλιάδες παιδιά παραμένουν παγιδευμένα σε συνωστισμένες, ανθυγιεινές και τραγικές συνθήκες. Δέκα ευρωπαϊκές πόλεις ζητούν άμεση δράση αλληλεγγύης και προσέφεραν ένα σπίτι σε ευάλωτα παιδιά.

Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Διαμεσολαβητών για Παιδιά (ENOC) απηύθυνε επιστολή προς τα Ευρωπαϊκά Κράτη και τα Ιδρύματα καλώντας για την άμεση εκκίνηση παιδιών μεταναστών από τα κέντρα προσφύγων στα Ελληνικά νησιά.

Vasiliki Karzi.

ANTIGONE - Information and Documentation Center on Racism, Ecology, Peace and Non-Violence

KseniyaHomel

The European and Migration Policy Programme

Institute of Public Affairs

Πηγές

Coronavirus hits migrant hostel as Greece plans to ease lock down, [21.04.2020].

Temporary Number of Insurance and Healthcare for Foreigners (ΠΑΑΥΡΑ/ΠΑΑΥΠΑ), [02.04.2020].

EU asks Greece to move migrants most at risk from coronavirus out of crowded camps, [24.03.2020].

ENOC urges for the immediate evacuation of migrant children from the refugee camps on the Greek islands and to massively relocate them,

OXFAM & GCR briefing for Lesbos amidst the coronavirus, <https://www.gcr.gr/en/news/press-releases-announcements/item/1420-oxfam-gcr-briefing-for-lesvos-amidst-the-coronavirus>

Germany's evacuation of underage refugees from Greece seen as insufficient: aid groups, [18.04.2020].

**16.6.2020**

**Μετεγκαταστάσεις ασυνόδευτων ανηλίκων στην Ευρώπη κ.α.: συνδρομή κρατών, πόλεων και κοινωνίας**



## πολιτών

[<http://www.forintegration.eu/pl/relocations-of-unaccompanied-children-to-eu-contribution-of-states-cities-and-civic-society>]

Από το 2015, σχεδόν 1.400 ασυνόδευτα παιδιά έχουν μεταφερθεί από την Ελλάδα σε άλλο κράτος της ΕΕ + με σκοπό την αντιμετώπιση του υπερπληθυσμού στα κέντρα υποδοχής. Ωστόσο, η κατάσταση απαιτεί επείγουσες λύσεις αλληλεγγύης. Ο αριθμός των παιδιών που χρειάζονται καταφύγιο στην Ελλάδα συνεχώς αυξάνεται.

Το ξέσπασμα του COVID-19 έκανε την κατάσταση πιο κρίσιμη, απειλώντας την υγεία και τη ζωή των παιδιών που βρίσκονται εγκλωβισμένα σε σκληρές συνθήκες χωρίς υποδομές υγιεινής, αντιμετωπίζοντας κίνδυνο μόλυνσης, στερημένα από επαρκή ιατρική και ψυχολογική βοήθεια. Περισσότεροι από 5.000 ασυνόδευτοι ανήλικοι παραμένουν σε κέντρα, με σχεδόν 1500-1800 παγιδευμένους σε Hotspots σε έξι ελληνικά νησιά του Αιγαίου. Τον Φεβρουάριο 1000 ασυνόδευτα παιδιά ζούσαν μέσα και γύρω από το κέντρο της Μόριας στο νησί της Λέσβου.

## Συμβολή των κρατών

Τον Μάρτιο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θέσπισε ένα σχέδιο δράσης για άμεσα μέτρα στήριξης της Ελλάδας. Μετά το κάλεσμα για ανάγκη αλληλεγγύης, 10 κράτη μέλη ανακοίνωσαν πρωτοβουλία ένταξης, δηλώνοντας ότι θα φιλοξενήσουν 1.600 ασυνόδευτα παιδιά αιτούντα άσυλο. Το Βέλγιο, η Βουλγαρία, η Γαλλία, η Κροατία, η Φινλανδία, η Γερμανία, η Ιρλανδία, η Πορτογαλία, το Λουξεμβούργο, η Λιθουανία και η Ελβετία έχουν προσφερθεί να φιλοξενήσουν παιδιά για μετεγκατάσταση στην επικράτειά τους. Μόνο τρεις μεταφορές πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας. Τον Απρίλιο δύο ομάδες 12 και 55 παιδιών μεταφέρθηκαν επαρκώς στο Λουξεμβούργο και τη Γερμανία. Στις αρχές Μαΐου, η Πορτογαλία ανακοίνωσε ότι θα φιλοξενούσε έως και 60 ασυνόδευτα παιδιά από Ελληνικά κέντρα προσφύγων. Τον Μάιο, μια ομάδα 23 ανηλίκων βρήκαν σπίτι στην Ελβετία. Αν και το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετείχε στην πρωτοβουλία, καλωσόρισε ομάδα 16 ασυνόδευτων παιδιών αιτούντων άσυλο.

Ορισμένες μετεγκαταστάσεις αναβλήθηκαν λόγω του υψηλού κινδύνου της πανδημίας. Η Λιθουανία ανακοίνωσε ότι θα φιλοξενήσει δύο ανήλικους μετανάστες μόλις αρθούν οι περιορισμοί κατά των πολιτών στη χώρα. Η Γαλλία είναι πρόθυμη να πάρει 350 ασυνόδευτους ανηλίκους τον Ιούλιο.

Παρά τις προσπάθειες και τις συνεισφορές ορισμένων εθνικών κυβερνήσεων, το ζήτημα των μετεγκαταστάσεων ασυνόδευτων ανηλίκων παραμένει περιθωριοποιημένο. 16 χώρες της ΕΕ δεν έχουν ακόμη συμφωνήσει για μετεγκατάσταση. Παρόλο που χιλιάδες παιδιά χρειάζονται επείγοντως βιώσιμες λύσεις, οι ποσοτώσεις των ομάδων που μεταφέρθηκαν δεν επαρκούν ενόψει του μέγεθους του προβλήματος.

## Οι πόλεις και η κοινωνία των πολιτών πρωτοστατούν

Οι πόλεις, οι εκκλησίες και οι ομάδες πολιτών ενεργά ζητούν από τις εθνικές κυβερνήσεις τους άμεση αντίδραση. Τον Απρίλιο, 67 οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών εξέδωσαν μια ανοιχτή επιστολή προς τις Ευρωπαϊκές κυβερνήσεις, προτρέποντας τα κράτη να τηρήσουν τις δεσμεύσεις τους και να προχωρήσουν σε επείγουσες μετεγκαταστάσεις από τα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης (RIC) στα Ελληνικά νησιά.

Ευρωπαϊκές πόλεις εγκαινίασαν πρωτοβουλίες για την υποστήριξη της αλληλεγγύης και της επιτάχυνσης των άμεσων μετεγκαταστάσεων. Πάνω από 40 πόλεις προσχώρησαν στην πρωτοβουλία #CitiesMustAct για να πείσουν τις κυβερνήσεις και τους ηγέτες της ΕΕ να λάβουν άμεσα ενέργειες. Η πρωτοβουλία ξεκίνησε τον Μάρτιο όταν ο δήμαρχος και οι πολίτες του Βερολίνου δήλωσαν ότι είναι πρόθυμοι να υποδεχτούν 1.500 πρόσφυγες από κέντρα στην ηπειρωτική Ελλάδα και τα νησιά.

Οι δήμαρχοι της Κολωνίας, του Ντίσελντορφ, του Πότσταμ, του Ανόβερου, του Φράμπουργκ, του Ρότενμπουργκ και της Φρανκφούρτης (Οντερ), μαζί με τον Υπουργό Εσωτερικών της Κάτω Σαξονίας, υπέγραψαν έκκληση προς την ομοσπονδιακή κυβέρνηση να εκπληρώσει τις εθνικές δεσμεύσεις. Η Ολλανδική πόλη του Λάιντεν δεσμεύτηκε επίσης να συμμετάσχει σε οποιοδήποτε παρόμοιο σχέδιο αναπτυχθεί για την Ολλανδία.



Άλλα παραδείγματα αλληλεγγύης παρατηρούνται και σε περιφερειακό επίπεδο. Η Θουριγγία, Γερμανική ομοσπονδιακή πολιτεία, ανακοίνωσε ότι θα ξεκινήσει ένα πρόγραμμα υποδοχής και θα χορηγήσει άδειες διαμονής σε 500 αιτούντες άσυλο από την Ελλάδα μέχρι το τέλος του 2022.

Vasiliki Karzi.

ANTIGONE - Information and Documentation Center on Racism, Ecology, Peace and Non-Violence

KseniyaHomel

The European and Migration Policy Programme  
Institute of Public Affairs

Πηγές:

At least 140 children with serious health conditions living at Moria migrant camp, says MSF, <https://www.euronews.com/2020/01/25/at-least-140-children-with-serious-health-conditions-living-at-moria-migrant-camp-says-msf>, [26.01.2020].

Migration: Commission takes action to find solutions for unaccompanied migrant children on Greek islands, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_406](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_406), [06.03.2020].

Relocation of unaccompanied children from Greece, <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/relocation-unaccompanied-children-greece>, [17.03.2020].

Relocation of unaccompanied minors from Greece during the covid 19 pandemic: no time to lose, <https://resettlement.eu/page/relocation-unaccompanied-minors-greece-during-covid-19-pandemic-no-time-lose>.

Situation Update: Unaccompanied Children (UAC) in Greece, [http://www.ekka.org.gr/images/%CE%A3%CE%A4%CE%91%CE%A4%CE%99%CE%A3%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%91\\_2020/EKKA%20Dashboard%2015-5-2020.pdf](http://www.ekka.org.gr/images/%CE%A3%CE%A4%CE%91%CE%A4%CE%99%CE%A3%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%91_2020/EKKA%20Dashboard%2015-5-2020.pdf), [15.05.2020].

## Βιβλιογραφία

- Δελτίο Τύπου της Υπηρεσίας Ασύλου για τα τέσσερα χρόνια λειτουργίας της, 19-06-2017, διαθέσιμο στο: <http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2017/06/%CE%94%CE%B5%CE%BB%CF%84%CE%AF%CE%BF-%CE%A4%CF%8D%CF%80%CE%BF%CF%85-%CF%84%CE%B5%CF%84%CF%81%CE%B1%CE%B5%CF%84%CE%AF%CE%B1-%CE%BB%CE%B5%CE%B9%CF%84%CE%BF%CF%85%CF%81%CE%B3%CE%AF%CE%B1%CF%82-.pdf>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.
- Έκθεση του ΕΣΠ στη Βάση Δεδομένων για το Άσυλο, διαθέσιμο στα αγγλικά: Greek Council for Refugees Submissions to the Asylum Information Database available in English at: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/greece>, επικαιροποιημένο μέχρι το Μάρτιο του 2019, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.
- Δικαστικές αποφάσεις: *MSS v. Βέλγιο και Ελλάδα*, αριθ. 30696/09, ΕΔΔΑ, 21-1-2011, διατίθενται στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/cases/ECHR,4d39bc7f2.htm>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020, και *NS και ME και άλλοι*, C-411/10 και C-493/10, ΔΕΕ, 21-12-2011.
- FRA, Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy, 3/2019, 4 March 2019, διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: <https://bit.ly/2WpjLCE>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.
- Έκθεση προόδου της ΕΚ 2ης Έκθεσης Hotspot Ελλάδα, COM (2015) 678 Final, 15.12.2015, <http://www.statewatch.org/news/2015/dec/eu-com-Ελλάδα-hotspot-rep-com-678-15.pdf>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020,
- EASO, Ειδικό Επιχειρησιακό Σχέδιο στην Ελλάδα 2017, Δεκέμβριος 2016, στο [http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/easo\\_special\\_operating\\_plan\\_to\\_greece\\_2017\\_14122016.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/easo_special_operating_plan_to_greece_2017_14122016.pdf), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.
- Έκθεση του Ειδικού Εμπειρογνώμονα του ΟΗΕ για τα δικαιώματα των μεταναστών για την αποστολή του στην Ελλάδα στα αγγλικά: UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece, 24 April 2017, A/HRC/35/25/Add.2, διαθέσιμο στο: <http://www.refworld.org/docid/593a8b8e4.html>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.
- Το κείμενο της Εθνικής Στρατηγικής για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών (2013): [http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/ethnikisratig\\_30042013.pdf](http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/ethnikisratig_30042013.pdf), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.
- Το κείμενο της Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη του 2019: [http://www.immigration.gov.gr/documents/20182/59315/%CE%95%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE+%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE+%CE%B3%CE%B9%CE%B1+%CF%84%CE%B7%CE%BD+%CE%88%CE%BD%CF%84%CE%B1%CE%BE%CE%B7\\_07.2019/6ab60b00-1a4f-4719-97cb-67583f04ff5b](http://www.immigration.gov.gr/documents/20182/59315/%CE%95%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE+%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE+%CE%B3%CE%B9%CE%B1+%CF%84%CE%B7%CE%BD+%CE%88%CE%BD%CF%84%CE%B1%CE%BE%CE%B7_07.2019/6ab60b00-1a4f-4719-97cb-67583f04ff5b), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

- Κοινές Βασικές Αρχές για την Πολιτική Ένταξης των Μεταναστών στην ΕΕ (Council Document 14615/04).
- A. Wolffhardt, C. Conte and Th. Huddleston, The European Benchmark for Refugee Integration: A Comparative Analysis of the National Integration Evaluation Mechanism in 14 EU countries, Migration Policy Group & Insitute of Public Affairs, June 2019. Η Έκθεση είναι διαθέσιμη στην αγγλική γλώσσα στην ιστοσελίδα του προγράμματος NIEM εδώ: <http://www.forintegration.eu/pl/pub>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.
- A. Wolffhardt and C. Conte, The European Benchmark for Refugee Integration: A Comparative Analysis of the National Integration Evaluation Mechanism in 14 EU countries, Evaluation 1: Summary Report 2020, Migration Policy Group & Insitute of Public Affairs, 2020, διαθέσιμο εδώ: <http://www.forintegration.eu/pl/pub>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.
- Solidarity Now, ΕΠΟΧΗ: ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΤΑΞΗ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ, 05-02-2019, διαθέσιμο εδώ: <https://www.solidaritynow.org/%CE%B5%CF%80%CE%BF%CF%87%CE%B7-%CF%83%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%AD%CE%BD%CF%84%CE%B1%CE%BE%CE%B7-%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%83%CF%86/>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.
- Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, ΤΕΛΙΚΟ ΠΑΡΑΔΟΤΕΟ ΕΡΓΟΥ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΣΤΕΓΑΣΗ-ΕΠΙΛΕΞΗ», 2017, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <https://www.eiead.gr/publications/docs/%CE%91%CE%BE%CE%B9%CE%BF%CE%BB%CF%8C%CE%B3%CE%B7%CF%83%CE%B7%CF%84%CE%BF%CF%85%CF%80%CF%81%CE%BF%CE%B3%CF%81%CE%AC%CE%BC%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%BF%CF%82%CE%A3%CE%A4%CE%95%CE%93%CE%91%CE%A3%CE%97-%CE%95%CE%A0%CE%91%CE%9D%CE%95%CE%9D%CE%A4%CE%91%CE%9E%CE%97.pdf>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.
- Καθημερινή, Προσφυγικό: Μετακινήσεις από τα νησιά, 22-09-2018, <https://www.kathimerini.gr/986049/article/epikairothta/ellada/prosfygiko-metakinhseis-apo-ta-nhsia>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020
- Τα Νέα, Συνεχίζεται η μεταφορά προσφύγων στην ενδοχώρα, παρά τις αντιδράσεις των κατοίκων, 4-11-2019, <https://www.tanea.gr/2019/11/04/greece/synexizetai-i-metafora-prosfygon-stin-endoxora-para-tis-antidraseis-ton-katoikon/>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020
- Iefimerida.gr, Αλλάζει, στο πιο αυστηρό, το καθεστώς χορήγησης ΑΜΚΑ σε μετανάστες -Το σχέδιο του υπ. Εργασίας, 3-10-2019, iefimerida.gr - <https://www.iefimerida.gr/ellada/yp-ergasias-allazei-kathestos-amka-gia-metanastes>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020
- Το Βήμα, Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες : Υποχρέωση της Πολιτείας η χορήγηση ΑΜΚΑ, 07-10-2019, <https://www.tovima.gr/2019/10/07/society/elliniko-symvoulío-gia-tous-prosfyges-yproxreosi-tis-politeias-i-xorigisi-amka/>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020

- ΕΣΠ, Δελτίο Τύπου, ΚΟΙΝΗ ΑΝΑΦΟΡΑ 25 ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ ΓΙΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ ΠΑΡΑΒΙΑΣΗΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΩΝ ΑΙΤΟΥΝΤΩΝ ΑΣΥΛΟ, <https://www.gcr.gr/el/news/press-releases-announcements/item/689-koini-anafora-25-organoseon-gia-peristatika-paraviasis-dikaiomaton-ton-aitounton-asylo>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020,
- ΕΣΠ, Δελτίο Τύπου, Συνεχίζονται τα προσκόμματα στην έκδοση ΑΜΚΑ για τους αιτούντες άσυλο, ακόμα και για παιδιά, 7-10-2019, <https://www.gcr.gr/el/news/press-releases-announcements/item/1276-synexizontai-ta-proskommata-stin-ekdosi-amka-gia-tous-aitoyntes-asylo-akoma-kai-gia-paidia>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.
- Gen.2.0, Οι παρατηρήσεις του ΑΣΕΤ για την Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη, 18-2-2019, <https://g2red.org/el/aset-s-observations-on-the-national-integration-strategy/>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.
- European Ombudsman, 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, 5 July 2018, available at: <https://www.ombudsman.europa.eu/el/decision/en/98711>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.
- FRA, Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy, 3/2019, 4 March 2019, <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/update-2016-fra-opinion-fundamental-rights-hotspots-set-greece-and-italy>, 27-5-2020.
- ΕΕΔΑ, Δημόσια Δήλωση για την τροπολογία που αλλάζει τη σύνθεση των Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών, 17-6-2016, διαθέσιμο εδώ: [http://nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges\\_metanastes/Dimosia%20dilwsi%20EEDA.pdf](http://nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges_metanastes/Dimosia%20dilwsi%20EEDA.pdf), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.
- European Commission, Joint Action Plan on Implementation of the EU-Turkey Statement, 8 December 2016, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/december2016-action-plan-migration-crisis-management\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/december2016-action-plan-migration-crisis-management_en.pdf), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.
- Ελληνική Αστυνομία, Εγκύκλιος υπ' αρ. 1604/17/681730, Υλοποίηση Κοινής Δήλωσης Ε.Ε.-Τουρκίας (Βρυξέλλες, 18-3-2016) Συμμετοχή αλλοδαπών υπηκόων αιτούντων τη χορήγηση καθεστώτος διεθνούς προστασίας στα προγράμματα οικειοθελούς επαναπατριsmού του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (Δ.Ο.Μ.), 3-4-2017, [https://www.synigoros.gr/resources/docs/20170512-egkyklios-el\\_as.pdf](https://www.synigoros.gr/resources/docs/20170512-egkyklios-el_as.pdf), τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.
- ActionAid και λοιποί, 15 NGOs Decry New Policy Limiting Asylum Seekers in Exercising their Right to Appeal, 9-5-2017, διαθέσιμο στα αγγλικά εδώ: <https://www.gcr.gr/index.php/en/news/press-releases-announcements/item/662-final-joint-ngo-statement-on-avrr>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.

- European Commission, Seventh report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey statement, COM(2017) 470, 6-9-2017, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20170906\\_seventh\\_report\\_on\\_the\\_progress\\_in\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_eu-turkey\\_statement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf), 27-5-2020.
- 9<sup>η</sup> Επιτροπή Προσφυγών, υπ' αρ. 20802/25-9-2018 και 20898/26-9-2018 αποφάσεις, διαθέσιμες στα αγγλικά εδώ: [https://www.refworld.org/cases,GRC\\_ACA,5bc8c2a64.html](https://www.refworld.org/cases,GRC_ACA,5bc8c2a64.html), 27-5-2020.
- Council of Europe, Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović following her visit to Greece from 25 to 29 June 2018, CommDH(2018)24, 6 November 2018, available at: <https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-greece-from-25-to-29-june-2018-by-dunja-mijatovic/16808ea5bd>, παρ. 46, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.
- UNHCR, Ενημέρωση Μαρτίου, ΕΣΤΙΑ-Παροχή Στέγασης, <http://estia.unhcr.gr/el/estia-%cf%80%ce%b1%cf%81%ce%bf%cf%87%ce%ae-%cf%83%cf%84%ce%ad%ce%b3%ce%b1%cf%83%ce%b7%cf%82-%ce%b5%ce%b2%ce%b4%ce%bf%ce%bc%ce%b1%ce%b4%ce%b9%ce%b1%ce%af%ce%b1-%ce%b5%ce%bd%ce%b7-93/>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.
- Παρουσίαση Προγράμματος HELIOS εδώ: <https://government.gov.gr/parousiasi-programmatos-helios-gia-tin-kinoniki-entaxi-prosfigon-ke-metanaston/>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.
- Απόφαση του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής με αριθ. 6382/2019 της 12ης Μαρτίου 2019, «Προσδιορισμός πλαισίου υλοποίησης του προγράμματος παροχής οικονομικής βοήθειας και στέγασης ΕΣΤΙΑ », ΦΕΚ 853 / Β / 12.03.2019.
- Υποστήριξη Προσφύγων στο Αιγαίο (RSA) και PRO ASYL, Οι επιστρεφόμενοι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες αντιμετωπίζουν μόνο αδιέξοδα στην Ελλάδα, 2019, διαθέσιμο εδώ: <https://rsaegian.org/el/epistrefomenoi-anagnorismenoi-prosfiges-sthn-ellada/>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.
- ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις της ΕΕΔΑ στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη «Περί Διεθνούς Προστασίας: διατάξεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των ανιθαγενών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας, ενοποίηση διατάξεων για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, τη διαδικασία χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, αναδιάρθρωση δικαστικής προστασίας αιτούντων άσυλο και άλλες διατάξεις», Οκτώβριος 2019, <http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfiges-metanastes/Paratiriseis%20EEDA%20sto%20nomosxedio%20gia%20Asylo%2024.10.2019.pdf>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020,
- Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, Δελτίο Τύπου για το Νομοσχέδιο "Περί Διεθνούς Προστασίας", 22-10-2019, <https://www.gcr.gr/el/news/press-releases-announcements/item/1285-deltio-typou-gia-to-nomosxedio-peri-diethnoys-prostasias>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020,

- Διεθνής Αμνηστία, Το προτεινόμενο σχέδιο νόμου για το Άσυλο υποβαθμίζει την προστασία και τα δικαιώματα των προσφύγων και παραβιάζει τα Ευρωπαϊκά και Διεθνή νομικά πρότυπα, 24-10-2019, <https://www.amnesty.gr/news/press/article/22623/proteinomeno-shedio-nomoy-gia-asylo-ypovathmizei-tin-prostasia-kai-ta>, τελευταία πρόσβαση 27-5-2020.



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