

Σχόλια του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες για την Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη

Εισαγωγή

Το κείμενο της Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη αποτελεί μια προσπάθεια για την υιοθέτηση εθνικής στρατηγικής για την ένταξη προσφύγων και μεταναστών στην Ελλάδα και εκτιμάται καταρχήν θετικά, ιδίως από το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες που υποστηρίζει δικαιούχους διεθνούς προστασίας και ευάλωτους μετανάστες από το 1989.

Ως βασικό σχόλιο, θα θέλαμε να επισημάνουμε ότι, ενώ προβλέπεται η ανάγκη μεγαλύτερης και πιο ενεργού συμμετοχής των τοπικών παραγόντων, όπως είναι οι δήμοι, παραλείπεται η αναφορά στους φορείς της κοινωνίας των πολιτών, όπως οργανώσεις υποστήριξης προσφύγων και μεταναστών αλλά και σύλλογοι – κοινότητες προσφύγων και μεταναστών, των οποίων είναι αναγκαία η μεγαλύτερη και ενεργός συμμετοχή στη διαδικασία της υποδοχής και της ένταξης, όπως απέδειξε και η πρόσφατη εμπειρία του 2015.

Παρακάτω παρατίθενται συνοπτικά τα σχόλια του ΕΣΠ. Οι τίτλοι και η αρίθμηση τους αντιστοιχούν σε αυτούς της Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη, όπως δημοσιεύτηκε στον σύνδεσμο :

<http://www.opengov.gr/immigration/wp-content/uploads/downloads/2019/01/ethniki-stratigiki.pdf>

Κεφάλαιο 1: Μετανάστευση

1.2 Μεταναστευτική ορολογία

Η συμπερίληψη του ανθρωπιστικού καθεστώτος στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας θα έπρεπε να επανεξεταστεί, καθώς ο όρος δικαιούχος διεθνούς προστασίας αναφέρεται κυρίως στη Σύμβαση της Γενεύης καθώς και στις Ευρωπαϊκές Οδηγίες για το Άσυλο (βλ. κυρίως οδηγία 2011/95/ΕΕ), ενώ το ανθρωπιστικό καθεστώς, ή η υποχρέωση παροχής ανθρωπιστικής προστασίας, περιλαμβάνεται σε πληθώρα διατάξεων του διεθνούς δικαίου (π.χ. Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου), του ευρωπαϊκού δικαίου (π.χ. Οδηγία Επιστροφών), ή/και του εθνικού δικαίου (π.χ. πρόβλεψη των κατηγοριών του άρθρου 19Α του ν. 4251/2014, όπως προστέθηκε με τον ν. 4332/2015).

Ως προς τον όρο δε «Αιτών διεθνούς προστασίας / Αιτούσα διεθνούς προστασίας» θα πρέπει να απαλειφθεί ή να αναδιατυπωθεί η δεύτερη περίοδος της πρώτης παραγράφου, καθώς ο όρος «αιτών άσυλο/αιτούσα άσυλο» αφορά όποιον/α υποβάλλει αίτηση για αναγνώριση καθεστώτος διεθνούς προστασίας. Προς πληρέστερη αποσαφήνιση και διευκρίνιση του όρου θα έπρεπε ίσως να αναδιατυπωθεί ως: Σημειώνεται ότι η αναγνώριση καθεστώτος διεθνούς προστασίας αποτελεί διαπιστωτική πράξη της διοίκησης, έτσι ώστε η παροχή συνθηκών υποδοχής και διευκόλυνσης της ένταξης να αναφέρεται σε όλους όσους χρήζουν διεθνούς

προστασίας, ανεξάρτητα από την τυπική προϋπόθεση της υποβολής αίτησης χορήγησης διεθνούς προστασίας. Θα πρέπει δε να διευκρινισθεί ότι με βάση διατάξεις του διεθνούς και ευρωπαϊκού δικαίου, οι αιτούντες διεθνούς προστασίας, ανεξάρτητα από το αν αναγνωρισθούν ως δικαιούχοι διεθνούς προστασίας, δικαιούνται παροχής συνθηκών υποδοχής και ένταξης, έως ότου η σχετική αίτησή τους κριθεί οριστικά.

1.4.1 Μοντέλα Ένταξης

Μετά την παρουσίαση δύο συγκεκριμένων μοντέλων είναι απαραίτητο να αναφερθούν και οι έννοιες της αυτό-υποδοχής (self-reception), της αυτό-οργάνωσης (self-organization) ή αυτό-ένταξης (self-integration) που παρατηρήθηκαν σε χώρες της Νότιας Ευρώπης και στην Ελλάδα. Διαφορετικά, θα αγνοηθούν οι μακροχρόνιες προσπάθειες των ίδιων των μεταναστών και προσφύγων, τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Ευρώπη, καθώς επίσης και η συμβολή της ελληνικής κοινωνίας ως χώρας υποδοχής, όπως και των κοινωνιών της Νότιας Ευρώπης.

4.3 – Η ένταξη ως διαδικασία δύο επιπέδων

Λαμβάνοντας υπόψη τις σκοπιμότητες που εξυπηρετεί η επίκληση των δήθεν αρνητικών επιπτώσεων της μετανάστευσης στις κοινωνίες υποδοχής και τη σημασία τέτοιων φαινομένων για τις πολιτικές ένταξης, προκύπτει η ανάγκη ανάπτυξης μεθόδων και εργαλείων για την παρακολούθησή τους και λήψης καταλληλότερων μέτρων για τον εντοπισμό και την πρόληψη διακρίσεων, εθνικισμού και ρατσισμού.

Κεφάλαιο 2: Το φαινόμενο της μετανάστευσης στην Ελλάδα

2.1 Το μεταναστευτικό και προσφυγικό φαινόμενο στην Ελλάδα

Στην περίπτωση γ' θα πρέπει να διευκρινισθεί ότι η συνεχιζόμενη μαζική μετακίνηση προς την Ελλάδα και την Ευρώπη ατόμων τα οποία αιτούνται διεθνούς προστασίας είχε ξεκινήσει κατά τους πρόσφατους χρόνους, πολύ νωρίτερα από ό,τι αναφέρεται, ήδη από τη δεκαετία του 1970, από χώρες της πρώην Σοβιετική Ένωσης. Η μετακίνηση πληθυσμών συνεχίστηκε τη δεκαετία του 1980 από το Ιράν (Ισλαμική επανάσταση 1979), την Τουρκία (στρατιωτικό πραξικόπημα 1980), τον πόλεμο Ιράν-Ιράκ (1985) και λίγο αργότερα από το Αφγανιστάν, το Ιράκ, το Κονγκό και το Σουδάν, εξαιτίας φυλετικών και πολιτικών συγκρούσεων. Μεγάλη αύξηση παρατηρήθηκε κατά τα έτη 1990-1992 μετά τη διάλυση της Σοβιετικής Ένωσης. Η μετακίνηση από τη Συρία αποτέλεσε την τελευταία προσφυγική μετακίνηση που κορυφώθηκε από το 2014 και μετά.

2.1.1 Η προσφυγική κρίση ως μια νέα πρόκληση για την πολιτική της ένταξης

Για τον επιτυχημένο σχεδιασμό της Εθνικής Στρατηγικής θα έπρεπε να έχουν ληφθεί υπόψη οι διεθνείς και ευρωπαϊκές προκλήσεις σε ζητήματα ασύλου και μετανάστευσης. Η ίδια η χρήση του όρου «προσφυγική κρίση», προκειμένου να παρουσιαστεί ως η νέα πρόκληση για τη στρατηγική της ένταξης, παραβλέπει το γεγονός ότι, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, η Ελλάδα αντιμετώπισε ήδη και παλαιότερα προσφυγικά ρεύματα, ως προς τα οποία θα έπρεπε να αναπτύξει πολιτική ένταξης. Επιπλέον, θα πρέπει να αποτυπωθεί σε μια Εθνική

Στρατηγική για την ένταξη ότι, αν και ο αριθμός των δικαιούχων διεθνούς προστασίας ήταν ιδιαίτερα μεγάλος για τα δεδομένα της Ελλάδας, εντούτοις ο αριθμός αυτός δεν ήταν δυσανάλογος για το μέγεθος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ώστε τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης να μην μπορούν να ανταποκριθούν στις ανάγκες προστασίας τους. Συνεπώς, θα πρέπει στο κείμενο της Εθνικής Στρατηγικής να αποτυπώνεται η ανάγκη χάραξης μιας μακροπρόθεσμης πολιτικής για την ένταξη, ανεξάρτητα από συγκυριακές μεταβολές.

Στη συνέχεια, η Στρατηγική συνδέει τις προκλήσεις της Ένταξης για ένα «σημαντικό αριθμό προσώπων που παρέμειναν στην Ελλάδα» μετά το 2015 με «το κλείσιμο των συνόρων από τις γειτονικές βαλκανικές και κεντροευρωπαϊκές χώρες, καθώς και την απροθυμία ορισμένων κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης να υλοποιήσουν τις δεσμεύσεις τους στο πλαίσιο του Προγράμματος Μετεγκατάστασης». Εδώ, θα πρέπει να σημειωθεί ότι όσο διατηρείται το κριτήριο καθορισμού του πρώτου κράτους μέλους εισόδου στην ΕΕ ως υπεύθυνου για την εξέταση αιτήσεων ασύλου, τόσο η Ελλάδα θα αναλαμβάνει δυσανάλογο μερίδιο της ευθύνης χωρίς να είναι σε θέση να προσφέρει –μεταξύ άλλων- δυνατότητες ένταξης στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας. Όπως εξάλλου αναφέρει και η ίδια η Στρατηγική, τους τελευταίους δώδεκα μήνες, η Ελλάδα υπήρξε σταθερά η τέταρτη ευρωπαϊκή χώρα σε αριθμό υποβληθεισών αιτήσεων διεθνούς προστασίας μετά τη Γερμανία, την Ιταλία και τη Γαλλία, και πριν από χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, η Σουηδία και η Ισπανία (υπό 2.3). Επομένως, η βάση του προβλήματος εντοπίζεται στη μη αναθεώρηση του Κανονισμού του Δουβλίνου και όχι στο κλείσιμο των συνόρων (τα οποία σημειώνεται ότι οι γειτονικές βαλκανικές χώρες δεν είχαν νομική υποχρέωση να διατηρήσουν ανοιχτά). Σε αυτό το πλαίσιο, η μη τήρηση των δεσμεύσεων του προγράμματος μετεγκατάστασης αναδεικνύει εντονότερα την ανάγκη καθιέρωσης μόνιμου νομικά δεσμευτικού μηχανισμού που να διασφαλίζει αφενός τον σεβασμό των δικαιωμάτων και αφετέρου την δίκαιη κατανομή της ευθύνης μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ.

Τέλος, η αναφορά στατιστικών στοιχείων στο σύνολο του κειμένου θα πρέπει να επικαιροποιηθεί, λαμβάνοντας υπόψη ότι μεσολάβησε μεγάλο χρονικό διάστημα από τη συγγραφή του κειμένου έως την ανάρτησή του σε διαβούλευση. Σημαντική πηγή θα μπορούσε να αποτελέσει η συλλογή στατιστικών στοιχείων της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ, στο πλαίσιο συλλογής στοιχείων για την κατάσταση στη Μεσόγειο (<https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>).

2.2 Νομοθετικό πλαίσιο για τη Μεταναστευτική Πολιτική

2.2.1 Νομοθετικό πλαίσιο για τη μετανάστευση

Στην αναφορά του νομοθετικού πλαισίου για τη μετανάστευση θα πρέπει να αναφερθεί ότι ο στόχος προώθησης της άδειας διαμονής επί μακρόν διαμένοντος, δεν αφορά μόνο τους μετανάστες, αλλά και τους πρόσφυγες, καθώς προσφέρει ένα πρόσθετο, σε σχέση με το καθεστώς διεθνούς προστασίας, πλαίσιο ένταξης στη χώρα, ενώ μάλιστα είναι το μόνο καθεστώς το οποίο διευκολύνει την κινητικότητα εντός Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι, θα πρέπει να περιλαμβάνεται ως στόχος πολιτικής η διευκόλυνση της πρόσβασης στο καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος και η νομοθετική του προσαρμογή στο καθεστώς του δικαιούχου διεθνούς προστασίας, έτσι ώστε να μην προκαλούνται συγχύσεις, όπως φαίνονται ότι ήδη συντηρούνται με το παρόν κείμενο (βλ. σχετικό παράδειγμα σύγχυσης

https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.eggrafa_tautotitas.489471). Επίσης δε, θα πρέπει να τροποποιηθεί η υπάρχουσα νομοθεσία για την απόκτηση της ιδιότητας του επί μακρόν διαμένοντος σε δικαιούχους διεθνούς προστασίας, καθώς οι προβλεπόμενοι όροι περί επαρκούς εισοδήματος είναι πολύ δύσκολο να εκπληρωθούν από δικαιούχους διεθνούς προστασίας, ενώ και η απαίτηση ελληνομάθειας είναι επίσης προβληματική, ενόψει μάλιστα και της εισέτι υλοποίησης σχετικών προγραμμάτων.

Επιπλέον, όφειλε να υπάρξει αναφορά στο καθεστώς αδειών διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, ως μια σημαντική νομοθετική ρύθμιση, καθώς αποτελεί και συμμόρφωση προς διατάξεις του διεθνούς, όσο και του ευρωπαϊκού δικαίου (βλ. και ανωτέρω σχόλιο υπό 1.2). Θα έπρεπε δε όλο το πλαίσιο των αδειών διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους να αναθεωρηθεί συνολικά, ενόψει των εμφανιζόμενων προβλημάτων στη διοικητική πρακτική, με τις τεράστιες καθυστερήσεις στην εξέταση των αιτημάτων, αλλά και με τις απορρίψεις αυτών, για λόγους που δεν συνάδουν με ένα πλαίσιο ανθρωπιστικής προστασίας. Θα πρέπει, δε, επίσης το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο να συναρμοσθεί και με το προβλεπόμενο πλαίσιο του ν. 3907/2011, που ενσωμάτωσε την Οδηγία Επιστροφών, η οποία παρέχει έως σήμερα τη μοναδική, ατελή όμως, δυνατότητα καταγραφής και τακτοποίησης των τελούντων υπό επιστροφή, που όμως δεν υλοποιείται σήμερα.

2.3 Το προφίλ του μεταναστευτικού πληθυσμού

2.3.1

Αποτελεί μεγάλη έλλειψη η μη αναφορά στον πληθυσμό των μη καταγεγραμμένων πολιτών τρίτων χωρών, πολλοί εκ των οποίων χρήζουν διεθνούς προστασίας, και είτε δεν έχουν ακόμη καταγραφεί, είτε έχουν εκπέσει ανυπαίτια του καθεστώτος τους. Αποτελεί, δε, έλλειψη της παρούσας εθνικής στρατηγικής για την ένταξη, η μη πρόβλεψη επιμέρους μέτρου πολιτικής που θα αφορούσε την έρευνα για την αποτύπωση του πληθυσμού αυτού, όσο και επιμέρους μέτρων πολιτικής που θα αφορούσε την καταγραφή τους και την τακτοποίησή τους, ανάλογα με το καθεστώς που θα όφειλε να τους αποδοθεί (σύμφωνα και με τις διαφοροποιήσεις στην ορολογία, βλ. ανωτέρω υπό 1.2)

2.3.2 Αιτούντες/αιτούσες και Δικαιούχοι Διεθνούς Προστασίας

Το σχόλιο υπό 2.3.1 αναφέρεται και στην παρούσα παράγραφο, πολύ δε περισσότερο, καθώς, εκτός των στατιστικών στοιχείων της Υπηρεσίας Ασύλου, δεν έχει υπάρξει ουδέποτε στην Ελλάδα οποιαδήποτε έρευνα ή καταμέτρηση των δικαιούχων διεθνούς προστασίας που διαμένουν στην Ελλάδα και τις ανάγκες για την υποβοήθηση της ένταξής τους, που αποτελεί και διεθνή υποχρέωση της χώρας, επιβαλλόμενη από τη Σύμβαση της Γενεύης.

3.3.1 Ο ρόλος του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής

Στις βασικές κατευθύνσεις για την ένταξη, ενώ αποτυπώνεται οι ρόλος του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής, καθώς και της τοπικής Αυτοδιοίκησης, δεν αποτυπώνεται ουδόλως ο ρόλος των φορέων της κοινωνίας των πολιτών (οργανώσεων υποστήριξης προσφύγων και μεταναστών, όσο και προσφυγικών/μεταναστευτικών κοινοτήτων/συλλόγων), ο οποίος είναι εξίσου κρίσιμος για την υλοποίηση πολιτικών ένταξης. Εξάλλου, προβλέπεται στην επόμενη παράγραφο 3.4 (Στρατηγικοί και τακτικοί στόχοι της



Εθνικής Στρατηγικής για την ένταξη), «ο συντονισμός και η συνεργασία με διακρατικούς, διεθνείς και ιδιωτικούς φορείς καθώς και της Κοινωνίας των Πολιτών, με απώτερο σκοπό την συνοχή και τη συμπληρωματικότητα της διαδικασίας ένταξης», χωρίς όμως καμία εξειδίκευση σε οποιοδήποτε άλλο σημείο του ρόλου και του πλαισίου εμπλοκής των φορέων της κοινωνίας των πολιτών στη διαδικασία της ένταξης.

3.4 Στρατηγικοί και τακτικοί στόχοι της Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη

Ενώ προβλέπεται ως βασική κατεύθυνση στην περίπτωση 6. «ο συντονισμός και η συνεργασία με διακρατικούς, διεθνείς και ιδιωτικούς φορείς καθώς και της Κοινωνίας των Πολιτών, με απώτερο σκοπό την συνοχή και τη συμπληρωματικότητα της διαδικασίας ένταξης», στο σύνολο του υπολοίπου κειμένου, και ιδιαίτερα στην πρόβλεψη συγκεκριμένων μέτρων πολιτικής, δεν επιφυλάσσεται ο οποιοσδήποτε ρόλος στους φορείς της κοινωνίας των πολιτών για την υλοποίηση μέτρων υποβοήθησης της ένταξης.

Τέλος, η απαρίθμηση των τακτικών στόχων στην ίδια παράγραφο φαίνεται να μην αντιστοιχεί με την περαιτέρω εξειδίκευση των μέτρων πολιτικής, μην περιλαμβάνοντας το σύνολο των μέτρων πολιτικής, που περαιτέρω στο κείμενο εξειδικεύονται, αλλά μερικά μόνο από αυτά. Αφήνει, έτσι, συχνά έξω από τη στοχοθεσία τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, την ενίσχυση των δομών υποδοχής και φιλοξενίας, την ενίσχυση των υπηρεσιών εξέτασης ασύλου και λοιπά μέτρα πολιτικής, για τα οποία θα έχρηζε μνείας ως τακτικό στόχο μιας πολιτικής για την ένταξη, που, όσον αφορά τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, αποτελεί και διεθνή υποχρέωση της χώρας.

3.5 Προαπαιτούμενες διαδικασίες για την προστασία και την ένταξη των αιτούντων και των αιτουσών διεθνούς προστασίας και μέτρα πολιτικής

Η συγκεκριμένη ενότητα εστιάζει στη διαφύλαξη θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης κατά την είσοδο των αιτούντων στην ελληνική κοινωνία μέσω της «αναβάθμισης και υποστήριξης των διαδικασιών, των υπηρεσιών και δομών που σχετίζονται με την αρχική υποδοχή τους ως προαπαιτούμενο παράγοντα που επηρεάζει σημαντικά για την επιτυχή προστασία και ένταξή τους». Η επιτυχία του συγκεκριμένου στόχου στην πράξη, εξαρτάται άμεσα από την αναθεώρηση της πολιτικής επιλογής συστηματικής επιβολής γεωγραφικού περιορισμού στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου, κατόπιν της Κοινής Δήλωσης αρχηγών κρατών μελών και κυβερνήσεων ΕΕ-Τουρκίας. Ο μη επιμερισμός των αιτούντων άσυλο σε ολόκληρη τη χώρα και η άνιση συγκέντρωσή τους σε ορισμένες μόνο περιφέρειες καθιστά δυσχερέστερη κάθε προσπάθεια αναβάθμισης της πρώτης υποδοχής (βλ. και απόφαση 805/2018 Δ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας με την οποία ακύρωσε την απόφαση 10464/31-5-2017 της προηγούμενης Διευθύντριας της Υπηρεσίας Ασύλου που επέβαλε γεωγραφικό περιορισμό).

Ακόμη, ως προς την εν λόγω ενότητα, θα πρέπει να παρατηρηθεί ότι αναφέρεται σε Ανοικτές Δομές Φιλοξενίας και Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης, και όχι σε άλλες μορφές στέγασης, όπως η φιλοξενία μέσω ενοικιαζόμενων διαμερισμάτων, ξενοδοχείων ή άλλων προσωρινών ή μόνιμων δομών φιλοξενίας, για τις οποίες επιφυλάσσεται η υλοποίηση προγραμμάτων μέσω της Αυτοδιοίκησης υπό τον επόμενο άξονα πολιτικής (3.6) και υπό το μέτρο πολιτικής 1.3. Ήδη όμως, και στο σημείο αυτό, θα έπρεπε να τεθεί ότι η παροχή



φιλοξενίας/ στέγασης θα έπρεπε να γίνει και υπό μορφές στέγασης, οι οποίες θα υποβοηθούν την ένταξη. Η αποκλειστική χρήση των ανοικτών δομών φιλοξενίας και των ΚΥΤ για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο θα πρέπει να αποφευχθεί σε κάθε περίπτωση, ιδιαίτερα ως στόχος μιας Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη, η οποία εκκινεί ήδη από το στάδιο της Υποδοχής εκείνων που πρόκειται να αναγνωρισθούν ως δικαιούχοι διεθνούς προστασίας. Τούτο, καθώς η ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας μπορεί να υποβοηθηθεί μόνο μέσα από μοντέλα στέγασης που τους φέρνουν σε μεγαλύτερη επαφή και διάδραση με το γηγενή πληθυσμό, και όχι σε ιδιαίτερους χώρους απομονωμένους από το λοιπό οικιστικό περιβάλλον, όπως ισχύει σήμερα στη μεγαλύτερη πλειοψηφία των ΚΥΤ και Ανοικτών Δομών Φιλοξενίας, αφήνοντας παράμερα και τις απαράδεκτες συνθήκες υποδοχής στα ΚΥΤ των νησιών του Ανατ. Αιγαίου.

Τα μέτρα πολιτικής 1.1, 1.2, 1.3 και 1.4 προϋποθέτουν την ύπαρξη ειδικού στρατηγικού σχεδιασμού, στη βάση του οποίου θα αναπτυχθεί η αύξηση του ανθρώπινου δυναμικού παροχής εξειδικευμένων υπηρεσιών. Η ενδεικτική αναφορά πιθανών χρηματοδοτικών εργαλείων στο Παράρτημα της Στρατηγικής δεν είναι αρκετή για την ανάπτυξη μίας βιώσιμης λύσης. Κρίνεται απαραίτητη η κατάρτιση συγκεκριμένης μεθοδολογίας η οποία θα περιλαμβάνει έγκαιρους μηχανισμούς πρόγνωσης αστάθμητων παραγόντων (κυρίως τις γεωπολιτικές εξελίξεις), τακτική επανεκτίμηση των χαρακτηριστικών των μετακινούμενων πληθυσμών και των ιδιαίτερων αναγκών προστασίας τους κ.α. Ειδάλλως, οι ανάγκες θα εξακολουθούν να αντιμετωπίζονται αποσπασματικά.

Επιπλέον, ειδικότερα:

Για το μέτρο πολιτικής 1.1: Αναβάθμιση και λειτουργία Ανοικτών Δομών

Σχετικά με τη στέγαση, θα πρέπει να υπάρχει πρόβλεψη και για τους χρήζοντες διεθνούς προστασίας οι οποίοι δεν έχουν υποβάλλει αίτημα, λόγω ιδίως των διοικητικών προσκομμάτων (π.χ. του συστήματος skype της Υπηρεσίας Ασύλου), έτσι ώστε να δύναται να παρέχεται στέγαση και συνθήκες υποδοχής και σε αυτή την περίπτωση, ιδιαίτερα δε σε οικογένειες και άτομα που ανήκουν στις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες.

Για το μέτρο Πολιτικής 1.2: Αναβάθμιση και ενίσχυση υπηρεσιών εξέτασης ασύλου

1.2.1 Ενίσχυση της επιχειρησιακής ικανότητας της Υπηρεσίας Ασύλου

Πέρα από ενίσχυση με προσωπικό, κρίνεται απαραίτητη και η υποχρεωτική συνεχής επιμόρφωση των χειριστών και του προσωπικού της Υπηρεσίας Ασύλου, σε σχέση με θέματα προστασίας των αιτούντων διεθνούς προστασίας και τον τρόπο διεξαγωγής των συνεντεύξεων.

1.2.2 Προγράμματα νομικής συνδρομής σε αιτούντες/σες διεθνή προστασία

Η επέκταση της νομικής συνδρομής οφείλει να επεκταθεί στον α' βαθμό, στο σύνολο της διαδικασίας ασύλου, προβλέποντας όμως και επαρκή υποστήριξη της νομικής συνδρομής, μέσω διερμηνείας και συνδρομής κοινωνικής υπηρεσίας, στο β' βαθμό, που δεν προβλέπει το παρόν σύστημα νομικής βοήθειας.

Στο σημείο αυτό, θα άξιζε να αναφερθεί ότι θα έπρεπε να επιδιωχθεί η συσχέτιση με τις συνθήκες υποδοχής και των Προαναχωρησιακών Κέντρων κράτησης, όπου κρατούνται, ιδίως προσωρινά, αιτούντες άσυλο, οι οποίοι ουδεμία προστασία λαμβάνουν, παρότι μεγάλος αριθμός εξ αυτών, καθίστανται τελικά δικαιούχοι διεθνούς προστασίας. Θα έπρεπε έτσι ο άξονας της υποδοχής να περιλάβει και συνθήκες υποδοχής προς κρατούμενους αιτούντες διεθνή προστασία. Τούτο δε, ισχύει ιδιαίτερα και για ασυνόδευτους ανηλίκους, οι οποίοι κρατούνται υπό τη μορφή της προστατευτικής φύλαξης.

3.6 Άξονες Πολιτικής

3.6.1 Συνεργασία με την Αυτοδιοίκηση για την προώθηση της ένταξης σε τοπικό επίπεδο

Μέτρο πολιτικής 1.2.1. Δημιουργία περιφερειακού μηχανισμού κατανομής του μεταναστευτικού πληθυσμού

Θα πρέπει να προστεθεί ως δεδομένο - κριτήριο που θα έπρεπε να ληφθεί υπόψη η αποφυγή αποκλεισμού («γκετοποίησης») των δικαιούχων διεθνούς προστασίας από τη σταδιακή καθιέρωση λειτουργίας ανοικτών δομών φιλοξενίας – προσωρινών καταυλισμών, οι οποίοι δημιουργήθηκαν ως λύση έκτακτης ανάγκης σε απομακρυσμένες τοποθεσίες και συνεχίζουν να χρησιμοποιούνται, παρότι, όπως και ανωτέρω παρατηρήθηκε υπό 3.5, δεν πληρούν τις προϋποθέσεις για να υποβοηθήσουν την ένταξη στη χώρα.

1.3 Αναβάθμιση και επέκταση των παρεχομένων υπηρεσιών σε αιτούντες και αιτούσες διεθνούς προστασίας

Η προώθηση του προγράμματος στέγασης μέσω της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ καταρχήν είναι θετικό μέτρο, θα πρέπει να συνδυασθεί με την εποπτεία του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής και της Διεύθυνσης Προστασίας Αιτούντων Άσυλο, όπως επίσης και με ένα συνολικό σχέδιο γεωγραφικής επέκτασης του προγράμματος στέγασης στο σύνολο της χώρας, και όχι με συγκέντρωση των αιτούντων άσυλο σε συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές και ιδιαίτερα στα νησιά του Ανατ. Αιγαίου, όπως και σε άλλες περιοχές. Η προώθηση της ένταξης των δικαιούχων διεθνούς προστασίας πρέπει να αποτελεί κρατική μέριμνα. Ενόψει δε του ότι, όπως προαναφέρθηκε ανωτέρω στο σχόλιο υπό 3.5, η διαδικασία της ένταξης εκκινεί ήδη από το στάδιο της υποδοχής των αιτούντων άσυλο, η πρόβλεψη ενός ολικού σχεδίου υποδοχής και ένταξης στο σύνολο της χώρας θα πρέπει να αποτελεί βασική μέριμνα της Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη και να μην αφήνεται στις προθέσεις ή στις διαθέσεις των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης.

1.4 Υποδοχή και Ένταξη σε τοπικό επίπεδο

Το ανωτέρω σχόλιό μας υπό 1.3 αντιστοιχεί και στο παρόν μέτρο πολιτικής που αφορά δικαιούχους διεθνούς προστασίας.

Επιπλέον, ειδικά στην περίπτωση των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, η πρόβλεψη ειδικών πολιτικών ένταξης αποτελεί υποχρέωση της ελληνικής Πολιτείας, έτσι ώστε να υλοποιηθεί η ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία. Ως προς δε το πρόγραμμα HELIOS, που προαναγγέλλεται με το παρόν σχέδιο, παρότι είναι βήμα προς τη θετική κατεύθυνση, θα πρέπει να συσχετισθεί και με πρόσθετα άλλα μέτρα ένταξης, έτσι ώστε να επιτευχθεί η



ομαλότερη ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Θα πρέπει δε στο τελικά υιοθετηθέν κείμενο να αποφευχθεί η χρήση του όρου «αποπομπή από το σύστημα υποδοχής», καθώς η ένταξη αποτελεί συνέχεια της υποδοχής και ως τέτοια πρέπει να αντιμετωπίζεται από ένα σχέδιο Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη.

3.6.2 Πρόσβαση σε βασικά αγαθά και υπηρεσίες

2.1 Αναβάθμιση της ηλεκτρονικής πύλης του ΥΜΕΠΟ

Η πρόβλεψη αναβάθμισης της ηλεκτρονικής πύλης του ΥΜΕΠΟ είναι μέτρο προς τη θετική κατεύθυνση. Η σύνταξή της και η διαρκής επικαιροποίηση και ενημέρωσή της σε όλες τις βασικές γλώσσες προσφύγων και μεταναστών, θα πρέπει να αποτελεί βασική μέριμνα του ΥΜΕΠΟ, καθώς η σημερινή ιστοσελίδα παρέχει δυστυχώς μόνο ελάχιστη ενημέρωση στην αγγλική γλώσσα, ενώ ο μεγαλύτερος πληθυσμός προσφύγων και μεταναστών ομιλούν άλλες γλώσσες.

2.3 Αναβάθμιση και υποστήριξη λειτουργίας δημόσιων υπηρεσιών και υπηρεσιών τοπικής αυτοδιοίκησης που συναλλάσσονται με μετανάστες/στρίες, αιτούντες/ούσες και δικαιούχους διεθνούς προστασίας

Πλέον των προτεινόμενων μέτρων, θα πρέπει να προβλεφθεί η εισαγωγή μαθημάτων/εργαστηρίων (ειδικά σε σχολές ειδικοτήτων που συναλλάσσονται με προσφυγικό και μεταναστευτικό πληθυσμό, όπως οι κοινωνικοί λειτουργοί) με αντικείμενο τη συνεργασία με διαπολιτισμικούς μεσολαβητές και διερμηνείς.

2.4 Διευκόλυνση της πρόσβασης των μεταναστών και των μεταναστριών, των αιτούντων/αιτουσών και δικαιούχων διεθνούς προστασίας σε υπηρεσίες υγείας και πρόνοιας

2.4.1 Επέκταση προγραμμάτων ιατρικής φροντίδας και ψυχοκοινωνικής υποστήριξης σε αιτούντες και αιτούσες και δικαιούχους διεθνούς προστασίας

Η προοπτική επέκτασης προγραμμάτων ιατρικής φροντίδας θα πρέπει να επαινεθεί ως πρόθεση, θα πρέπει όμως να ληφθεί υπόψη ότι οι αναφερόμενες «ολοκληρωμένες υπηρεσίες που καλύπτουν τις υγειονομικές και ψυχοκοινωνικές ανάγκες των προσφύγων/γυναικών προσφύγων και των μεταναστών/μεταναστριών τόσο στην ηπειρωτική χώρα, όσο και στα νησιά του Βορειοανατολικού Αιγαίου», δεν απεικονίζουν την πραγματικότητα, όπως ενδεικτικά αποτυπώνεται από τις κρίσιμες ελλείψεις σε ιατρικό και ιδίως ψυχοκοινωνικό προσωπικό, μεταξύ άλλων, στα ΚΥΤ Ορεστιάδας, Έβρου, Μόριας, Λέσβου και Βαθέως, Σάμου, καθώς και στην συντριπτική πλειοψηφία των χώρων κράτησης υπηκόων τρίτων χωρών (κρατητήρια και ΠροΚεΚα). Θα πρέπει έτσι να υπάρξει, ως προς αυτό, μεγαλύτερη μέριμνα και ειδική πρόβλεψη ενίσχυσης των υπηρεσιών υγείας σε όλα τα σημεία εισόδου αιτούντων άσυλο της χώρας.

Επιπλέον, ειδικά ως προς την προστασία θυμάτων (ορθότερα: επιζώντων) βασανιστηρίων, ενόψει και της πρόσφατης τροποποίησης του άρθρου 23 του ν. 4540/2018 και πρόβλεψης πιστοποίησης μόνο από δημόσια νοσοκομεία ή ιατρούς δημοσίων φορέων παροχής υπηρεσιών υγείας, θα πρέπει να προβλεφθεί η κάλυψη της ανάγκης για διερμηνεία, για



εκπαίδευση και επιμόρφωση για τη διενέργεια εξειδικευμένων εξετάσεων και διαδικασιών καθώς και διεπιστημονικής προσέγγισης από ομάδα αποτελούμενη από ιατρό, ψυχολόγο, νομικό, κλπ., όπως προβλέπεται και από το Πρωτόκολλο της Κωνσταντινούπολης και όχι μόνο από γιατρό, όπως αναφέρεται στο νόμο, έτσι ώστε να παρέχεται προστασία που θα υποβοηθήσει την ένταξη των επιζώντων βασανιστηρίων που θα δικαιωθούν διεθνούς προστασίας.

3.1 Υποστήριξη της ένταξης στο εκπαιδευτικό σύστημα

3.1.3 Αναγνώριση των τίτλων σπουδών και προώθηση της ένταξης στην ανώτερη και ανώτατη εκπαίδευση

Το μέτρο κρίνεται θετικά, πλην όμως, θα πρέπει ιδιαίτερα να προσεχθούν οι σχετικές νομοθετικές προβλέψεις, έτσι ώστε να προσαρμόζονται στις συνθήκες των χωρών καταγωγής των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, λαμβάνοντας ιδιαίτερα υπόψη τη συχνή αδυναμία εφοδιασμού τους με έγγραφα και τίτλους από τις χώρες προέλευσής τους, κάτι το οποίο ταλαιπωρεί ιδιαίτερα τους ενδιαφερόμενους, ιδίως από την άποψη της διοικητικής εφαρμογής της κείμενης νομοθεσίας.

3.6.4 Προώθηση της ένταξης στην αγορά εργασίας

4.1 Καταγραφή και αναγνώριση προσόντων και δεξιοτήτων

Το σχετικό μέτρο πολιτικής κινείται σε ορθή κατεύθυνση, πλην όμως θα πρέπει να συνδυασθεί και με επικαιροποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας, που ενίοτε αποκλείει, ιδίως αιτούντες διεθνή προστασία, από την αναγνώριση των προσόντων και των δεξιοτήτων τους. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της έλλειψης δυνατότητας έκδοσης αδειάς οδήγησης σε αιτούντες διεθνή προστασία, καθώς κρίνεται απαραίτητη η προσκόμιση αδειάς διαμονής, σύμφωνα με την με αριθμό Α3/ οικ. 50984/7947 απόφαση του Υφυπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (ΦΕΚ Β'3056/2013). Λόγω της ύπαρξης δε συχνά τέτοιων διαφοροποιήσεων αποκλείονται, ιδίως αιτούντες άσυλο, από τη δυνατότητα ένταξής τους στην αγορά εργασίας, εμποδίζοντας έτσι και την ένταξή τους ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας στη χώρα.

4.2 Διευκόλυνση της πρόσβασης στην αγορά εργασίας

Παρότι προβλέπονται κάποια μέτρα πολιτικής, κρίνουμε ότι θα έπρεπε να συμπληρωθούν με περισσότερα θετικά μέτρα διευκόλυνσης της πρόσβασης στην αγορά εργασίας, ιδιαίτερα των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, όπως τυχόν με πρόβλεψη επιδότησης νέων θέσεων εργασίας που απευθύνονται σε πρόσφυγες, όπως συμβαίνει με άλλες ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού. Τούτο θα πρέπει να λάβει υπόψη του επίσης, ως παράγοντα, το γεγονός ότι, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας, σε αντίθεση με τους Έλληνες, δε διαθέτουν δικαίωμα εργασίας και εγκατάστασης σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ, ενώ όπως ανωτέρω αναπτύχθηκε, υπό 2.2.1 (Νομοθετικό πλαίσιο για τη μετανάστευση) ουδόλως υποβοηθείται η πρόσβασή τους στο καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος.

4.3 Προώθηση της επιχειρηματικότητας



Ως προς την προώθηση της επιχειρηματικότητας, θα ήταν εξίσου σημαντικό να προβλεφθούν θετικές δράσεις ενίσχυσης επιχειρήσεων, ιδιαίτερα δε των νέων μορφών της κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας, που συστήνονται από δικαιούχους διεθνούς προστασίας, προς το σκοπό υποβοήθησης της ένταξής τους στη χώρα.

3.6.5 Διαπολιτισμικότητα

Η αναγνώριση καταρχήν της ανάγκης διατήρησης της ιδιαίτερης πολιτισμικής ταυτότητας των προσφύγων και μεταναστών στη χώρα είναι θετική και είναι προς την θετική κατεύθυνση τα μέτρα πολιτικής για την προώθηση του θεσμού του διαπολιτισμικού μεσολαβητή και του διαλόγου σε θεσμικό επίπεδο με τις χώρες προέλευσης των προσφύγων και μεταναστών.

Προς αυτό όμως θα έπρεπε να προβλεφθεί ως μέτρο πολιτικής η διευκόλυνση της οικογενειακής επανένωσης των δικαιούχων διεθνούς προστασίας με τα μέλη της οικογένειάς τους που διαβιούν στις χώρες καταγωγής τους ή άλλες ενδιαμέσες χώρες, υπό φόβο δίωξης πολλές φορές, καθώς η οικογένεια, ως ο βασικός κοινωνικός πυρήνας, αποτελεί και το βασικό θεσμό διατήρησης της πολιτισμικής ταυτότητας των προσφύγων.

Είναι δε ιδιαίτερα ατελής η εφαρμοζόμενη πολιτική, καθώς με πολλαπλά διοικητικά προσκόμματα, δεν καθίσταται εφικτή η οικογενειακή επανένωση προσφύγων, παρά τις σχετικές προβλέψεις της οδηγίας 2003/86/ΕΚ, ενώ επίσης κατά το ελληνικό δίκαιο δεν προβλέπεται η οικογενειακή επανένωση όλων των δικαιούχων διεθνούς προστασίας (εν προκειμένω αποκλείονται οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας).

3.6.6 Συμμετοχή στα Κοινά

Στον παρόντα άξονα θα έπρεπε να προβλεφθεί, είτε ως ιδιαίτερος άξονας, είτε ως ιδιαίτερο μέτρο πολιτικής, η διευκόλυνση της πρόσβασης στην πολιτογράφηση των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, όσο και των ανιθαγενών.

Η κτήση της ιδιότητας του πολίτη αποτελεί το τελευταίο σκαλοπάτι της ένταξης των δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Ενόψει δε της στέρησης της προστασίας της χώρας καταγωγής τους, θα έπρεπε να προβλέπονται μέτρα πολιτικής για υποβοήθηση της πολιτογράφησής τους στην Ελλάδα.

Ο δε δείκτης κτήσης ιθαγένειας αποτελεί έναν από τους βασικούς δείκτες, μέσω των οποίων αξιολογείται η ένταξη των προσφύγων και μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σύμφωνα με την Διακήρυξη της Ευρωπαϊκής διάσκεψης της Zaragoza του 2010, που υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η διευκόλυνση δε της απόκτησης της ιδιότητας του πολίτη από ανιθαγενείς, οι οποίοι στερούνται της προστασίας αλλά και της ιδιότητας του πολίτη οποιασδήποτε χώρας, αποτελεί και διεθνή υποχρέωση της χώρας, σύμφωνα με το άρθρο 32 του α.ν. 139/1975, με το οποίο κυρώθηκε η Διεθνής Σύμβαση του 1954 περί του καθεστώτος των ανιθαγενών.

4.2 Συνεργασίες στο πλαίσιο της Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη

4.2.4 Συνεργασία με τον Ιδιωτικό Τομέα

Ο όρος «εκμεταλλεύει», αναφορικά με τις χορηγίες από Ιδιωτικά Ιδρύματα (βλ. προτελευταία παράγραφο), θα ήταν σκόπιμο να αντικατασταθεί με τον όρο «αξιοποιήσει», προκειμένου να αποφευχθούν αρνητικές, ασυμβίβαστες με την έννοια της κοινωνικής προσφοράς, συνδηλώσεις, που φέρει ο πρώτος.