



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΚΑ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΤΙΤΛΟΣ

**Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΩΝ ΟΤΑ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ
ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΑΘΗΝΑΙΩΝ**

ΤΜΗΜΑ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ

**ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΚΑΙ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ**

Επιβλέπουσα: Δρ Βασιλική Δεληθέου

Επίκουρη Καθηγήτρια Π.Π.Κ.Π.Ε.

Σπουδάστρια: Μαρία Σισμανίδου

ΑΘΗΝΑ – 2017

**Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης
Τμήμα Αναπτυξιακών και Περιφερειακών Πολιτικών
ΚΔ' Εκπαιδευτική Σειρά**

**Τελική Εργασία:
«Η μεταναστευτική πολιτική των ΟΤΑ: Η Περίπτωση του Δήμου
Αθηναίων»**



Επιβλέπουσα: Δρ Βασιλική Δεληθέου
Επίκουρη Καθηγήτρια Π.Π.Κ.Π.Ε.

Σπουδάστρια: Μαρία Σισμανίδου

Αθήνα 2017

Περίληψη

Η μετανάστευση ως φαινόμενο εγγενές της ανθρώπινης φύσης, αποτελεί μια πραγματικότητα για την Ελλάδα από τη δεκαετία του 1990, καθώς υπήρξε τόπος προορισμού για τους μεταναστευτικούς πληθυσμούς. Σχεδόν 30 χρόνια μετά, με την προσφυγική κρίση, αναδύθηκε μια νέα όψη του φαινομένου. Ο ρόλος των ΟΤΑ ως θεσμικές αρχές και πρώτο σημείο επαφής με τους πρόσφυγες-μετανάστες, αποκτά βαρύνουσα σημασία για τη διαχείριση της κατάστασης. Μέσω βιβλιογραφικής μελέτης και συνεντεύξεων με τους καθ' ύλην αρμόδιους φορείς, όλων των επιπέδων διακυβέρνησης, διερευνάται ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στη μεταναστευτική πολιτική, το περιεχόμενο που λαμβάνει, τα προβλήματα και οι προκλήσεις. Η εργασία εστιάζει στο Δήμο Αθηναίων ως μελέτη περίπτωσης, επειδή διαχρονικά αποτελεί τόπος υποδοχής της πλειονότητας των μεταναστών-προσφύγων. Καθώς παρακολουθείται η εξέλιξη της μεταναστευτικής πολιτικής σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, με αναφορά στο τοπικό επίπεδο, αναδεικνύεται η ευθύνη των τοπικών αρχών στην κοινωνική ένταξη και διατυπώνονται προτάσεις πολιτικής, για την αποτελεσματικότερη οργάνωση της μεταναστευτικής πολιτικής των Δήμων.

Λέξεις-κλειδιά: μεταναστευτική πολιτική, πρόσφυγες, Δήμοι, ΟΤΑ, κοινωνική ένταξη, Δήμος Αθηναίων.

Abstract

Migration as a phenomenon inherent in human nature has been a reality for Greece since the 1990s, as it has been a destination for migrant populations. Nearly 30 years later, the refugee crisis revealed a new facet of the phenomenon. Local authorities' role as institutional authorities and contact points with migrants is of major importance for the management of the situation. Through bibliographic study and interviews with the competent authorities of all levels of governance, the role of local governments in immigration policy, its content, problems and challenges are explored. The work focuses on the Municipality of Athens as a case study because, over time, it is the place of reception for many immigrants. While analyzing the evolution of immigration policy at European and national level, the responsibility of the local authorities for social inclusion is highlighted. In the end, proposals are made for a more effective organization of immigration policy in the Municipalities.

Keywords: immigration policy, refugees, municipalities, local authorities, social inclusion, Municipality of Athens.

Ευχαριστίες

Καθώς η τελική εργασία αποτελεί προϊόν μιας σειράς αλληλεπιδράσεων με ανθρώπους, που με προθυμία διέθεσαν τον χρόνο τους για να με βοηθήσουν, θα ήταν παράλειψή μου να μην τους ευχαριστήσω σε αυτό το σημείο.

Ευχαριστώ θερμά για την συνεργασία τους κυρίους Κ. Παπαδημητρίου, Λ. Παπαγιαννάκη, Π. Ψαθά, Σ. Σπυρίδων, τις κυρίες Σ. Κασνακούδη και Δ. Λαμπίρη και τα στελέχη της ΚΕΔΕ, για τη συνεισφορά με τις πολύτιμες γνώσεις και την εμπειρία τους στο περιεχόμενο της εργασίας μου.

Θα ήθελα επίσης, να ευχαριστήσω την επιβλέπουσά μου κ. Β. Δεληθέου, για την άριστη συνεργασία και την καθοδήγηση καθ' όλη τη διάρκεια της συγγραφής. Οι επισημάνσεις και οι συμβουλές της ήταν καθοριστικές.

Τέλος, ένα μεγάλο ευχαριστώ στα αγαπημένα μου πρόσωπα, γονείς, αδερφές και φίλους, για την εμπιστοσύνη και την αμέριστη υποστήριξη που δείχνουν σε κάθε επιλογή μου.

Περιεχόμενα

Περίληψη	2
Abstract.....	3
Ευχαριστίες.....	4
Πίνακας συντμήσεων και συντομογραφιών	9
Εισαγωγή	11
Αντικείμενο και στόχοι εργασίας	11
Μεθοδολογία εργασίας	12
Διάρθρωση κεφαλαίων	13
1. Οι μεταναστευτικές ροές - αποτύπωση του φαινομένου, δεδομένα	14
2. Η μεταναστευτική πολιτική ως δημόσια πολιτική	16
2.1 Μετανάστευση, κοινωνική ένταξη και αφομοίωση	18
3. Κατευθύνσεις ΕΕ για μεταναστευτικό-προσφυγικό και ρόλος τοπικών αρχών	21
3.1 Η εξέλιξη σε ευρωπαϊκό επίπεδο	22
3.2 Ο ρόλος των τοπικών αρχών σε ευρωπαϊκό επίπεδο	24
3.3 Βέλτιστες Πρακτικές.....	27
3.3.1 Η δημόσια βιβλιοθήκη της Κολωνίας.....	27
3.3.2 Ο Δήμος Μέχελεν – μια πόλη χωρίς πολιτισμικούς φραγμούς	27
4. Επισκόπηση εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής- συμμετοχή επιπέδων διακυβέρνησης.....	30
4.1 Οι πρώτες νομοθετικές παρεμβάσεις	30
4.2 Τα ΠΔ 358/1997 και 359/1997	31
4.3 Ο ν. 2910/2001	32
4.4 Ο ν. 3386/2005.....	33
4.5 Ο ν. 3536/2007.....	34
4.6 Πρόσφατες νομοθετικές εξελίξεις	35
4.7 Το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής.....	36
5. Ο ρόλος των ΟΤΑ στην άσκηση μεταναστευτικής πολιτικής	39
5.1 Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση.....	39
5.2 Η διοικητική εμπλοκή των Δήμων στη μεταναστευτική πολιτική	40
5.3 Η Κοινωνική πολιτική των ΟΤΑ	41
5.4 Πολιτική συμμετοχή στο τοπικό επίπεδο	43
5.5 Δήμοι και μεταναστευτική-προσφυγική κρίση.....	44
5.5.1 Χρηματοδότηση	46

6.	Ο ρόλος των ΜΚΟ	49
7.	Η περίπτωση του Δήμου Αθηναίων	51
7.1	Η οργανωτική δομή	51
7.2	Το Τμήμα Υποστήριξης και Κοινωνικής Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων	52
7.3	Η Αντιδημαρχία Μεταναστών και Προσφύγων	53
7.4	Η στρατηγική του Δήμου.....	54
7.5	Το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών.....	55
7.6	Οι δράσεις του Δήμου.....	56
7.6.1	Το Κέντρο Συντονισμού Μετανάστευσης και Προσφύγων.....	56
7.6.2	Το Κέντρο Ένταξης Μεταναστών.....	58
7.6.3	Στέγαση αιτούντων διεθνούς προστασίας.....	59
7.6.4	Άλλες δράσεις	59
7.7	Συμπράξεις-Συνεργασίες	60
7.8	Δικτύωση	61
7.9	Η χρηματοδότηση του Δήμου.....	63
7.10	Αξιολόγηση της πολιτικής του Δήμου Αθηναίων	64
8.	Αντί Επιλόγου	66
	Συμπεράσματα	66
	Προτάσεις	68
	Βιβλιογραφία	72
	Παράρτημα Ι.....	78
	Παράρτημα ΙΙ	79
	Παράρτημα ΙΙΙ	92

Περιεχόμενα Πινάκων

Πίνακας 1: Κατανομή ευρωπαϊκής χρηματοδότησης στην Ελλάδα	47
Πίνακας 2: Συνολικός πληθυσμός σε χιλ. στην Ελλάδα & πληθυσμός ατόμων με ελληνική και ξένη υπηκοότητα στις απογραφές 1981,1991,2001,2011	92
Πίνακας 3: Θαλάσσιες αφίξεις ανά μήνα για το 2015, 2016, 2017.....	93
Πίνακας 4: Θαλάσσιες αφίξεις σε νησιά το 2017.....	93
Πίνακας 5: Αιτούντες άσυλο ανά κράτος-μέλος στοιχεία ως το2016.....	95

Περιεχόμενα Γραφημάτων

Γράφημα 1: Χώρες προέλευσης εγκατασταθέντων στην Ελλάδα με ξένη υπηκοότητα και λόγος εγκατάστασής τους κατά το τελευταίο έτος πριν την Απογραφή 2011	14
Γράφημα 2: Χώρες προέλευσης εισερχομένων στην Ελλάδα για το 2016	15
Γράφημα 3: Εισροή μεταναστών στην Ελλάδα σύμφωνα με την υπηκοότητά τους	94
Γράφημα 4: Γεωγραφική διασπορά προσφύγων και μεταναστών	95

ΕΣΔΔΑ, Μαρία Σισμανίδου ©, 2017- Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.

Αθήνα, 25/10/2017

Υπογραφή

Πίνακας συντμήσεων και συντομογραφιών

CEMR	Council of European Municipalities and Regions European network of cities for local integration policies for migrants
CLIP	
UIA	Urban Innovative Actions
UNHCR	Ύπατη Αρμοστέια του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες
EATA	Εταιρείας Ανάπτυξης και Τουριστικής Προβολής Αθηνών
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΕΟΚΕ	Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου
ΕΣΠΑ	Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης
ΚΕΔΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας
ΚΕΜ	Κέντρο Ένταξης Μεταναστών
ΚΕΠ	Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών
ΚΕΣΑ	Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου
ΚτΠ	Κοινωνία των Πολιτών
ΚΥΑΔΑ	Κέντρο Υποδοχής και Αλληλεγγύης Δήμου Αθηναίων
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
ΜΜΜ	Μέσα Μαζικής Μεταφοράς
ΟΑΕΔ	Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΕΠ	Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΣΔΙΤ	Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα
ΣΕΔ	Σημείο Εξυπηρέτησης Δημότη
ΣΕΜ	Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤΑ	Τοπική Αυτοδιοίκηση
ΤΑΜΕ	Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης
ΤΕΑ	Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας
ΥΠΕΣΔΔΑ	Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
ΧΕΑΔ	Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας Δικαιοσύνης

*«Ως ουδείς άπολις μέχρις αν η των Θεσσαλονικέων ή πόλις»
«Κανείς άνθρωπος δεν θα μείνει χωρίς πατρίδα, όσο θα υπάρχει η Θεσσαλονίκη»*

Νικηφόρος Χούμνος (1250-1327)

Εισαγωγή

Η μετανάστευση είναι ένα παγκόσμιο φαινόμενο, εγγενές της ανθρώπινης φύσης και της ανάγκης για επιβίωση. Ταυτόχρονα αποτελεί και μια πραγματικότητα για την Ελλάδα, καθώς από τη δεκαετία του '90 υπήρξε τόπος προορισμού για μεταναστευτικούς πληθυσμούς, που αναζήτησαν την ευκαιρία καλύτερων συνθηκών διαβίωσης.

Σχεδόν 30 χρόνια μετά, μια νέα όψη της ανθρώπινης κινητικότητας αναδύθηκε. Πρόκειται για τη μεγαλύτερη προσφυγική και μεταναστευτική έξοδο προς την Ευρώπη μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Χιλιάδες πρόσφυγες, εξαιτίας της έκρυθμης κατάστασης που επικρατεί στη Νοτιανατολική Μεσόγειο και τη Μέση Ανατολή, αλλά και μετανάστες, διέσχισαν τα θαλάσσια σύνορα με προορισμό κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι πολιτικές - κοινωνικές εξελίξεις και ο αποκλεισμός της βαλκανικής οδού έχουν εγκλωβίσει μέρος του πληθυσμού αυτού στην ελληνική επικράτεια.

Στο πλαίσιο αυτό, η αποτελεσματική διαχείριση του εισερχόμενου πληθυσμού καθίσταται επιτακτική και αναγκαία. Η τοπική αυτοδιοίκηση κλήθηκε να αντιμετωπίσει ένα ζήτημα για το οποίο δεν ήταν προετοιμασμένη όχι μόνο η ίδια, αλλά ούτε το ελληνικό κράτος και πολύ περισσότερο η Ευρώπη, όπως αποδείχθηκε.

Ο ρόλος των ΟΤΑ, ως θεσμικές αρχές και πρώτο σημείο επαφής με τους πρόσφυγες-μετανάστες αποκτά ζωτική σημασία στην αντιμετώπιση του φαινομένου. Στο τοπικό επίπεδο, λόγω της εγγύτητας στην κοινωνία, το προσφυγικό-μεταναστευτικό φαινόμενο γίνεται ορατό και διαχειρίσιμο, με το σχεδιασμό και την υλοποίηση δημόσιων πολιτικών, που αποσκοπούν στην κοινωνική ένταξη και τη διατήρηση της συνοχής.

Αντικείμενο και στόχοι εργασίας

Ο Δήμος Αθηναίων, ο πολυπληθέστερος Δήμος της χώρας, διαχρονικά έχει δεχθεί στα όρια του ανθρώπους από κάθε γωνιά της χώρας, αποτελώντας πλέον ένα «πολιτισμικό μωσαϊκό». Η διατήρηση της κοινωνικής συνοχής, είναι μια πρόκληση, που δημιουργεί την ανάγκη λήψης μέτρων και δράσεων για την κοινωνική ένταξη του εισρέοντος πληθυσμού.

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας, αποτελεί η διερεύνηση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης στη μεταναστευτική πολιτική και το περιεχόμενο, που αυτή λαμβάνει, σε επίπεδο δράσεων, για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών-προσφύγων

στην τοπική κοινωνία. Η ανάλυση αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση α' βαθμού και εστιάζει ως μελέτη περίπτωσης στο Δήμο Αθηναίων.

Ως βασικός στόχος της εργασίας τίθεται, μέσω της μελέτης περίπτωσης, η ανάδειξη της σημασίας των τοπικών αρχών στην κοινωνική ένταξη, αλλά και η καταγραφή των περιορισμών και δυσκολιών που αντιμετωπίζουν.

Επιμέρους στόχοι της εργασίας αποτελούν:

- η μελέτη της εξέλιξης της μεταναστευτικής πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με αναφορά στις ευρωπαϊκές τοπικές αρχές
- η μελέτη της εξέλιξης της μεταναστευτικής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο
- η διατύπωση προτάσεων για την βελτίωση των υπηρεσιών των Δήμων

Μεθοδολογία εργασίας

Η εργασία επιχειρεί να προσεγγίσει το ζήτημα της μεταναστευτικής πολιτικής των ΟΤΑ ολιστικά και ενταγμένη στην πραγματικότητα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Για το λόγο αυτό, κρίθηκε απαραίτητη η συμπερίληψη και των άλλων επιπέδων διοίκησης ώστε να παρουσιασθεί η συνεισφορά τους στο πεδίο αυτό. Τα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν για την εκπόνηση της εργασίας ήταν τα ακόλουθα:

1. Βιβλιογραφική έρευνα

Οι πηγές που αξιοποιήθηκαν αφορούν τόσο την ελληνική, όσο και τη διεθνή βιβλιογραφία από έρευνα στη βιβλιοθήκη του ΕΚΔΔΑ, του Παντείου και του Χαροκοπείου Πανεπιστημίου. Λόγω της ανάγκης για επικαιροποιημένες πληροφορίες, και επειδή το φαινόμενο εξελίσσεται δυναμικά, αναζητήθηκε υλικό σε ετήσιες εκθέσεις και μελέτες ελληνικών και διεθνών οργανισμών, καθώς και στις επίσημες ιστοσελίδες επίσημων φορέων (ΕΕ, Υπουργείο Εσωτερικών, Δήμος Αθηναίων, ΜΚΟ). Για την παροχή αξιόπιστων στατιστικών δεδομένων χρησιμοποιήθηκαν οι βάσεις δεδομένων της ελληνικής και της ευρωπαϊκής στατιστικής αρχής.

2. Συνεντεύξεις με αρμόδιους φορείς

Η διεξαγωγή συνεντεύξεων με καθ' ύλην αρμόδια στελέχη στα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης συντέλεσε στη συλλογή ποιοτικών δεδομένων, που αξιοποιήθηκαν στα κεφάλαια της εργασίας. Οι συνεντεύξεις ήταν ημιδομημένες και στη βάση ερωτηματολογίου στοχευμένου κάθε φορά στην ιδιότητα του προσώπου που

απευθύνονταν. Τα ερωτηματολόγια χωρίστηκαν σε θεματικές ενότητες, σε μια προσπάθεια να συλλεγούν πληροφορίες ομαδοποιημένες και για όλες τις διαστάσεις του θέματος. Με ελάχιστες εξαιρέσεις και κατόπιν συναίνεσης των πληροφορητών, οι συνεντεύξεις μαγνητοφωνούνταν, με χρήση σχετικού λογισμικού, και απομαγνητοφωνούνταν για την ποιοτική επεξεργασία των συνδιαλέξεων. Στις λίγες περιπτώσεις, που δεν καθίστατο δυνατό να πραγματοποιηθεί δια ζώσης συνέντευξη, χρησιμοποιήθηκε ερωτηματολόγιο σχεδιασμένο με το εργαλείο google forms και διαμοιράστηκε ηλεκτρονικά (στο Παράρτημα I παρατίθεται πίνακας με τα στοιχεία των συνεντεύξεων και στο Παράρτημα II τα ερωτηματολόγια που χρησιμοποιήθηκαν).

Διάρθρωση κεφαλαίων

Στο Κεφάλαιο 1 αποτυπώνεται το μεταναστευτικό φαινόμενο σε αριθμούς και παρουσιάζονται χρήσιμα ποσοτικά στοιχεία, που οφείλουν να ληφθούν υπόψιν σε όλη την ανάλυση.

Το Κεφάλαιο 2 εξετάζει τη μεταναστευτική πολιτική ως δημόσια πολιτική και προσδιορίζει εννοιολογικά το περιεχόμενό της, για να αναλυθεί στο 3^ο Κεφάλαιο η εξέλιξή της σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στο ίδιο κεφάλαιο, αναλύεται ο ρόλος των τοπικών αρχών σε ευρωπαϊκό επίπεδο και παρατίθενται Βέλτιστες Πρακτικές Δήμων.

Στο Κεφάλαιο 4, γίνεται επισκόπηση της εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής, με αναφορές στη συμμετοχή των επιπέδων διακυβέρνησης, ενώ στο Κεφάλαιο 5 η πολιτική εξειδικεύεται στο τοπικό επίπεδο και τη συμβολή των Δήμων. Το Κεφάλαιο 6, αναλύει εν συντομία, το ρόλο που διαδραματίζουν οι ΜΚΟ στη μεταναστευτική διαχείριση.

Στο Κεφάλαιο 7, αναλύεται ο Δήμος Αθηναίων, η δραστηριοποίησή του στον τομέα της κοινωνικής ένταξης μεταναστών και προσφύγων και επιχειρείται αξιολόγηση της ακολουθούμενης πολιτικής του στο συγκεκριμένο πεδίο.

Τέλος, στο Κεφάλαιο 8, συγκεντρώνονται όλες οι ανακλύπτουσες παράμετροι, που πρέπει να συνυπολογιστούν, στη σχεδίαση αποτελεσματικής μεταναστευτικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο και διατυπώνονται προτάσεις υλοποίησης.

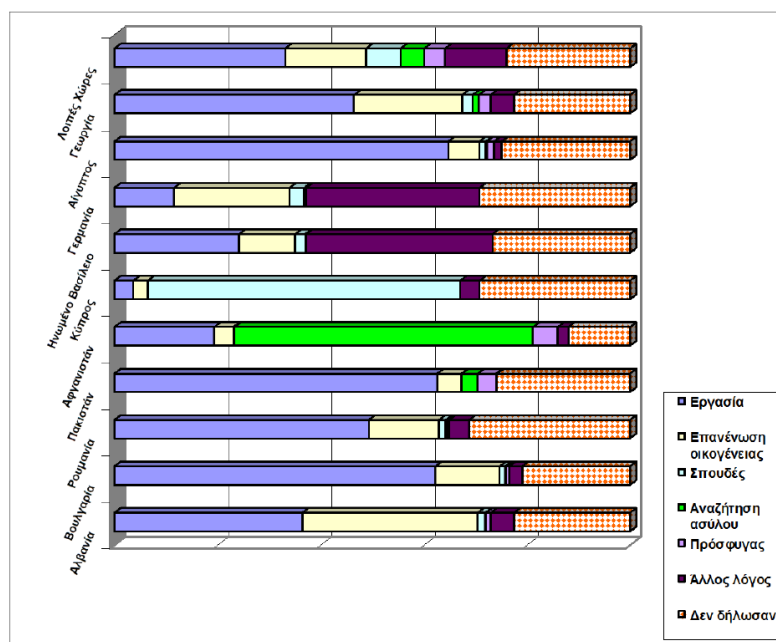
1. Οι μεταναστευτικές ροές - αποτύπωση του φαινομένου, δεδομένα

Η εξέλιξη του μεταναστευτικού φαινομένου στην Ελλάδα παρουσιάζει ενδιαφέρουσες όψεις, αλλά και διαφοροποιήσεις, τόσο ως προς την ταυτότητα του εισρέοντος πληθυσμού, όσο και ως προς τα αίτια κινητικότητας.

Κύριο δημογραφικό χαρακτηριστικό της δεκαετίας του 1990 είναι, πως η Ελλάδα μετατρέπεται από χώρα εξόδου σε χώρα εισόδου μεταναστών. Ενώ οι αλλοδαποί στην απογραφή του 1991 ανέρχονται σε 180.000 άτομα, στην απογραφή του 2001 ο αριθμός τους έχει τετραπλασιαστεί και καταγράφονται 762.000 άτομα μη έχοντα την ελληνική υπηκοότητα. Το 2011, έτος της τελευταίας απογραφής, ο πληθυσμός τους ανέρχεται πλέον σε 912.000, όπως φαίνεται και στον Πίνακα 2 του Παραρτήματος 3.

Την τελευταία δεκαετία τα χαρακτηριστικά των εισερχομένων διαφοροποιούνται σημαντικά. Στην περίοδο 2006-2011 οι προερχόμενοι από άλλη ευρωπαϊκή χώρα αποτελούν πάνω από το 50% των εισερχομένων και είναι οικονομικοί μετανάστες. Συγκεκριμένα, όπως δείχνει και το Γράφημα 1 για το 2010, το μεγαλύτερο ποσοστό δηλώνει ότι εγκαταστάθηκε στην Ελλάδα για εργασία.

Γράφημα 1: Χώρες προέλευσης εγκατασταθέντων στην Ελλάδα με ξένη υπηκοότητα και λόγος εγκατάστασής τους κατά το τελευταίο έτος πριν την Απογραφή 2011

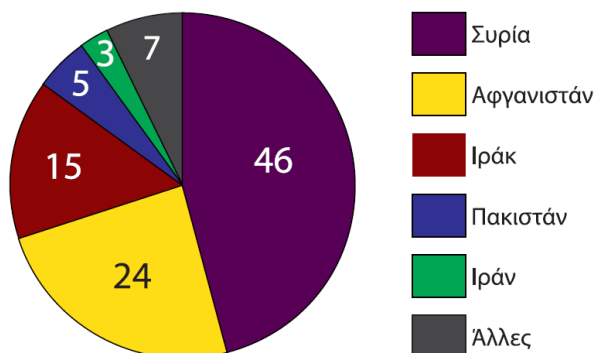


Πηγή: Ελληνική Στατιστική Αρχή, (ΕΛ.ΣΤΑΤ, 2014).

Σε αντίθεση, την περίοδο 2012-2015, οι υπήκοοι τριών χωρών (Συρίας, Ιράκ και Αφγανιστάν) αποτελούν σχεδόν το 80 % του συνόλου των εισερχομένων. Πρόκειται για

άτομα, που στην πλειονότητά τους, εγκατέλειψαν τις χώρες τους εξαιτίας της έκρυθμης κατάστασης εκεί.

Γράφημα 2: Χώρες προέλευσης εισερχομένων στην Ελλάδα για το 2016



Πηγή: Ειδική Γραμματεία Επικοινωνιακού Σχεδιασμού και Προσφυγικής Πολιτικής (Ειδική Γραμματεία Επικοινωνιακού Σχεδιασμού, 2017).

Καθώς μαίνονται οι συγκρούσεις στη ευρύτερη περιοχή της Μέσης Ανατολής, δημιουργήθηκαν νέα μαζικά ρεύματα φυγής. Οι ροές αυτές διαφοροποιούνται και ως προς τον τρόπο εισόδου, καθώς σχεδόν το 90% των αφιχθέντων εισήλθε από τα θαλάσσια σύνορα, σε αντίθεση με τα προηγούμενα έτη, όπου η κύρια πύλη εισόδου ήταν τα χερσαία (Κοτζαμάνης & Καρκούλη, 2016). Ενδεικτικά, για τα έτη 2015-2016, πάνω από 1.200.000 άτομα αφίχθησαν στα ελληνικά νησιά¹, ενώ 7.000 εισήλθαν μέσω χερσαίων συνόρων (Ειδική Γραμματεία Επικοινωνιακού Σχεδιασμού, 2017).

Ωστόσο, τονίζεται ότι τα μαζικά ρεύματα του εισερχόμενου πληθυσμού της τελευταίας περιόδου στην Ελλάδα, δεν έχουν απώτερο σκοπό την εγκατάσταση στην χώρα, αλλά τη διέλευση, ώστε να προωθηθούν σε άλλες χώρες της ΕΕ, όπως διαπιστώνεται από τις αιτήσεις ασύλου². Όμως, το κλείσιμο των συνόρων στα Βαλκάνια και η απροθυμία μερικών ευρωπαϊκών κρατών να αναλάβουν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας και την αρχή της δίκαιης κατανομής των ευθυνών, έχει οδηγήσει 62.680 άτομα να διαμένουν υπό καθεστώς αβεβαιότητας στην Ελλάδα. Παράλληλα, η διαχείριση του πληθυσμού αυτού από την ελληνική δημόσια διοίκηση και τις τοπικές αρχές καθίσταται μια εξαιρετικά δύσκολη υπόθεση.

¹ Οι θαλάσσιες αφίξεις ανά έτος στην Ελλάδα παρουσιάζονται στον πίνακα 3 του Παραρτήματος 3.

² Οι αιτήσεις ασύλου ανά κράτος μέλος δίνονται στον Πίνακα 4 του Παραρτήματος 3.

2. Η μεταναστευτική πολιτική ως δημόσια πολιτική

Η δημόσια πολιτική, σύμφωνα με τον ορισμό του Anderson, είναι «μια σειρά σκόπιμων και σχετικά σταθερών ενεργειών, που αναπτύσσονται από κυβερνητικά σώματα και γενικότερα από επίσημους φορείς εξουσίας, για την αντιμετώπιση ενός προβλήματος ή ενός ζητήματος που προκαλεί το ενδιαφέρον» (Anderson, 2006).

Η μεταναστευτική πολιτική ως δημόσια πολιτική, εμφανίστηκε στην ελληνική κυβερνητική ατζέντα στις αρχές της δεκαετίας του '90, κρίνοντας από τις επιλογές σε θεσμικό επίπεδο που επιχειρήθηκαν. Μέχρι τότε, η πολιτική αυτή δεν είχε αντικείμενο. Εμφανίστηκε ως θεματική μετά την αθρόα είσοδο μεταναστών από την Αλβανία και τις χώρες του ανατολικού μπλοκ στην Ελλάδα.

Η μεταναστευτική πολιτική αναφέρεται στο σύνολο των μέτρων και των πρακτικών που αφορούν δυο συμπληρωματικούς άξονες. Ο πρώτος, αφορά τις ρυθμίσεις για την είσοδο, διαμονή, απασχόληση, επιστροφή των μεταναστών και χαρακτηρίζεται από μια διάθεση «ελέγχου» και καταστολής. Ο δεύτερος άξονας, έχει ως στόχο τους ήδη εγκατεστημένους μεταναστευτικούς πληθυσμούς. Αφορά τις πολιτικές ένταξης των μεταναστών και ενσωματώνει την κοινωνική διάσταση ως προς την εκπαίδευση, τη στέγαση, την εργασία, την ασφάλιση και την υγεία τους (Μπάγκαβος & Παπαδοπούλου, 2003).

Πρόκειται για μια δημόσια πολιτική, η οποία εν αντιθέσει με τον ορισμό, στην Ελλάδα δεν είχε εξαρχής σχεδιαστεί να παράγει προσδιορισμένα αποτελέσματα. Η ένταση του φαινομένου καθόρισε τις αρχικές θεσμικές πρωτοβουλίες και την ανάληψη δράσης για τη διαχείρισή του, ενώ μέχρι σήμερα νέες όψεις του φαινομένου, θέτουν στο επίκεντρο του δημόσιου λόγου, τη σχεδίαση επικαιροποιημένης μεταναστευτικής πολιτικής. Χαρακτηριστικό είναι πως για την υποστήριξή της, απαιτείται η συμμετοχή πολλών δρώντων, πέρα των επίσημων φορέων εξουσίας. Η διαδικασία σχεδιασμού της πολιτικής, απαιτεί την ουσιαστική συμμετοχή στη διαβούλευση των ενδιαφερόμενων οργανώσεων, επειδή το ζήτημα είναι πολύπλοκο και απαιτεί τεχνογνωσία. Στη μεταναστευτική πολιτική αναδεικνύεται η βαρύνουσα σημασία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και των δικτύων πολιτικής.

Η μετανάστευση δεν αποτελεί ένα νέο φαινόμενο για την Ελλάδα, καθώς η χώρα έχει υπάρξει χώρα υποδοχής και αποστολής μεταναστών, σε παραλληλία με τις εκάστοτε κοινωνικοοικονομικές και πολιτικές συνθήκες που επικρατούν. Ωστόσο, ως σημείο αφετηρίας για την ανάλυση του ζητήματος θεωρείται η μεταναστευτική εισροή της

δεκαετίας του 1990, καθώς παρουσιάζει διαφορές σε σχέση με την ένταση εισροής, των προηγούμενων δεκαετιών.

Πρόκειται για εισροή αλλοδαπών, που δεν προέρχονταν από κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά από τις όμορες βαλκανικές χώρες και την Ανατολική Ευρώπη, ως αποτέλεσμα της κατάρρευσης του ανατολικού μπλοκ, καθώς και ομογενών. Για τους τελευταίους, τα μέτρα και οι ρυθμίσεις υπήρξαν ευνοϊκές, καθώς επρόκειτο για «αλλοδαπούς ελληνικής καταγωγής» και διαχωρίζονταν σαφώς από τους υπόλοιπους μετανάστες. Για τους μεταναστευτικούς πληθυσμούς μη ελληνικής καταγωγής, η αρχική αντιμετώπιση από την πλευρά των φορέων εξουσίας και της πολιτείας υπήρξε επιφυλακτική και με αμυντικό χαρακτήρα.

Από την πλευρά των μεταναστευτικών πληθυσμών, η Ελλάδα αποτελεί μια αναπτυσσόμενη οικονομία, με δυνατότητες απασχόλησης, ένα κράτος δικαίου με σταθερούς θεσμούς, ως μέλος της ΕΕ και μια γείτονα χώρα με μικρό οικονομικό και ψυχολογικό κόστος μετακίνησης και πιθανής επαναπροώθησης στις χώρες προέλευσής τους (Παπακωνσταντής, 2013). Οι μετανάστες, συγκεντρώνονται στα μεγάλα αστικά κέντρα της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, σε γεωργικές περιοχές, αλλά και στις νησιωτικές που εξαρτώνται από τον τουρισμό, αναλαμβάνοντας θέσεις ανειδίκευτης απασχόλησης, με χαμηλές αμοιβές, μειωμένη ασφάλεια και επικίνδυνα καθήκοντα.

Η ένταση του φαινομένου βρήκε απροετοίμαστο το ελληνικό κράτος. Γεγονός το οποίο αποτυπώνεται, αφενός στην απουσία καταγραφής του μεταναστευτικού πληθυσμού, εξαιτίας και της μεγάλης σε έκταση παράνομης μετανάστευσης, αφετέρου στην καθυστέρηση σχεδιασμού και υλοποίησης μιας δημόσιας πολιτικής για τη νομιμοποίηση και την ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία (Ρομπόλης, 2007).

Αν και η μεταναστευτική πολιτική προσεγγίζεται συνήθως σε εθνικό επίπεδο, το τοπικό θεωρείται το καταλληλότερο, για να σχεδιαστεί και να υλοποιηθεί η στρατηγική της ένταξης με οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές και πολιτισμικές διαστάσεις, στην τοπική κοινωνία υποδοχής (Κασίμης & Παπαδόπουλος, 2012).

Η τρέχουσα εντατικοποίηση του μεταναστευτικού-προσφυγικού ζητήματος, αναδεικνύει το σημαίνοντα ρόλο των πόλεων και των ΟΤΑ στη διαχείριση της ανθρώπινης κινητικότητας. Η ενσωμάτωση της μεταναστευτικής διάστασης, κατά τον Τοπικό Αναπτυξιακό Σχεδιασμό, απαιτεί να λαμβάνονται υπόψη τα κοινωνικοοικονομικά οφέλη που προκύπτουν, από την ένταξη των μεταναστών, στις τοπικές κοινωνίες. Ο σχεδιασμός ολοκληρωμένων πολιτικών από τις τοπικές αρχές, αλλά και η δημιουργία ισχυρών συνεργασιών των τοπικών αρχών με όλους τους φορείς που

εμπλέκονται στην διαχείριση του μεταναστευτικού ζητήματος (Διεθνείς Οργανισμοί, ΜΚΟ, Σώματα Ασφαλείας³, Ιδιωτικός Τομέας) αποτελούν τους βασικούς άξονες διαχείρισης του φαινομένου.

2.1 Μετανάστευση, κοινωνική ένταξη και αφομοίωση

Για λόγους πληρότητας, οφείλει να επισημανθεί ότι η μετανάστευση αφορά τη μόνιμη ή προσωρινή μεταβολή του τόπου εγκατάστασης ενός ατόμου, μιας ομάδας ή ενός κοινωνικού συνόλου. Περιγράφει τη συνεχή ροή προσώπων, από και προς μία περιοχή και αποτελεί μία από τις τρεις βασικές δημογραφικές διαδικασίες, που ανανεώνει τη φθορά ενός πληθυσμού (Τσαούσης, 1991).

Η σύγχρονη μετανάστευση, αναφέρεται στη μεταβολή του τόπου εγκατάστασης, στο πλαίσιο της σύγχρονης βιομηχανικής εποχής, με τόπο προορισμού κυρίως την Ευρώπη. Διαφοροποιείται από την «παραδοσιακή», που σχετίζεται με την υπερπόντια μετανάστευση του τέλους του 19ου με αρχές 20ου αιώνα. Επειδή συνήθως ο λόγος της σύγχρονης μετανάστευσης είναι οικονομικός, διακρίνεται από τη μετανάστευση για λόγους πολιτικούς, οδηγώντας αβίαστα στη διαφορά μετανάστη και πρόσφυγα (Μουσσούρου, 1991).

Παρόλο που οι όροι μετανάστης και πρόσφυγας δεν είναι ταυτόσημοι, στο δημόσιο λόγο γίνεται συχνά λανθασμένη χρήση, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται ασάφειες.

Μετανάστης είναι ο αλλογενής, που οικειοθελώς εγκαταλείπει τη χώρα, της οποίας έχει την ιθαγένεια ή στην οποία έχει τη συνήθη διαμονή του. Η εκούσια μετακίνηση συνδέεται άμεσα με την προσπάθεια ανεύρεσης εργασίας και τη μετάβαση σε καλύτερες συνθήκες διαβίωσης. Ο μετανάστης μπορεί να είναι νόμιμος, είτε παράνομος. Ο νόμιμος μετανάστης, έχοντας την υπηκοότητα τρίτης χώρας, εισέρχεται στο έδαφος ενός κράτους με τις νόμιμες διαδικασίες και διατυπώσεις, διαθέτοντας τα απαραίτητα νομιμοποιητικά έγγραφα. Ο παράνομος, εισέρχεται στην επικράτεια ενός κράτους χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα και παραμένει, μη ικανοποιώντας ή μη ικανοποιώντας πλέον, τις προϋποθέσεις παραμονής. Ωστόσο, ένας νόμιμος μετανάστης

³ Ειδικότερα για το ρόλο της Ελληνικής Αστυνομίας ο αναγνώστης μπορεί να ανατρέξει στο Π.Δ. 178/2014, καθώς και στο Π.Δ. 2/2017, όπου προβλέπεται οργανική θέση Γενικού Επιθεωρητή Αστυνομίας Αλλοδαπών και Προστασίας Συνόρων.

γίνεται παράνομος εφόσον δεν ακολουθεί τη διαδικασία ανανέωσης του δικαιώματος διαμονής ή δεν πληροί τις προϋποθέσεις αυτής (Παπακωνσταντής, 2016).

Ως πρόσφυγας χαρακτηρίζεται όποιος, συνεπεία δικαιολογημένου φόβου δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων, βρίσκεται εκτός της χώρας, της οποίας έχει την υπηκοότητα και δεν δύναται, ή λόγω φόβου, δεν επιθυμεί να απολαύει της προστασίας της χώρας αυτής⁴ (Ηνωμένα Έθνη, 1951).

Στο επίκεντρο του σχεδιασμού και της υλοποίησης δημόσιων πολιτικών, που επεξεργάζονται μεθοδολογίες κοινωνικής ενσωμάτωσης μεταναστών και προσφύγων σε διεθνές, ευρωπαϊκό, εθνικό ή τοπικό επίπεδο, είναι η έννοια της ένταξης.

Ο όρος της ένταξης προκρίνεται και διαφέρει από αυτόν της αφομοίωσης. Καταρχάς, η επιδίωξη της αφομοίωσης, ως δημόσια πολιτική διαχείρισης της μετανάστευσης, είναι αποικιοκρατικό κατάλοιπο, στοχεύει στην ομογενοποίηση των μεταναστών και τη συμμόρφωση με τα χαρακτηριστικά του πληθυσμού της χώρας υποδοχής. Στην προσέγγιση αυτή, που έχει καταγραφεί και ως «χωνευτήρι», (melting pot) οι διαφορές εξαλείφονται και δεν υπάρχει σεβασμός της ετερότητας. Η τάση προς την ομοιομορφία όλων των διαφορετικών ομάδων θεωρείται «εγγύηση» της κοινωνικής συνοχής (Βέικου & Λαλαγιάννη, 2015).

Αντίθετα, η σύγχρονη προσέγγιση προκρίνει την χρήση του όρου κοινωνική ένταξη. Η διαφοροποίηση με την αφομοίωση, αφορά τη διατήρηση των διαφορών των εθνοτικών ομάδων και τη συνύπαρξη σε μια ατμόσφαιρα πολιτισμικής ποικιλομορφίας και αμοιβαίας ανοχής. Η ένταξη αποβλέπει στην επί ίσοις όροις πρόσβαση σε αγαθά, υπηρεσίες και ευκαιρίες όπως προβλέπονται για τον γηγενή πληθυσμό. Η υποχρέωση της κοινωνίας υποδοχής να δημιουργεί τις ευκαιρίες, για την πλήρη οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική και πολιτική συμμετοχή των μεταναστών, ενισχύει τη «γόνιμη» συνύπαρξη, δημιουργώντας τις προϋποθέσεις για οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη (Παπακωνσταντής, 2013).

Η ένταξη των μεταναστών στη χώρα υποδοχής, αλλά και στις τοπικές κοινωνίες είναι μια δυναμική, πολυδιάστατη και αμφίδρομη διαδικασία καθώς προϋποθέτει τη στήριξη της ενταξιακής προσπάθειας, όχι μόνο από τους «ντόπιους» φορείς, αλλά και

⁴ Πρόσφυγας χαρακτηρίζεται και όποιος δεν έχει την υπηκοότητα και εξαιτίας τέτοιων γεγονότων, ευρίσκεται εκτός της χώρας της προηγούμενης συνήθους διαμονής του, δεν δύναται ή δεν επιθυμεί, λόγω φόβου, να επιστρέψει σε αυτή.

την εκ μέρους των μεταναστών εκδήλωση της επιθυμίας για ένταξη. Συνεπάγεται, όχι μόνο την απόλαυση δικαιωμάτων αλλά και υποχρεώσεις.

Η νομιμοποίηση είναι βασική προϋπόθεση της ένταξης. Η πολύπλοκη και σε πολλές περιπτώσεις αναποτελεσματική διαδικασία της νομιμοποίησης των μεταναστών, εμποδίζει την ένταξή τους. Η επιτυχής επίλυση του δικαιώματος διαμονής τους, επιτρέπει την περαιτέρω διαπραγμάτευση για όλα τα άλλα δικαιώματα κοινωνικοπολιτικής και πολιτιστικής φύσεως, καθώς και για δικαιώματα πολιτικής συμμετοχής.

Οι δημόσιες πολιτικές, οφείλουν να αντιμετωπίζουν με στρατηγικές επιλογές τις προκλήσεις της μετανάστευσης και να μην αναλώνονται σε συγκυριακές και αποσπασματικές προσεγγίσεις. Διότι, οι επιλεγμένες πολιτικές για τη διαχείριση της μετανάστευσης θέτουν σε δοκιμασία τη σχέση κράτους και κοινωνίας και αποτυπώνουν το βαθμό αποτελεσματικότητας των κρατικών πολιτικών (Βαρουξή, et al., 2009).

Συνεπώς, η μεταναστευτική πολιτική αναδεικνύεται σε κρίσιμη παράμετρο του σχεδιασμού και άσκησης μιας ολοκληρωμένης πολιτικής, σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο. Διαμορφώνει τους όρους της κοινωνικής συνοχής, της οικονομικής ανάπτυξης, της δημογραφικής εξέλιξης. Η υιοθέτηση πολιτικών που προάγουν την αμοιβαία κατανόηση, την ίση μεταχείριση και τη δημοκρατική συμμετοχή είναι οι παράγοντες που θα επιφέρουν την ασφάλεια στην κοινωνική ειρήνη.

3. Κατευθύνσεις ΕΕ για μεταναστευτικό-προσφυγικό και ρόλος τοπικών αρχών

Τα κράτη-μέλη της ΕΕ, αποτελούν τόπο προορισμού για εκατομμύρια μετανάστες, ως τόποι ευκαιρίας για καλύτερες συνθήκες διαβίωσης και εξασφάλισης δικαιωμάτων. Μέχρι τον Ιανουάριο του 2016, υπήρχαν 20 εκατομμύρια υπήκοοι τρίτων χωρών που διέμεναν νόμιμα στην ΕΕ αναλογώντας στο 4% του συνολικού πληθυσμού (Eurostat, 2017).

Ενώ αρχικά η μεταναστευτική πολιτική αποτελούσε διοικητική ύλη της εθνικής πολιτικής των κρατών-μελών, σταδιακά, με την πολυπλοκότητα του μεταναστευτικού φαινομένου, εντάχθηκε στην ευρωπαϊκή ατζέντα ως ένα θέμα που απαιτεί από κοινού διαχείριση. Στην πορεία εξέλιξης του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, την απουσία διατάξεων για τη μετανάστευση στις αρχικές Συνθήκες, διαδέχτηκε το πλαίσιο της διακυβερνητικής συνεργασίας στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η συνήθης νομοθετική διαδικασία μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, για να φθάσει πλέον μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας στη συνεχή παραγωγή κανόνων. Σήμερα, το ζήτημα αποτελεί μία από τις δέκα πολιτικές προτεραιότητες του τρέχοντος προγράμματος της Επιτροπής.

Η πολιτική της ΕΕ κινείται σε δύο άξονες. Αφενός τη λειτουργία ενός πλαισίου για εποικοδομητική ένταξη των νόμιμων μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες, αφετέρου την ανάπτυξη εργαλείων και οργάνων για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης. Το γεγονός αυτό διαμορφώνει ένα δίπολο. Από τη μια πλευρά, οι νόμιμοι μετανάστες εκλαμβάνονται ως πλούτος για την Ευρώπη και η διαφορετικότητα τους αυτή προστατεύεται μέσω θετικών πολιτικών, ενώ από την άλλη οι παράνομοι μετανάστες λογίζονται ως «κίνδυνος», που πρέπει να αντιμετωπιστεί στα εξωτερικά της σύνορα.

Η βασική φιλοσοφία που διέπει τα θέματα μετανάστευσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο, είναι ότι τα βραχυπρόθεσμα μέτρα ελέγχου θα πρέπει να συνδυάζονται με τη μακροπρόθεσμη συνεργασία με τις χώρες καταγωγής των μεταναστών, καθώς και την ενεργό πολιτική για την ενίσχυση των δικαιωμάτων, όσων διαμένουν νομίμως στα κράτη-μέλη (Παπαγιάννης, 2011). Η κοινωνική ένταξη για τα κράτη-μέλη ισοδυναμεί με τη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής και συνδέεται άρρηκτα με την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη.

Η δημιουργία κοινής μεταναστευτικής πολιτικής είναι ένα εγχείρημα, που όπως γίνεται αντιληπτό, εκκινεί από τις διαφορετικές εμπειρίες των κρατών-μελών στη μετανάστευση.

3.1 Η εξέλιξη σε ευρωπαϊκό επίπεδο

Μέχρι και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), υπάρχει απουσία διατάξεων σχετικών με τη μετανάστευση. Τα κράτη-μέλη προτιμούν να διαθέτουν τα ίδια την αρμοδιότητα για τον χειρισμό μεταναστευτικών ζητημάτων. Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και το σύστημα των τριών πυλώνων, οι μετακινήσεις ατόμων στο εσωτερικό της Ένωσης, υπάγονται στον τρίτο πυλώνα, που αφορά τη συνεργασία στους τομείς δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων, όπου εκτός του κοινοτικού πλαισίου εφαρμόζεται η διακυβερνητική μέθοδος.

Καθώς τα κράτη-μέλη, στη δεκαετία του '90, συνειδητοποιούν ότι οι μεταναστευτικές πιέσεις θα υφίστανται διαχρονικά, έχουν ανάγκη από μια ενιαία προσέγγιση για το κοινό πρόβλημα της παράνομης μετανάστευσης. Για αυτό, «κοινοτικοποιούν» με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ τα θέματα του ασύλου, της μετανάστευσης και των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα. Η Συνθήκη, θέτει ως στόχο την ανάπτυξη ενός χώρου «Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης» μέσα στον οποίο θα υπάρχει ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, είτε πρόκειται για πολίτες της Ένωσης είτε όχι, όταν διέρχονται τα εσωτερικά σύνορα (Παπακωνσταντής, 2016). Προς αυτή την κατεύθυνση συμβάλλει και η προσάρτηση των Συμφωνιών Schengen στη Συνθήκη.

Γενικότερα, μετά το 2000 η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική αποκτά ταυτότητα, επειδή με την υιοθέτηση τεσσάρων Προγραμμάτων πενταετούς διάρκειας για τη μετανάστευση, (Πρόγραμμα Τάμπερε, Χάγης, Στοκχόλμης και Στρατηγικών Κατευθυντήριων Γραμμών), τίθενται μετρήσιμοι στόχοι και προτεραιότητες⁵.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε (1999), «δεσμεύεται» να μετατραπεί η Ευρώπη σε έναν χώρο, ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης με την υιοθέτηση του προγράμματος Τάμπερε, 2000-2004. Το «Πρόγραμμα Τάμπερε» αποτελεί ένα άλμα για τη δημιουργία ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, που εδράζεται αφενός στη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών, αφετέρου στον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών.

Το «Πρόγραμμα της Χάγης», καλύπτει την περίοδο 2005-2009 και αντανακλά τη φιλοδοξία για μια μακροπρόθεσμη στρατηγική ενίσχυσης του ΧΕΑΔ. Το Πρόγραμμα

⁵ Μέτρα, που αποτελούν ορόσημα είναι η θέσπιση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, οι Οδηγίες 2000/43/ΕΚ (ίση μεταχείριση προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής), η 2000/78/ΕΚ (ίση μεταχείριση στην εργασία), η 2003/109/ΕΚ (καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος για τους υπηκόους τρίτων χωρών) και η Οδηγία 2003/86/ΕΚ (οικογενειακή επανένωση).

προσεγγίζει ολιστικά την πολιτική μετανάστευσης, καθώς περιλαμβάνει πολιτικές εισόδου, αλλά και πολιτικές ένταξης, που βασίζονται στις αξίες της ΕΕ και των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Χαρακτηριστικά, αναφέρεται «η επιτυχής ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών και των κατιόντων τους που διαμένουν νόμιμα συμβάλλει, θετικά στη σταθερότητα και τη συνοχή των κοινωνιών μας. Ως εκ τούτου είναι καίριας σημασίας η διαμόρφωση μιας συνολικής προσέγγισης με τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό και ενωσιακό επίπεδο» (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2005). Η ίδρυση του οργανισμού Frontex, του Eurosur και η διαμόρφωση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου αποτελούν δράσεις που συμφωνήθηκαν στο πλαίσιο του Προγράμματος.

Το «Πρόγραμμα της Στοκχόλμης» καθορίζει τις προτεραιότητες της ΕΕ, για τον ΧΕΑΔ, για την περίοδο 2010-2014. Οι προβλέψεις του, επικεντρώνονται κυρίως στη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων. Για αυτό, συμφωνείται η ενίσχυση του Frontex, του Eurosur και η λειτουργία ενός συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις (Συμβούλιο, 2010).

Το Πρόγραμμα συμπίπτει με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας, η οποία προσδιορίζει τις αρμοδιότητες της Ένωσης, (άρθρα 79 και 80 ΣΛΕΕ), σε θέματα μετανάστευσης ως εξής «Η Ένωση αναπτύσσει κοινή μεταναστευτική πολιτική, η οποία έχει ως στόχο να εξασφαλίζει, σε όλα τα στάδια, την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη, καθώς και την ενισχυμένη πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων και την καταπολέμησή της» (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2007). Στο Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αναγνωρίζεται η αρμοδιότητα να θεσπίζουν μέτρα ενθάρρυνσης των κρατών-μελών, με στόχο τη διευκόλυνση της ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών, που διαμένουν νόμιμα στο έδαφός τους.

Οι «Στρατηγικές Κατευθυντήριες Γραμμές» αφορούν την περίοδο 2015-2020 και αποτελούν εξέλιξη του Προγράμματος της Στοκχόλμης. Τίθενται τρεις στόχοι: η αξιοποίηση των ωφελειών από την νόμιμη μετανάστευση, η παροχή προστασίας σε όσους την χρειάζονται και η αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, χωρίς την απώλεια ανθρωπίνων ζωών (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2014).

Εκτός των τεσσάρων Προγραμμάτων αναλαμβάνονται και άλλες ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες, ως αποτέλεσμα της εντατικοποίησης των ροών.

Το «Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο», υπογράφηκε το 2008. Αν και δεν είναι νομικά δεσμευτικό κείμενο, συνιστά δέσμευση ως προς τις αρχές που θα διέπουν τη μεταναστευτική πολιτική της Ένωσης. Η λογική, που διέπει το Σύμφωνο, είναι ότι εφόσον «μηδενική μετανάστευση» δεν υφίσταται, ο ρυθμός εισόδου μεταναστών θα πρέπει να είναι σύμφωνος με την ικανότητα απορρόφησης από τα κράτη-μέλη, τις ανάγκες της αγοράς εργασίας και τις δυνατότητες στέγασης, παροχών υγείας και εκπαίδευσης. Το Σύμφωνο δεν καινοτομεί, αλλά συστηματοποιεί παλαιότερες αποφάσεις της ΕΕ για τη μεταναστευτική πολιτική (Παπακωνσταντής, 2016).

Το Μάιο του 2013, η Επιτροπή⁶ εγκρίνει το «Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για τη Μετανάστευση» ως πρώτη απάντηση στην έκτακτη κατάσταση που δημιουργήθηκε στη Μεσόγειο, με την μαζική εισροή μεταναστών και εν δυνάμει προσφύγων. Η ατζέντα, περιλαμβάνει άμεσα μέτρα για την αντιμετώπιση της κρίσης στη Μεσόγειο, καθώς και μέτρα που πρέπει να ληφθούν τα επόμενα χρόνια, για την καλύτερη διαχείριση της μετανάστευσης, με συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων μερών: κρατών-μελών, οργάνων ΕΕ, διεθνών οργανισμών, ΚτΠ και τοπικών αρχών.

Ως αποτέλεσμα των χιλιάδων αιτούντων άσυλο, η Επιτροπή, τον Ιούλιο του 2016, υπέβαλε προτάσεις για τη μεταρρύθμιση του ΚΕΣΑ, με στόχο τη λειτουργία μιας «αποτελεσματικής και ανθρώπινης» πολιτικής για το άσυλο που βασίζεται στις αρχές της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016). Το σχέδιο του αντίστοιχου Κανονισμού βρίσκεται σήμερα στο στάδιο της διαπραγμάτευσης του Συμβουλίου με το Ευρωκοινοβούλιο⁷.

3.2 Ο ρόλος των τοπικών αρχών σε ευρωπαϊκό επίπεδο

Η ΕΕ αναγνωρίζει πως η επιτυχής ένταξη των μεταναστών στην κοινωνία της χώρας υποδοχής είναι το κλειδί για μια συνεκτική, χωρίς πολιτισμικούς αποκλεισμούς κοινωνία (inclusive society).

⁶ Σημειωτέον ότι, λόγω της ιδιαίτερης σημασίας του θέματος, το χαρτοφυλάκιο Μετανάστευσης, Εσωτερικών Υποθέσεων και Ιθαγένειας για την περίοδο 2014-2019 έχει ανατεθεί στον Έλληνα Επίτροπο κ. Δ. Αβραμόπουλο.

⁷ Ενδεικτικά ως τις 4 Σεπτεμβρίου 2017, έχουν μετεγκατασταθεί περισσότερα από 27.695 άτομα (19.244 από την Ελλάδα και 8.451 από την Ιταλία). Ενώ ορισμένα κράτη-μέλη, (Μάλτα και Λετονία), έχουν ήδη καλύψει τις κατανομές, που τους αναλογούν, η Τσεχική Δημοκρατία, η Ουγγαρία και η Πολωνία παραβιάζουν τις νομικές τους υποχρεώσεις και δεν έχουν προβεί σε καμία μετεγκατάσταση (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017).

Αν και τα κράτη-μέλη είναι πρωτίστως υπεύθυνα για την πολιτική ένταξης⁸, η ΕΕ στο «Σχέδιο δράσης για την ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών» (2016), παροτρύνει τα κράτη-μέλη να υιοθετήσουν μια ολοκληρωμένη προσέγγιση, που θα στηρίζεται στη διατομεακή συνεργασία μεταξύ των τοπικών, των περιφερειακών και των εθνικών βαθμίδων. Τονίζει, πως υπάρχει σαφής κίνδυνος να αποβεί τελικά το κόστος της μη ένταξης, υψηλότερο από το κόστος της επένδυσης σε πολιτικές ένταξης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016).

Οι ευρωπαϊκές τοπικές αρχές, αντιλαμβανόμενες την ευθύνη τους στη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής, κινητοποιούνται και συμμετέχουν σε ευρωπαϊκά δίκτυα ώστε μέσα από την αμοιβαία μάθηση, την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και τη μάθηση από ομοτίμους να διαχειριστούν αποτελεσματικά τη μεταναστευτική-προσφυγική πρόκληση.

Το Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης, είναι μια πανευρωπαϊκή πολιτική συνέλευση. Τα 648 μέλη της, είναι αιρετοί εκπρόσωποι από τις τοπικές και περιφερειακές αρχές των χωρών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης με σκοπό την ενίσχυση και βελτίωση της τοπικής και περιφερειακής διακυβέρνησης.

Ανάμεσα στις «Προτεραιότητες 2017-2020» του Κογκρέσου, είναι η ένταξη και η ενδυνάμωση του ρόλου των τοπικών αρχών. Οι Δήμοι και οι Περιφέρειες διαδραματίζουν εξίσου σημαντικό ρόλο, μαζί με την κεντρική κυβέρνηση, στην ένταξη, τη συμμετοχή και την αποφυγή διακρίσεων των μεταναστών, για αυτό εισηγείται την ενεργή συμμετοχή των τοπικών αρχών στην εκπόνηση και την εφαρμογή της εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής. Το Κογκρέσο, μέσω της δικτύωσης και της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των τοπικών αρχών, δεσμεύεται να στηρίζει τις πρωτοβουλίες του τοπικού επιπέδου, για την υποδοχή των προσφύγων και τη μακροπρόθεσμη ενσωμάτωση τους (The Congress of Local and Regional Authorities , 2017).

Το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών (CEMR), συγκεντρώνει τις εθνικές ενώσεις τοπικών και περιφερειακών κυβερνήσεων, από 42 ευρωπαϊκές χώρες. Οι τρεις προτεραιότητες, που θέτει η CEMR για το μεταναστευτικό-προσφυγικό ζήτημα είναι: η πρόσβαση σε χρηματοδότηση των πόλεων και των περιφερειών, η πρόσβαση στη στέγαση και η παραγωγική πολυεπίπεδη διακυβέρνηση.

Για να τηρήσουν τις υποσχέσεις τους οι τοπικές αρχές, το CEMR επισημαίνει, πως τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και τα κράτη-μέλη πρέπει να διευκολύνουν την

⁸ Αξίζει να επισημανθεί πως σύμφωνα με το άρθρο 5 της ΣΕΕ, η τοπική αυτοδιοίκηση, υπό προϋποθέσεις, αναγνωρίζεται ως κύρια δρώσα στη μεταναστευτική πολιτική βάσει της αρχής της επικουρικότητας.

πρόσβαση σε στοχευμένη χρηματοδότηση για τις πόλεις, που φιλοξενούν μετανάστες-πρόσφυγες. Η οικονομική στήριξη πρέπει να συμβαδίζει με διαβουλεύσεις μεταξύ τοπικών, περιφερειακών και εθνικών κυβερνήσεων, προκειμένου να υπάρχει συντονισμός, καθώς η ορθή ένταξη νοείται ως μακροπρόθεσμη επένδυση (CEMR, 2016).

Το EUROCITIES είναι ένα δίκτυο, με μέλη τις εκλεγμένες τοπικές και δημοτικές αρχές μεγάλων ευρωπαϊκών πόλεων, συγκεντρώνοντας έναν πληθυσμό 130 εκατομμύρια πολιτών. Μέσω της ανάδειξης του ρόλου που διαδραματίζουν οι τοπικές αρχές στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, παρεμβαίνουν στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, κατά τρόπο που να επιτρέπει στις αρχές των πόλεων να αντιμετωπίσουν τις στρατηγικές προκλήσεις, σε τοπικό επίπεδο. Κύριο αίτημα του Δικτύου προς τα όργανα της ΕΕ, είναι η χορήγηση χρηματοδοτικών πόρων απευθείας στις πόλεις, για τη λήψη μέτρων υποδοχής και ένταξης, εφόσον το τοπικό επίπεδο έχει την ευθύνη της ενσωμάτωσης (Eurocities, 2016).

Τα μέτρα αυτά, σύμφωνα με το Δίκτυο, πρέπει αρχικά να διασφαλίζουν ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα, (στέγαση, διαβίωση, υγειονομική περίθαλψη), ικανοποιούνται πλήρως. Ακόμη, οι τοπικές κοινωνίες οφείλουν να προσφέρουν πρόσβαση στην εκμάθηση γλωσσών, που μαζί με τη διασφάλιση του δικαιώματος άσκησης μισθωτής εργασίας και της αναγνώρισης των προσόντων, εγγυώνται την ταχύτερη ενσωμάτωση.

Οι αρχές των πόλεων, ούσες στην «πρώτη γραμμή», πρέπει να έχουν άμεση πρόσβαση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες και να συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων, σχετικά με τις ποσοστάσεις επανεγκατάστασης, την οικονομική βοήθεια και τα μοντέλα ενσωμάτωσης.

Οι αρμόδιες υπηρεσίες των τοπικών αρχών για τις κοινωνικές πολιτικές και την κοινωνική συνοχή, καλούνται να αντιμετωπίσουν την εντατική εισροή μεταναστών. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να συμπεριληφθούν, παράλληλα με τις εθνικές κυβερνήσεις και τις ΜΚΟ, στον κατάλογο των οργανισμών, που είναι επιλέξιμοι για επείγουσα οικονομική βοήθεια.

Τέλος, θέση του Δικτύου αποτελεί η ανάγκη αναθεώρησης του Κανονισμού Δουβλίνο III, καθώς ασκεί δυσανάλογες πιέσεις σε σχέση με τις δυνατότητες των τοπικών αρχών στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ (Eurocities, 2015).

Η λήψη μέτρων σε τοπικό επίπεδο είναι η μια όψη του νομίσματος. Αναμφισβήτητα, δε μπορεί να υπάρξει επιτυχής ένταξη, αν οι πολιτικές ένταξης δεν ευθυγραμμίζονται με την εθνική και περιφερειακή στρατηγική, τη συμμετοχή των

οργανώσεων της ΚτΠ και κυρίως αν δεν έχει οικοδομηθεί η ευαισθητοποίηση του τοπικού πληθυσμού.

3.3 Βέλτιστες Πρακτικές

3.3.1 Η δημόσια βιβλιοθήκη της Κολωνίας

Πέρα από την κάλυψη των πρωταρχικών αναγκών σε τροφή και στέγαση, οι ψυχοκοινωνικές ανάγκες, είναι εξίσου σημαντικές, για την προσωπική σταθερότητα των μεταναστών-πρόσφυγων. Για αυτό, οι τοπικές αρχές με τη συνδρομή των πολιτιστικών ιδρυμάτων, οφείλουν να δημιουργήσουν ένα περιβάλλον αμοιβαίας κατανόησης και σεβασμού των διαφορετικών πολιτισμών.

Η δημόσια βιβλιοθήκη της Κολωνίας αναγνωρίζει ότι η εμπλοκή σε πολιτιστικά προγράμματα, δίνει στους ανθρώπους μια αίσθηση κοινότητας και συμμετοχής. Για αυτό, παρέχει έναν κοινωνικό και εκπαιδευτικό χώρο στους πρόσφυγες της πόλης, για εκπαίδευση και «αλληλεπίδραση» με την κοινότητα. Στα τραπέζια του χώρου, πρόσφυγες εξηγούν σε άλλους το αίσθημα του «ανήκειν», που βίωσαν μέσω της συμμετοχής τους στην τοπική θεατρική ομάδα και την ταχύτερη εκμάθηση της γλώσσας.

Καθώς οι τέχνες δημιουργούν μια βάση επικοινωνίας, πέρα από τους πολιτισμικούς ή γλωσσικούς φραγμούς, ο χώρος χρησιμεύει τόσο ως σημείο συνάντησης, όσο και ως κέντρο μάθησης για τη μεταναστευτική κοινότητα της πόλης. Εκεί, οργανώνεται και εργαστήριο, που βοηθάει τους πρόσφυγες σε μια σειρά θεμάτων, που αφορούν από τη γλώσσα έως τη συμπλήρωση αιτήσεων για εξεύρεση εργασίας.

Ο Δήμος ανταποκρίθηκε αμέσως στην πρόταση του βιβλιοθηκονόμου, που ανέπτυξε την ιδέα ενός χώρου για πρόσφυγες στη βιβλιοθήκη, στηρίζοντας οικονομικά τη διαμόρφωση του χώρου. Ο χώρος λειτουργεί με εθελοντές, αλλά και με εταίρους της ΚτΠ, οι οποίοι αυξάνονται συνεχώς (cities of migration, 2017).

3.3.2 Ο Δήμος Μέχελεν – μια πόλη χωρίς πολιτισμικούς φραγμούς

Η μετανάστευση, η ποικιλομορφία και η ένταξη είναι η νέα πραγματικότητα στις περισσότερες τοπικές κοινωνίες. Οι Δήμοι, έχουν την ευθύνη να οικοδομήσουν την απαραίτητη κοινωνική συναίνεση για τη νέα πραγματικότητα και ο Δήμος του Μέχελεν το αντιλήφθηκε γρήγορα αυτό.

Το Μέχελεν (Mechelen), είναι πόλη και Δήμος στο Βέλγιο, στην επαρχία της Αμβέρσας. Ο Δήμαρχος της βραβεύτηκε το 2016, με το “World Mayor Prize”, για τη συνεισφορά του στο προσφυγικό ζήτημα. Ο Δήμος στέγασε τον πληθυσμό, παρείχε μαθήματα γλώσσας και προσπάθησε, μέσω του εθελοντισμού και της επαφής με τους ντόπιους, να στηρίξει τις κοινωνικές δεξιότητες τους.

Ωστόσο, αυτό για το οποίο επιβραβεύθηκε ο Δήμος αφορά περισσότερο τη διαχρονική προσφορά του, καθώς μεταμόρφωσε μια οικονομικά καταθλιπτική και κοινωνικά προβληματική πόλη, σε μια ακμάζουσα, ανοιχτή και χωρίς αποκλεισμούς πόλη 86.000 πολιτών. Ο Δήμαρχος, αξιοποίησε την ποικιλομορφία του πληθυσμού, υλοποιώντας μια μακροπρόθεσμη πολιτική 16 ετών, στηριζόμενη στη δημόσια ασφάλεια, τη βελτίωση γειτονιών και δημόσιων χώρων και την αλληλεπίδραση των πολιτών.

Οι ασφαλείς γειτονιές και οι αποδοτικές τοπικές υπηρεσίες είναι ζωτικής σημασίας, για την οικοδόμηση μιας κουλτούρας αμοιβαίου σεβασμού. Ο Δήμος, αρχικά αύξησε τις αστυνομικές δαπάνες, για τη δημιουργία κλίματος ασφάλειας. Η αίσθηση ασφάλειας επανέφερε τη μεσαία τάξη στην πόλη, δημιουργώντας την αναγκαία οικονομική και κοινωνική μόχλευση, ώστε η πόλη να μπει σε έναν ενάρετο κύκλο ανάπτυξης.

Ο Δήμαρχος, προσπάθησε επίσης να καταστείλει τη «γκετοποίηση» οποιασδήποτε μορφής, χωρικής, πολιτιστικής, οικονομικής ή «λευκής». Για αυτό, προώθησε τη συνύπαρξη στο σχολείο, τις παιδικές χαρές, την αγορά για τη διασύνδεση του πληθυσμού και την αντίληψη μιας βαθύτερης αίσθησης δικαιωμάτων και ευθυνών όλων στην κοινότητα.

Για να προσαρμοστούν όλοι οι κάτοικοι, στην πραγματικότητα της διαφορετικότητας και να «βλέπουν ο ένας τον άλλον ως πολίτες της ίδιας πόλης», η πόλη πήρε τη συμβολική απόφαση να προσθέσει δύο νέες φιγούρες στη μασκότ της πόλης, που εμφανίζεται σε όλα τα σημαντικά γεγονότα του πολίτη. Οι δύο νέες προσθήκες, Amir και Noa, αντιπροσωπεύουν βορειοαφρικανούς και στέλνουν ένα μήνυμα στους νεοφερμένους ότι αποτελούν μέρος του κοινωνικού ιστού της πόλης. Η πόλη έχει δημιουργήσει μια κουλτούρα, όπου οι μετανάστες θεωρούν τους εαυτούς τους πλήρεις πολίτες.

Η δημιουργία μιας συμπεριληπτικής πόλης αποτελεί εξαιρετικό παράδειγμα, για το τι μπορεί να επιτύχει η τοπική ηγεσία με τα διαθέσιμα μέσα πολιτικής. Όραμα του Δήμου ήταν η δημιουργία ενός νέου «εμείς», μια νέα κοινή ταυτότητα. Πριν λίγο καιρό

το Μέγελεν ήταν συνώνυμο της εγκληματικότητας και της πολιτικής πώλωσης, σήμερα αποτελεί πρότυπο ανοιχτής, συμπεριληπτικής πόλης (Cities of Migration, 2017).

4. Επισκόπηση εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής- συμμετοχή επιπέδων διακυβέρνησης

Κάθε πολιτική οφείλει να παρουσιάζει μια συνέχεια. Προκειμένου να αναδειχθεί η θεσμική εξέλιξη της μεταναστευτικής πολιτικής, παρακάτω ακολουθούν, σε συνοπτική παρουσίαση, οι εκάστοτε εθνικές ρυθμίσεις, που αφορούν τη μετανάστευση (παραμονή, εργασία, νομιμοποίηση, ένταξη) με αναφορές στα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης και τους επίσημους φορείς, που κλήθηκαν να διαχειριστούν το ζήτημα.

Κοινό χαρακτηριστικό των πρώτων νομοθετημάτων, που επιχειρούσαν να ρυθμίσουν το ζήτημα της μετανάστευσης και των διαδικασιών νομιμοποίησης, είναι ότι ακολουθούσαν με καθυστέρηση την κοινωνική πραγματικότητα, που διαμορφώνονταν. Η χρονική υστέρηση λήψης προληπτικών μέτρων νομιμοποίησης, συνεπάγονταν και την καθυστέρηση στο σχεδιασμό αποτελεσματικής στρατηγικής, για την κοινωνική ένταξη του μεταναστευτικού πληθυσμού.

4.1 Οι πρώτες νομοθετικές παρεμβάσεις

Το θεσμικό πλαίσιο, που ρύθμιζε τα θέματα της μετανάστευσης μέχρι τις αρχές του 1990 ήταν ο ν. 4310/1929, ο οποίος ρύθμιζε κυρίως τις μεταναστευτικές εκροές. Ο παρωχημένος αυτός νόμος, μαρτυρά την έλλειψη προετοιμασίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ροών.

Η πρώτη προσπάθεια για ρύθμιση γίνεται με το ν. 1975/1991. Ο νόμος αυτός ανήκει στην πρώιμη φάση της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, όπου επιφορτισμένο με την άσκησή της ήταν το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης. Η αρμοδιότητα για την έκδοση αδειών διαμονής, στους πολίτες τρίτων χωρών, ανήκε στις κατά τόπους αστυνομικές αρχές. Στο επίκεντρο της μεταναστευτικής πολιτικής ήταν ο αστυνομικός έλεγχος των μεταναστευτικών ροών και οι περιορισμοί στις κινήσεις, για λόγους δημόσιας ασφάλειας.

Βασικές αρχές της μεταναστευτικής πολιτικής στο συγκεκριμένο νόμο ήταν:

- η ετήσια άδεια παραμονής, που χορηγούνταν κατόπιν προέγκρισης για εργασία σε συγκεκριμένο εργοδότη, είδος απασχόλησης και τόπο εργασίας

- η ανελαστική χορήγηση άδειας αόριστης διάρκειας⁹
- η δυνατότητα οικογενειακής συνένωσης κατόπιν πενταετούς διαμονής στην Ελλάδα
- οι περιορισμοί στην εγκατάσταση αλλοδαπών
- η παρεμπόδιση της ελευθερίας κινήσεων, εφόσον υπήρχε απαγόρευση της εγκατάστασης και μετάβασης σε ορισμένες περιοχές, για λόγους δημοσίου συμφέροντος

Γενικότερα, οι επιλογές του νομοθέτη καθιστούσαν σχεδόν ανέφικτη την είσοδο και εγκατάσταση μεταναστών στην χώρα με σκοπό την εργασία, καθότι οι διατάξεις του, άκαμπτες και αυστηρές, απέβλεπαν στην πάταξη της λαθρομετανάστευσης και διακατέχονταν από αστυνομοκρατούμενο πνεύμα.

Ακολούθως, δεν προβλέπονταν καμία συστηματική πολιτική ένταξης των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία. Η δυνατότητα αυτή εναπόκειται στην ατομική προσπάθεια των μεταναστών και στις ΜΚΟ (Παπακωνσταντής, 2013).

4.2 Τα ΠΔ 358/1997 και 359/1997

Η πραγματικότητα, που διαμορφώθηκε με τους χιλιάδες παράτυπους μετανάστες επί ελληνικού εδάφους, καθοδήγησε και τις μελλοντικές θεσμικές παρεμβάσεις. Με τα ΠΔ 358/1997 και 359/1997, εγκαινιάστηκε η προσπάθεια νομιμοποίησης και καταγραφής των παράτυπων μεταναστών.

Η χορήγηση «προσωρινής άδειας παραμονής» (πρώτο διάταγμα) και «κάρτας παραμονής περιορισμένης χρονικής διάρκειας» (δεύτερο διάταγμα), εξασφάλιζε στους μετανάστες το δικαίωμα να απασχοληθούν με σχέση εξαρτημένης εργασίας ή ως ανεξάρτητοι επαγγελματίες. Τα δύο Π.Δ., δεν περιείχαν διατάξεις στοχευμένες στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Ωστόσο, αναγνωρίστηκαν στους κατόχους προσωρινής άδειας παραμονής, ισοδύναμα εργασιακά δικαιώματα με αυτά των ημεδαπών, ως προς την αμοιβή, τους όρους, τις συνθήκες εργασίας, τις κοινωνικές παροχές και την κοινωνική ασφάλιση. Το γεγονός αυτό, σηματοδοτεί την αποδοχή στον κοινωνικό ιστό όσων έχουν ολοκληρώσει τη διαδικασία νομιμοποίησης. Η αποδοχή

⁹ Κατόπιν δεκαπενταετούς συνολικής νόμιμης παραμονής και 120 μηνών κοινωνικής ασφάλισης σε φορέα κύριας ασφάλισης.

αυτή, όμως δε διευκολύνθηκε μέσα από διαδικασίες που αποσκοπούσαν στην ένταξη (Παπακωνσταντής, 2013).

Κατά το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης, προέκυψαν δυσκολίες διαχείρισης του όγκου των αιτήσεων για τις ελληνικές διοικητικές αρχές. Ως κυριότερες αιτίες σημειώνονται, οι ελλείψεις σε ανθρώπινο δυναμικό του ΟΑΕΔ, η υστέρηση σε κατάρτιση των εποχικών υπαλλήλων, που προσλήφθηκαν για τη διεκπεραίωση των αιτήσεων, η αδυναμία των νοσοκομείων και των αρμόδιων υπηρεσιών ποινικού μητρώου του Υπουργείου Δικαιοσύνης, να προσκομίσουν στους μετανάστες πιστοποιητικά καλής υγείας και βεβαιώσεις ποινικού μητρώου αντίστοιχα.

4.3 Ο ν. 2910/2001

Καθώς η μετανάστευση είχε αποκτήσει στοιχεία μονιμότητας, η ανάγκη αναθεώρησης του νομοθετικού πλαισίου καθίστατο επιβεβλημένη¹⁰. Αυτό γίνεται με το ν. 2910/2001. Ο νόμος σαφώς επηρεασμένος από το κοινοτικό κεκτημένο, κινήθηκε προς την κατεύθυνση κατοχύρωσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων των αλλοδαπών.

Παρατηρείται μια προσπάθεια ολιστικής αντιμετώπισης της μεταναστευτικής πολιτικής, καθώς δεν καθορίζει μόνο τους όρους εισόδου, παραμονής και εργασίας, αλλά υπάρχει μέριμνα για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών, όσον αφορά την παιδεία, υγεία, εργασία και οικογενειακή κατάσταση. Η αναγνώριση δέσμης δικαιωμάτων για τους αλλοδαπούς, που ζουν νομίμως στην Ελλάδα, δημιουργεί γόνιμες προϋποθέσεις για την ένταξη τους στην κοινωνία.

Ορισμένα βασικά σημεία του νόμου είναι:

- η ανανέωσης της κάρτας παραμονής συνδέεται άμεσα με την κατοχή άδειας εργασίας και την εκπλήρωση των ασφαλιστικών και φορολογικών υποχρεώσεων
- η οικογενειακή συνένωση προϋποθέτει ο αλλοδαπός να κατοικεί τουλάχιστον 2 έτη νόμιμα στην Ελλάδα
- η ασφάλιση των αλλοδαπών στους οικείους ασφαλιστικούς φορείς και η δυνατότητα να απολαμβάνουν ίδια ασφαλιστικά δικαιώματα με τους ημεδαπούς, καθώς και κοινωνική προστασία

¹⁰ Ο αριθμός των μεταναστών από 167.000, όπως καταγράφηκε στην απογραφή του 1991, δέκα χρόνια αργότερα είχε ανέλθει στους 800.000 (ΕΛΣΤΑΤ, 2011).

- η πρόσβαση των παιδιών αλλοδαπών στην υποχρεωτική εκπαίδευση, με ελλιπή δικαιολογητικά, ακόμη και αν δεν έχει ρυθμιστεί η νόμιμη διαμονή τους

Κατά την περίοδο αυτή, παρατηρούνται διαφοροποιήσεις ως προς τη διοικητική διαχείριση της μετανάστευσης. Καταρχάς, ο συντονισμός της μεταναστευτικής πολιτικής ανατέθηκε στο ΥΠΕΣΔΔΑ. Συστήθηκε, σε κεντρικό επίπεδο, Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης, ενώ σε κάθε Περιφερειακή Διεύθυνση, συστήθηκε Επιτροπή Μετανάστευσης, με έργο την διατύπωση γνώμης για την χορήγηση/ανανέωση της άδειας παραμονής. Αντίθετα, η άδεια εργασίας, η οποία αποτελούσε προϋπόθεση για την άδεια παραμονής, χορηγούνταν από το νομάρχη σε επίπεδο ΟΤΑ.

Ανάμεσα στις καινοτομίες του νόμου, ανήκει η προσπάθεια ορθολογικής κατανομής των αλλοδαπών σε συνάρτηση με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας μέσω καταλόγου, που καταρτίζει ο ΟΑΕΔ.¹¹

Η διαδικασία αυτή στηριζόταν σε μια σειρά διοικητικών πράξεων, που απαιτούσαν χρόνο, πόρους και κυρίως συντονισμό πολλών φορέων. Επίσης, η ετήσια ισχύς της άδειας παραμονής και της άδειας εργασίας, συνεπάγονταν διοικητικά βάρη για τις αρμόδιες υπηρεσίες, που υπέφεραν από ανεπαρκείς πόρους. Σύνηθες ήταν, οι αλλοδαποί να παραλαμβάνουν τις άδειες «ληγμένες».

4.4 Ο ν. 3386/2005

Την απλοποίηση των διαδικασιών προσπάθησε να εισάγει ο ν. 3386/2005. Πρόκειται για μια ολοκληρωμένη παρέμβαση στη ελληνική μεταναστευτική πολιτική, εκτεινόμενη στη νομιμότητα, τα δικαιώματα και την κοινωνική ένταξη. Στον τίτλο του νόμου¹² εμφανίζεται για πρώτη φορά ο όρος κοινωνική ένταξη.

Ως θετικό βήμα προς την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας, αποτιμάται η ενοποίηση της άδειας διαμονής και εργασίας σε έναν ενιαίο τίτλο, απαλλάσσοντας τους αλλοδαπούς πολίτες από την υποχρέωση υποβολής δύο αιτήσεων.

¹¹ Ο κατάλογος περιείχε τις ανάγκες σε εργατικό δυναμικό ανά ειδικότητα και νομό. Τα γραφεία ευρέσεως εργασίας στις ελληνικές προξενικές αρχές, καλούσαν τους ενδιαφερόμενους αλλοδαπούς να υποβάλουν αίτηση, για εργασία στην Ελλάδα. Οι ονομαστικές λίστες των αλλοδαπών, που επιθυμούσαν να εργαστούν ως μισθωτοί στην Ελλάδα, αποστέλλονταν στον ΟΑΕΔ και τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και σε περίπτωση, που οι θέσεις δεν καλύπτονταν από ημεδαπούς ή αλλοδαπούς, διαμένοντες νόμιμα στην Ελλάδα, δινόταν η έγκριση για την κάλυψη αυτών από αλλοδαπούς μη διαμένοντες στην Ελλάδα. Ο εργοδότης υπέβαλε αίτηση στο νομάρχη, ο οποίος ήταν πλέον αρμόδιος, για τη χορήγηση άδειας εργασίας.

¹² Ο πλήρης τίτλος του ν. 3386/2005 είναι «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια»

Ο νόμος, ενσωματώνει τις Οδηγίες 2003/86 και 2003/109 για την οικογενειακή επανένωση και το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος, για τους μετανάστες που διαμένουν στην Ελλάδα πάνω από 5 χρόνια. Οι Οδηγίες, σχεδιάστηκαν με σκοπό να ρυθμίσουν την αρμονική οικογενειακή συμβίωση και την ασφάλεια δικαίου για τους αλλοδαπούς, με απώτερο στόχο την ομαλή συμβίωση μεταναστών και ημεδαπών.

Ο ν. 3386/2005, προβλέπει την ίδια διαδικασία της μετάκλησης, με την εμπλοκή του ΟΑΕΔ, των γραφείων ευρέσεως εργασίας στα προξενεία κτλ., που όμως δεν εφαρμόστηκε ποτέ (Καψάλης, 2007).

Ωστόσο, μετά από 15 χρόνια εντάσσεται στη δημόσια πολιτική η θεματική της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών¹³. Προβλέπεται η εφαρμογή Ολοκληρωμένου Προγράμματος Δράσης, για την ομαλή προσαρμογή και ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, με ευθύνη του ΥΠΕΣΔΔΑ, σε συνεργασία με τα καθ' ύλην συναρμόδια Υπουργεία και φορείς. Αφορά την ανάπτυξη υποπρογραμμάτων για την παροχή πληροφοριών, την προώθηση της απασχόλησης, την εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας, την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης¹⁴.

4.5 Ο ν. 3536/2007

Με το ν. 3536/2007, συστήνεται η «Εθνική Επιτροπή για την Κοινωνική Ένταξη των Μεταναστών» υπαγόμενη στο ΥΠΕΣΔΔΑ. Έχει στόχο, την εισήγηση προτάσεων και δράσεων στο πλαίσιο του Ολοκληρωμένου Προγράμματος Κοινωνικής Ένταξης και τη διεξαγωγή κοινωνικού διαλόγου για την προαγωγή της ένταξης.

Στα αρνητικά ωστόσο της Εθνικής Επιτροπής καταγράφεται η απουσία συμμετοχής εκπροσώπων οργανώσεων ή συλλόγων μεταναστών, με αποτέλεσμα να αδυνατίζει η νομιμοποίησή της και να μην αναπτύσσεται, η αναγκαία, δημόσια διαβούλευση (Κόντης, 2009).

¹³ Σύμφωνα με τον δείκτη MIPEX, ο οποίος συγκρίνει την προώθηση της ένταξης μεταναστών μεταξύ των χωρών, η Ελλάδα καταλαμβάνει την 27^η θέση ανάμεσα σε 38 χώρες, σε μέτρηση για το έτος 2014. Ο δείκτης είναι πολυδιάστατος, καθώς λαμβάνει υπόψη την κινητικότητα στην αγορά εργασίας, την εκπαίδευση, την πολιτική συμμετοχή, την άρση των διακρίσεων, την πρόσβαση στην υγεία και την απόδοση ιθαγένειας (MIPEX, 2014).

¹⁴ Το 2007 παρουσιάστηκε το Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης «ΕΣΤΙΑ» για την περίοδο 2007-2013, το οποίο διαρθρώνονταν σε επιχειρησιακά υποπρογράμματα. Αυτά αφορούσαν την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης, την πληροφόρηση και εξυπηρέτηση των υπηκόων τρίτων χωρών και τη διευκόλυνση της πρόσβασης τους σε υπηρεσίες απασχόλησης, εκπαίδευσης, υγείας, στέγασης και πολιτισμού.

Παρά τις διαδοχικές νομοθετικές πρωτοβουλίες για την νομιμοποίηση των μεταναστών, εκτιμάται ότι ο αριθμός των αλλοδαπών, που διαμένουν παράνομα στην Ελλάδα, είναι μεταξύ 172.250 και 209.402 ατόμων το 2008 (Λιανός, et al., 2008).

Ταυτόχρονα, δε θα πρέπει να αγνοηθεί πως η μερίδα των αλλοδαπών, που διαμένουν παράνομα στην Ελλάδα διαβιών σε συνθήκες κοινωνικού αποκλεισμού και στέρησης βασικών δικαιωμάτων. Η παραμονή σε καθεστώς παρατυπίας, είναι μια κατάσταση στην οποία περιέρχονται και λόγω αντικειμενικών δυσκολιών απόδειξης καθορισμένου αριθμού ενσήμων, το οποίο είναι σε άμεση εξάρτηση με τις ενέργειες του εργοδότη και την προθυμία νόμιμης απασχόλησης των μεταναστών.

4.6 Πρόσφατες νομοθετικές εξελίξεις

Ο ν. 3838/2010 παρέχει τη δυνατότητα απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας με τη γέννηση. Η πολιτογράφηση, συνιστά την κορυφαία διαδικασία ένταξης για τους μετανάστες πρώτης και δεύτερης γενιάς, καθώς κατοχυρώνει την πλήρη απόλαυση δικαιωμάτων στον κάτοχο της. Με την απόφαση 460/2013 της Ολομέλειας του ΣτΕ, κρίθηκαν αντισυνταγματικές οι διατάξεις του νόμου, ως προς την απόκτηση ιθαγένειας λόγω γέννησης ή/και εξαετούς φοίτησης σε ελληνικό σχολείο και δεν υιοθετήθηκε η σχετική νομοθεσία. Αυτό, συνεπάγονταν το «πάγωμα» όλων των διαδικασιών και την υπαγωγή της ρύθμισης σε νομοθετικό κενό, κατάσταση η οποία ρυθμίστηκε με σχετική νομοθεσία το 2014.

Με το Πρόγραμμα Καλλικράτης, ν. 3852/2010, (άρθρο 78), οι Δήμοι έχουν την αρμοδιότητα συγκρότησης ΣΕΜ, με εκπροσώπους οργανώσεων και συλλόγων μεταναστών, για την προώθηση της συμμετοχής τους στην πολιτική ζωή της τοπικής κοινωνίας. Ο νομοθέτης, στοχεύει το ΣΕΜ να αποτελέσει μηχανισμός κοινωνικής ένταξης και του αναθέτει γνωμοδοτικό ρόλο.

Οι άδειες διαμονής, με το ν. 4018/2011 γίνονται πλέον ενιαίου τύπου και εκδίδονται με τη μορφή αυτοτελούς εγγράφου¹⁵, από στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, οι οποίες λειτουργούν ως υπηρεσίες μιας στάσης, παρέχοντας ολοκληρωμένες υπηρεσίες.

Η αρμοδιότητα των Δήμων της χώρας, για παραλαβή αιτήσεων πολιτών τρίτων χωρών για χορήγηση ή ανανέωση άδειας διαμονής, καθώς και η επίδοση των αποφάσεων

¹⁵ Σε εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΚ) 1030/2002, όπως τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό (ΕΚ) 380/2008.

σε αυτούς, μεταφέρεται στις Υπηρεσίες Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.

Ο «Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης και λοιπές διατάξεις», όπως ονομάζεται ο ν. 4251/2014, κινείται στο πνεύμα του προγενέστερου ν. 3386/2005. Ωστόσο, εισφέρει θετικές αλλαγές, σε σχέση με τις άδειες διαμονής δεύτερης γενιάς, καθώς και των πολιτών τρίτων χωρών, οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες. Ακολουθεί τη λογική των Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων Δράσης και της Διυπουργικής Επιτροπής συντονισμού της μεταναστευτικής πολιτικής.

Παρόλα αυτά, δεν προβλέπει τη νομική τακτοποίηση ενός μεγάλου αριθμού μεταναστών, παρά το γεγονός ότι ζουν και εργάζονται πολλά χρόνια στην Ελλάδα και δεν έχουν νομιμοποιητικά έγγραφα διαμονής, γιατί εξέπεσαν της νομιμότητας (Σπαθανά & Παπαμηνά, 2014).

Με το νέο Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας, ν. 4332/2015, επανακαθορίστηκαν οι όροι, οι προϋποθέσεις και η διαδικασία για την κτήση της ελληνικής ιθαγένειας, λόγω γέννησης και φοίτησης ή φοίτησης σε σχολείο στην Ελλάδα, ύστερα από το νομοθετικό κενό, που είχε δημιουργηθεί. Δυνάμει των προϋποθέσεων γέννησης/φοίτησης απέκτησαν την ελληνική ιθαγένεια 19.032 άτομα, στο σύνολο των 32.814 πολιτογραφήσεων για το 2016 (Υπουργείο Εσωτερικών, 2017).

Επίσης, κατοχυρώνεται ότι οι εργαζόμενοι κάτοχοι ενιαίας άδειας, απολαμβάνουν ίσης μεταχείρισης με τους ημεδαπούς, όσον αφορά τους όρους απασχόλησης, του δικαιώματος στην απεργία και την ανάληψη συνδικαλιστικής δράσης, την αναγνώριση διπλωμάτων και την επαγγελματική κατάρτιση.

Προσφάτως, με το ν. 4368/2016, ο οποίος περιέχει μέτρα για την ανακούφιση από την ανθρωπιστική κρίση, διασφαλίζεται και για τους ανασφάλιστους πολίτες τρίτων χωρών, καθώς και για ορισμένες κατηγορίες ανεξαρτήτως κατοχής νομιμοποιητικών εγγράφων διαμονής, η ελεύθερη πρόσβαση σε Δημόσιες Δομές Υγείας και σε νοσηλευτική και ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, με τους ίδιους όρους που ισχύουν για τους Έλληνες πολίτες.

4.7 Το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής

Το 2015, η προσφυγική κρίση και η ένταση του φαινομένου έφεραν σε αμηχανία τις υπηρεσίες, καθώς απαιτήθηκε κινητοποίηση όλου του κρατικού μηχανισμού, ακόμη και των υπηρεσιών εθνικής άμυνας, για τη διαχείριση του όγκου των εισροών. Κρίθηκε

λοιπόν, απαραίτητη η σύσταση αυτοτελούς Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής¹⁶, και εγκαταλείπεται η προηγούμενη επιλογή, συγκρότησης της υπηρεσίας σε επίπεδο Γενικής Γραμματείας υπαγόμενης στο Υπουργείο Εσωτερικών. Στη θεσμική εξέλιξη, παρατηρείται βαθμιαία αναβάθμιση της οργανωτικής δομής καθώς από τη συγκρότηση σε επίπεδο Γενικής Διεύθυνσης Μεταναστευτικής Πολιτικής¹⁷ και τη μετέπειτα σε επίπεδο Γενικής Γραμματείας, έφθασε πλέον να αποτελεί αυτοτελές Υπουργείο. Το γεγονός αυτό, αποδεικνύει τη βαρύνουσα σημασία που αποκτάει το ζήτημα της μετανάστευσης στην κυβερνητική ατζέντα.

Στο νέο Υπουργείο μεταφέρθηκαν το σύνολο των αρμοδιοτήτων της Γενικής Γραμματείας Μεταναστευτικής Πολιτικής, της Γενικής Γραμματείας Υποδοχής και της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Ασύλου, που μέχρι πρότινος ανήκαν στο Υπουργείο Εσωτερικών.

Ωστόσο, η Διεύθυνση Ιθαγένειας συνεχίζει να υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών. Αν και αναγνωρίζεται πως η απόδοση ιθαγένειας αποτελεί το επιστέγασμα της ένταξης των μεταναστών, ωστόσο, ανήκει στον σκληρό πυρήνα του κράτους και των κυριαρχικών του αρμοδιοτήτων.

Οι λόγοι σύστασης του Υπουργείου είναι πολλαπλοί και αναλύονται σε συντονιστικούς, συμβολικούς, θεσμικούς, διαχειριστικούς. Σε διοικητικό επίπεδο, το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής διαθέτει υψηλότερο προϋπολογισμό, περισσότερους υπαλλήλους και εισερχόμενα έγγραφα συγκριτικά με το Υπουργείο Εσωτερικών, αποδεικνύοντας πως ένας βραχίονας του Υπουργείου Εσωτερικών ήταν τόσο διογκωμένος και απαιτητικός, που ήταν αναγκαίο να οργανωθεί σε ξεχωριστό Υπουργείο (Συνεντεύξεις 1,2).

Στην παρούσα φάση, το Υπουργείο δημιουργεί εκ νέου την Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη, καθώς η υπάρχουσα, δημοσιευμένη το 2013, κρίνεται παρωχημένη. Οι άξονες αυτής θα αφορούν 1) τη στέγαση σε διαμερίσματα σε συνεργασία με τους Δήμους, 2) την εκμάθηση γλώσσας (ελληνικής ή αγγλικής) και 3) την ένταξη στην αγορά εργασίας. Θέση του Υπουργείου είναι ότι η κοινωνική ένταξη, βαρύνει τους ΟΤΑ α' βαθμού και θεωρείται κρίσιμη η ενεργητική συμμετοχή τους. Οι Δήμοι, θα πρέπει να επενδύσουν στην ένταξη των μεταναστών και προσφύγων, εκλαμβάνοντας τους πληθυσμούς αυτούς ως στοιχείο κοινωνικής ενδυνάμωσης, με δημογραφικά και οικονομικά οφέλη. Οι Δήμοι, απαιτείται να παρέχουν πλέον

¹⁶ Π.Δ.123/2016.

¹⁷ Πρόκειται για τα Π.Δ. 234/2007 και 11/2010 αντίστοιχα.

στοχευμένες υπηρεσίες, ώστε να αποτρέψουν τη «γκετοποίηση» και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Πέρα όμως από την κινητοποίηση των υπηρεσιών του Δήμου ο ουσιαστικός μοχλός της ένταξης είναι η ενεργοποίηση της τοπικής κοινωνίας και οι Δήμοι αποτελούν καθοδηγητές της κοινωνία (Συνέντευξη 1).

5. Ο ρόλος των ΟΤΑ στην άσκηση μεταναστευτικής πολιτικής

5.1 Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση

Η διοικητική αποκέντρωση κινείται στη λογική ότι η κυβέρνηση έχει ρόλο «πηδαλιούχου» και όχι «κωπηλάτη» (steering and not rowing). Είναι επιφορτισμένη να σχεδιάζει πολιτικές και να κυβερνάει, μεταβιβάζοντας την υλοποίηση των πολιτικών σε άλλους, πιο αυτόνομους φορείς, σε άλλα επίπεδα διοίκησης. Στα πλεονεκτήματα της αποκέντρωσης ανήκει το γεγονός, πως οι αποκεντρωμένοι θεσμοί είναι πιο ευέλικτοι, από τους συγκεντρωτικούς και ανταποκρίνονται ταχύτερα στις μεταβολές των συνθηκών και τις ανάγκες των πολιτών. Επιπλέον, μπορούν να γίνουν πιο αποτελεσματικοί και καινοτόμοι, σε σχέση με τους συγκεντρωτικούς θεσμούς (Osborne & Gaebler, 1992).

Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων, των αυτοδιοικητικών θεσμών, ενθαρρύνεται από την αποκεντρωτική τάση και τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος προς θεσμούς, οι οποίοι είναι εγγύτερα στον πολίτη. Συμπίπτει με την αναδιάταξη της κρατικής λειτουργίας και την τάση αποσυγκέντρωσης των εξουσιών, καθιστώντας τους ΟΤΑ κρίσιμο παράγοντα για την υλοποίηση μιας σειράς πολιτικών και παρεμβάσεων (Σκαμνάκης & Πολυζωίδης, 2013).

Στην Ελλάδα¹⁸ συνταγματικώς κατοχυρώνεται, πως «η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα»¹⁹. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους ΟΤΑ πρώτου και δευτέρου βαθμού, υπέρ των οποίων συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας. Η Αυτοδιοίκηση, περιλαμβάνει τη σύσταση και τη λειτουργία ιδιαίτερων νομικών προσώπων που δεν ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους, αλλά έχουν τη δική τους νομική υπόσταση και όργανα (Αθανασόπουλος, 2010). Οι ΟΤΑ, διαθέτουν οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια και κάθε μεταβίβαση αρμοδιότητας από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του κράτους, συνεπάγεται και τη μεταφορά αντίστοιχων πόρων²⁰. Η ερμηνεία της έννοιας τοπική υπόθεση, για τη διακρίβωση της αρμοδιότητας μεταξύ κεντρικής κρατικής εξουσίας και ΟΤΑ, είναι κρίσιμη, ωστόσο, οφείλει να λαμβάνεται υπόψιν και η αρχή της επικουρικότητας, που αναγνωρίζει την ανάμειξη της

¹⁸ Ειδικότερα, για τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ, ο αναγνώστης μπορεί να ανατρέξει στο «Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης», (Δεληθέου, 2010).

¹⁹ Άρθρο 101 Συντάγματος «Διοικητικά όργανα της χώρας».

²⁰ Άρθρο 102 Συντάγματος «Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

κεντρικής εξουσίας στις τοπικές υποθέσεις όταν δε μπορούν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά από τους ΟΤΑ (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015).

Στο βαθμό που το τοπικό επίπεδο διαχειρίζεται την καθημερινότητα των πολιτών και δέχεται την πίεση διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, γίνεται κατανοητή η ευθύνη για την παροχή υπηρεσιών και την ανάπτυξη δράσεων, που επηρεάζουν τη σχέση μεταξύ υπηκόων τρίτων χωρών και της χώρας υποδοχής. Η έννοια της τοπικής διάστασης, στο εν λόγω πεδίο, αποκτά βαρύνουσα σημασία. Αβίαστα, προκύπτει πως οι πολιτικές για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών-προσφύγων, οφείλουν όχι μόνο να υλοποιούνται, αλλά και να συνδιαμορφώνονται με την ενεργό συμμετοχή των τοπικών αρχών και κοινωνιών (ΕΙΚΟ, 2013).

5.2 Η διοικητική εμπλοκή των Δήμων στη μεταναστευτική πολιτική

Σήμερα, αρμόδιες υπηρεσίες, για τη διαχείριση των ζητημάτων τακτοποίησης των πολιτών τρίτων χωρών, είναι οι Διευθύνσεις Αλλοδαπών των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Ωστόσο, οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού στο παρελθόν, διέθεταν διοικητικές αρμοδιότητες στο εν λόγω πεδίο. Η πραγματικότητα, απέδειξε πως οι Δήμοι δεν ήταν προετοιμασμένοι από άποψη στελέχωσης και υποδομών να διαχειριστούν αποτελεσματικά τον όγκο των αιτήσεων, με τις οποίες κατακλυστήκαν, πολύ περισσότερο να προσφέρουν στοχευμένες υπηρεσίες ένταξης στο μεταναστευτικό πληθυσμό.

Η αποκέντρωση της αρμοδιότητας έκδοσης των αδειών διαμονής στο επίπεδο της (κρατικής) Περιφέρειας, «εμπλέκει» στη διαδικασία τους ΟΤΑ α' και β' βαθμού. Αφενός, οι τότε Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις διαθέτουν την αρμοδιότητα χορήγησης και ανανέωσης των αδειών εργασίας, αφετέρου οι Δήμοι και Κοινότητες διαθέτουν την αρμοδιότητα της παραλαβής και διαβίβασης στην αρμόδια υπηρεσία της Περιφέρειας των αιτημάτων χορήγησης και ανανέωσης των αδειών διαμονής.

Στην ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για το 2002, αναφέρεται ότι η εμπλοκή περισσότερων από μία υπηρεσιών στις διαδικασίες της νόμιμης μετανάστευσης δημιουργεί γραφειοκρατικά προβλήματα και υπέρμετρες καθυστερήσεις, εν απουσία των κατάλληλων υποδομών, στελέχωσης και προετοιμασίας στους οργανισμούς αυτοδιοίκησης (Συνήγορος του Πολίτη, 2002).

Περαιτέρω, εντοπίζονται προβλήματα συντονισμού και συνεργασίας των τοπικών αρχών με τις αρμόδιες κρατικές αρχές, γεγονός που σε συνδυασμό με την

έλλειψη εμπειρίας, οδήγησαν σε φαινόμενα κακοδιοίκησης. Τα παραπάνω, σε συνδυασμό με τις ατελείωτες ουρές στις υπηρεσίες των Δήμων και των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και με τις διαφοροποιημένες πρακτικές ανά φορέα, έθεσαν υπό αμφισβήτηση το ρόλο των ΟΤΑ στη διαδικασία της αδειοδότησης διαμονής και εργασίας των πολιτών τρίτων χωρών.

Παρόλα αυτά, κυριάρχησε η άποψη ότι οι αυτοδιοικητικές αρχές, με τη γνώση των ιδιαιτεροτήτων των τοπικών κοινωνιών, αλλά και την εγγύτητά τους προς τους ενδιαφερόμενους, θα συνέβαλλαν αποφασιστικά στη διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου, προσδίδοντας στις γραφειοκρατικές διαδικασίες χαρακτηριστικά ένταξης (Καπλάνι, et al., 2007).

Η ενοποίηση της άδειας διαμονής και εργασίας, (ν. 3386/2005), σε μία ενιαία άδεια είχε στόχο την απλοποίηση των διαδικασιών και τη συντόμευση του χρόνου χορήγησής της στους ενδιαφερόμενους. Στις υπηρεσίες αλλοδαπών και μετανάστευσης των (κρατικών) Περιφερειών περιήλθε πλέον η αρμοδιότητα αδειοδότησης, ενώ οι Δήμοι/Κοινότητες διατήρησαν την αρμοδιότητα παραλαβής των αιτήσεων διαμονής, πληροφόρησης, ελέγχου πληρότητας δικαιολογητικών, μεταβίβασης και παραλαβής των αιτήσεων από την Περιφέρεια. Με τη διατήρηση της αρμοδιότητας στους Δήμους, ο νομοθέτης, αναγνωρίζει τη σημασία των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης στο χειρισμό του μεταναστευτικού φαινομένου.

Αν και οι αυτοδιοικητικές αρχές δε διαθέτουν πλέον σχετική αρμοδιότητα στις άδειες διαμονής/εργασίας, αναδεικνύεται ο ρόλος τους ως μηχανισμοί κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και προσφύγων. Ο αλλοδαπός ζει, εργάζεται και συνάπτει κοινωνικές σχέσεις στο πλαίσιο της τοπικής κοινωνίας και σε αυτό το μικροεπίπεδο, διαμορφώνεται η πρωταρχική σχέση του με την ελληνική κοινωνία. Συνεπώς, οι Δήμοι βαρύνονται με τη σημαντική ευθύνη της κοινωνικής ένταξης της μερίδας αυτής και τη διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής.

5.3 Η Κοινωνική πολιτική των ΟΤΑ

Οι αρχές και τα όργανα της αυτοδιοίκησης, έχουν αναπτύξει κατά τις τελευταίες δεκαετίες, σημαντικές παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας με την παροχή υπηρεσιών, που υποστηρίζουν σημαντικά τη συνοχή της τοπικής κοινότητας. Στο πλαίσιο της αποκέντρωσης και της ανάληψης δράσης σε τοπικό επίπεδο, οι Δήμοι, διαθέτουν δομές

κοινωνικής στήριξης, όπου έχουν πρόσβαση και οι μετανάστες βάσει του δικαιώματος της ίσης πρόσβασης στις υπηρεσίες.

Η άσκηση κοινωνικής πολιτικής από τους ΟΤΑ κατοχυρώνεται από τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων²¹ και βασίζεται στην αρχή της εγγύτητας στον πολίτη. Ο Κώδικας, αναδεικνύει τις έννοιες της ένταξης, της κοινωνικής προστασίας και της καλλιέργειας αλληλεγγύης ως θεματικές, που εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιοτήτων της αυτοδιοίκησης. Συγκεκριμένα, το αρ.75 αναφέρεται στο σχεδιασμό και εφαρμογή προγραμμάτων και δράσεων για την ένταξη αθίγγανων, παλιννοστούντων ομογενών, μεταναστών και προσφύγων στην κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ζωή της τοπικής κοινωνίας.

Χωρίς διακρίσεις οι μετανάστες, που κατοικούν στην περιοχή ευθύνης των Δήμων, απευθύνονται στις υπηρεσίες και δομές κοινωνικής στήριξης, τα συμβουλευτικά κέντρα, τα κέντρα επαγγελματικής συμβουλευτικής, τους βρεφονηπιακούς σταθμούς, το κοινωνικό παντοπωλείο, τα δημοτικά ιατρεία. Αυτονόητα, έχουν επί ίσοις όροις πρόσβαση στις υπηρεσίες, που εμπίπτουν στις γενικότερες αρμοδιότητες των Δήμων και αφορούν την κατάθεση αιτημάτων για πολιτογράφηση, πράξεις για την αστική κατάσταση, την εξυπηρέτηση από τα ΚΕΠ ή τα ΣΕΔ.

Η παροχή στοχευμένων υπηρεσιών σε μετανάστες είναι περιορισμένη και έγκειται στην ευαισθητοποίηση της εκάστοτε τοπικής αρχής. Το γεγονός αυτό, σχετίζεται άμεσα με την προσέγγιση του φαινομένου της μετανάστευσης με όρους προβλήματος, που «επιβαρύνει» το Δήμο, και όχι ως ευκαιρία εμπλουτισμού (πολιτισμικού, οικονομικού, δημογραφικού) της τοπικής κοινωνίας (Συνέντευξη 6).

Δε λείπουν οι καινοτόμες δράσεις ορισμένων Δήμων στην παροχή εξειδικευμένων υπηρεσιών σε μετανάστες, όπως το κέντρο εξυπηρέτησης αλλοδαπών που λειτουργούσε ο Δήμος Αθηναίων, η λειτουργία τοπικού συμβουλίου μεταναστών από το 2007, (πριν θεσπιστεί ο θεσμός των ΣΕΜ) και το σχολείο εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας σε μετανάστες του Δήμου Νεάπολης- Συκεών.

Ωστόσο, οι κοινωνικές δράσεις των Δήμων για την ένταξη των μεταναστών, χαρακτηρίζονται από αποσπασματικότητα, έλλειψη «κανονικότητας» και συνέχειας (Συνέντευξη 1). Η απουσία ολοκληρωμένου σχεδιασμού, σε επίπεδο Δήμου, στερεί τη δυνατότητα συγκρότησης ενός συνόλου μηχανισμών, τα οποία θα εγγυόνται την κοινωνική συνοχή και τη θεσμική μνήμη διαχρονικά (Σκαμνάκης & Πολυζωίδης, 2013).

²¹ Πρόκειται για το ν.3463/2006, Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.

5.4 Πολιτική συμμετοχή στο τοπικό επίπεδο

Η ενεργή συμμετοχή των μεταναστών, σε όλες τις πτυχές της συλλογικής ζωής, και ειδικότερα στις πολιτικές διαδικασίες αναγνωρίζεται ως σημαντικός δείκτης για την ένταξη. Με το ν. 3838/2010, κατοχυρώνεται το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις τοπικές εκλογές, στους νομίμως διαμένοντες στην Ελλάδα και στους ομογενείς. Ωστόσο, στους δημοτικούς καταλόγους για τις εκλογές του Νοεμβρίου 2010, συμπεριλήφθηκαν μόνο 12.583 συνολικά ομογενείς και υπήκοοι τρίτων χωρών²² (Κασίμης & Παπαδόπουλος, 2012).

Τη δεύτερη απόπειρα, για συμμετοχή των μεταναστών στην πολιτική ζωή της τοπικής κοινωνίας, επιχειρεί ο «Καλλικράτης». Με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» (ν. 3852/2010), ο νομοθέτης αναγνωρίζει τη συμμετοχή των μεταναστών στην αστική και πολιτική ζωή ως παράμετρο ένταξης και δίνει, για πρώτη φορά, τη δυνατότητα συμμετοχής τους σε ένα θεσμικό όργανο, το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών²³.

Η σύσταση των ΣΕΜ εντάσσεται στο πλαίσιο ενθάρρυνσης της συμμετοχής των μεταναστών, στις διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικής, στοχεύοντας να ανακόψει τη θεσμική περιθωριοποίηση που υφίστανται. ΣΕΜ έχουν λειτουργήσει σε αρκετές χώρες της ΕΕ, (Γερμανία, Γαλλία, Ιταλία, Ισπανία), σε υλοποίηση της σύστασης του Συμβουλίου της Ευρώπης, το 1992, για τη λειτουργία Συμβουλίων στο τοπικό επίπεδο των Δήμων. Η συμμετοχή των υπηκόων τρίτων χωρών, στις τοπικές δημοκρατικές δομές, αποτελεί προτεραιότητα του «Σχεδίου δράσης για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών», που ανακοίνωσε η Επιτροπή το 2016 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016).

Το ΣΕΜ, όπως θεσμικά κατοχυρώνεται, λειτουργεί ως συμβουλευτικό όργανο του Δήμου για την:

- ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία
- καταγραφή και διερεύνηση των προβλημάτων, που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες, που κατοικούν μόνιμα στο Δήμο
- υποβολή εισηγήσεων προς το Δημοτικό Συμβούλιο, προς ανάπτυξη τοπικών δράσεων προώθησης της ομαλής κοινωνικής τους ένταξης

²² Ωστόσο η απόφαση 460/2013 του ΣτΕ κρίνει ως αντισυνταγματική τη συμμετοχή των υπηκόων τρίτων χωρών στις εκλογές για την ΤΑ, γεγονός που είχε ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό των μεταναστών από τις αυτοδιοικητικές εκλογές του Μαΐου 2014, με το ν.4244/2014.

²³ Άρθρο 78 ν.3852/2010.

- διοργάνωση σε συνεργασία με το Δήμο εκδηλώσεων ευαισθητοποίησης και ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής του τοπικού πληθυσμού

Μέλη του ΣΕΜ ορίζονται δημοτικοί σύμβουλοι, εκπρόσωποι φορέων των μεταναστών και οργανώσεων της ΚτΠ, που δραστηριοποιούνται στο μεταναστευτικό πεδίο.

Ενώ το ΣΕΜ σχεδιάστηκε ως εργαλείο πολιτικής συμμετοχής, για την αντιπροσώπευση και την υπεράσπιση των συμφερόντων των μεταναστών, στην πράξη, η λειτουργία του θεσμού αντιμετωπίζει ποικίλα προβλήματα. Στην πορεία λειτουργίας του θεσμού, έχει αναδειχθεί ο προβληματισμός για την ουσιαστική εκπροσώπηση των μεταναστών και κατ' επέκτασιν της νομιμοποίησης του Συμβουλίου. Καθότι ο νόμος προβλέπει ανώτατο όριο 11 μελών, αγνοώντας τα διαφορετικά μεγέθη των Δήμων και των μεταναστευτικών πληθυσμών σε αυτούς, η πλειονότητα των μελών απαρτίζεται από Δημοτικούς Συμβούλους.

Έρευνα του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Κοινωνικής Οικονομίας για τα ΣΕΜ, κατέγραψε σε πολλές περιπτώσεις Δήμων, την απουσία πολιτικής βούλησης των τοπικών αρχών να στηρίξουν το θεσμό, τη δυσκολία των προτάσεων να μετουσιωθούν σε δημόσια πολιτική, λόγω του γνωμοδοτικού χαρακτήρα που διαθέτει το όργανο, σε συνδυασμό με τη νομική αοριστία στην κατοχύρωσή του. Επιπλέον, καταγράφεται, πως η έλλειψη πόρων και αυτόνομου προϋπολογισμού, υποβαθμίζει τις δυνατότητες σχεδιασμού και υλοποίησης παρεμβάσεων. Οι παράγοντες αυτοί, επηρεάζουν την ορατότητα του θεσμού και τις δυνατότητες ουσιαστικής συμβολής του στην επίτευξη κοινωνικής συνοχής (ΕΙΚΟ, 2013).

5.5 Δήμοι και μεταναστευτική-προσφυγική κρίση

Η απρόσμενη άφιξη χιλιάδων ανθρώπων, με επείγουσες ανάγκες και ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, έθεσε σε δοκιμασία την ικανότητα ανταπόκρισης των τοπικών αρχών και των υποδομών τους. Αναμφισβήτητα, επρόκειτο για μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης, με την πίεση της διαχείρισης να βαραίνει, σε πρώτο στάδιο, ιδιαιτέρως τους νησιωτικούς Δήμους της Λέσβου, Χίου, Σάμου, Λέρου και Κω²⁴.

²⁴ Για τις θαλάσσιες αφίξεις Παράρτημα ΙΙΙ, Πίνακας 4.

Η συνεργασία τοπικών αρχών και κεντρικής διοίκησης αποδείχτηκε ανεπαρκής, καθώς οι εμπλεκόμενοι, δεν έδειξαν εμπιστοσύνη ως προς τις προθέσεις της άλλης πλευράς. Ορισμένοι Δήμοι, θεώρησαν την απομάκρυνση των πληθυσμών αυτών από τα όρια ευθύνης τους, ως τη λύση για τη διαχείρισή τους, ενώ το κράτος καθυστέρησε τη λήψη μέτρων για την ανακούφιση των τοπικών κοινωνιών. Παράδειγμα έλλειψης συντονισμού κεντρικής διοίκησης και ΟΤΑ, είναι η περίπτωση προσλήψεων στους Δήμους, εργαζομένων για τις ανάγκες των δομών, που πραγματοποιήθηκαν αφότου ορισμένοι χώροι φιλοξενίας έπαψαν να λειτουργούν (Συνήγορος του Πολίτη, 2017).

Οι δομές και οι χώροι φιλοξενίας προσφύγων-μεταναστών, υπολείπονται συχνά των προδιαγραφών υγιεινής, χωρητικότητας και υπηρεσιών συμβουλευτικής και ψυχοκοινωνικής στήριξης, ενώ παρουσιάζουν και ελλείψεις πληροφόρησης για θέματα ασύλου, υγείας και τοπικών υπηρεσιών (UNHCR, 2017). Ταυτόχρονα, ο αποκλεισμός της βαλκανικής οδού, οι καθυστερήσεις στις διαδικασίες μετεγκατάστασης, εξαιτίας της στάσης ορισμένων κρατών μελών και οι ελάχιστες επαναπροωθήσεις, δημιουργούν πρόσθετες πιέσεις στους Δήμους²⁵ της χώρας, καθώς διαταράσσουν την κοινωνική συνοχή και τροφοδοτούν φαινόμενα μισαλλοδοξίας. Οι Δήμοι, αναδεικνύονται ως πρωταγωνιστικοί παράγοντες στην ανάληψη δράσεων στον τομέα της κοινωνικής ένταξης, καθώς περίπου 60.000 άνθρωποι έχουν εγκλωβιστεί στην Ελλάδα και έχει, ήδη ξεκινήσει, το πρόγραμμα στέγασης της UNHCR, σε διαμερίσματα στον αστικό ιστό (Συνέντευξη 9).

Καθώς γίνεται αντιληπτό ότι οι προσφυγικές και εν γένει οι μεταναστευτικές ροές αποκτούν συστημικό χαρακτήρα, η διαχείριση των Δήμων, δε μπορεί να στηρίζεται σε έκτακτες λύσεις, αλλά σε μακροπρόθεσμες ενταξιακές πολιτικές ενός ολοκληρωμένου Στρατηγικού Σχεδίου. Η διαχειριστική ικανότητα των δημοτικών αρχών για ενσωμάτωση των νέων πληθυσμών, εξαρτάται, αφενός από τον αριθμό τους, αφετέρου από τη συνέργεια των δράσεων των Δήμων με το σχεδιασμό της κεντρικής διοίκησης. Η κατανομή των προσφύγων στους Δήμους της χώρας, με την ποσοστιαία αναλογική ικανότητα του καθενός και ορθολογικά κριτήρια, (πληθυσμό, έκταση, οικονομικές δυνατότητες), όπως και ο συντονισμός των εμπλεκόμενων μερών, αποτελούν τις προϋποθέσεις της ενσωμάτωσης.

Η έλλειψη συντονισμού δημιούργησε σε πολλές περιπτώσεις διαχείρισης αλληλοεπικαλύψεις ανθρώπινων και χρηματικών πόρων, απώλεια χρόνου και διάχυση

²⁵ Για τη γεωγραφική διασπορά μεταναστών-προσφύγων Παράρτημα III, Γράφημα 4.

των ευθυνών, με κόστος, τόσο για τη δραματική κατάσταση των προσφύγων, όσο και για τις τοπικές κοινωνίες. Οι Δήμοι στην Ελλάδα δε διαθέτουν το θεσμικό πλαίσιο, την οικονομική αυτοτέλεια και το προσωπικό εκείνο, το οποίο διαθέτουν οι Δήμοι στο εξωτερικό, ώστε να παρεμβαίνουν εγκαίρως σε ανάλογα ζητήματα (Συνέντευξη 6).

Πάγιο αίτημα της ΚΕΔΕ, όπως έχουν διαμορφωθεί οι συνθήκες στην παρούσα συγκυρία, είναι η επανεξέταση του ρόλου και των αρμοδιοτήτων της Τ.Α. και η ένταξή της, στα όργανα και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων (Συνέντευξη 9).

5.5.1 Χρηματοδότηση

Η χρηματοδότηση αποτέλεσε ένα από τα προβλήματα, στα οποία υπήρχε επίκληση αδυναμίας από τη μεριά των ελληνικών αρχών. Ωστόσο, σε αντίθεση με την ελληνική κυβέρνηση, ΕΕ και Επιτροπή επικαλούνται άμεση και επαρκή διάθεση πόρων για τη διαχείριση των ροών από την άνοιξη του 2015 έως και σήμερα (Συνήγορος του Πολίτη, 2017). Τα ευρωπαϊκά Ταμεία, που εμπλέκονται στη μεταναστευτική πολιτική είναι το ΤΑΜΕ και το ΤΕΑ.

Το ΤΑΜΕ, δημιουργήθηκε με τον Κανονισμό 516/2014. Γενικός στόχος του Ταμείου, είναι να συμβάλει στην αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και την εφαρμογή της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, με σεβασμό των δικαιωμάτων, που κατοχυρώνονται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ²⁶. Στηρίζει τις ικανότητες υποδοχής, την ποιότητα των διαδικασιών ασύλου και την ένταξη των μεταναστών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο.

Με τον ν. 4375/2016, συστήθηκε στο Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης η Ειδική Γραμματεία Συντονισμού και Διαχείρισης Προγραμμάτων ΤΑΜΕ και ΤΕΑ. Η αυτοτελής υπηρεσία είναι η υπεύθυνη αρχή, για τα εθνικά προγράμματα της περιόδου 2014-2020.

Οι εθνικές στρατηγικές προτεραιότητες του Ταμείου επιμερίζονται σε 3 πυλώνες. Αν και ο 2^{ος} αφορά την ένταξη και ειδικότερα, τη δημιουργία αντίστοιχων δομών και τη διαχείριση της πολυμορφίας σε επίπεδο Δήμων, μέχρι σήμερα, δεν έχει δημοσιευθεί σχετική πρόσκληση, που να αφορά τους Δήμους (ΙΤΑ, 2016).

²⁶ Ειδικότερα το άρθρο 21 για την απαγόρευση κάθε είδους διάκριση και το άρθρο 22 για το σεβασμό στην πολιτισμική, θρησκευτική και γλωσσική πολυμορφία. Αντίστοιχη διάταξη υπάρχει και στο άρθρο 14 της ΕΣΔΑ για την απαγόρευση διακρίσεων.

Ο Κανονισμός 515/2014 θεσπίζει το TEA. Το Ταμείο, έχει γενικό στόχο να συμβάλει στη διασφάλιση υψηλού επιπέδου ασφάλειας στην ΕΕ, διευκολύνοντας τις νόμιμες μετακινήσεις. Αποτελείται από το τμήμα για τα σύνορα και τις θεωρήσεις και το τμήμα για την αστυνομική συνεργασία και τη διαχείριση των κρίσεων.

Για να υποστηρίξει τις ελληνικές αρχές, καθώς και διεθνείς οργανισμούς και ΜΚΟ, που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα, η Επιτροπή χορήγησε επιπλέον βοήθεια έκτακτης ανάγκης στις αρχές του 2015 (European Commission, 2017). Ο καταμερισμός της χρηματοδότησης για την Ελλάδα φαίνεται στον Πίνακα 1.

Πίνακας 1: Κατανομή ευρωπαϊκής χρηματοδότησης στην Ελλάδα

	ΕΣΠΑ 2014-2020	Έκτακτη Χρηματοδότηση
TAME	294.6	124.8
TEA	194.3 σύνορα 20.5 αστυνομία	55.8
Διεθνείς Οργανισμοί	-	190.4
Σύνολο	509.5	371
Εκταμειωμένα		395

Όλα τα ποσά αφορούν εκατομμύρια σε ευρώ.

Πηγή: Κατόπιν επεξεργασίας στοιχείων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (European Commission, 2017).

Οι συνθήκες, που διαμορφώνονται και οι δράσεις για το προσφυγικό ζήτημα δεν καθορίζονται από τους Δήμους, καθώς χωρίς επαρκείς πόρους στερείται η ικανότητα παρέμβασής τους στις διαδικασίες υποδοχής και ένταξης.

Η Επιτροπή, θα αποδεσμεύσει έως και 700 εκατ. ευρώ ως το 2018, ως έκτακτη χρηματοδότηση για τα κράτη-μέλη, που υφίστανται πιέσεις. Ωστόσο, στο τρέχον πλαίσιο χρηματοδότησης, δεν έχουν δεσμευθεί ειδικοί πόροι για την διαχείριση των μεταναστών και προσφύγων σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Σύμφωνα με την ΚΕΔΕ, από το 2009 μέχρι σήμερα, οι πόροι των Δήμων, από τις κρατικές επιχορηγήσεις, μειώθηκαν κατά 60%. Κατ' εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, οι Δήμοι πρέπει να συμμετέχουν στα όργανα και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, που σχετίζονται με την ορθολογική διαχείριση των πόρων (Συνεντεύξεις 3,4,6).

Με δεδομένη την αδυναμία των Δήμων να αναλάβουν την οικονομική επιβάρυνση από τους διαθέσιμους πόρους τους²⁷, απαιτείται, τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα να θεσπίσουν μέτρα, που θα εξασφαλίζουν στους Δήμους την άμεση πρόσβαση σε χρηματοδότηση, για την υλοποίηση των ανάλογων δράσεων (στέγασης, περίθαλψης, κοινωνικής στήριξης, εκπαίδευσης) στα όρια των Δήμων (Συνέντευξη 3).

²⁷ Σύμφωνα με τον προϋπολογισμό, οι μεταβιβάσεις σε ΟΤΑ για το 2017, ανέρχονται σε 3,035 δις ευρώ και με βάση την πρόβλεψη στο προσχέδιο του προϋπολογισμού για το 2018, στα 3,190 δις ευρώ (Υπουργείο Οικονομικών, 2017).

6. Ο ρόλος των ΜΚΟ

Η συμμετοχή των ΜΚΟ σε ύλη και πεδία δημόσιας πολιτικής, κυρίως με κοινωνική διάσταση, επειδή το κράτος ή οι τοπικές αρχές, είτε αδυνατούν (έλλειψη πόρων), είτε δεν επιθυμούν να προσφέρουν τέτοιου είδους υπηρεσίες, έχει οδηγήσει στην αυξανόμενη σημασία του «τρίτου τομέα». Ο τρίτος τομέας, πλάι στο δημόσιο και τον ιδιωτικό, κατέχει σημαντικό πλέον ρόλο στη διανομή αγαθών και υπηρεσιών (Osborne & Gaebler, 1992).

Οι Δήμοι, ιδιαιτέρως ορισμένοι νησιωτικοί, καθώς βρέθηκαν στο επίκεντρο του συντονισμού και της υλοποίησης δράσεων για τους πρόσφυγες, συνεργάστηκαν με διεθνείς και εθνικές ΜΚΟ, καθότι διαφάνηκε η έλλειψη προετοιμασίας και εμπειρίας των τοπικών αρχών σε ζητήματα γενικευμένης ανθρωπιστικής κρίσης (Κοινωνικό Πολύκεντρο, 2017).

Η σημασία των ΜΚΟ στην υποδοχή, μεταφορά και περίθαλψη μεταναστών και προσφύγων αναδείχθηκε έντονα στην πρόσφατη μεταναστευτική εισροή. Αξιοποιώντας τα κονδύλια της ΕΕ, (δυνάμει της απόφασης της Επιτροπής να έχουν άμεση πρόσβαση σε χρηματοδότηση) και κατέχοντας την τεχνογνωσία, αναπλήρωσαν την ελλιπή οργάνωση του διοικητικού μηχανισμού. Οι συνεργασίες και ο συντονισμός των πολλαπλών επιπέδων διακυβέρνησης, ενώ αποτελεί κομβικό σημείο για τη διαχείριση, δεν επιτεύχθηκε σε όλες τις περιπτώσεις. Το γεγονός αυτό, εκφράζεται τόσο από την πλευρά των δημόσιων υπηρεσιών, όσο και των ΜΚΟ, όπου αντί να υπάρχει συμπληρωματικότητα, υπήρχε ανταγωνισμός και ασάφεια ως προς τις ευθύνες, που αναλογούν στον κάθε φορέα (Συνεντεύξεις 7,8).

Προκειμένου να υπάρξει επίσημη καταγραφή, εποπτεία και διαφάνεια στη δράση των ΜΚΟ, δημιουργήθηκε το 2016, στο Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής και ειδικότερα στη Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης, Εθνικό Μητρώο²⁸ ελληνικών και ξένων ΜΚΟ, που δραστηριοποιούνται σε θέματα διεθνούς προστασίας, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης. Η εγγραφή των φορέων στο Μητρώο, γίνεται εφόσον πληρούν συγκεκριμένες προϋποθέσεις και αποτελεί απαραίτητη συνθήκη, για τη δραστηριοποίηση και την ευρύτερη συνεργασία τους με τις υπηρεσίες των Υπουργείων.

²⁸ Υπουργική Απόφαση Αρ. οικ.: 39487/16 και δημοσίευση στο ΦΕΚ 2930/Β/14-9-2016.

Έχουν καταγραφεί 210 ΜΚΟ, εκ των οποίων οι 45, είναι ήδη εγγεγραμμένες στο Μητρώο και οι υπόλοιπες στη διαδικασία ένταξης (Συνέντευξη 2).

Οι ίδιες οι ΜΚΟ, κρίνουν ως επαρκή και ουσιαστική την χρηματοδότηση, που λαμβάνουν για την υλοποίηση των σχεδίων δράσης τους και θεωρούν ως βασική προτεραιότητα τη γόνιμη συνεργασία με τις δημόσιες αρχές, κεντρικού και τοπικού επιπέδου, με τις άλλες ΜΚΟ και τις οργανώσεις των μεταναστών. Ωστόσο, εκφράζουν τον προβληματισμό τους ως προς την ανεπτυγμένη γραφειοκρατία και την έλλειψη ενός επεκτατικού σχεδίου για την κοινωνική συνοχή και την αλληλεγγύη (Συνέντευξη 2).

Καθότι οι Δήμοι στερούνται τους απαραίτητους πόρους, το κύριο βάρος παροχής υπηρεσιών έχουν αναλάβει ΜΚΟ, διαφορετικού προφίλ και τεχνογνωσίας. Η διάδραση μαζί τους, συνεπάγεται συσσώρευση εμπειρίας για τους Δήμους, γεγονός που θα τους βοηθήσει να οργανώσουν ορθολογικά τη διαχείριση σε ενδεχόμενη μελλοντική κρίση.

7. Η περίπτωση του Δήμου Αθηναίων

Ο Δήμος Αθηναίων, αποτελεί έδρα της Περιφερειακής Ενότητας Κεντρικού Τομέα της Περιφέρειας Αττικής. Ο Δήμος, περιλαμβάνει το κλεινόν άστυ και σήμερα διαιρείται σε επτά δημοτικές κοινότητες. Ο πληθυσμός του Δήμου, σύμφωνα με τα στοιχεία της τελευταίας απογραφής πληθυσμού, το 2011, ήταν 664.046 άτομα αποτελώντας τον πολυπληθέστερο Δήμο στην Ελλάδα (ΕΛΣΤΑΤ, 2011). Ο αριθμός αυτός δε μπορεί να θεωρηθεί συνεπής, λόγω των πολλών παρελθόντων ετών από την απογραφή, αλλά και της συνεχούς κινητικότητας πληθυσμού, που χαρακτηρίζει την πόλη. Ωστόσο, για χάρη αποτύπωσης της παρούσας κατάστασης, σύμφωνα με στοιχεία του Δήμου, οι ενεργές άδειες παραμονής για πολίτες τρίτων χωρών με δηλωμένη κατοικία στο Δήμο Αθηναίων ανέρχονται σε 87.344. Όμως, θα πρέπει να συνυπολογιστεί ο πληθυσμός των αιτούντων άσυλο- προσφύγων, που διαμένει προσωρινά στον αστικό ιστό, σε διαμερίσματα ή δομές φιλοξενίας, καθώς και οι παράτυποι ή έχοντας εκπέσει από το καθεστώς νομιμότητας πολίτες τρίτων χωρών.

Η δημοτική αρχή, αντιμετωπίζει την ένταξη ως μια αμφίδρομη διαδικασία, που απαιτεί αμοιβαία δέσμευση. Δεν περιλαμβάνει μόνο δικαιώματα αλλά και υποχρεώσεις για την ίδια και τους μετανάστες. Προϋπόθεση αποτελούν, τόσο η προθυμία των μεταναστών να ενσωματωθούν στην τοπική κοινωνία, όσο και η προθυμία της τοπικής κοινωνίας και αρχής να αποδέχεται και να ενσωματώνει τους μετανάστες. Σύμφωνα με έρευνα, που διεξήχθη στους κατοίκους του Δήμου Αθηναίων το 2016, το 54% των ερωτηθέντων θεωρούν ότι οι πρόσφυγες δεν μπορούν να ενταχθούν στην ελληνική κοινωνία και αντιλαμβάνονται την ένταξη των προσφύγων σαν κάτι ιδιαίτερα δύσκολο (Παρατηρητήριο του Δήμου Αθηναίων για τους Πρόσφυγε, 2017).

Η ανάλυση που ακολουθεί, στηρίζεται σε στοιχεία, που προέκυψαν τόσο από βιβλιογραφική έρευνα, όσο και από συνεντεύξεις²⁹ με τις αρμόδιες τοπικές αρχές, όπως λεπτομερέστερα φαίνονται στο Παράρτημα Ι.

7.1 Η οργανωτική δομή

Ο Δήμος Αθηναίων, είναι ανάμεσα στους Δήμους που κλήθηκε να σηκώσει το βάρος της υποδοχής και στη συνέχεια της διαχείρισης των προσφυγικών-

²⁹ Πρόκειται για τις συνεντεύξεις με αριθμό 3, 4 και 5 του Παραρτήματος Ι.

μεταναστευτικών ροών, των τελευταίων ετών, τη στιγμή που η κεντρική εξουσία και οι μηχανισμοί της αιφνιδιάστηκαν. Μετά την απεργία πείνας Σύριων προσφύγων στο Σύνταγμα το 2014, τη διαμονή 12.000 ατόμων, στο Πεδίο του Άρεως το 2015 και τον άτυπο καταυλισμό της πλατείας Βικτωρίας ως το 2016, οι συνθήκες πλέον, είχαν ωριμάσει ώστε ο Δήμος να πάρει ενεργητικές πρωτοβουλίες και να αναλάβει τη δέσμευση διαχείρισης του ζητήματος.

Το γεγονός αυτό, αρχικά, αποτυπώθηκε στη διοικητική προσαρμογή του Δήμου. Αφενός ο Δήμος, προέβη το Νοέμβριο του 2016, σε αναθεώρηση του Οργανισμού Εσωτερικών Υπηρεσιών, ώστε να ανταποκρίνεται καλύτερα στα δεδομένα που προέκυψαν, αφετέρου στον ορισμό Αντιδημάρχου, καθ' ύλην αρμόδιο για θέματα μεταναστών και προσφύγων.

7.2 Το Τμήμα Υποστήριξης και Κοινωνικής Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων

Σύμφωνα με τον Οργανισμό Εσωτερικών Υπηρεσιών του Δήμου Αθηναίων, ο οποίος εγκρίθηκε το 2016, η διαχείριση του μεταναστευτικού-προσφυγικού οργανώνεται σε επίπεδο Τμήματος. Πλέον, υπάρχει το «Τμήμα Υποστήριξης και Κοινωνικής Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων», υπαγόμενο στη «Διεύθυνση Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Υγείας» (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 2016). Το Τμήμα αυτό, αποτελεί μετεξέλιξη του προηγούμενου διοικητικού σχήματος, που υπήρχε σε επίπεδο Γραφείου, το «Γραφείο Αλλοδαπών, Προσφύγων και Ρομά».

Συνοπτικά το Τμήμα:

- παρέχει γραμματειακή υποστήριξη στο ΣΕΜ του Δήμου
- σχεδιάζει, εισηγείται και μεριμνά για την εφαρμογή προγραμμάτων για την ένταξη μεταναστών και προσφύγων στην τοπική κοινωνία
- παρέχει ενημέρωση και συμβουλές σε μετανάστες και πρόσφυγες
- αναλαμβάνει δράσεις ευαισθητοποίησης της κοινής γνώμης, για την καταπολέμηση της ξενοφοβίας
- υποστηρίζει και υλοποιεί διαπολιτισμικές δραστηριότητες, εκδηλώσεις και προγράμματα, σε συνεργασία με μεταναστευτικούς συλλόγους και τοπικούς φορείς, που υλοποιούν δράσεις ένταξης μεταναστών
- συνεργάζεται με εθνικούς και διεθνείς οργανισμούς, για την ανταλλαγή εμπειριών και βέλτιστων πρακτικών ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών

- αποτελεί σημείο επαφής και συντονισμού των υπηρεσιών και φορέων του Δήμου, που εμπλέκονται στην υλοποίηση δράσεων και προγραμμάτων κοινωνικής ένταξης για μετανάστες και πρόσφυγες (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 2016).

Το Τμήμα, στην παρούσα φάση, στελεχώνεται από 4 υπαλλήλους και υποστηρίζεται με ανθρώπινο δυναμικό μέσω του ΟΑΕΔ και του προγράμματος κοινωφελούς εργασίας. Στόχος της δημοτικής αρχής αποτελεί η εξέλιξη του Τμήματος σε Διεύθυνση, ώστε να καταπολεμηθούν τα στερεότυπα που υπάρχουν, σε σχέση με τους μετανάστες. Ωστόσο, το εγχείρημα αυτό, απαιτεί την οργάνωση μιας ολοκληρωμένης δομής και τη στελέχωση της από εξειδικευμένο προσωπικό, που στην παρούσα φάση δεν υπάρχει (Συνέντευξη 4).

7.3 Η Αντιδημαρχία Μεταναστών και Προσφύγων

Το Δήμαρχο επικουρούν Αντιδήμαρχοι, ο αριθμός των οποίων καθορίζεται σε αναλογία με τον πληθυσμό. Στο Δήμο Αθηναίων, ο αριθμός Αντιδημάρχων είναι ίσος με τον αριθμό των δημοτικών κοινοτήτων και μπορεί να αυξηθεί κατά 3 με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου. Σήμερα στο Δήμο Αθηναίων υπάρχουν 10 Αντιδήμαρχοι.

Με απόφαση Δημάρχου, το Μάρτιο του 2017, ορίστηκε Αντιδήμαρχος Μεταναστών Προσφύγων και Δημοτικής Αποκέντρωσης, στον οποίο μεταβιβάστηκε η άσκηση των αρμοδιοτήτων, αναφορικά με τα θέματα των μεταναστών και προσφύγων. Πρόκειται για τη μοναδική Αντιδημαρχία στην Ελλάδα με τέτοιου τύπου αρμοδιότητες.

Όπως παραδέχθηκε ο ίδιος ο Αντιδήμαρχος, η αναγκαιότητα συγκρότησης Αντιδημαρχίας μεταναστών και προσφύγων, είναι μια πολιτική απόφαση και οι αιτίες, που συντέλεσαν προς αυτήν την κατεύθυνση, είναι ηθικές, διεθνείς και τεχνικές. Στην παρούσα χρονική περίοδο, οι αυτόματοι μηχανισμοί της αγοράς δε λειτουργούν με αποτελεσματικό τρόπο. Παλαιότερα ο μετανάστης εντασσόταν στην αγορά εργασίας, είχε στέγαση, προχωρούσε σε οικογενειακή επανένωση, έστελνε το παιδί του στο σχολείο και η ένταξη του στην τοπική κοινωνία αυτορρυθμιζόταν, κυρίως με δική του πρωτοβουλία. Σήμερα, η οικονομική κρίση και η περιορισμένη πρόσβαση στην αγορά εργασίας, ανέδειξε ζητήματα, που ενώ υπήρχαν και πριν, η κοινωνία επέλεγε να είναι «αόρατα». Πλέον αποτελεί μια από τις προτεραιότητες του Δήμου, η εμπλοκή στο μεταναστευτικό- προσφυγικό ζήτημα, καθώς θεωρεί ότι πρέπει να υπάρχει μέριμνα σε τοπικό επίπεδο, ακόμη και σε υποτοπικό, σε επίπεδο γειτονιάς.

Η επιλογή ορισμού εξειδικευμένης Αντιδημαρχίας, αποτελεί προϊόν μιας πολιτικής απόφασης, που έφθασε σε επίπεδο γραφειοκρατικής οργάνωσης. Η νέα οργανωτική δομή είναι πιο ευέλικτη και φιλική στον πολίτη. Κρίθηκε δε ως επιβεβλημένη, για να αντιμετωπισθούν οι σύγχρονες ανάγκες της πόλης σε θέματα όπως το προσφυγικό-μεταναστευτικό, αλλά και για να αποφευχθούν οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, που οδηγούν στη διάχυση ευθυνών (City of Athens, 2016).

7.4 Η στρατηγική του Δήμου

Ο Δήμος, δε διαθέτει στην παρούσα φάση, ολοκληρωμένη Στρατηγική για τη διαχείριση των μεταναστών και προσφύγων. Ωστόσο, διαμορφώνει αυτήν την περίοδο μια Στρατηγική με προτεραιότητες και άξονες δράσεις, οι οποίες σε μεγάλο βαθμό, θα καθοδηγηθούν από τις ανάγκες που θα προκύψουν στο Κέντρο Συντονισμού και τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών. Ο Δήμος, αναγνωρίζει πως στο σχεδιασμό θα πρέπει να ληφθούν υπόψιν, τόσο οι χρόνιες διαμένοντες μετανάστες, όσο και οι νεοεισερχόμενοι.

Η Στρατηγική, θα λειτουργήσει ως εργαλείο για την διοίκηση του Δήμου, καθώς η παροχή κατευθύνσεων, που θα προσφέρει, θα βοηθήσει και στη διεκδίκηση χρηματοδοτήσεων από τα ανάλογα Ταμεία π.χ. το ΤΑΜΕ για τη δημιουργία σταθερών και προσανατολισμένων δομών.

Παρόλα αυτά, ο Δήμος Αθηναίων διαθέτει Πρόγραμμα Κοινωνικής Πολιτικής για την περίοδο 2015-2019, όπου αποτυπώνεται η κοινωνική πολιτική του Δήμου, με κεφάλαιο ειδικά για τους μετανάστες. Σε αυτό ορίζονται στόχοι, δράσεις, αναμενόμενα αποτελέσματα και αφορούν:

- τη διευκόλυνση της πρόσβασης των υπηκόων τρίτων χωρών στις διοικητικές και κοινωνικές υπηρεσίες του Δήμου
- την εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας
- την ενίσχυση της δυνατότητας των συλλογικών φορέων των μεταναστών να συμμετάσχουν στην κοινωνική και πολιτισμική ζωή της πόλης
- τη δημιουργία ομάδας έργου, η οποία θα συμβάλλει στο συντονισμό και τη δικτύωση των φορέων και οργανώσεων, που εμπλέκονται στην διαχείριση του μεταναστευτικού και προσφυγικού ρεύματος (Δήμος Αθηναίων, 2015).

Ο Δήμος θεωρεί, πως αν και η μετανάστευση έχει «όψεις» κοινωνικής πολιτικής, δεν αποτελεί μόνο μέρος της κοινωνικής πολιτικής, όπως αποκλειστικώς εκλαμβάνεται

σήμερα. Και αυτό γιατί, αν αντιμετωπίζονται οι μετανάστες-πρόσφυγες με όρους προβλήματος, στιγματίζονται και δημιουργούνται στερεότυπα. Στην πραγματικότητα, η μετανάστευση είναι μια ξεχωριστή θεματική, που σε Δήμους του εξωτερικού, αναγνωρίζεται ως τέτοια και συνδυάζεται με αναπτυξιακές πολιτικές. Για παράδειγμα, στο Όσλο, η μετανάστευση εντάσσεται στο Τμήμα οικονομικής ανάπτυξης και επιχειρηματικότητας, επειδή εκλαμβάνεται ως εργαλείο ανάπτυξης και όχι ως βάρος (Συνέντευξη 3).

7.5 Το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών

Ο Δήμος λειτούργησε το 2009 με δική του πρωτοβουλία, σε άτυπη μορφή, ένα Τοπικό Συμβούλιο Μεταναστών, στο οποίο συμμετείχαν εκπρόσωποι τοπικών συλλόγων μεταναστών. Πλέον, κατ' επιταγή του «Καλλικράτη», λειτουργεί το ΣΕΜ με γνωμοδοτική αρμοδιότητα και συνεδριάζει μια φορά το μήνα. Σκοπός της δημοτικής αρχής είναι, μέσω του ΣΕΜ, η ενίσχυση της ουσιαστικής συμμετοχής των μεταναστών, ως κοινωνικών εταίρων, στο σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση των πολιτικών κοινωνικής ένταξης και η ανάπτυξη συμβουλευτικών δομών.

Στο ΣΕΜ του Δήμου Αθηναίων, μετέχουν 11 μέλη και 25 παρατηρητές. Απαρτίζεται από Δημοτικούς Συμβούλους, εκπροσώπους των οργανώσεων της ΚτΠ και των οργανώσεων μεταναστών. Ενδεικτικά, μετέχουν πακιστανικές, αφγανικές, αλβανικές, νιγηριανές, ουκρανικές κοινότητες κτλ.

Ο Αντιδήμαρχος μεταναστών είναι ταυτόχρονα και Πρόεδρος του ΣΕΜ, που σημαίνει, πως από την «τριβή» και την ενασχόληση με τα ζητήματα των κοινοτήτων, τροφοδοτείται με τις κατάλληλες εισροές, για να προωθήσει σε επίπεδο πλέον αποφάσεων και ενεργειών τις ανάλογες πολιτικές.

Όπως σχολιάστηκε, και σε παραλληλία με τους άλλους Δήμους, το ΣΕΜ δε διαθέτει στην ουσία του αποφασιστικό ρόλο, ώστε ορισμένες προτάσεις, που διατυπώνονται στις συνεδριάσεις να φθάνουν σε σημείο να γίνονται δημόσια πολιτική. Αρκούντο στο να αναδεικνύουν ζητήματα, για τα οποία στο μέλλον ενδεχομένως να εμφανιστεί νομοθετική ρύθμιση. Χρησιμεύουν ωστόσο ως ένα κύτταρο, που με ευρύτερη διαβούλευση και τη συμμετοχή της πολιτείας, μπορεί να τροφοδοτήσει αποτελεσματικές δημόσιες πολιτικές για τη μετανάστευση και την ένταξη. Προϋπόθεση για να συμβεί αυτό είναι η ενδυνάμωση των κοινοτήτων και η διάρρηξη της πατερναλιστικής σχέσης, που χαρακτηρίζει τις σχέσεις τους με το Δήμο (Συνέντευξη 3).

Οι λειτουργίες του ΣΕΜ χρηματοδοτούνται από τα ίδια έσοδα του Δήμου Αθηναίων, καθώς και από εισφορές, δωρεές και τυχόν εισπράξεις από τις εκδηλώσεις, που διοργανώνει στο πλαίσιο της δράσης του.

7.6 Οι δράσεις του Δήμου

Ο Δήμος Αθηναίων, προκειμένου να ανταποκριθεί στις ενταξιακές ανάγκες που υπάρχουν, αλλά και να καλύψει την έλλειψη χρηματοδοτικών εργαλείων, έχει προωθήσει την εταιρική σχέση και τη συνεργασία, συμπράττοντας με διάφορους φορείς της πόλης (επιχειρήσεις, δημόσιους οργανισμούς, πανεπιστήμια, ιδιώτες χορηγούς, την ΚτΠ). Η σύναψη ΣΔΙΤ ή άλλων μορφών άτυπης συνεργασίας, που έχει αναπτύξει ο Δήμος, «εξουδετερώνουν» σε κάποιο βαθμό, την έλλειψη κεφαλαίου και την απουσία τεχνογνωσίας του Δήμου για την υλοποίηση δράσεων ένταξης.

Ειδικότερα, η «Σύμπραξη για την Αθήνα» (Athens Partnership), αποτελεί έναν μη κερδοσκοπικό οργανισμό, που προωθεί στοχευμένες συνεργασίες του Δήμου με τον ιδιωτικό τομέα, συνδυάζοντας τις δυνάμεις και των δύο. Η «Σύμπραξη», αποσκοπεί να προσελκύσει δωρεές από ιδρύματα, επιχειρήσεις και ιδιώτες για την παροχή καινοτόμων προγραμμάτων, ακολουθώντας ανάλογα πρότυπα, που λειτουργούν με επιτυχία σε μεγάλες πόλεις του εξωτερικού, όπως είναι το Λονδίνο, τη Νέα Υόρκη, το Λος Άντζελες και τη Μελβούρνη.

Η εταιρική σχέση, επιτρέπει στο Δήμο Αθηναίων να ανταποκρίνεται ταχύτερα στις αναδυόμενες ανάγκες και του προσφέρει ευελιξία.

7.6.1 Το Κέντρο Συντονισμού Μετανάστευσης και Προσφύγων

Στο πλαίσιο του «Athens Partnership» και με αποκλειστική δωρεά του Ιδρύματος Σταύρος Νιάρχος, δημιουργήθηκε τον Ιούνιο του 2017, το Κέντρο Συντονισμού Μετανάστευσης και Προσφύγων.

Το Κέντρο Συντονισμού αποτελεί προϊόν του ενεργητικού ρόλου, που ανέλαβε ο Δήμος στη διαχείριση του μεταναστευτικού-προσφυγικού. Σκοπός του Κέντρου, είναι ο συντονισμός και η αποτελεσματική συνέργεια των φορέων (μη κυβερνητικοί φορείς και δομές του Δήμου), που παρέχουν υπηρεσίες σε πρόσφυγες και μετανάστες. Μέσω του Κέντρου Συντονισμού, γίνεται χαρτογράφηση των υπηρεσιών, που προσφέρονται σε πρόσφυγες και μετανάστες, στα όρια του Δήμου και καταγραφή των ελλείψεων, που

υπάρχουν, ώστε μέσω συμπράξεων αυτά να καλυφθούν χωρίς να προκαλούνται επικαλύψεις.

Συνολικά, το Κέντρο Συντονισμού, απαριθμεί μέχρι σήμερα 60 μέλη³⁰ διεθνών και τοπικών οργανώσεων, αλλά και Δήμους, όπως π.χ. ο Δήμος Πειραιά. Οργανώνεται σε 5 επιτροπές, καθεμιά από τις οποίες επικεντρώνεται σε μια θεματική. Υπάρχουν επιτροπές για α) τη νομική υποστήριξη και τα δικαιώματα, β) την υγεία, γ) την οικονομική ενδυνάμωση/ένταξη στην αγορά εργασίας, δ) την παιδεία και ε) την αστικοποίηση. Η επιτροπή φύλου διαπερνάει οριζόντια όλες τις επιτροπές, οι οποίες συντονίζονται από έναν διεθνή και έναν τοπικό φορέα (Συνέντευξη 5).

Ωστόσο, το Κέντρο Συντονισμού είναι μόνο ένας πυλώνας από τους 5 που θα αποτελείται το έργο συνολικά. Οι άλλοι 4, αφορούν την οικοδόμηση μιας ολοκληρωμένης Στρατηγικής για το μεταναστευτικό-προσφυγικό, τη δημιουργία μιας πλατφόρμας με ψηφιακή αποτύπωση των φορέων και των υπηρεσιών τους, που θα ενεργοποιηθεί τους επόμενους μήνες, τη λειτουργία του Παρατηρητηρίου για τους πρόσφυγες για την εκπόνηση μελετών και την οργάνωση μιας πολυμερούς ομάδας εργασίας, που θα προετοιμάσει ένα σχέδιο ετοιμότητας με σενάρια, σε περίπτωση νέας προσφυγικής κρίσης.

Το Παρατηρητήριο για τους πρόσφυγες έχει εκπονήσει, ήδη τρεις έρευνες με διαφωτιστικά αποτελέσματα. Η πρώτη αφορά τους φιλοξενούμενους στη δομή του Ελαιώνα, η δεύτερη τους ωφελούμενους πρόσφυγες, που στεγάζονται σε ενοικιαζόμενα διαμερίσματα στην πόλη, και η τρίτη τις απόψεις των Αθηναίων κατοίκων για το προσφυγικό ζήτημα. Τα δεδομένα αυτά αποτελούν χρήσιμες εισροές για τη σχεδίαση πολιτικών ένταξης.

Το Κέντρο Συντονισμού, μέσω της ανταλλαγής τεχνογνωσίας μεταξύ όλων των εμπλεκόμενων μερών σε θέματα μετανάστευσης και προσφύγων, αποσκοπεί να «εκπαιδεύσει» το Δήμο Αθηναίων να αναπτύξει τη διοικητική του ικανότητα και επάρκεια, ώστε στο μέλλον να διαθέτει την ικανότητα διαχείρισης. Η πρωτοβουλία, οδηγεί επίσης στη συγκέντρωση των πολύ αναγκαίων δεδομένων για τους πρόσφυγες, προκειμένου να βελτιωθεί η παροχή υπηρεσιών και να ενημερωθεί ο σχεδιασμός (Συνέντευξη 5).

³⁰ Ενδεικτικά στο Κέντρο Συντονισμού είναι η UNHCR, η Unicef, ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, η Διεθνής Επιτροπή Διάσωσης, η Save the children, Solidarity now, το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, το Ελληνικό Φόρουμ Μεταναστών, το Ελληνικό Φόρουμ Προσφύγων κ.α.

Το Κέντρο και οι δράσεις του, συνιστούν ένα εργαλείο στρατηγικού σχεδιασμού της πολιτικής του Δήμου, για την ομαλή ένταξη των νόμιμων μεταναστών και προσφύγων, η οποία εγγυάται τη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής, την εύρυθμη λειτουργία και την κανονικότητα της πόλης. Καθότι νεοσύστατο, είναι νωρίς να αξιολογηθεί η δράση του Κέντρου, ωστόσο αποτελεί ένα καινοτόμο βήμα με ελπιδοφόρα αποτελέσματα (City of Athens, 2017).

7.6.2 Το Κέντρο Ένταξης Μεταναστών

Ο Δήμος Αθηναίων προτίθεται να λειτουργήσει, στο αμέσως επόμενο χρονικό διάστημα, δύο Κέντρα Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων. Το ένα μάλιστα, θα λειτουργεί ως κινητή μονάδα σε απομακρυσμένες περιοχές του Δήμου, προσφέροντας υπηρεσίες καθοδήγησης και πληροφόρησης, ως «σημείο ολοκληρωμένης εξυπηρέτησης».

Τα ΚΕΜ θα είναι παραρτήματα των Κέντρων Κοινότητας τα οποία είναι δομές, που λειτουργούν ως τοπικά σημεία αναφοράς για την υποδοχή, εξυπηρέτηση και διασύνδεση των πολιτών με τις κοινωνικές υπηρεσίες του Δήμου και τα Κοινωνικά Προγράμματα (ΕΥΣΕΚΤ, 2017).

Σκοπός της λειτουργίας των ΚΕΜ, είναι η ανάπτυξη ενός τοπικού σημείου παροχής πληροφοριών και υπηρεσιών για την ένταξη των μεταναστών/προσφύγων, καθώς και ο σχεδιασμός και εφαρμογή δράσεων ένταξης, στοχευμένων στις ανάγκες των ομάδων αυτών. Η λειτουργία των ΚΕΜ περιλαμβάνει τους εξής άξονες:

- ενημέρωση, εξυπηρέτηση και παροχή συμβουλευτικής για θέματα ένταξης μεταναστών/ προσφύγων
- συνεργασία και παραπομπή αιτημάτων, σε άλλες σχετικές δομές και υπηρεσίες (ΣΕΜ, σύλλογοι μεταναστών-προσφύγων, ΜΚΟ, κοινωνικές υπηρεσίες)
- ανάληψη δράσεων για θέματα ευαισθητοποίησης, προαγωγής του εθελοντισμού, καταπολέμησης της ξеноφοβίας

Ο Δήμος Αθηναίων σχεδιάζει, στο πλαίσιο του ΚΕΜ, να οργανώσει διοικητικό σημείο επαφής με την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, ώστε να λειτουργεί ως διαμεσολαβητής, μεταξύ των μεταναστών-προσφύγων και της Διεύθυνσης Αλλοδαπών και Μετανάστευσης.

Τα ΚΕΜ χρηματοδοτούνται από το ΕΣΠΑ 2014-2020, ως δράση του ΠΕΠ Αττικής και αναμένεται να προκαλέσουν μια έντονη θεσμική αλλαγή, καθότι θα παρέχουν στοχευμένες υπηρεσίες (Συνεντεύξεις 3,4).

7.6.3 Στέγαση αιτούντων διεθνούς προστασίας

Ο Δήμος Αθηναίων στηρίζει έμπρακτα το ανοιχτό κέντρο προσωρινής φιλοξενίας του Ελαιώνα, παραχωρώντας 12,8 επιπλέον στρέμματα το 2016, προκειμένου να φιλοξενοούνται συνολικά 2.000 άτομα. Η συνεργασία του Δήμου Αθηναίων, των Υπουργείων, των οργανώσεων της ΚτΠ, οδήγησε στη δημιουργία δομών που υπακούουν στα διεθνή πρότυπα.

Ωστόσο, προωθώντας την ομαλή κοινωνική ένταξη των πληθυσμών αυτών σε συνθήκες ομαλούς διαβίωσης, ο Δήμος έχει συνάψει σύμβαση με την UNHCR για την εγκατάσταση των αιτούντων άσυλο, σε διαμερίσματα της ιδιωτικής αγοράς με επιδοτούμενα ενοίκια, εντός του αστικού ιστού. Πλέον, υπάρχουν 1.000 διαμερίσματα στο Δήμο, όπου φιλοξενοούνται 6.000 άτομα συνολικά. Από το σύνολο των διαμερισμάτων, τα 200 μισθώνονται μέσω της ΕΑΤΑ του Δήμου. Πέρα της στέγασης, προβλέπεται σίτιση, μέσω προπληρωμένων καρτών, καθοδήγηση ωφελουμένων στη διαχείριση της καθημερινότητάς τους και παροχή καρτών μετακίνησης για τα ΜΜΜ.

Επιπλέον, ο Δήμος αναλαμβάνει, αν κριθεί απαραίτητο, να παρέχει κοινωνικές-ιατρικές υπηρεσίες μέσω των υπάρχουσών υπηρεσιών, ΚΥΑΔΑ- δημοτικά ιατρεία, που διαθέτει (ΕΑΤΑ, 2016).

7.6.4 Άλλες δράσεις

Εξαλείφοντας κάθε μορφή διάκριση στο επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών του Δήμου, οι γυναίκες μετανάστριες - θύματα κακοποίησης, αλλά και οι αλλοδαποί άστεγοι έχουν, αντίστοιχα, δωρεάν πρόσβαση στον ξενώνα, που λειτουργεί ο Δήμος Αθηναίων, για την στήριξη των θυμάτων κακοποίησης και στο πρόγραμμα σίτισης αστέγων. Επιπλέον, οι μετανάστες έχουν δωρεάν πρόσβαση στα δημοτικά ιατρεία.

Ο Δήμος στηρίζει τη διαπολιτισμική έκφραση, διαθέτοντας τους δημοτικούς χώρους, για την υποστήριξη ανάλογων εκδηλώσεων, με τη συνεργασία των ΜΚΟ και των μεταναστευτικών κοινοτήτων.

7.7 Συμπράξεις-Συνεργασίες

Ο Δήμος Αθηναίων προσπαθεί μέσω της εξωστρέφειας και των συνεργασιών του, με άλλους φορείς και οργανώσεις της ΚτΠ, να πολλαπλασιάσει τις υπηρεσίες, που διαθέτει για τους μετανάστες-πρόσφυγες, χωρίς ουσιαστικά να τις παρέχει ο ίδιος. Πιο συγκεκριμένα, συνάπτει άτυπες συνεργασίες, ήπιας δέσμευσης, με οργανώσεις οι οποίες διαθέτουν τους πόρους και επιθυμούν να αναλάβουν δράση σε χώρους του Δήμου.

Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του Danish Refugee Council, το οποίο θα διαμορφώσει το χώρο, στο κτήριο του Δήμου στην οδό Μαιζώνος, για να προσφέρει νομική υποστήριξη, συμβουλευτική για πρόσβαση στην αγορά εργασίας και διερμηνεία. Οι υπηρεσίες αυτές, θα συμπληρώσουν τις υπηρεσίες του ΚΕΜ, ενώ η πρακτική αυτή εξασφαλίζει περισσότερες θέσεις εργασίας και διαφοροποιημένες υπηρεσίες ανά ωφελούμενο.

Στην ίδια λογική σύμπραξης Δήμου με ΜΚΟ, η SolidarityNow θα οργανώσει σε χώρο, παραχωρούμενο από το Δήμο, μαθήματα γλώσσας. Στο μέλλον, ο Δήμος θα προσλάβει φιλολόγους, προκειμένου στο πλαίσιο του ΚΕΜ να οργανώσει και ο ίδιος μαθήματα γλώσσας.

Είναι ζωτικής σημασίας, η παροχή αξιόπιστων πληροφοριών στους πρόσφυγες-μετανάστες, σε γλώσσα που να καταλαβαίνουν, καθώς σπάνια μιλούν τη γλώσσα της κοινωνίας υποδοχής ή άλλη ευρωπαϊκή γλώσσα. Η έλλειψη διερμηνέων, με γνώση αραβικής, περσικής ή αφγανικής γλώσσας, αλλά και η χρονοτριβής γραφειοκρατική διαδικασία τέτοιων προσλήψεων, καθιστά το Δήμο ανεπαρκή στη διαπολιτισμική μεσολάβηση.

Ο Δήμος, αξιοποιώντας και εδώ την τεχνογνωσία των οργανώσεων και των φορέων, που δραστηριοποιούνται στο πεδίο, είναι σε θέση να παρέχει την υπηρεσία της διερμηνείας μέσω αυτών, καλύπτοντας, εμμέσως, το σχετικό κενό. Έστω και κατά αυτόν τον τρόπο, ικανοποιείται η σύσταση της ΕΟΚΕ, για την «ύπαρξη κατάλληλα προετοιμασμένων διερμηνέων και μεταφραστών για να βοηθήσουν στην ενημέρωση και να διαλύσουν τους φόβους και την τυχόν παραπληροφόρηση» (ΕΟΚΕ, 2016).

Στο πλαίσιο συνεργασιών, που έχει αναπτύξει ο Δήμος, για τη διαχείριση και την ένταξη των προσφυγικών ροών, έχει υπογράψει μνημόνιο συνεργασίας με τη UNICEF και την υποστήριξη της ΜΚΟ «SolidarityNow», για τη λειτουργία «Κέντρου Προστασίας για τη Γυναίκα και το Παιδί». Η μονάδα, απευθύνεται σε γυναίκες και παιδιά μετανάστριες/πρόσφυγες, εφόσον αυτός ο πληθυσμός είναι ευεπίφορος να αποτελέσει

θύμα εκμετάλλευσης. Στο Κέντρο Προστασίας, προσφέρονται υπηρεσίες ψυχοκοινωνικής στήριξης, δημιουργικής απασχόλησης και εκπαίδευσης, πληροφορίες για θέματα περίθαλψης, στέγασης και πρόσβασης στην εκπαίδευση. Στελεχώνεται από εργαζόμενους της SolidarityNow και του Τμήματος Υποστήριξης και Κοινωνικής Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων, με ειδικότητες κοινωνικών λειτουργών, ψυχολόγων, παιδαγωγών και διερμηνέων (Unicef, 2017).

Η πρακτική αυτή, η οποία στηρίζεται στην κάλυψη των δράσεων από άλλους φορείς «υπό την ομπρέλα» του Δήμου, πολλαπλασιάζει μεν τις υπηρεσίες, που παρέχει, χωρίς να επηρεάζονται οι δαπάνες του. Ωστόσο, επειδή πρόκειται για συνεργασίες μη δεσμευτικές ελλοχεύει, ο κίνδυνος διάλυσης της συνεργασίας οποιαδήποτε στιγμή. Το γεγονός αυτό, προβληματίζει ιδιαίτερα το Δήμο, καθώς επιθυμεί οι υπηρεσίες του να αποκτήσουν χαρακτήρα κανονικότητας και συνέχειας.

7.8 Δικτύωση

Τα τελευταία χρόνια, η συνεργασία των τοπικών αρχών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, σχηματοποιεί έναν νέο τύπο δικτυακής συνεργασίας. Η δικτύωση των πόλεων, έχει εξελιχθεί στην τέταρτη συνιστώσα της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας, παρέχοντας ένα υποστηρικτικό πλαίσιο για τη διασυνοριακή, διακρατική και διαπεριφερειακή συνεργασία (Καρβούνης, 2017).

Ο Δήμος Αθηναίων, συμμετέχει σε μια σειρά δικτύων ευρωπαϊκής ή διεθνούς εμβέλειας, στο πλαίσιο των οποίων γίνεται ανταλλαγή ιδεών, εμπειριών και βέλτιστων πρακτικών, εφόσον πολλά ζητήματα είναι κοινά για τις τοπικές αρχές και άλλων πόλεων.

Η δικτύωση και η εξωστρέφεια του Δήμου, επιτρέπει το σχεδιασμό αποτελεσματικότερων στρατηγικών και χρησιμεύει ως μοχλός πίεσης, για ολοένα και μεγαλύτερη συμμετοχή των τοπικών αρχών στα ευρωπαϊκά κέντρα λήψης αποφάσεων.

Το δίκτυο CLIP³¹, συγκεντρώνει περισσότερες από 30 μεγάλες και μεσαίες πόλεις, από όλες τις περιοχές της Ευρώπης. Το δίκτυο, μέλος του οποίου είναι και η Αθήνα, οργανώνει μια κοινή μαθησιακή διαδικασία, μεταξύ των πόλεων, εξειδικευμένων ευρωπαϊκών ερευνητικών κέντρων, διαμορφωτών πολιτικής σε τοπικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.

³¹ «Ευρωπαϊκό δίκτυο πόλεων για τοπικές πολιτικές ένταξης των μεταναστών».

Ο Δήμος μετέχει στο Eurocities, (Ευρωπαϊκό Δίκτυο Πόλεων), όπου εξετάζονται ζητήματα ένταξης και δραστηριοποιείται ενεργά στην προσπάθεια ενδυνάμωσης του ρόλου και της θέσης των τοπικών κυβερνήσεων, στο πλαίσιο του συστήματος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Το τρέχον πρόγραμμα, που είναι ενταγμένος ο Δήμος Αθηναίων «Cities Grow», αποσκοπεί στην ένταξη των μεταναστών, μέσω της αγοράς εργασίας. Ο Δήμος, έχει ως πόλη μέντορα, το Μόναχο για την ανταλλαγή πρακτικών, ως προς την αξιολόγηση των εργασιακών προσόντων.

Οι «Πόλεις Αλληλεγγύης» (Solidarity Cities), είναι μια πρωτοβουλία που οργανώθηκε από τον Δήμαρχο Αθηνών, στο πλαίσιο του Eurocities, για τη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης. Σκοπός του είναι να αποτελέσει το δίκτυο, στο οποίο θα παρουσιάζουν οι πόλεις τις πρωτοβουλίες τους, για την αντιμετώπιση αυτής της πρόκλησης.

Οι Πόλεις Αλληλεγγύης είναι δομημένες γύρω από τέσσερις πυλώνες:

- ανταλλαγή πληροφοριών και γνώσεων σχετικά με την κατάσταση των προσφύγων στις πόλεις
- υποστήριξη της ανάγκης άμεσης χρηματοδότησης των πόλεων, όσον αφορά την υποδοχή και την ένταξη των προσφύγων
- τεχνική και οικονομική βοήθεια από πόλη σε πόλη και ανάπτυξη ικανοτήτων
- δεσμεύσεις από τις ευρωπαϊκές πόλεις για την υποδοχή αιτούντων άσυλο, που έχουν μετεγκατασταθεί

Άμεση συνέπεια του δικτύου είναι η επιθυμία ευρωπαϊκών Δήμων (π.χ. Βαρκελώνης, Χάγης Ρότερνταμ) να μετεγκατασταθούν πρόσφυγες στις πόλεις τους, αν και εμποδίζονται από την κεντρική διοίκηση λόγω αναρμοδιότητας.

Η εξωστρέφεια του Δήμου Αθηναίων, επισφραγίστηκε προσφάτως από τη διάκριση της πρότασης του, ανάμεσα σε άλλες 206, αναφορικά με την ένταξη των προσφύγων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο της Πρωτοβουλίας Urban Innovative Actions της ΕΕ³². Κύριος στόχος της Πρωτοβουλίας UIA, είναι να παρέχει

³² Η πρόταση «Curing The Limbo», συνοδεύεται από το ποσό των 5 εκατομμυρίων ευρώ, το υψηλότερο ανάμεσα στις 16 άλλες προτάσεις, που διακρίθηκαν. Το καινοτόμο πρόγραμμα του Δήμου, υλοποιείται με στρατηγικούς εταίρους τους διεθνείς μη-κυβερνητικούς οργανισμούς Catholic Relief Services και τη Διεθνή Επιτροπή Διάσωσης (International Rescue Committee Hellas), το Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών και την ΕΑΤΑ.

στις τοπικές αρχές σε όλη την Ευρώπη, χώρο και πόρους, προκειμένου να πειραματιστούν σε καινοτόμες ιδέες.

Η πρόταση, «Curing The Limbo», του Δήμου Αθηναίων, περιλαμβάνει συνεργατικές δράσεις για την αντιμετώπιση της αδράνειας των προσφύγων, λόγω της μακροχρόνιας αναμονής στην Αθήνα, καθώς και του αισθήματος αβεβαιότητας για το μέλλον τους. Το πρόγραμμα, δικτυώνει τους πρόσφυγες με τους ενεργούς πολίτες της Αθήνας, ώστε να έχουν διέξοδο να κινητοποιηθούν σε δράσεις, που αφορούν υπαρκτές ανάγκες της πόλης (City of Athens, 2017).

Ο Δήμος Αθηναίων μετέχει στο δίκτυο «Ανθεκτικές Πόλεις» (Resilient Cities), με άλλες 99 πόλεις, για την ανάπτυξη της ικανότητας των πόλεων να προσαρμόζονται και να αναπτύσσονται έναντι απρόσμενων καταστάσεων. Το Πρόγραμμα Ανθεκτικότητας του Δήμου, είναι ένα συνεκτικό σχέδιο, άξονας του οποίου είναι και οι προσφυγικές ροές. Στις πόλεις του δικτύου παρέχεται η δυνατότητα τεχνικής υποστήριξης, ανταλλαγής πραγματογνωμοσύνης, αλλά και χρηματοδότησης για τη λειτουργία ανάλογης δομής αστικής ανθεκτικότητας στο Δήμο (Resilient Athens, 2017).

Ο Δήμος Αθηναίων, έχει διακριθεί επίσης, από το διεθνή θεσμό «World Mayor 2016», καταλαμβάνοντας την 3^η θέση, για τη δημιουργία ενός περιβάλλοντος ασφάλειας για τους πρόσφυγες, που φιλοξενούνται στην Αθήνα, καθώς και τη συγκρότηση της πρωτοβουλίας «Πόλεις Αλληλεγγύης» (World Mayor, 2017).

7.9 Η χρηματοδότηση του Δήμου

Στην παρούσα φάση ο Δήμος, το μοναδικό σχετικό κονδύλιο, που έχει καταγεγραμμένο στον προϋπολογισμό του, αφορά δαπάνες για την ευαισθητοποίηση του κοινού σε θέματα μεταναστών και προσφύγων³³ (City of Athens, 2017). Όλες οι δράσεις του χρηματοδοτούνται μέσω χορηγιών και συμπράξεων με την ιδιωτική αγορά και τις οργανώσεις της ΚτιΠ. Για παράδειγμα, αναφορικά με τη στέγαση, ο Δήμος Αθηναίων είναι εταίρος υλοποίησης, στο κονδύλιο που διαχειρίζεται η UNHCR, προκειμένου να παρέχει το πρόγραμμα προσωρινής στέγασης.

Ο Δήμος, δεν έχει άμεση πρόσβαση σε πόρους από την ΕΕ. Μοναδική πηγή εσόδων είναι μέσω της συμμετοχής του σε προσκλήσεις. Η Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού και Διαχείρισης Προγραμμάτων του ΤΑΜΕ στην Ελλάδα, παρότι ο 2^{ος}

³³ Το ποσό αφορά δαπάνες ύψους 20.000 ευρώ.

πυλώνας της Στρατηγικής της, αφορά την ένταξη και τη διαχείριση της πολυμορφίας σε επίπεδο Δήμων, δεν έχει δημοσιεύσει σχετική πρόσκληση.

Παρόλα αυτά ο Δήμος, συμμετέχει σε προσκλήσεις του ΤΑΜΕ, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ως εταίρος με άλλες τοπικές αρχές της Ευρώπης. Τονίζεται όμως, η δυσκολία κατάρτισης της σχετικής πρότασης και τα προβλήματα, που αναδύονται στη διακρατική συνεννόηση, με τους εταίρους άλλων κρατών μελών. Ιδανικά, ο Δήμος θα ήταν χρήσιμο να έχει τη δυνατότητα άμεσης πρόσβασης στην Εθνική Διαχειριστική Αρχή του ΤΑΜΕ, ώστε να διαμορφώνει προτάσεις, βάσει των ειδικών αναγκών του. Η προσαρμογή των αναγκών του, στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών προσκλήσεων, όπου οι διάφοροι εταίροι του εκκινούν από άλλες αφετηρίες, δε βοηθά το Δήμο να επιτελέσει το έργο του.

7.10 Αξιολόγηση της πολιτικής του Δήμου Αθηναίων

Από την ανάλυση που προηγήθηκε, διαπιστώνεται ότι βασική αρχή του Δήμου είναι η προσέγγιση του μεταναστευτικού-προσφυγικού με όρους «ζητήματος» και όχι «προβλήματος». Η ανάγκη προσαρμογής στην πραγματικότητα, καθοδηγεί την ανάληψη αντίστοιχων δράσεων και πρωτοβουλιών, που στηρίζονται στις εταιρικές σχέσεις και τη δικτύωση.

Ο Δήμος, έχει αποφασίσει να εμπλακεί ενεργά στη διαχείριση του μεταναστευτικού-προσφυγικού ζητήματος. Αυτό προκύπτει: α) από την τρέχουσα διοικητική ανασυγκρότηση του με την αναθέωση του Οργανισμού Εσωτερικής Λειτουργίας και τον ορισμό Αντιδημαρχίας Μεταναστών και Προσφύγων, β) από τη διεύρυνση των συνεργασιών και δικτύων, στα οποία μετέχει, και γ) από τις πρωτοβουλίες που έχει αναλάβει, για τη λειτουργία εξειδικευμένων δομών, που ήδη λειτουργούν ή πρόκειται να λειτουργήσουν στο αμέσως επόμενο χρονικό διάστημα.

Η περίπτωση του Δήμου Αθηναίων, φωτίζει την ανάγκη στενότερης συνεργασίας των πόλεων, των κυβερνήσεων και της ΚτΠ, για την υλοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής. Συνυπολογίζοντας, την αναλογία πόρων και αρμοδιοτήτων του Δήμου, καλείται να αναλάβει ευθύνες βαρύτερες σε σχέση με τις δυνατότητες που διαθέτει, στον τομέα της κοινωνικής διαχείρισης του συγκεκριμένου πληθυσμού.

Αν και οφείλει να εντατικοποιήσει τις προσπάθειες του στον τομέα της κοινωνικής ένταξης, η αποτελεσματικότητα των πολιτικών του θα κριθεί μακροχρόνια και εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την υποστήριξη της τοπικής κοινωνίας. Ο Δήμος

Αθηναίων οφείλει να δημιουργήσει έναν ισχυρό κοινωνικό ιστό, που διασφαλίζει την κοινωνική συνοχή, αποτρέπει την «γκετοποίηση» και αποτελεί προϋπόθεση για τη βιώσιμη τοπική ανάπτυξη.

8. Αντί Επιλόγου

Συμπεράσματα

Η προσέγγιση της μεταναστευτικής πολιτικής των ΟΤΑ από τα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης σε ευρωπαϊκό, εθνικό, τοπικό επίπεδο και η διερεύνηση της μελέτης περίπτωσης για το Δήμο Αθηναίων, φώτισε αθέατες πλευρές του ζητήματος και ανέδειξε χρήσιμα συμπεράσματα. Στη βάση αυτών, θα διατυπωθούν στη συνέχεια οι προτάσεις πολιτικής.

Ειδικότερα, η βιβλιογραφική μελέτη επικαιροποιημένων πληροφοριών, αλλά κυρίως οι συνεντεύξεις, με τις καθ' ύλην αρμόδιες αρχές, καθώς και με φορείς που ανήκουν στον κύκλο των εμπλεκόμενων μερών ανέδειξαν:

- *Τον πρωταγωνιστικό ρόλο των Δήμων στο κομμάτι της μεταναστευτικής πολιτικής, που αφορά την κοινωνική ένταξη.*

Οι πρόσφυγες-μετανάστες ζουν, εργάζονται και αναπτύσσουν βιοτικές σχέσεις στο τοπικό επίπεδο. Η διατήρηση της κοινωνικής συνοχής, συναρτάται σε ένα μεγάλο βαθμό, από την αποτελεσματική ενσωμάτωση των πληθυσμών αυτών στην τοπική κοινωνία, με σεβασμό στις πολιτισμικές τους ιδιαιτερότητες. Ο Δήμος, λόγω της εγγύτητας του στον πολίτη, είναι το σωστό επίπεδο και έχει ευθύνη για τη διαχείριση των μεταναστών-προσφύγων, με όρους ένταξης και όχι αφομοίωσης.

- *Τις ελλείψεις των Δήμων σε υποδομές και ανθρώπινο δυναμικό.*

Οι Δήμοι διαχρονικά, με ελάχιστες εξαιρέσεις, δεν παρείχαν στοχευμένες υπηρεσίες και δράσεις ένταξης σε μετανάστες, καθότι δεν αντιλαμβάνονταν την ανάγκη αυτών. Η ένταξη, επαφίετο στην ατομική προσπάθεια και διάθεση του μετανάστη. Ταυτόχρονα, οι υπάλληλοι δεν διέθεταν την απαραίτητη εκπαίδευση και κατάρτιση. Το γεγονός αυτό, συνδέεται άμεσα και με την ποιότητα των προτάσεων, που καταθέτουν οι Δήμοι, για συμμετοχή σε ευρωπαϊκά προγράμματα. Η απειρία στη σχεδίαση/υλοποίηση πολιτικών ένταξης, αποτελεί τροχοπέδη στην τρέχουσα συγκυρία, που οι ενταξιακές ανάγκες κορυφώνονται.

- *Την ανάγκη άμεσης πρόσβασης σε χρηματοδοτικούς πόρους.*

Καθώς οι ίδιοι πόροι και οι επιχορηγήσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό, βαίνουν διαχρονικώς μειούμενοι, οι Δήμοι, για να υποστηρίξουν τις δράσεις ένταξης και συνοχής, πρέπει να διεκδικήσουν τα ανάλογα κονδύλια της ευρωπαϊκής χρηματοδότησης.

- *Την ανάγκη ανάπτυξης συνεργασίας των Δήμων με φορείς όλων των επιπέδων διακυβέρνησης.*

Η έλλειψη τεχνογνωσίας και οι χρηματοδοτικοί περιορισμοί, τονίζουν ολοένα και περισσότερο την ανάγκη ανάπτυξης συμπράξεων με την κινητοποίηση του ιδιωτικού τομέα και της ΚτΠ. Η εξεύρεση καινοτόμων λύσεων, ώστε οι υπηρεσίες σε μετανάστες-πρόσφυγες να προσφέρονται από το Δήμο χωρίς ουσιαστικά να «παράγονται» από αυτόν όπως συμβαίνει στο Δήμο Αθηναίων, αποτελεί μονόδρομο προς το παρόν. Η εξωστρέφεια του Δήμου Αθηναίων με τη συμμετοχή του σε Δίκτυα τοπικών αρχών και η αμοιβαία μάθηση μέσω ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών λειτουργεί παραδειγματικά για τις τοπικές αρχές.

- *Την απαίτηση για θεσμική παρέμβαση, ώστε να αποσαφηνιστεί η αρμοδιότητα των ΟΤΑ στη μεταναστευτική πολιτική.*

Η θωράκιση των Δήμων με αρμοδιότητες στον τομέα της ένταξης, σημαίνει αφενός την αντιστοίχιση προϋπολογισμού για τα προγράμματα ένταξης, αφετέρου σηματοδοτεί την διοικητική ανασυγκρότηση των Δήμων, δηλ. την οργάνωση σε επίπεδο οργανικών μονάδων με το ανάλογο εξειδικευμένο προσωπικό.

- *Την πίεση για τη δημιουργία ολοκληρωμένης Στρατηγικής Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων.*

Ειδικά οι Δήμοι, που φιλοξενούν στα όρια τους τέτοιο πληθυσμό, οφείλουν να σχεδιάσουν πολιτικές ένταξης βασισμένες σε στοιχεία, που αφορούν, τόσο τα χαρακτηριστικά του πληθυσμού, όσο και των δυνατοτήτων του Δήμου. Απαιτείται επίσης, η εξεύρεση τρόπου αξιολόγησης των προγραμμάτων σε βραχυπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Αναμφισβήτητα, οι δράσεις και τα αναμενόμενα αποτελέσματα οφείλουν να ευθυγραμμίζονται με την Εθνική Στρατηγική Ένταξης.

- *Την προσπάθεια όλων των ενδιαφερόμενων μερών.*

Καθότι η ένταξη είναι μια δυναμική και αμφίδρομη διαδικασία, περιλαμβάνει δύο διαστάσεις, την ετοιμότητα των μεταναστών-προσφύγων να προσαρμοστούν στην χώρα και την προθυμία των κοινωνιών υποδοχής. Το δεύτερο σκέλος, καθοδηγείται σε μεγάλο βαθμό, από τη στάση των τοπικών αρχών, τη δέσμευση τους να καταπολεμήσουν την ξеноφοβία και να διαφυλάξουν το αίσθημα ασφάλειας στους πολίτες.

Προτάσεις

Με βάση την υφιστάμενη κατάσταση και με δεδομένο ότι οι προσφυγικές-μεταναστευτικές ροές θα συνεχίσουν να υπάρχουν, η στρατηγική της ένταξης, δε μπορεί να στηρίζεται σε έκτακτες και αποσπασματικές λύσεις. Καθώς το φαινόμενο της μετανάστευσης «κανονικοποιείται», απαιτείται, η προσαρμογή των ΟΤΑ και εν γένει της δημόσιας διοίκησης, στην εποχή της ανθρώπινης κινητικότητας. Είναι απαραίτητη η συναίνεση των τοπικών αρχών σε ένα μοντέλο κοινωνικής ένταξης των μεταναστών-προσφύγων, που θα σχηματιστεί, με βάση τις τοπικές ιδιαιτερότητες, αλλά θα στηρίζεται στις παρακάτω προτεραιότητες:

- *Φιλόξενη στρατηγική υποδοχής των Δήμων.*

Καταρτισμένη από εμπειρογνώμονες και επαγγελματίες, οφείλει να μεριμνά για την παροχή εξειδικευμένων υπηρεσιών σε πρόσφυγες και μετανάστες. Πρέπει να παρέχεται πολύγλωσση πληροφόρηση (για τις νομικές διαδικασίες και τα δικαιώματα αιτούντων άσυλο), μαθήματα γλωσσών, σε συνεργασία με πολιτιστικά ιδρύματα, υπηρεσίες επαγγελματικής κατάρτισης.

- *Ανάπτυξη στοχευμένων δράσεων.*

Οι δράσεις οφείλουν να βασίζονται στο προφίλ των μεταναστών-προσφύγων (ηλικίες, εκπαίδευση, δεξιότητες, προσόντα). Οι δράσεις αυτές θα αφορούν, αφενός την κατάρτιση και την ψυχοκοινωνική στήριξη, αφετέρου δράσεις για την κινητοποίηση των ίδιων των υποκειμένων, με ενθάρρυνση της συμμετοχής στην οικονομική, κοινωνική, πολιτική ζωή του Δήμου, ώστε να «εμπλουτίσουν» την κοινωνία υποδοχής.

- *Δράσεις ευαισθητοποίησης.*

Η ενημέρωση της τοπικής κοινωνίας είναι σημαντική, για την αναστροφή των αρνητικών στερεοτύπων για τους αλλοδαπούς. Ο Δήμος, έχει ευθύνη στη διαμόρφωση ενός περιβάλλοντος ανοχής και την μετατροπή της πόλης ευθύνης του, σε μια πόλη χωρίς πολιτισμικούς αποκλεισμούς κατά το πρότυπο των inclusive cities.

- *Δράσεις συνύπαρξης.*

Η διοργάνωση δράσεων, που προωθούν την κοινή συμμετοχή μεταναστών-προσφύγων και γηγενών έχει αξία, γιατί η συνύπαρξη και η αλληλεπίδραση απομακρύνουν τα στερεότυπα και τον φόβο των δύο πλευρών. Οι ενέργειες μπορούν να αφορούν θεματικές μουσικές εκδηλώσεις, γιορτές εθνικών γεύσεων, λογοτεχνικές και αθλητικές δραστηριότητες, με την παραχώρηση δημόσιων χώρων όπως οι βιβλιοθήκες και τα μουσεία. Εξάλλου, οι τέχνες δημιουργούν μια βάση επικοινωνίας πέρα από τους πολιτιστικούς ή γλωσσικούς φραγμούς.

- *Ψυχολογική υποστήριξη.*

Οι Δήμοι, οφείλουν να μεριμνήσουν για την ψυχοκοινωνική υποστήριξη των ευάλωτων ομάδων. Ειδικότερα, στις μητέρες, ασυνόδευτα παιδιά, καθώς και στο προσωπικό του Δήμου, που αλληλεπιδρά με τα άτομα αυτά.

- *Συντονισμός και συνέργεια των δράσεων των Δήμων με το σχεδιασμό της κεντρικής διοίκησης.*

Απαιτείται η συμμετοχή των Δήμων στα όργανα και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, στη βάση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης των αρχών σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης.

- *Αξιοποίηση χρηματοδοτικών εργαλείων.*

Η απορρόφηση στο μέγιστο βαθμό των κονδυλίων, του χρηματοδοτικού πλαισίου 2014-2020 και η εκμετάλλευση όλων των χρηματοδοτικών εργαλείων (TAME, EKT, έκτακτη οικονομική στήριξη της ΕΕ) από τις τοπικές αρχές είναι ζωτικής σημασίας για τη διαχείριση του ζητήματος.

- *Διεύρυνση του κύκλου συνεργασιών.*

Επενδύοντας στην εξωστρέφεια και διευρύνοντας τον κύκλο των συνεργασιών τους, οι Δήμοι μπορούν να αξιοποιήσουν τις συμπράξεις, με επιχειρήσεις, επαγγελματικά επιμελητήρια, πανεπιστήμια, ιδιώτες, χορηγούς, για την ανάληψη νέων δράσεων στο εν λόγω πεδίο. Ωστόσο, οι συνεργασίες αυτές οφείλουν να υπακούν στις αρχές της διαφάνειας, της λογοδοσίας και του ελέγχου νομιμότητας.

- *Αναβάθμιση ΣΕΜ.*

Η αναβάθμιση, αφορά την ενίσχυση του ρόλου του ΣΕΜ, με δικτύωση τους σε πανελλαδικό επίπεδο. Η στήριξη του θεσμού, από τις τοπικές αρχές αφορά, όχι μόνο την ουσιαστικότερη εκπροσώπηση των μεταναστευτικών κοινοτήτων και την εκχώρηση πόρων, αλλά και την οργάνωση των ΣΕΜ σε πανελλαδικό δίκτυο. Σε πρώτο στάδιο, η δικτύωση, θα λειτουργήσει ως μέσο πίεσης και τεχνικής υποστήριξης των πιο αδύναμων ΣΕΜ. Σε ένα επόμενο στάδιο, θα ήταν ωφέλιμη η δικτύωση με παρόμοιους θεσμούς, που λειτουργούν στο εξωτερικό.

Συντονισμός μέσω Δήμου.

Η συγκέντρωση και η διανομή βοήθειας με επίκεντρο το Δήμο βοηθάει στη διανομή βοήθειας χωρίς αλληλοεπικαλύψεις. Ο Δήμος, είναι σε θέση να αποτελεί το επίκεντρο για όλους τους συλλόγους, εθελοντές, που επιθυμούν να προσφέρουν βοήθεια.

- *Λήψη διαφοροποιημένου τύπου μέτρων.*

Ειδικά για τους πρόσφυγες, οι πολιτικές ένταξης οφείλουν να προσαρμόζονται στην προσωπική κατάσταση του καθενός (εξατομικευμένη ένταξη). Οι δεξιότητες του ατόμου πρέπει να ενθαρρύνονται, ώστε να ελαχιστοποιείται η απομόνωση του και να προωθείται η ένταξη του στον τόπο υποδοχής.

- *Ανάδειξη επιτυχημένων προτύπων.*

Η πρόταση περιλαμβάνει την ενθάρρυνση του Δήμου σε άτομα με μεταναστευτικό-προσφυγικό υπόβαθρο, που έχουν επιτυχημένα ενταχθεί στην τοπική κοινωνία, να λειτουργήσουν ως μέντορες. Η ανάδειξη θετικών περιπτώσεων ένταξης θα λειτουργήσει ως πρότυπο για την αμοιβαία κατανόηση (Συνέντευξη 9).

- *Εναισθητοποίηση προσωπικού.*

Η ενίσχυση της εναισθητοποίησης του προσωπικού σε όλα τα επίπεδα του Δήμου, με τη δημιουργία δραστηριοτήτων και την κατάρτιση στον διαπολιτισμικό διάλογο, θα ενισχύσει την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών.

Η συμβολή των ΟΤΑ, στο τμήμα της μεταναστευτικής πολιτικής που αφορά την κοινωνική ένταξη, είναι ιδιαίτερα σημαντική, επειδή κατά βάση αυτή υλοποιείται σε τοπικό επίπεδο. Οι Δήμοι, διαδραματίζουν αποφασιστικό ρόλο προς την κατεύθυνση αυτή, διαφυλάσσοντας την κοινωνική συνοχή και συνακόλουθα την χωρίς αποκλεισμούς τοπική ανάπτυξη.

Σήμερα, η παρατεταμένη οικονομική και κατ' επέκταση ανθρωπιστική κρίση, σε συνδυασμό με τις πιέσεις που δέχονται οι πολιτικοί θεσμοί σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, δοκιμάζουν τις αντοχές των τοπικών αρχών. Ωστόσο, οι Δήμοι, παρά τα μεγάλα προβλήματα που αντιμετωπίζουν, όπως αυτά διερευνήθηκαν στην παρούσα εργασία, αποδεικνύουν πως διαθέτουν πλεόνασμα αλληλεγγύης και ανθρωπιάς για τη διαχείριση του προσφυγικού-μεταναστευτικού ζητήματος. Με την κατάλληλη δε στήριξη, μπορούν να αποτελέσουν αξιόπιστους θεσμικούς πυλώνες, στην οικοδόμηση ενός κράτους και μιας ΕΕ που διαπνέονται από αλληλεγγύη και συνοχή.

Βιβλιογραφία

Anderson, J., 2006. *Public Policy making*. 6 επιμ. Boston : Houghton Mifflin Company.

CEMR, 2016. *Diversity and Integration*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <http://www.ccre.org/en/actualites/view/3326>
[Πρόσβαση 8 Οκτώβριος 2017].

cities of migration, 2017. *Refugee 'Sprachraum': Meet, Greet, Learn*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: http://citiesofmigration.ca/good_idea/refugee-sprachraum-meet-greet-learn/
[Πρόσβαση 9 Οκτώβριος 2017].

Cities of Migration, 2017. *World Mayor, Minister of Society, City of Mechelen*.
[Ηλεκτρονικό]
Available at: http://citiesofmigration.ca/good_idea/world-mayor-minister-of-society/
[Πρόσβαση 9 Οκτώβριος 2017].

City of Athens, 2016. *Τη νέα Οργανωτική Δομή του δήμου Αθηναίων ενέκρινε το Δημοτικό Συμβούλιο της Αθήνας*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <http://www.cityofathens.gr/node/28167>
[Πρόσβαση 4 Οκτώβριος 2017].

City of Athens, 2017. *Μεγάλη διάκριση για το Δήμο Αθηναίων από την ΕΕ*.
[Ηλεκτρονικό]
Available at: <http://www.cityofathens.gr/node/30699>
[Πρόσβαση 14 Οκτώβριος 2017].

City of Athens, 2017. *Ξεκίνησε η λειτουργία του Κέντρου Συντονισμού του δήμου Αθηναίων για θέματα Μεταναστών και Προσφύγων*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <https://www.cityofathens.gr/node/30220>
[Πρόσβαση 4 Οκτώβριος 2017].

City of Athens, 2017. *Υλοποίηση Προϋπολογισμού*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <https://www.cityofathens.gr/khe/proypologismos>
[Πρόσβαση 14 Οκτώβριος 2017].

Eurocities, 2015. *EUROCITIES statement on asylum in cities*, Βρυξέλλες: Eurocities.

Eurocities, 2016. *Annual Report Eurocities 2016-2017*, Βρυξέλλες: Eurocities.

European Commission, 2017. *Managing Migration EU Financial Support to Greece*, Brussels: European Commission.

Eurostat, 2017. *File:Five main citizenships of (non-EU) asylum applicants, 2016*.
[Ηλεκτρονικό]
Available at: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Five_main_citizenships_of_\(non-EU\)_asylum_applicants,_2016_\(number_of_first_time_applicants,_rounded_figures\)_YB17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Five_main_citizenships_of_(non-EU)_asylum_applicants,_2016_(number_of_first_time_applicants,_rounded_figures)_YB17.png)
[Πρόσβαση 15 Οκτώβριος 2017].

Eurostat, 2017. *Migration and migrant population statistics*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Migrant_population
[Πρόσβαση 7 Οκτώβριος 2017].

MIPEX, 2014. *Migrant Integration Policy Index Greece*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <http://www.mipex.eu/greece>
[Πρόσβαση 20 Οκτώβριος 2017].

Osborne, D. & Gaebler, T., 1992. *Reinventing Government*. New York: Addison-Wesley.

Resilient Athens, 2017. *Τα Πέντε Πεδία Διερεύνησης και η Προκαταρκτική Αξιολόγηση Ανθεκτικότητας*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <https://resilientathens.wordpress.com/2016/11/28/ta-pente-pedia-diereynisis/>
[Πρόσβαση 13 Οκτώβριος 2017].

The Congress of Local and Regional Authorities , 2017. *Priorities of the Congress 2017-2020*, Στρασβούργο: Council of Europe.

UNHCR, 2017. *Operational Portal Refugee Situations*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>
[Πρόσβαση 16 Οκτώβριος 2017].

UNHCR, 2017. *UNHCR urges action to ease conditions on Greek islands*. [Ηλεκτρονικό]
Available at:
<http://www.refworld.org/country,COI,UNHCR,COUNTRYNEWS,GRC,,59b2663c4,0.html>
[Πρόσβαση 19 Οκτώβριος 2017].

Unicef, 2017. *Κέντρο Προστασίας για τη Γυναίκα και το Παιδί με την υποστήριξη της UNICEF στο Δήμο Αθηναίων*. [Ηλεκτρονικό]
Available at:
<https://www.unicef.gr/%CE%BA%CE%AD%CE%BD%CF%84%CF%81%CE%BF-%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%83%CF%84%CE%B1%CF%83%CE%AF%CE%B1%CF%82-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7-%CE%B3%CF%85%CE%BD%CE%B1%CE%AF%CE%BA%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CF%84%CE%BF-%CF%80%CE%B1%CE%B9%CE%B4%CE%>
[Πρόσβαση 4 Οκτώβριος 2017].

World Mayor, 2017. *The 2016 World Mayor Honours List*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <http://www.worldmayor.com/>
[Πρόσβαση 14 Οκτώβριος 2017].

Αθανασόπουλος, Κ., 2010. *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Τόμος Β επιμ. Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Ακριβοπούλου, Χ. & Ανθόπουλος, Χ., 2015. *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα: Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράματα και Βοηθήματα.

Βαρουξή, Χ., Σαρρής, Ν. & Φραγκίσκου, Α., 2009. *Όψεις μετανάστευσης και μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα σήμερα*. Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.

Βέικου, Μ. & Λαλαγιάννη, Β., 2015. *Μετανάστευση Κοινωνικές και Πολιτισμικές Εκφάνσεις, θεωρητικά σχήματα, εννοιολογικοί προσδιορισμοί και θεωρία*. Αθήνα: ΣΕΑΒ.

Δεληθέου, Β., 2010. *Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης*. Τόμος Α' επιμ. Αθήνα: s.n.

Δήμος Αθηναίων, 2015. *Πρόγραμμα Κοινωνικής Πολιτικής Δήμου Αθηναίων 2015-2019*, Αθήνα: Δήμος Αθηναίων.

ΕΑΤΑ, 2016. *Προσωρινή Στέγαση Προσφύγων του δήμου Αθηναίων και της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <http://www.developathens.gr/el/relocation>
[Πρόσβαση 13 Οκτώβριος 2017].

Ειδική Γραμματεία Επικοινωνιακού Σχεδιασμού, 2017. *Προσφυγική Κρίση 2015-2016*. [Ηλεκτρονικό]
Available at:
http://mindigital.gr/images/GENIKOI/FLORENTIS/factsheets/feb_2017/gr_fact_sheet_refugee_feb2017.pdf
[Πρόσβαση 14 Οκτώβριος 2017].

ΕΙΚΟ, 2013. *Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών Έρευνα Αποτίμησης της Λειτουργίας τους και Διάγνωση των Αναγκών τους*, Αθήνα: Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Κοινωνικής Οικονομίας.

ΕΛ.ΣΤΑΤ, 2014. *Απογραφή Πληθυσμού-Κατοικιών 2011 Στατιστικά Αποτελέσματα για το λόγο εγκατάστασης στην Ελλάδα*, Αθήνα: ΕΛ.ΣΤΑΤ.

ΕΛΣΤΑΤ, 2011. *Δημογραφικά χαρακτηριστικά / 2011*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <http://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SAM03/->
[Πρόσβαση 11 Οκτώβριος 2017].

ΕΟΚΕ, 2016. *Συγκεφαλαιωτική Έκθεση, οι διερευνητικές αποστολές της ΕΟΚΕ για την κατάσταση των προσφύγων*, Βρυξέλλες: ΕΟΚΕ.

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2007. *Συνθήκη της Λισσαβώνας*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>
[Πρόσβαση 3 Οκτώβριος 2017].

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016. *Κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου: μεταρρύθμιση για μια αποτελεσματικότερη πολιτική ασύλου*. [Ηλεκτρονικό]
Available at:

https://ec.europa.eu/greece/news/2016/20160713_politiki_asylou_metarrytmisi_en
[Πρόσβαση 4 Οκτώβριος 2017].

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016. *Σχέδιο δράσης για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών*. [Ηλεκτρονικό]

Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-EL/TXT/?uri=CELEX:52016DC0377&from=EN>

[Πρόσβαση 7 Οκτώβριος 2017].

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017. *Δελτίο Τύπου Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για τη Μετανάστευση*. [Ηλεκτρονικό]

Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3081_el.htm

[Πρόσβαση 8 Οκτώβριος 2017].

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2014. *Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου 26/27 Ιουνίου*. [Ηλεκτρονικό]

Available at: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/el/pdf>

[Πρόσβαση 3 Οκτώβριος 2017].

ΕΥΣΕΚΤ, 2017. *Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας Κέντρων Κοινότητας*, Αθήνα: ΕΥΣΕΚΤ.

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 2016. *Έγκριση του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου Αθηναίων*. [Ηλεκτρονικό]

Available at:

<https://www.cityofathens.gr/sites/default/files/%203812%CE%92%CE%8428-11-2016-%CE%9D%CE%95%CE%9F%CE%A3%20%CE%9F%CE%95%CE%A5.pdf>

[Πρόσβαση 4 Οκτώβριος 2017].

Ηνωμένα Έθνη, 1951. *Σύμβαση του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων*. Γενεύη, Συλλογή Συμβάσεων Νο. 2545, Τόμος 189.

ΙΤΑ, 2016. *Μελέτη για τη Στρατηγική της ΚΕΔΕ για το μεταναστευτικό πρόβλημα και επιχειρησιακός σχεδιασμός για τη χρηματοδότηση δράσεων*, Αθήνα: ACRONYM.

Καπλάνι, Γ., Μοσκόφ, Η. & Τσιούκας, Γ., 2007. Αναδιοργάνωση και αναβάθμιση των υπηρεσιών των Δήμων για τους αλλοδαπούς. Στο: Γ. Τσιούκας, επιμ. *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Μετανάστες*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Καρβούνης, Α., 2017. *Διπλωματία Πόλεων II, Τα διεθνή δίκτυα πόλεων των ελληνικών Δήμων 2006-2016*. [Ηλεκτρονικό]

Available at: <http://efc.ypes.gr/wp-content/uploads/2017/07/Diplomatia-Poleon2.pdf>

[Πρόσβαση 15 Οκτώβριος 2017].

Κασίμης, Χ. & Παπαδόπουλος, Α., 2012. Εισαγωγή. Στο: Χ. Κασίμης & Α.

Παπαδόπουλος, επιμ. *Μετανάστες στην Ελλάδα Απασχόληση και ένταξη στις τοπικές κοινωνίες*. Αθήνα: Αλεξάνδρεια, p. 33.

Καψάλης, Α., 2007. *Αδήλωτη απασχόληση και "νομιμοποίηση" των μεταναστών Η πρόκληση της μεταναστευτικής πολιτικής*, Αθήνα: Ινστιτούτο Εργασίες ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

- Κοινωνικό Πολύκεντρο, 2017. *Προσφυγική Κρίση και Δημόσιες Υπηρεσίες στη Λέσβο (2015-2016)*. Αθήνα : Κοινωνικό Πολύκεντρο.
- Κόντης, Α., 2009. *Ιθαγένεια και Ενσωμάτωση Μεταναστών*. Στο: Α. Κόντης, επιμ. *Ζητήματα Κοινωνικής Ένταξης Μεταναστών*. Αθήνα: Παπαζήση.
- Κοτζαμάνης, Β. & Καρκούλη, Α., 2016. Οι μεταναστευτικές εισροές στην Ελλάδα την τελευταία δεκαετία: ένταση και βασικά χαρακτηριστικά των παρατύπων εισερχομένων ως και των αιτούντων άσυλο. *Δημογραφικά Νέα*, 26, pp. 1-7.
- Λιανός, Θ. και συν., 2008. <http://www.ypes.gr>. [Ηλεκτρονικό]
Available at: http://www.ypes.gr/AENEAS_EL/slide_2.4.1.pdf
[Πρόσβαση 1 Σεπτέμβριος 2017].
- Μουσούρου, Λ., 1991. *Μετανάστευση και Μεταναστευτική Πολιτική*. Αθήνα: Gutenberg.
- Μπάγκαβος, Χ. & Παπαδοπούλου, Δ., 2003. *Μεταναστευτικές Τάσεις και Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική*. Αθήνα: ΙΝΕ ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.
- Παπαγιάννης, Δ., 2011. *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*. 4η επιμ. Αθήνα: Σάκκουλα.
- Παπακωνσταντής, Μ., 2013. Migrant Integration Councils and social inclusion policy of third country nationals. *Social Cohesion and Development*, 8, pp. 107-126.
- Παπακωνσταντής, Μ., 2016. *Οι πολιτικές της ΕΕ: Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Παρατηρητήριο του Δήμου Αθηναίων για τους Πρόσφυγε, 2017. *Οι στάσεις των κατοίκων του Δήμου Αθηναίων απέναντι στους πρόσφυγες και μετανάστες*, Αθήνα: Public Issue.
- Ρομπόλης, Σ., 2007. *Η Μετανάστευση από και προς την Ελλάδα Απολογισμοί και Προοπτικές*. Θεσσαλονίκη: Επίκεντρο.
- Σκαμνάκης, Χ. & Πολυζωίδης, Π., 2013. Migrant Integration Councils (MICs): The incomplete functioning of an important. *Social Cohesion and Development*, 8, pp. 165-176.
- Σπαθανά, Ε. & Παπαμηνά, Μ., 2014. *Ετήσια Έκθεση Πολιτικής για τη Μετανάστευση και το Άσυλο στην Ελλάδα*, Αθήνα: Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2005. *Το πρόγραμμα της Χάγης: ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:52005XG0303(01))
[Πρόσβαση 3 Οκτώβριος 2017].
- Συμβούλιο, Ε., 2010. *Σχέδιο δράσης για το πρόγραμμα της Στοκχόλμης*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:j10036>
[Πρόσβαση 3 Οκτώβριος 2017].
- Συνήγορος του Πολίτη, 2002. *Συνήγορος του Πολίτη*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports.38586>
[Πρόσβαση 5 Σεπτέμβριος 2017].

Συνήγορος του Πολίτη, 2017. *Η πρόκληση των μεταναστευτικών ροών και της προστασίας των προσφύγων*, Αθήνα: Συνήγορος του Πολίτη.

Τσαούσης, Δ., 1991. *Η κοινωνία του ανθρώπου, Εισαγωγή στην κοινωνιολογία*. Αθήνα: Gutenberg.

Υπουργείο Εσωτερικών, 2017. *Στατιστικά Στοιχεία 2011-2016 κτήσεις ελληνικής ιθαγένειας ανά κατηγορία*. [Ηλεκτρονικό]

Available at: <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/StatsCategory2011-2016-070217.pdf>

[Πρόσβαση 17 Οκτώβριος 2017].

Υπουργείο Οικονομικών, 2017. *Προσχέδιο κρατικού προϋπολογισμού 2018*.

[Ηλεκτρονικό]

Available at: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/10232377.pdf>

[Πρόσβαση 13 Οκτώβριος 2018].

Παράρτημα Ι

Στοιχεία Συνεντεύξεων

A/A	Φορέας	Θέση στο φορέα	Όνοματεπώνυμο
1.	Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής	Γενικός Γραμματέας	κ. Κων/νος Παπαδημητρίου
2.	Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής	Προϊσταμένη Τμήματος Μητρώου ΜΚΟ & Συνεργασίας με Φορείς της ΚτΠ	κα. Σωτηρία Κασνακούδη
3.	Δήμος Αθηναίων	Αντιδήμαρχος Μεταναστών- Προσφύγων, Πρόεδρος ΣΕΜ	κ. Λευτέρης Παπαγιαννάκης
4.	Δήμος Αθηναίων	Τμηματάρχης Υποστήριξης και Κοινωνικής Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων	κ. Παναγιώτης Ψαθάς
5.	Κέντρο Συντονισμού του Δήμου Αθηναίων για θέματα Μεταναστών και Προσφύγων	Project Coordinator	κα. Διονυσία Λαμπίρη
6.	Επιτροπή των Περιφερειών	Α' Αντιπρόεδρος της Επιτροπής Εδαφικής Συνοχής και Προϋπολογισμού της ΕΕ	κ. Σπύρος Σπυρίδων
7.	ΜΚΟ Save the Children	Shelter worker	κ. Ιωάννης Χατζηλιάδης
8.	ΜΚΟ Syrian American Medical Society	Islands Area Coordinator	κα. Μάγδα Σεραφείδη
9.	ΚΕΔΕ	Επιστημονικός Συνεργάτης ΚΕΔΕ	κ. Μάντσης Γεώργος

Παράρτημα II



Σεπτέμβριος -
Οκτώβριος
2017

Ερωτηματολόγιο

Η μεταναστευτική πολιτική των ΟΤΑ:
Η περίπτωση του Δήμου Αθηναίων

Μαρία Σισμανίδου
ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ

Εισαγωγή

Η τοπική αυτοδιοίκηση αποκτά ολοένα και σημαντικότερο ρόλο στη διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου, καθώς λειτουργεί ως «μηχανισμός» κοινωνικής ένταξης του μεταναστευτικού πληθυσμού.

Στο πλαίσιο της τελικής εργασίας μου για την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, με τίτλο «Η μεταναστευτική πολιτική των ΟΤΑ: Η περίπτωση του Δήμου Αθηναίων», διερευνάται η συμβολή της τοπικής αυτοδιοίκησης στη μεταναστευτική πολιτική, καθώς και ο βαθμός ένταξης των κατοίκων μεταναστευτικής καταγωγής στο Δήμο Αθηναίων.

Η ημιδομημένη συνέντευξη αποτελεί το μεθοδολογικό εργαλείο για τη συλλογή δεδομένων, τα οποία θα χρησιμοποιηθούν αποκλειστικά και μόνο για το σκοπό της εργασίας.

Αξιοποιώντας τις πολύτιμες γνώσεις και την εμπειρία σας για το μεταναστευτικό ζήτημα, θα εκτιμούσα ιδιαίτερος τη συμμετοχή σας στο ερωτηματολόγιο που ακολουθεί.

Ευχαριστώ για τη συνεργασία σας,

Μαρία Σισμανίδου
Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης
Τμήμα Αναπτυξιακών και Περιφερειακών Πολιτικών

Στοιχεία Φορέα	
Φορέας:	
Όνοματεπώνυμο:	
Θέση στον Φορέα:	
Ημερομηνία:	
Τόπος:	

Δήμος Αθηναίων

Θεματική: Ένταξη

1. Πώς αντιλαμβάνεται ο Δ. Αθηναίων την έννοια της ένταξης των μεταναστών (άξονες ή προτεραιότητες);
2. Διαφοροποιούνται οι τρέχουσες ανάγκες του Δήμου σε σχέση με το παρελθόν ως προς τη διαχείριση του πρόσφατου μεταναστευτικού/προσφυγικού ρεύματος;
3. Υπάρχουν θεσμικές αλλαγές που πρέπει να συντελεστούν προκειμένου οι ΟΤΑ να στηρίξουν τις ενταξιακές ανάγκες;
4. Ποια είναι τα κυριότερα εμπόδια κατά το σχεδιασμό και υλοποίηση δράσεων κοινωνικής ένταξης;

Θεματική: Δράσεις

5. Στο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής του Δήμου Αθηναίων ποια προγράμματα/δράσεις ένταξης οργανώνονται;
6. Πώς χρηματοδοτούνται οι δράσεις ένταξης; Κρίνεται επαρκής η χρηματοδότηση;
7. Αυτή τη στιγμή λειτουργούν τα Προγράμματα για την εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας ή την απόκτηση γνώσεων σε Η/Υ;
8. Προσφάτως δημιουργήθηκε το Κέντρο Συντονισμού για θέματα μεταναστών και προσφύγων, ποια είναι η συνεισφορά του για τη διαχείριση του μεταναστευτικού/προσφυγικού ζητήματος;
9. Πώς αποτιμάται η μέχρι στιγμής λειτουργία του Κέντρου Ένταξης Μεταναστών;

Θεματική: Διακυβέρνηση-Δικτύωση

10. Σε ποια Ευρωπαϊκά ή/και Διεθνή Δίκτυα συμμετέχει ο Δ.Αθηναίων και σε τι αποτιμάται αυτή η εξωστρέφεια;
11. Πόσο έχει βοηθηθεί ο Δ. Αθηναίων από την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών ή τη μάθηση από ομοτίμους;
12. Με ποιους φορείς συνεργάζεστε κατά το σχεδιασμό και την υλοποίηση προγραμμάτων κοινωνικής ένταξης (ΚΕΔΕ, ΜΚΟ, οργανώσεις μεταναστών, εθελοντικές οργανώσεις, Εκκλησία κτλ);
13. Η πρωτοβουλία για τις «Πόλεις Αλληλεγγύης» σε τι στάδιο βρίσκονται;

Θεματική: Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών

14. Η λειτουργία του ΣΕΜ στο Δ. Αθηναίων είναι αποτελεσματική (αντιπροσώπευση ή εισηγήσεις που μετατρέπονται σε δημόσια πολιτική);
15. Ποια προβλήματα ή εμπόδια εντοπίζονται στο θεσμό του ΣΕΜ;

Θεματική:Διοίκηση

16. Ποια ανάγκη οδήγησε στην απόφαση για ορισμό Αντιδημάρχου Μεταναστών, Προσφύγων και Αποκέντρωσης;
17. Πώς κρίνετε την στελέχωση των υπηρεσιών του Δήμου με αρμοδιότητες στα θέματα μετανάστευσης και ειδικότερα του Τμήματος Υποστήριξης και Κοινωνικής Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων;

Ελεύθερη Θεματική

18. Υπάρχει κάτι που θέλετε να προσθέσετε εσείς σε σχέση με τις προκλήσεις του μέλλοντος;

Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής

Θεματική: Διοίκηση

1. Πόσο επιτακτική ήταν η ανάγκη δημιουργίας αυτόνομου Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής;
2. Υπάρχει πρόβλεψη αναθεώρησης της Εθνικής Στρατηγικής για τη διαχείριση του Μεταναστευτικού-Προσφυγικού ζητήματος;

Θεματική: Ένταξη & ΟΤΑ

3. Πώς αντιλαμβάνεται το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής την έννοια της ένταξης των μεταναστών (άξονες ή προτεραιότητες);
4. Επιφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα η συνεργασία με τους Δήμους; Υπάρχει ο αναγκαίος συντονισμός;
5. Κρίνετε πως υπάρχουν θεσμικές αλλαγές που πρέπει να συντελεστούν προκειμένου οι ΟΤΑ να στηρίξουν τις ενταξιακές ανάγκες;
6. Ποια πιστεύετε πως είναι τα κυριότερα εμπόδια κατά το σχεδιασμό και υλοποίηση δράσεων κοινωνικής ένταξης από τους ΟΤΑ;
7. Πώς κρίνετε την επαναπροώθηση αιτούντων άσυλο από χώρες της ΕΕ με δεδομένη την υπάρχουσα διοικητική/διαχειριστική επάρκεια των ΟΤΑ;

Θεματική: Χρηματοδότηση

8. Πώς κρίνετε την επάρκεια της χρηματοδότησης που λαμβάνουν οι ΟΤΑ για την υλοποίηση προγραμμάτων κοινωνικής ένταξης;

Θεματική: Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών

9. Ο «Καλλικράτης» προβέπει τη λειτουργία ΣΕΜ ως μέσο πολιτικής συμμετοχής των μεταναστών. Υπάρχει σχεδιασμός για ανάλογους θεσμούς στο νέο «Καλλικράτη»;

Ελεύθερη Θεματική

10. Υπάρχει κάτι που θέλετε να προσθέσετε εσείς σε σχέση με τις προκλήσεις του μέλλοντος;

ΚΕΔΕ

Θεματική: Ένταξη

1. Πώς αντιλαμβάνεται η ΚΕΔΕ την έννοια της ένταξης των μεταναστών (άξονες/προτεραιότητες);
2. Υπάρχουν θεσμικές αλλαγές που πρέπει να συντελεστούν (π.χ. αλλαγή νομοθ. πλαισίου) προκειμένου οι ΟΤΑ να στηρίξουν τις ενταξιακές ανάγκες;
3. Ποια είναι τα κυριότερα εμπόδια των ΟΤΑ κατά το σχεδιασμό και υλοποίηση δράσεων κοινωνικής ένταξης ;

Θεματική: Χρηματοδότηση

4. Ποιες είναι οι πηγές χρηματοδότησης των δράσεων κοινωνικής ένταξης των ΟΤΑ; Κρίνονται επαρκείς;

Θεματική: Δικτύωση

5. Πώς κρίνετε την επάρκεια της χρηματοδότησης που λαμβάνουν οι ΟΤΑ για την υλοποίηση προγραμμάτων κοινωνικής ένταξης;
6. Υπάρχει αποτελεσματική συνεργασία με το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής;

Θεματική: Διοίκηση

7. Οι Δήμοι της χώρας διαθέτουν τη διοικητική επάρκεια (στελέχωση, εμπειρία, στρατηγική) ώστε να αντεπεξέλθουν στο μεταναστευτικό-προσφυγικό ζήτημα;

Ελεύθερη Θεματική

8. Υπάρχει κάτι που θέλετε να προσθέσει η ΚΕΔΕ σε σχέση με τις προκλήσεις του μέλλοντος στους ΟΤΑ;

Επιτροπή των Περιφερειών

Θεματική: Ένταξη και Τοπικές Αρχές

1. Πώς αντιλαμβάνεται η CoR την έννοια της ένταξης των μεταναστών/προσφύγων στις τοπικές κοινωνίες (άξονες ή προτεραιότητες);
2. Διαφοροποιούνται οι τρέχουσες ανάγκες των τοπικών αρχών σε σχέση με το παρελθόν ως προς τη διαχείριση του πρόσφατου μεταναστευτικού/προσφυγικού ρεύματος;
3. Ποια είναι τα κυριότερα εμπόδια, όπως εκφράζονται από τους τοπικούς-περιφερειακούς φορείς, που αντιμετωπίζουν κατά το σχεδιασμό και υλοποίηση δράσεων κοινωνικής ένταξης;
4. Ποιες αλλαγές (οργανωτικά ή νομοθετικά) πρέπει να συντελεστούν προκειμένου η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση να ανταποκριθεί στις ενταξιακές ανάγκες που εμφανίζονται;

Θεματική: Διακυβέρνηση-Δικτύωση

5. Η δικτύωση και η ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών βοηθάει τις τοπικές-περιφερειακές αρχές στη διαχείριση του μεταναστευτικού-προσφυγικού ζητήματος;

Ελεύθερη Θεματική

6. Υπάρχει κάτι που θέλετε να προσθέσετε εσείς σε σχέση με τις προκλήσεις των τοπικών αρχών που θα κληθούν να αντιμετωπίσουν στο μέλλον;

ΕΟΚΕ

Θεματική: Ένταξη

1. Πώς αντιλαμβάνεται η ΕΟΚΕ την έννοια της ένταξης των μεταναστών/προσφύγων στις τοπικές κοινωνίες (άξονες ή προτεραιότητες);
2. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι διαφοροποιούνται οι τρέχουσες ανάγκες των εθνικών κρατών-μελών και τοπικών αρχών σε σχέση με το παρελθόν ως προς τη διαχείριση του πρόσφατου μεταναστευτικού/προσφυγικού ρεύματος;
3. Ποια θεωρεί η ΕΟΚΕ πως είναι τα κυριότερα εμπόδια, όπως αυτά εκφράζονται από τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, κατά το σχεδιασμό και υλοποίηση δράσεων κοινωνικής ένταξης;
4. Η Λευκή Βίβλος της ΕΟΚΕ για το «Μέλλον της Ευρώπης» θα περιέχει τη μετανάστευση και το προσφυγικό ως θεματική;
5. Ποια από τις συστάσεις της ΕΟΚΕ στη «Συγκεφαλαιωτική Έκθεση» της το 2016 κρίνετε πως είναι ζήτημα άμεσης προτεραιότητας;

Ελεύθερη Θεματική

6. Υπάρχει κάτι που θέλετε να προσθέσετε/τονίσετε σε σχέση με τις προκλήσεις των κρατών μελών ή των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στο μέλλον;

ΜΚΟ

Θεματική: Διοίκηση

1. Σε ποιο πεδίο δραστηριοποιείται η ΜΚΟ όσον αφορά τη διαχείριση του μεταναστευτικού-προσφυγικού ζητήματος (δράσεις);
2. Διαθέτετε Ολοκληρωμένο Σχέδιο Δράσης βάσει του οποίου λειτουργείτε; Αν ναι σε ποιους άξονες στηρίζεται;

Θεματική: Δικτύωση

3. Για την υλοποίηση των δράσεών σας με ποιους φορείς συνεργάζεστε:

- Διεθνείς Οργανισμούς
- Υπουργεία.....
- Δήμους
- Άλλες ΜΚΟ.....
- Οργανώσεις Μεταναστών.....
- Εκκλησία
- Άλλο.....

4. Υπάρχει η επιθυμητή στήριξη- συνεργασία με τους Δήμους;
5. Υπάρχουν θεσμικά εμπόδια που εμποδίζουν τις δράσεις σας;
6. Ποια είναι τα κυριότερα εμπόδια κατά το σχεδιασμό και υλοποίηση δράσεων κοινωνικής ένταξης;

Θεματική: Χρηματοδότηση

7. Πώς κρίνετε την επάρκεια της χρηματοδότησης που λαμβάνετε για την υλοποίηση προγραμμάτων/δράσεων;

Ελεύθερη Θεματική

8. Υπάρχει κάτι που θέλετε να προσθέσετε εσείς σε σχέση με τις προκλήσεις του μέλλοντος;

Παράρτημα III

Πίνακας 2: Συνολικός πληθυσμός σε χιλ. στην Ελλάδα & πληθυσμός ατόμων με ελληνική και ξένη υπηκοότητα στις απογραφές 1981, 1991, 2001, 2011

Υπηκοότητα	1981	1981	1991	1991	2001	2001	2011	2011
	Σύνολο	(%)	Σύνολο	(%)	Σύνολο	(%)	Σύνολο	(%)
Σύνολο	9.739,6	100	10.259,9	100	10.934,1	100	10.816,3	100
Ελληνική*	9.559,0	98,2**	10.092,6	98,4**	10.171,9	93,0**	9.904,3	91,6**
Μη ελληνική	180,6	1,9**	167,3	1,6**	762,2	7,0**	912,0	8,4**
Ξένη	176,1	1,8**	166,0	1,6**	761,8	7,0**	905,3	8,4
Αδιευκρίνιστη/Χωρίς υπηκοότητα	4,5	0,1**	1,2	0,0**	0,4	0,0**	6,7	0,1
Πλέον ανεπτυγμένες χώρες	115,4	65,5***	76,3	45,9***	99,6	13,1***	90,7	7,8***
Σύνολο χωρών μελών της ΕΕ (15)	59,5	51,5	35,3	46,3	46,9	47,0	44,7	63,1
Κύπρος	19,3	16,8	14,7	19,2	17,4	17,5	14,4	20,4
Αυστραλία	7,0	6,1	6,3	8,3	8,8	8,8	1,9	2,7
Αμερικανική (ΗΠΑ)	23,7	20,5	13,9	18,3	18,1	18,2	5,8	8,2
Καναδική	4,1	3,6	4,7	6,2	6,0	6,07	1,5	2,1
Λοιπές Ανεπτυγμένες χώρες (εκτός των πρώην σοσιαλιστικών χωρών που αποτελούν μέλη της ΕΕ 27)	1,8	1,5	1,4	1,8	2,4	2,4	2,6	3,6
Βαλκάνια	5,8	3,3***	26,2	15,2***	500,2	65,7***	609,0	67,3***
Αλβανική	3,6	61,2	20,6	78,4	438,0	87,6	480,9	79,0
Βουλγαρική	0,8	13,9	2,4	9,2	35,1	7,0	75,9	12,5
Ρουμανική	0,6	10,4	1,9	7,3	22,0	4,4	46,5	7,6
Γιουγκοσλαβική (Σερβία και Μαυροβούνιο το 2001)	0,8	14,5	1,3	5,1	3,8	0,8	3,7	0,6
ΠΓΔΜ	-	-	-	-	0,7	0,2	1,5	0,3
Κροατία	-	-	-	-	0,2	0,0	0,2	0,0
Βοσνία-Ερζεγοβίνη	-	-	-	-	0,3	0,1	0,3	0,1
Πρώην ανατολικές χώρες εκτός Βαλκανίων	3,6	2,1***	25,0	15,1***	51,6	6,8***	58,6	6,5***
Πολωνική	0,5	14,4	9,6	38,5	12,8	24,8	14,1	24,1
Ουγγρική	0,2	6,5	0,3	1,2	0,5	1,0	0,7	1,3
Τσεχοσλοβακική (Τσεχία και Σλοβακία στο 2001)	0,2	6,8	0,7	3,0	1,0	2,0	1,6	2,7
Ρωσική (Ε.Σ.Σ.Δ. και Ρωσική Ομοσπονδία το 2001)	1,5	41,7	12,9	51,6	17,5	34,0	13,8	23,6
Άλλες Ευρωπαϊκές πρώην σοσιαλιστικές χώρες	1,1	30,6	1,5	5,8	19,7	38,2	28,4	48,4
Λοιπές (λιγότερο ανεπτυγμένες) χώρες	51,2	29,1***	39,8***	23,9	110,3	14,5***	166,8	18,4***
Ασία	42,0	81,9	28.812	72,5	91,1	82,6	138,3	82,9
Αφρική	6,7	13,0	8.726	22,0	15,7	14,2	25,9	15,5
Αμερική	2,2	4,3	2.022	5,1	3,2	2,9	2,6	1,5
Ωκεανία	0,4	0,8	193	0,5	0,3	0,3	0,1	0,1

*Άτομα που δεν έχουν ελληνική υπηκοότητα. Οι έχοντες διπλή υπηκοότητα (ελληνική και υπηκοότητα άλλης χώρας) συμπεριλαμβάνονται στην κατηγορία «ελληνική»

**Ποσοστό στο συνολικό πληθυσμό της Ελλάδας

***Ποσοστό στον πληθυσμό των εχόντων δηλώσει υπηκοότητα αλλοδαπών Με πλάγια γραμματοσειρά ποσοστό των εχόντων την υπηκοότητα Α στο σύνολο των αλλοδαπών της ομάδας αναφοράς.

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Απογραφές 1981- 2011, (Κοτζαμάνης & Καρκούλη, 2016).

Πίνακας 3: Θαλάσσιες αφίξεις ανά μήνα για το 2015, 2016, 2017

Μήνας	2015	2016	2017-μέχρι 15 Οκτωβρίου
Ιανουάριος	1.694	67.415	
Φεβρουάριος	2.873	57.066	
Μάρτιος	7.874	26.971	
Απρίλιος	13.556	3.650	
Μάιος	17.889	1.721	
Ιούνιος	31.318	1.554	
Ιούλιος	54.899	1.920	
Αύγουστος	107.843	3.447	
Σεπτέμβριος	147.123	3.080	
Οκτώβριος	211.663	2.970	
Νοέμβριος	151.249	1.991	
Δεκέμβριος	108.742	1.662	
Σύνολο	856.723	174.447	22.251

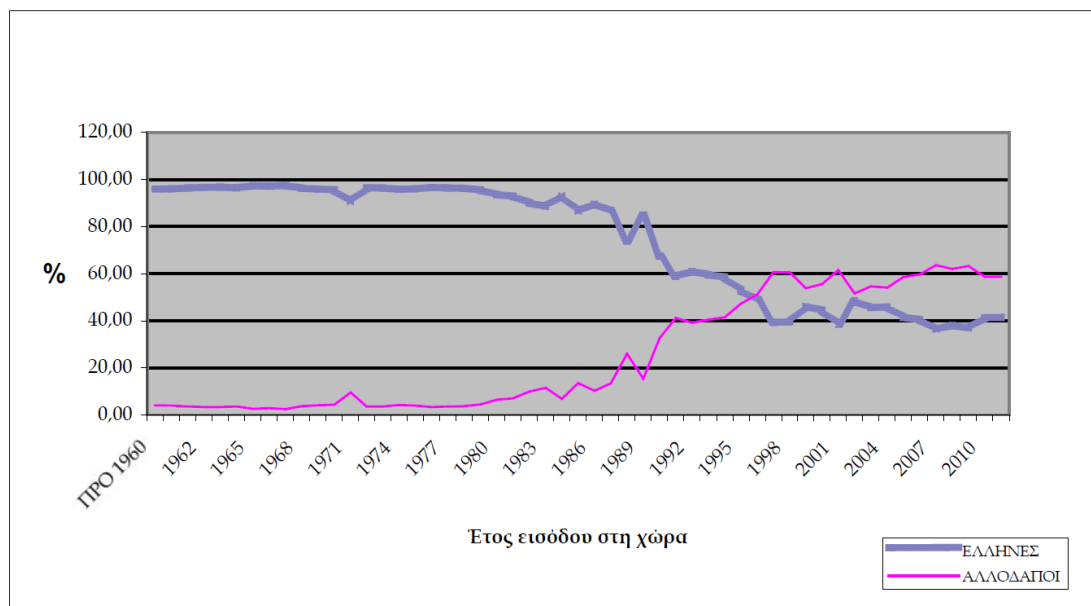
Πηγή: Κατόπιν προσωπικής επεξεργασίας στοιχείων από ιστότοπο UNHCR (UNHCR, 2017).

Πίνακας 4: Θαλάσσιες αφίξεις σε νησιά το 2017

Νησιά	Άτομα
Λέσβος	8.523
Χίος	4.989
Σάμος	4.526
Λέρος	736
Κάλυμνος	26
Κως	577
Τήλος	176
Σύμη	9
Ρόδος	345
Καστελόριζο	1.298
Κρήτη	477
Άλλα νησιά	569

Πηγή: Κατόπιν προσωπικής επεξεργασίας στοιχείων από ιστότοπο UNHCR (UNHCR, 2017).

Γράφημα 3: Εισροή μεταναστών στην Ελλάδα σύμφωνα με την υπηκοότητά τους



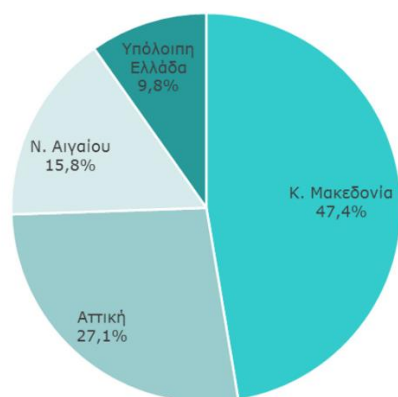
Πηγή: Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ, 2011).

Πίνακας 5: Αιτούντες άσυλο ανά κράτος-μέλος στοιχεία ως το2016

Belgium		Bulgaria		Czech Republic		Denmark	
Syria	2 235	Afghanistan	8 645	Ukraine	355	Syria	1 255
Afghanistan	2 225	Iraq	5 240	Iraq	140	Afghanistan	1 110
Iraq	760	Syria	2 585	Cuba	80	Stateless	490
Somalia	725	Pakistan	1 775	Syria	65	Iraq	435
Guinea	720	Iran	440	China (including Hong Kong)	65	Morocco	325
Other	7 585	Other	305	Other	495	Other	2 440
Germany		Estonia (*)		Ireland		Greece	
Syria	266 250	Syria	45	Syria	245	Syria	26 630
Afghanistan	127 010	Iraq	20	Pakistan	235	Iraq	4 770
Iraq	96 115	Albania	10	Albania	220	Pakistan	4 420
Iran	26 425	Iran	10	Zimbabwe	190	Afghanistan	4 295
Eritrea	18 855	Palestine	10	Nigeria	175	Albania	1 300
Other	187 610	Other	55	Other	1 170	Other	8 460
Spain		France		Croatia		Italy	
Venezuela	3 960	Albania	6 850	Afghanistan	685	Nigeria	26 550
Syria	2 920	Afghanistan	6 065	Syria	335	Pakistan	13 470
Ukraine	2 550	Sudan	6 055	Iraq	335	Gambia, The	8 845
Algeria	725	Haiti	5 145	Pakistan	180	Senegal	7 550
Colombia	610	Syria	4 670	Iran	140	Côte d'Ivoire	7 435
Other	4 805	Other	47 205	Other	475	Other	57 335
Cyprus		Latvia		Lithuania		Luxembourg	
Syria	1 165	Syria	150	Syria	165	Syria	330
Somalia	225	Afghanistan	35	Russia	50	Albania	220
Pakistan	205	Russia	25	Iraq	40	Kosovo (UNSCR 1244/99)	195
India	200	India	20	Ukraine	30	Iraq	180
Vietnam	150	Pakistan	20	Afghanistan	30	Serbia	150
Other	895	Other	95	Other	95	Other	990
Hungary		Malta		Netherlands		Austria	
Afghanistan	10 775	Libya	655	Syria	2 865	Afghanistan	11 500
Syria	4 875	Syria	285	Eritrea	1 865	Syria	8 730
Pakistan	3 650	Eritrea	255	Albania	1 665	Iraq	2 735
Iraq	3 355	Somalia	225	Morocco	1 270	Pakistan	2 410
Iran	1 250	Ukraine	85	Afghanistan	1 025	Iran	2 410
Other	4 310	Other	230	Other	10 595	Other	12 075
Poland		Portugal		Romania (*)		Slovenia	
Russia	7 435	Ukraine	140	Syria	805	Afghanistan	410
Tajikistan	830	Congo	50	Iraq	460	Syria	270
Ukraine	595	Guinea	50	Pakistan	95	Iraq	115
Armenia	320	DR Congo	40	Afghanistan	75	Pakistan	105
Vietnam	70	Iraq	35	Eritrea	45	Iran	75
Other	530	Other	395	Other	375	Other	290
Slovakia		Finland		Sweden		United Kingdom	
Pakistan	15	Iraq	1 080	Syria	4 710	Iran	4 780
Ukraine	15	Afghanistan	685	Afghanistan	2 145	Pakistan	3 700
Syria	10	Syria	600	Iraq	2 045	Iraq	3 645
Afghanistan	10	Somalia	425	Somalia	1 280	Afghanistan	3 100
Iraq	10	Eritrea	275	Stateless	985	Bangladesh	2 225
Other	40	Other	2 210	Other	11 165	Other	20 840
Iceland		Liechtenstein (*)		Norway		Switzerland	
FYR of Macedonia	460	Serbia	15	Eritrea	545	Eritrea	5 040
Albania	230	Ukraine	10	Syria	540	Afghanistan	3 185
Iraq	75	China (including Hong Kong)	5	Afghanistan	365	Syria	2 040
Georgia	40	Albania	5	Iraq	205	Somalia	1 530
Syria	35	Belarus	5	Ethiopia	155	Sri Lanka	1 315
Other	265	Other	35	Other	1 430	Other	12 710

Πηγή: Eurostat (Eurostat, 2017)

Γράφημα 4: Γεωγραφική διασπορά προσφύγων και μεταναστών



Πηγή: (ΙΤΑ, 2016).



Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**
ΙΩΝΕΥ



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)
Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος
τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479
www.ekdd.gr