



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΑ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ**

**ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΤΙΤΛΟΣ**

**Η συγκρότηση ενός υπουργείου: Ο οργανισμός του  
Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής.**

**ΤΜΗΜΑ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ  
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ**

**Επιβλέπων: Κωνσταντίνος Παπαδημητρίου**

**Σπουδάστρια: Ακριβή Μανούση**

**ΑΘΗΝΑ – 2017**

**ΤΙΤΛΟΣ**

**Η συγκρότηση ενός υπουργείου: Ο οργανισμός του  
Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής.**

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, ως νεοσύστατο, βρίσκεται ενώπιον δύο προκλήσεων. Η πρώτη αφορά στην ικανότητά του να οργανώσει με ορθολογικό τρόπο τις διοικητικές δομές του και η δεύτερη στη δυνατότητά του να εφαρμόσει αποτελεσματικά τη δημόσια πολιτική όπως αυτή προσδιορίζεται στην αποστολή του. Ακολούθως, η παρούσα εργασία κινείται στον άξονα δύο υποθέσεων.

Η πρώτη υπόθεση αναλύει τα οργανωτικά προβλήματα τα οποία αντιμετωπίζει η ελληνική Κεντρική Διοίκηση στο σύνολό της και που καθιστούν σε πολλές περιπτώσεις τη λειτουργία της αναποτελεσματική.

Η δεύτερη υπόθεση αφορά το πλαίσιο πολιτικής εντός του οποίου λειτουργεί το Υπουργείο. Ειδικότερα, καταγράφεται η εξέλιξη της ευρωπαϊκής πολιτικής μέχρι και τη συνθήκη της Λισαβόνας καθώς και οι σύγχρονες προτεραιότητές της, όπως τέθηκαν εν όψει του προσφυγικού και μεταναστευτικού ζητήματος. Ακόμα, γίνεται σύντομη αναφορά στο θεσμικό πλαίσιο της εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής και επιχειρείται η ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης (SWOT), προκειμένου να καταστεί σαφές το περιβάλλον στο οποίο καλείται να ανταποκριθεί το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής.

Σκοπός της εργασίας είναι να εξεταστεί, βάσει της καθιερωμένης μεθοδολογίας των κοινωνικών επιστημών, εάν το νεοσύστατο Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής δίνει απάντηση, μέσω του οργανωτικού του σχήματος, αφενός στα ενδημικά οργανωτικά προβλήματα που εντοπίζονται στο σύνολο της Κεντρικής Διοίκησης (υπόθεση πρώτη) και αφετέρου, αν το σχήμα αυτό ενσωματώνει τις βασικές προτεραιότητες που προκύπτουν από την ανάλυση του περιβάλλοντος του και την υιοθετηθείσα στρατηγική (υπόθεση δεύτερη).

**Λέξεις κλειδιά:** οργανωτικά προβλήματα, μεταναστευτική πολιτική, SWOT, οργανωτικό σχήμα, νεοσύστατο υπουργείο, αρμοδιότητες.

## ABSTRACT

The newly established Ministry of Immigration Policy faces two challenges. The first one is related to its capacity of organizing its administrative structures in a rational way. The second one refers to the effective implementation of the public policy as it is determined in accordance with its mission. Subsequently, the present dissertation is based on two working assumptions.

The first assumption analyses the organizational problems, that the Greek Central Administration is confronted with which tend to make, on occasions, its functioning inefficient.

The second assumption concerns the policy framework in which the Ministry functions. More specifically, the development of the European immigration policy until the Treaty of Lisbon came into force, is documented, as well as the current priorities as those indicated in view of the refugee and migratory crisis. Moreover, a brief mention of the institutional and legal framework of the national immigration policy is being made. Finally, a SWOT analysis is being undertaken in order to clarify the environment to which the Ministry is required to respond.

The aim of the study is to examine, based on the established methodology of the social sciences the following: On the one hand whether the Ministry responds to the endemic organizational problems of the Central Administration, through its organizational structure (first assumption) and on the other hand whether this organizational structure incorporates the main priorities arising from the analysis of its environment and the strategy adopted (second assumption).

**Key words:** organizational problems, immigration policy, SWOT, organizational structure, newly established ministry, competences.

## ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θεωρώ υποχρέωσή μου να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα Δρ. Κωνσταντίνο Θ. Παπαδημητρίου, πρώην Διευθυντή της ΕΣΔΔΑ και νυν Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής, ο οποίος εμπνεύστηκε το θέμα και με τις συμβουλές του συνέβαλε καθοριστικά στην πρόοδο της τελικής αυτής εργασίας.

Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον κο Κωνσταντίνο Κιντή, Γενικό Διευθυντή της Γενικής Διεύθυνσης Μεταναστευτικής Πολιτικής του ΥΜΕΠΟ για τις σημαντικές πληροφορίες που μου παρείχε σχετικά με την διαδικασία εκπόνησης του Οργανισμού στην οποία έλαβε μέρος. Η πολύχρονη εμπειρία του ήταν απαραίτητη προκειμένου να φωτιστούν επαρκώς ορισμένα σημεία στην εργασία.

Ακόμα, οφείλω ιδιαίτερες ευχαριστίες στην κα Μαρία Σταυροπούλου, Διευθύντρια της Υπηρεσίας Ασύλου, η οποία με μεγάλη προθυμία απάντησε σε όλες τις ερωτήσεις μου και με βοήθησε να εμπλουτίσω σημαντικά την εργασία μου.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον κ. Αθανάσιο Παπαθεμελή, υπάλληλο στην Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης και Πρόεδρο του Συλλόγου Υπαλλήλων της ΥΠΥΤ, για τις πολύτιμες πληροφορίες του σχετικά με την εσωτερική κατάσταση της υπηρεσίας του.

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ .....	2
ABSTRACT .....	3
ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ .....	4
ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ .....	5
ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΠΙΝΑΚΩΝ .....	8
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ.....	8
ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	10
ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ .....	13
ΚΥΡΙΩΣ ΜΕΡΟΣ .....	14
Α ΚΕΦΑΛΑΙΟ: Η ΑΝΑΓΚΗ ΓΙΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ....	14
Α.1 Η ΑΠΟΥΣΙΑ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΟΡΑΜΑΤΟΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ .....	16
Α.2 Η ΕΛΛΕΙΨΗ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ .....	17
Α.3 Η ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΗ ΕΞΑΠΛΩΣΗ.....	21
Α.4 Η ΚΑΤΑΤΜΗΣΗ ΚΑΙ Η ΑΛΛΗΛΕΠΙΚΑΛΥΨΗ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ.....	22
Α.5 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΟΣ ΦΟΡΜΑΛΙΣΜΟΣ .....	23
Α.6 Η ΕΛΛΕΙΨΗ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ .....	25
Α.7 ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ .....	25
Β ΚΕΦΑΛΑΙΟ: Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ .....	26
Β.1 Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ .....	27
Β.1.1. Η μεταναστευτική πολιτική και η πολιτική ασύλου μέχρι τη Συνθήκη της Λισαβόνας .....	27
Β.1.2. Η απάντηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη μεταναστευτική και προσφυγική κρίση του 2014.....	33
Β.1.3. Η Κοινή Δήλωση μεταξύ Ε.Ε. και Τουρκίας.....	35
Β.2 Η ΕΘΝΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΥΛΟΥ .....	37
Β.3 ΑΝΑΛΥΣΗ SWOT ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ .....	41
Β.3.1. Δυνατά σημεία (Strengths) .....	41
Β.3.2. Αδύνατα σημεία (Weaknesses) .....	43
Β.3.3. Ευκαιρίες (Opportunities).....	45
Β.3.4. Απειλές (Threats) .....	47
Γ ΚΕΦΑΛΑΙΟ: ΤΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ.....	48
Γ.1 Η ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ .....	51
Γ.2 Ο ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ .....	53
Γ.2.1. Το νομικό πλαίσιο κατάρτισης του οργανισμού .....	53

Γ.2.2.Η αποστολή του Υπουργείου .....	56
Γ.2.3.Η διάρθρωση των υπηρεσιών του Υπουργείου .....	57
Γ.3 ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΠΟΥ ΕΠΗΛΘΑΝ ΜΕ ΤΗΝ ΕΚΠΟΝΗΣΗ ΤΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ .....	70
Γ.3.1.Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής .....	70
Γ.3.2.Γενική Γραμματεία (Διοικητική) Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής .....	72
Γ.3.3.Αυτοτελείς Υπηρεσίες .....	73
Δ ΚΕΦΑΛΑΙΟ: ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ .....	75
ΕΠΙΛΟΓΟΣ .....	81
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....	83
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ .....	86
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α .....	87
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β .....	90
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Γ .....	97
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Δ .....	101

ΕΣΔΔΑ, Ακριβή Μανούση, ©,2017- Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

### Δήλωση

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

Αθήνα, 29/10/2017





## ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΠΙΝΑΚΩΝ

<b>Πίνακας 0-1:</b> Οι Διευθύνσεις που συγκροτούν τη Γενική Διεύθυνση Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών και οι επιχειρησιακοί στόχοι τους. ....	63
<b>Πίνακας 0-2:</b> Οι Διευθύνσεις που συγκροτούν τη Γενική Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής και οι επιχειρησιακοί στόχοι τους. ....	65
<b>Πίνακας 0-3:</b> Οι αυτοτελείς υπηρεσίες του ΥΜΕΠΟ και οι στόχοι τους. ....	67

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΥΜΕΠΟ	Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΛΕΕ	Συνθήκη Λειτουργίας Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΚΕΣΑ	Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
ΚΕΠ	Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών
ΤΠΕ	Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνίας
ΕΥΥΑ	Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο
ΥΠΥΤ	Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης
ΚΥΤ	Κέντρο Υποδοχής και Ταυτοποίησης

ΔΟΜ	Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης
ΓΓ	Γενική Γραμματεία
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΣΣΣ	Συμβούλιο Στρατηγικού Σχεδιασμού
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΠΔΕ	Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων
EASO	European Asylum Support Office
AMIF	Asylum Migration and Integration Fund
ISF	Internal Security Fund
IOM	International Organization for Migration

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Δημόσια Διοίκηση, ως θεσμικός μηχανισμός εντάσσεται στη λεγόμενη εκτελεστική λειτουργία του κράτους και ο ρόλος της εν πολλοίς προδιαγράφεται από το Σύνταγμα. Δηλαδή, μιλώντας με θεσμικούς όρους, η δημόσια διοίκηση αποτελεί το μηχανισμό εκτέλεσης, από τη μία πλευρά, των κανόνων δικαίου που παράγονται στο πλαίσιο άσκησης της νομοθετικής λειτουργίας και από την άλλη των αποφάσεων που λαμβάνει η κυβέρνηση, της οποίας αποτελεί τον εκτελεστικό βραχίονα. Η καταστατική αυτή υποχρέωση βρίσκει το νομικό της έρεισμα στην αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου που αποτελεί και την κανονιστική της αφετηρία και σε ένα πρώτο επίπεδο καθορίζει το βαθμό νομιμοποίησής της ο οποίος τείνει να ταυτίζεται με την έννοια της νομιμότητας ως προς τις δράσεις της.

Σε ένα δεύτερο επίπεδο, η δημόσια διοίκηση, μέσω των οργανώσεων που την συνθέτουν, είναι υπεύθυνη για την εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών. Το ενδιαφέρον λοιπόν στρέφεται στο εσωτερικό της, δηλαδή στις επιμέρους οργανωτικές δομές της, στην οργανωτική κουλτούρα που αυτή διαμορφώνει, στις εισροές της και τις εκροές της όπως αυτές προκύπτουν μέσα από τη διοικητική της δράση. Η δε νομιμοποίησή της, ξεφεύγει από το στενό διαδικαστικό πλαίσιο της τήρησης της νομιμότητας και εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων, την αποτελεσματικότητα της δράσης της και την ορθολογική οργάνωση και λειτουργία των οργανωτικών της δομών (Παπακωνσταντίνου, 2009).

Σημειώνεται ότι ήδη από τη δεκαετία του '80, γίνεται δεκτό πως η δημόσια διοίκηση νομιμοποιείται τόσο με την εφαρμογή του νόμου όσο και με την αποτελεσματικότητα της δράσης της (Chevallier 1985, ΟΟΣΑ 1987).

Η τάση αυτή, η οποία θεωρεί τη δημόσια διοίκηση και την αποτελεσματικότητα ως δύο αλληλένδετες κι συνυφασμένες έννοιες ερείδεται στη διαφοροποίηση του ρόλου και της αποστολής του κράτους. Οι ποικίλες εξελίξεις που έλαβαν χώρα σε ιστορικό, πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο, κατά τα τέλη του 20ου-αρχές του 21ου αιώνα, είχαν ως αποτέλεσμα τον επαναπροσδιορισμό των σχέσεων μεταξύ πολίτη και δημόσιας διοίκησης (χαρακτηριστική η εισηγητική έκθεση του Ν.1599/1986 – Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας) . Ο πολίτης πλέον, αξιοποιώντας τις δυνατότητες που του δίνει η τεχνολογία και έχοντας υπόψη του το παράδειγμα του ιδιωτικού τομέα, έχει

διευρυμένες προσδοκίες και στις περισσότερες περιπτώσεις στέκεται επικριτικά απέναντι στις δημόσιες παροχές και δυνατότητες, συγκρίνοντάς τις με τις αντίστοιχες του ιδιωτικού τομέα (ΟΟΣΑ, 1987) . Σήμερα η Δημόσια Διοίκηση νοείται πρωτίστως ως φορέας παροχής υπηρεσιών (service provider).

Αυτό συνεπάγεται ότι οι δημόσιες οργανώσεις κρίνονται και ουσιαστικά νομιμοποιούνται βάσει της αποτελεσματικότητάς τους και της αποδοτικότητάς τους. Με άλλα λόγια, κρίνονται θετικά στο βαθμό που επιτυγχάνονται οι σκοποί τους όπως αυτοί προκύπτουν από την οριοθέτηση της αποστολής τους, με όσο το δυνατόν μικρότερο κόστος (ΔΕΕ, 2003). Τα δύο αυτά κριτήρια είναι εκείνα που καταξιώνουν – νομιμοποιούν στα μάτια του πολίτη τη Δημόσια Διοίκηση και που δικαιολογούν και τις φορολογικές του επιβαρύνσεις προκειμένου για τις δαπάνες λειτουργίας της.

Στη χώρα μας, η οικονομική κρίση της τελευταίας δεκαετίας έφερε στο προσκήνιο με επιτακτικό πλέον τρόπο τις χρόνιες και εγγενείς αδυναμίες του διοικητικού συστήματος. Έλλειψη συνολικού στρατηγικού οράματος, διάχυτα προβλήματα διαφθοράς, ελάχιστος συντονισμός τόσο σε οριζόντιο (μεταξύ υπουργείων) όσο και σε κάθετο επίπεδο (στο εσωτερικό ενός υπουργείου), αδυναμία άσκησης των αναγκαίων μεταρρυθμιστικών πολιτικών, μη ορθολογική διαχείριση του προϋπολογισμού, νομικός φορμαλισμός, διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού χωρίς συγκεκριμένες στρατηγικές κατευθύνσεις, απουσία ή ανεπάρκεια συλλογής και διαχείρισης δεδομένων, όλα μαζί συνθέτουν το παζλ των οργανωτικών και λειτουργικών ελλείψεων της ελληνικής Δημόσιας διοίκησης. Η δημόσια διοίκηση αντιμετωπίζει ζητήματα αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας και η απονομιμοποίηση – αποδόμηση της δράσης της είναι πλέον η ρητορική που επικρατεί στο δημόσιο λόγο (μεταξύ πολλών ΔΕΕ 2003, ΚΘΜ 2005, Παπούλιας 2011).

Στην οικονομική και κοινωνική κρίση που διανύει η χώρα, ήρθε να προστεθεί την τελευταία τριετία και μια διεθνής άνευ προηγουμένη κρίση: η μεταναστευτική η οποία έλαβε διαστάσεις ανθρωπιστικής κρίσης (Κοινωνικό-Πολυκέντρο, 2017). Τα αίτια της είναι πολλά: εμπόλεμες συγκρούσεις στις χώρες της Μέσης Ανατολής, φτώχεια και οικονομική εξαθλίωση στην αφρικανική ήπειρο, κλιματική αλλαγή, διώξεις. Όποια και αν ήταν και είναι τα αίτια της, το αποτέλεσμα είναι οι αθρόες αφίξεις ανθρώπων, μεταναστών και προσφύγων, στα σύνορα της χώρας και η ανάδειξη επιτακτικών ζητημάτων που σχετίζονται με το ρόλο των δημοσίων υπηρεσιών και του τρόπου διαχείρισης από αυτές του μεταναστευτικού ζητήματος.

Στις περισσότερες των περιπτώσεων το σύνολο των εισερχόμενων αλλοδαπών δεν είχε ως στόχο την εγκατάσταση στη χώρα αλλά την προώθηση σε κάποια από τις χώρες της κεντρικής και Βόρειας Ευρώπης (Κοινωνικό-Πολυκέντρο, 2017).

Ωστόσο, το γεγονός ότι από τις αρχές του 2015 έχουν περάσει από τα σύνορα της χώρας άνω του ενός εκατομμυρίου προσφύγων και μεταναστών, αιτιολογεί την ένταση του φαινομένου και συναφώς τις εξαιρετικές πιέσεις που δέχθηκε η δημόσια διοίκηση στο σύνολό της, πολλώ δε μάλλον οι δημόσιες υπηρεσίες στα ελληνικά νησιά οι οποίες ήρθαν αντιμέτωπες όχι μόνο με μια πρωτόγνωρη κρίση αλλά και με τις χρόνιες δομικές ανεπάρκειες που χαρακτηρίζουν τη δημόσια διοίκηση (Κοινωνικό-Πολυκέντρο, 2017). Τα παραπάνω δίνουν «την εικόνα μιας διοίκησης που αγωνίζεται να ανταποκριθεί σε ανάγκες οι οποίες μοιάζουν συνεχώς να την ξεπερνούν» όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Συνήγορος του Πολίτη στην ειδική έκθεση που συνέταξε τον Απρίλιο του 2017 (ΣτΠ, 2017).

Η δημόσια διοίκηση λοιπόν φαίνεται να βρίσκεται αντιμέτωπη με δύο σημαντικές προκλήσεις. Η πρώτη αφορά στη διαχρονική ανάγκη για την εσωτερική της αναδιάρθρωση η οποία κρίνεται εκ των ων ουκ άνευ και αποτελεί ένα δύσκολο εγχείρημα στο οποίο καλείται να ανταποκριθεί εάν θέλει να εξασφαλίσει την ουσιαστική νομιμοποίησή της, βάσει και των όσων αναφέρθηκαν παραπάνω. Η δεύτερη αφορά στην ανάγκη για αποτελεσματική άσκηση της συγκεκριμένης πολιτικής που αφορά το μεταναστευτικό και προσφυγικό ζήτημα.

## ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

Η παρούσα εργασία επιδιώκει την αποτύπωση των ως άνω προκλήσεων ως τις βασικές υποθέσεις εργασίας στις οποίες έρχεται να απαντήσει ο οργανισμός του νεοσύστατου Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής. Η πρώτη υπόθεση αφορά στην αντιμετώπιση των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης που η διαχρονικότητά τους τα έχει καταστήσει πλέον διοικητικές παθογένειες και διέπουν το σύνολο των δημοσίων οργανώσεων. Η δεύτερη αφορά στην ανταπόκριση του υπουργείου στη συγκεκριμένη δημόσια πολιτική, τη μεταναστευτική, που είναι η αποστολή και ο λόγος ύπαρξής του (και της υιοθετούμενης σε αυτήν στρατηγικής).

Με βάση αυτές τις δύο υποθέσεις, θα αξιολογηθεί κατά πόσο ο οργανισμός του υπουργείου αφενός εστιάζει στην επίλυση των διοικητικών παθογενειών, όπως αυτές θα αναλυθούν και αφετέρου στο κατά πόσο εντέλει κατορθώνει να ενσωματώσει τις βασικές κατευθύνσεις της μεταναστευτικής πολιτικής (και της υιοθετούμενης σε αυτήν στρατηγικής).

Η μεθοδολογία που χρησιμοποιήθηκε στηρίζεται, καταρχάς, στη θεσμική μελέτη, δηλαδή στην αποτύπωση του υφιστάμενου νομικού και θεσμικού πλαισίου και στην ανάλυσή του, η οποία διατρέχει το σύνολο της εργασίας. Ακόμα, γίνεται χρήση της ιστορικής μεθόδου προκειμένου να γίνουν αντιληπτές κάποιες διαστάσεις του θέματος που πραγματεύεται η εργασία. Επίσης, στο βαθμό που εξετάζεται ένα πολύπλοκο-πολυπαραγοντικό περιβάλλον, κρίθηκε αναγκαία και η χρήση της συστημικής ανάλυσης. Τέλος, πέραν από τις επεξεργασίες κειμένων, η εργασία εμπλουτίστηκε σημαντικά και από τη διενέργεια συζητήσεων με στελέχη του ΥΜΕΠΟ τα οποία κατάφεραν να φωτίσουν ορισμένες πολύ σημαντικές πτυχές της λειτουργίας του Υπουργείου.

## ΚΥΡΙΩΣ ΜΕΡΟΣ

### Α ΚΕΦΑΛΑΙΟ: Η ΑΝΑΓΚΗ ΓΙΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Το ελληνικό διοικητικό σύστημα αποτέλεσε αντικείμενο μελέτης και έρευνας για αρκετούς μελετητές και εμπειρογνώμονες τόσο ημεδαπούς όσο και αλλοδαπούς. Ήδη από το 1952 ο Κυριάκος Βαρβαρέσσος, στην έκθεσή του σχετικά με το οικονομικό πρόβλημα της Ελλάδας, είχε επισημάνει το συμπέρασμά του «ότι με την σημερινή διοικητική μηχανή είναι αδύνατος, όχι μόνον η εκτέλεσις μακροχρονίου οικονομικού προγράμματος, αλλά και η λήψις των στοιχειωδωδωστέρων μέτρων διά την αντιμετώπισιν των σημερινών οικονομικών δυσχερειών» και ότι «ουδεμία πραγματική βελτίωσις των οικονομικών της χώρας θα καταστή δυνατή εφόσον δεν αντιμετωπίζεται το βασικόν τούτον πρόβλημα της πλημμελώς λειτουργούσης διοικητικής μηχανής».

Λίγο αργότερα, το 1964 ο G. Langrod, σύμβουλος του ΟΟΣΑ, στη σχετική έκθεσή του εντοπίζει, μεταξύ άλλων, ως βασικά σημεία διοικητικής παθογένειας την υπέρμετρη εξουσία στην κορυφή, την αναξιοκρατία στις προσλήψεις και την απουσία μιας ενιαίας και μεθοδικής πολιτικής για τη διοίκηση του προσωπικού ενώ κάνει λόγο μεταξύ άλλων για ανάγκη δημιουργίας μιας υγιούς διοικητικής παραδόσεως, ύπαρξης ενός σαφούς καθορισμού αρμοδιοτήτων και για την ανάγκη χρήσης μεθόδων ορθολογικής οργάνωσης των διοικητικών μηχανισμών. Το 1966, ο F. Wilson, έτερος εμπειρόγνωμονας του ΟΟΣΑ, εστιάζει στο πρόβλημα του συντονισμού της κυβέρνησης και στην ύπαρξη έντονου νομικισμού. Το 1970 ο Δ. Αργυριάδης εντοπίζει στην ελληνική δημόσια διοίκηση τη συνύπαρξη τριών διαφορετικών ειδών κουλτούρας, την ευρωπαϊκή, την οθωμανική και την ελληνική ενώ επισημαίνει την αδυναμία συστηματικής ανάλυσης των εργασιών και την ανυπαρξία περιγραφής καθηκόντων (Μακρυνδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000).

Εν έτει 2017, θα ήταν άδικο βέβαια να ειπωθεί ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση δεν έχει εκσυγχρονιστεί ή δεν έχει καταβάλλει προσπάθειες να ξεπεράσει τα δομικά της προβλήματα. Η αναδιάρθρωση του δημοσίου τομέα και η επιδίωξη της αποτελεσματικής και αποδοτικής λειτουργίας του, βρίσκεται σταθερά στην ατζέντα όλων των κυβερνήσεων που έχουν περάσει από τη χώρα, ήδη από τη δεκαετία του 1990 αλλά και την αμέσως επόμενη, στο πλαίσιο της ένταξης της Ελλάδας στην ΟΝΕ. Την περίοδο εκείνη, πράγματι, έγιναν κάποιες διαρθρωτικές τομές. Η ίδρυση Ανεξάρτητων Αρχών όπως το ΑΣΕΠ το 1994<sup>1</sup> με σκοπό τον εξορθολογισμό των προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και ο Συνήγορος του Πολίτη<sup>2</sup> το 1997 για την προστασία του διοικούμενου από περιπτώσεις κακοδιοίκησης και έλλειψης νομιμότητας στη διοικητική δράση των δημόσιων υπηρεσιών, αποτέλεσαν εγχειρήματα κομβικής σημασίας για τη Δημόσια Διοίκηση. Αντίστοιχη πετυχημένη προσπάθεια προσανατολισμένη – όπως και ο ΑΣΕΠ – στον εξορθολογισμό της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού στις δημόσιες υπηρεσίες αποτέλεσε η δημιουργία και ενίσχυση του ρόλου του ΕΚΔΔΑ ως προς την παραγωγή στελεχών της Δ.Δ. και τη συνεχή επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων.

---

<sup>1</sup> Ν.2190/1994

<sup>2</sup> Ν. 2477/1997



Ακόμα, η μεταρρύθμιση και ο εξορθολογισμός των τοπικών και περιφερειακών διοικήσεων με το νόμο Καλλικράτη<sup>3</sup>, η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων για την παροχή υπηρεσιών από την κεντρική διοίκηση σε αποκεντρωμένες υπηρεσίες όπως τα ΚΕΠ, η ενίσχυση της δημόσιας διαβούλευσης και της διαφάνειας στις δημόσιες αποφάσεις με την αξιοποίηση των ΤΠΕ, η επικαιροποίηση του πειθαρχικού δικαίου<sup>4</sup>, η σύσταση Γενικής Γραμματείας Συντονισμού για το διυπουργικό συντονισμό<sup>5</sup>, η επικαιροποίηση των διατάξεων του Υπαλληλικού Κώδικα<sup>6</sup> είναι μερικές από τις αλλαγές που έχουν προωθηθεί τα τελευταία έτη στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Είναι γεγονός, ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει αλλάξει και σίγουρα έχει να επιδείξει επιτεύγματα μέσα από την εξελικτική της πορεία. Ωστόσο, από ό,τι φαίνεται, δεν έχει αλλάξει ούτε στο βαθμό που θα μπορούσε ούτε στη βάση των νέων αναγκών που επιβάλλει το περιβάλλον στο οποίο αυτή καλείται να δράσει (OECD, 2011). Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο τρόπος αντίδρασης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στην προσφυγική κρίση, τον οποίο ο Συνήγορος του Πολίτη στην Ειδική Έκθεσή του τον Απρίλιο του 2017, προσδιορίζει ως «διάχυτη αμηχανία αντίδρασης». Στα επόμενα κεφάλαια θα αναλυθούν οι βασικές παθογένειες που εντοπίζονται στη λειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

## A.1 Η ΑΠΟΥΣΙΑ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΟΡΑΜΑΤΟΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Ο ΟΟΣΑ στην έκθεσή του για τη Κεντρική Διοίκηση το 2011 εκκινεί με το συμπέρασμα ότι στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση απουσιάζει το στρατηγικό όραμα. Μάλιστα τα λόγια που χρησιμοποιεί για να περιγράψει αυτήν την κατάσταση είναι ενδεικτικά του βαθμού σπουδαιολόγησης και αξίας που δίνει στην ύπαρξη ενός τέτοιου οράματος: «είναι εντυπωσιακή η απουσία ενός κοινού στρατηγικού οράματος...» (OECD, 2011, p. 30). Το όραμα αποτελεί την εικόνα για το μέλλον, όχι μόνο σε επίπεδο ενός μεμονωμένου δημόσιου οργανισμού αλλά συνολικά σε επίπεδο κοινωνίας και οικονομίας.

---

<sup>3</sup> Ν. 3852/2010

<sup>4</sup> Ν.4057/2012

<sup>5</sup> Ν.4109/2013

<sup>6</sup> Ν.4210/2013

Το συνολικό όραμα είναι εκείνο που εξασφαλίζει ότι όλες οι συσχετιζόμενες πολιτικές οντότητες οι οποίες ορίζουν τον τρόπο διακυβέρνησης εντός ενός κράτους, λειτουργούν με ένα συστημικό τρόπο, στο πλαίσιο ενός κοινού θεματολογίου που κινείται σε συγκεκριμένους άξονες πολιτικής όπως αυτοί προκύπτουν από την κοινή διαπίστωση της ύπαρξης ζητημάτων στρατηγικής φύσεως για το κράτος. Τότε, το όραμα εκτός από συνολικό γίνεται και συλλογικό άρα και συνδεδεμένο οπότε καθοδηγεί όλες εκείνες τις δέσμες μέτρων που πρέπει να ληφθούν και θέτει τους στόχους που πρέπει να επιτευχθούν προκειμένου το κράτος να βρεθεί μελλοντικά στη θέση που οραματίζεται.

Στην ελληνική πραγματικότητα αυτή η έλλειψη ενός συνολικού στρατηγικού οράματος, διαποτίζει και τις επιμέρους οργανωτικές οντότητες όπως τα υπουργεία. Ουσιαστικά τα περισσότερα υπουργεία δεν έχουν ένα σαφές όραμα για το πού επιθυμούν να βρίσκονται σε βάθος χρόνου. Τα περισσότερα εστιάζουν στο ζήτημα της αποστολής τους την οποία υποχρεούνται να περιλαμβάνουν στον οργανισμό τους ούτως ή άλλως και με την οποία αποσαφηνίζουν το σκοπό τους και τα βασικά πεδία πολιτικής που εντάσσονται στις αρμοδιότητές τους. Το στρατηγικό όραμα όμως το οργανισμού δεν περιλαμβάνεται πουθενά και κατ'επέκταση δεν προκαλεί εντύπωση το γεγονός ότι τα περισσότερα υπουργεία δεν έχουν συγκεκριμένες δομές στρατηγικού χαρακτήρα οι οποίες θα είναι αρμόδιες για θέματα στρατηγικού σχεδιασμού (OECD, 2011).

## A.2 Η ΕΛΛΕΙΨΗ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ

Ο ανεπαρκής ή και σε πολλές περιπτώσεις ανύπαρκτος συντονισμός στην ελληνική δημόσια διοίκηση είναι ένα ακανθώδες και διαχρονικό ζήτημα που διέπει το πλαίσιο λειτουργίας της (Δραμαλιώτη & Παπαδημητρίου, 2015). Σχολιάζοντας την οργανωτική συγκρότηση των υπουργείων ο Κόντης επισημαίνει ότι «στην ελληνική κεντρική διοίκηση διακρίνουμε την έλλειψη συντονισμού είτε στη σχεδίαση και διαμόρφωση πολιτικής των διαφόρων φορέων είτε στις λειτουργίες εφαρμογής.

Παράλληλα και ο λεγόμενος διοικητικός συντονισμός, δηλαδή η καθιέρωση των διοικητικών διαδικασιών συντονισμού, άλλοτε είναι ασαφής και άλλοτε καθιερώνει, εν ονόματι της εξυπηρέτησεως του συντονισμού, τύπους που η χρήση τους περιπλέκει περισσότερο τα πράγματα και δημιουργεί σύγχυση αρμοδιοτήτων» (Κόντης, 2001, p. 104).

Στο ίδιο συμπέρασμα καταλήγει και ο ΟΟΣΑ με τη σχετική έκθεσή του, κάνοντας λόγο για «ελάχιστο συντονισμό» μεταξύ των υπηρεσιών στο εσωτερικό των υπουργείων αλλά και μεταξύ των υπηρεσιών διαφορετικών υπουργείων (OECD, 2011, p. 33). Ταυτόχρονα, επισημαίνει τη σπουδαιότητα της συλλογικής δράσης και συνεργασίας προκειμένου να καταστούν οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες επιτυχημένες.

Συντονισμός, ουσιαστικά, σημαίνει δύο πολύ βασικά πράγματα: Αφενός, ότι όλες οι δραστηριότητες, οι οποίες προκύπτουν λόγω των εξειδικευμένων εργασιών που απαιτούνται εντός ενός συγκεκριμένου οργανωτικού πεδίου, οφείλουν να διασυνδέονται και να εναρμονίζονται μεταξύ τους. Αφετέρου, ότι η εναρμόνιση αυτή των δραστηριοτήτων, είναι αναγκαία προκειμένου να επιτυγχάνονται οι στρατηγικοί στόχοι της οργάνωσης και κατά συνέπεια να εξασφαλίζεται η αποτελεσματικότητά της (Μακρυδημήτρης, 2003). Ο συντονισμός λοιπόν αποτελεί μια από τις πλέον βασικές λειτουργίες για μια δημόσια οργάνωση αλλά ταυτόχρονα και την πλέον δύσκολη. Αυτό συμβαίνει διότι ο συντονισμός βρίσκεται σε μία -αναπόδραστα – διαλεκτική σχέση με το ζήτημα της διαίρεσης της εργασίας (Παπαδημητρίου, 2017). Στο πλαίσιο λειτουργίας μιας δημόσιας οργάνωσης, για παράδειγμα ενός υπουργείου, προκειμένου να υλοποιούνται οι στόχοι όπως αυτοί προσδιορίζονται ως αναγκαίοι για την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής του, απαιτείται να έχει αποφασιστεί το είδος εργασιών που πρέπει να πραγματοποιούνται και από ποιους καθώς και τι είδους εξουσία χρειάζεται να έχουν προκειμένου να τις πραγματοποιήσουν. Αυτά τα στοιχεία συνθέτουν την έννοια του καταμερισμού της εργασίας η οποία βρίσκεται στη βάση της λειτουργίας της οποιαδήποτε οργάνωσης, δημόσιας και ιδιωτικής.

Όσο πιο ορθολογικός είναι ο τρόπος διαίρεσης των εργασιών τόσο πιο επιτεύξιμοι καθίστανται και οι στρατηγικοί στόχοι της οργάνωσης. Παράλληλα, όσο διαιρείται η εργασία σε επιμέρους καθήκοντα και αρμοδιότητες, τόσο επιτακτικότερη γίνεται η ανάγκη για ενίσχυση του συντονισμού εφόσον «ό,τι διαιρείται πρέπει ταυτόχρονα να εξασφαλίζεται ότι θα συνεργάζεται – συντονίζεται με τα αντίστοιχά του» (Παπαδημητρίου, 2017, p. 17). Η εξειδίκευση των εργασιών μιας οργάνωσης, για παράδειγμα ενός υπουργείου αυξάνει τις εσωτερικές διαμάχες, τις αντικρουόμενες επιταγές, τις διαμάχες που αφορούν στα όρια αρμοδιότητας μεταξύ μονάδων του ίδιου του υπουργείου ή και με μονάδες που ανήκουν σε άλλα υπουργεία (Βίβλος, 2012). Έτσι επιτείνεται το πρόβλημα του συντονισμού το οποίο, σύμφωνα με έρευνα που πραγματοποιήθηκε το 2012 στο πλαίσιο εκπόνησης της Λευκής Βίβλου, κρίθηκε από τους ίδιους τους δημοσίους υπαλλήλους ότι αποτελεί το μείζον πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης (Βίβλος, 2012).

Στο πλαίσιο αυτό μία από τις βασικές συστάσεις του ΟΟΣΑ το 2012, ήταν η δημιουργία στο κέντρο κάθε υπουργείου μιας στρατηγικής μονάδας προκειμένου να επιτυγχάνεται η ροή των κατευθύνσεων πολιτικής από πάνω προς τα κάτω και των απαραίτητων πληροφοριών – ανατροφοδοτήσεων από κάτω προς τα πάνω, οπότε με αυτό τον τρόπο να εξασφαλίζεται ο συντονισμός μεταξύ των υπηρεσιών του υπουργείου<sup>7</sup>.

Επιστρέφοντας στα παραπάνω, περί διαίρεσης εργασίας στο πλαίσιο μιας δημόσιας οργάνωσης, επισημαίνεται ότι στην ελληνική δημόσια διοίκηση, η καταγραφή του καταμερισμού εργασίας – δηλαδή ο τρόπος κατανομής στα υπουργεία και οι αρμοδιότητες χάραξης πολιτικής - γίνεται μέσω του νομικού προσδιορισμού των αρμοδιοτήτων ο οποίος είναι αρκετά εξειδικευμένος (Βίβλος, 2012). Η εξειδίκευση δε λαμβάνει αρνητική χροιά στο βαθμό που έρχεται να αντιμετωπίζει εξειδικευμένες ανάγκες και πτυχές δημόσιας πολιτικής και «θα μπορούσε να ερμηνευθεί ως συνέπεια μιας ορθολογικής και συνεπούς κατανομής αρμοδιοτήτων πολιτικής στα υπουργεία» (OECD, 2011, p. 89).

---

<sup>7</sup> Η Λευκή Βίβλος κάνει λόγο για κατάρτιση συγκεκριμένου σχεδίου δράσης από κάθε υπουργείο, το οποίο θα πρέπει να προσδιορίζει όλες τις απαραίτητες δράσεις, τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα, τους φορείς υλοποίησης, τους πόρους που θα διατεθούν, το χρονικό ορίζοντα υλοποίησης και το σύστημα παρακολούθησης του σχεδίου δράσης.

Στην πράξη, ωστόσο, αυτό που συμβαίνει είναι ότι, εξαιτίας της έλλειψης συντονιστικού μηχανισμού μεταξύ των υπουργείων που ενδεχομένως να εμπλέκονται σε μια κοινή πολιτική, τα υπουργεία αναπτύσσουν δραστηριότητες στη βάση των κοινών τους αρμοδιοτήτων, που όμως σε αρκετές περιπτώσεις οδηγεί σε αλληλεπικάλυψη αρμοδιοτήτων και αντίστοιχη σπατάλη πόρων, υλικών και αύλων.

Η συνεργασία μεταξύ των υπουργείων καθίσταται ακόμα πιο περίπλοκη και ανεπαρκής καθόσον στην πράξη δεν υπάρχει κάποιο όργανο διυπουργικού συντονισμού το οποίο να λειτουργεί σε τακτική βάση και να εξασφαλίζει τη διάχυση πληροφοριών μεταξύ των υπουργείων ούτως ώστε να εξασφαλίζεται η συνοχή και η αποτελεσματικότητα της δημόσιας πολιτικής (OECD, 2011). Συναφώς, ακόμα και αν οι αρμοδιότητες προσδιορίζονται με σαφήνεια και κατανέμονται διακριτά μεταξύ των υπουργείων, ο συντονισμός παραμένει επιτακτική ανάγκη προκειμένου να εξασφαλίζεται η ενιαία και συνολική κυβερνητική προσέγγιση της πολιτικής τόσο κατά το στάδιο του σχεδιασμού της όσο και κατά τη διαμόρφωση, υλοποίηση και αξιολόγησή της.

Αλλά και σε επίπεδο ενός και μόνο υπουργείου απουσιάζουν οι δομές εκείνες οι οποίες θα έχουν την αρμοδιότητα της χάραξης ενός στρατηγικού σχεδίου που θα αφορά το σύνολο του οργανισμού, τον τρόπο διάχυσης των στρατηγικών κατευθύνσεων στις οργανικές μονάδες του υπουργείου και τους απαραίτητους μηχανισμούς που θα συντονίζουν από εκεί και έπειτα τις δραστηριότητες που είναι αναγκαίες προκειμένου να επιτευχθούν οι σκοποί του στρατηγικού σχεδιασμού. Ακόμα πιο σημαντικό, στους ελληνικούς δημόσιους οργανισμούς δεν είθισται να προβλέπεται μια σταθερή δομή μέσω της οποίας να έρχεται σε τακτική επικοινωνία η ανώτερη δημοσιούπαλληλία με την πολιτική ηγεσία (OECD, 2011). Αυτό συνεπάγεται αφενός ότι οι σημαντικές κατευθύνσεις της πολιτικής ατζέντας ενδέχεται να μη διαχέονται επαρκώς στα ανώτερα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης - και μέσω αυτών στα ιεραρχικώς κατώτερα - για ανάληψη δράσης και υλοποίηση των πολιτικών αποφάσεων, και αφετέρου ότι με αυτό τον τρόπο δεν προάγεται η συλλογική δέσμευση και συνιδιοκτησία που συνιστά τον πυρήνα για την επιτυχή έκβαση οποιασδήποτε μεταρρυθμιστικής προσπάθειας.

### A.3 Η ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΗ ΕΞΑΠΛΩΣΗ

Ένα υπουργείο αποτελεί ουσιαστικά την οργανωτική εκείνη δομή η οποία ομαδοποιεί σε πρώτο επίπεδο τις κυβερνητικές λειτουργίες σε ένα συγκεκριμένο πεδίο πολιτικής<sup>8</sup>.

Στην πράξη, αυτό που ισχύει για την ελληνική διοικητική πραγματικότητα είναι η ύπαρξη μιας κεντρικής διοίκησης η οποία χαρακτηρίζεται από οργανωσιακή εξάπλωση (OECD, 2011). Αυτό που παρατηρείται ως προς την εσωτερική οργάνωση των υπουργείων είναι ότι υπάρχει μια αυξητική τάση στις δομές τους (διευθύνσεις, τμήματα) και στις αντίστοιχες αρμοδιότητες. Αυτό συμβαίνει διότι κάθε φορά που προκύπτει μια ανάγκη η οποία δικαιολογεί τη δημιουργία μιας συγκεκριμένης οργανικής μονάδας, δεν έχει προηγηθεί η εξέταση της υφιστάμενης κατάστασης της υπάρχουσας δομής ούτως ώστε να υπάρχει η αντίστοιχη πρόβλεψη είτε συγχώνευσης μονάδων με ομοειδή αρμοδιότητα είτε της κατάργησης μονάδας με τελείως παρωχημένη αρμοδιότητα (Βίβλος, 2012). Αυτό συνεπάγεται τη σώρευση δομών, παλαιών και νέων και συνεπώς την κατάτμηση των σχετικών αρμοδιοτήτων τους ή ακόμα και την «απασφάλιση» μονάδων οι οποίες μένουν χωρίς αντικείμενο αρμοδιότητας<sup>9</sup>. Αξίζει να σημειωθεί ότι ένα χαρακτηριστικό του ελληνικού διοικητικού συστήματος είναι η δημιουργία επιπλέον δομών με αφορμή την ύπαρξη ευκαιριών χρηματοδότησης.

<sup>8</sup> Η ομαδοποίηση αυτή προτείνεται να γίνεται στη βάση τεσσάρων αρχών (Λευκή Βίβλος Διακυβέρνησης, 2012):

- 1) Η αρχή της ελάχιστης διάσπασης σύμφωνα με την οποία η συνολική ευθύνη για μια κυβερνητική λειτουργία πρέπει να ανατίθεται σε μια οργανωτική δομή.
- 2) Η αρχή της ελάχιστης επικάλυψης σύμφωνα με την οποία δεν πρέπει να υπάρχει αρμοδιότητα ανάληψης δράσης από δύο οργανωτικές δομές για το ίδιο πρόβλημα.
- 3) Το εύρος εποπτείας: η ομαδοποίηση των λειτουργιών πρέπει να γίνεται με τέτοιο τρόπο ώστε να μπορεί να διαχειριστεί τον όγκο των θεμάτων ο υπουργός και να ασκεί αποτελεσματικά την εποπτεία στις υφιστάμενες δομές και
- 4) Η ομοιογένεια των θεμάτων ώστε κάθε υπουργείο να μη διαχειρίζεται διαφορετικά μεταξύ τους θέματα ή να εξυπηρετεί ετερογενείς κυβερνητικούς στόχους

<sup>9</sup> Για αυτό κρίνεται σκόπιμο είτε να μένει σταθερός ο αριθμός των μονάδων ενός υπουργείου είτε να βαίνει μειούμενος (Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, 2012). Αυτό φυσικά που ισχύει σήμερα είναι αποτέλεσμα πληθωριστικών τάσεων δεκαετιών, δεν έγινε εν μία νυκτί.

Το αποτέλεσμα είναι διοικητικές λειτουργίες κατακερματισμένες και στεγανοποιημένες εντός των υπουργείων, οι οποίες ωθούν τις υπηρεσίες στη λογική «σιλό», δηλαδή στην ερμητική περιχαράκωση εντός των τυπικών αρμοδιοτήτων τους και στην έλλειψη συνεργατικού πνεύματος με τις υπόλοιπες υπηρεσίες εντός και εκτός υπουργείου (OECD, 2011).

Εκτός όμως από την πληθώρα δομών υφίσταται και πληθώρα δομικών μορφωμάτων. Έτσι εκτός από την τυπική δομή ενός οργανισμού σε Υπουργείο, Γενική Γραμματεία, Γενική Διεύθυνση, Διεύθυνση και Τμήμα, στην ελληνική κεντρική διοίκηση απαντώνται και ενιαίοι διοικητικοί τομείς που προΐστανται ειδικοί γραμματείς, αυτοτελή τμήματα, αυτοτελείς υπηρεσίες που υπάγονται στον υπουργό, γραφεία κλπ. Αυτός ο μορφότυπος καθιστά ακόμα πιο δύσκολη την άσκηση της πολιτικής του υπουργείου και διασπάει την ενότητά του εφόσον και ο ίδιος ο υπουργός καλείται να εποπτεύει και να συντονίζει πολλές διαφορετικές δομές (Βίβλος, 2012).

Ακόμα, ο δομικός πληθωρισμός έχει ως αποτέλεσμα, το στελεχιακό δυναμικό ενός υπουργείου, να διαμοιράζεται σε πολλές δομές, με συνέπεια οι δομές αυτές να μην έχουν τελικά την κρίσιμη μάζα προκειμένου να επιτελέσουν το έργο τους, δηλαδή να είναι υποστελεχωμένες, ή να μην έχουν προϊστάμενο. Υπάρχει επίσης και η άλλη όψη του νομίσματος η οποία περιλαμβάνει δομές υπερστελεχωμένες ή δομές που έχουν προϊσταμένους για ελάχιστους υφιστάμενους<sup>10</sup>.

#### A.4 Η ΚΑΤΑΤΜΗΣΗ ΚΑΙ Η ΑΛΛΗΛΕΠΙΚΑΛΥΨΗ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ

Η κατανομή των αρμοδιοτήτων είναι πληθωριστική και γραφειοκρατική και λειτουργεί ως πρόσκομμα στην αποδοτικότητα των υπηρεσιών αλλά και στην ποιότητα των εκροών τους (OECD, 2011). Η προβληματική κατανομή τους έγκειται αφενός στην υπερβολική κατάτμησή τους η οποία δημιουργεί αναποτελεσματικότητα και αφετέρου στην ύπαρξη αλληλεπικαλύψεων που ευθύνεται για την κατασπατάληση πόρων .

---

<sup>10</sup> Στην έκθεσή του ο ΟΟΣΑ το 2011 κατέγραψε κατά μέσο όρο για κάθε υπουργείο την ύπαρξη 439 εσωτερικών οργανικών μονάδων και μάλιστα ως προς τον όγκο της κάθε οργανικής μονάδας, επεσήμανε ότι δεν έχει το απαραίτητο κρίσιμο μέγεθος ώστε να είναι αποτελεσματικός με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την παραγωγικότητα των μονάδων αυτών (OECD, 2011). Στη Λευκή Βίβλο του 2012 τονιζόταν ότι «περισσότερο από το 20% των τμημάτων της κεντρικής διοίκησης δεν έχουν κανένα υπάλληλο ενώ σχεδόν το 55% των τμημάτων της κεντρικής διοίκησης έχουν το πολύ μέχρι 3 υπαλλήλους» (Λευκή Βίβλος Διακυβέρνησης, 2012, σελ.40).

Η παρωχημένη λογική της αυστηρά καθετοποιημένης κατανομής των αρμοδιοτήτων δημιουργεί προβλήματα συντονισμού και κατ'επέκταση διαιωνίζει το φαινόμενο της χαμηλής αποδοτικότητας των υπηρεσιών και της μειωμένης παραγωγικότητας των υπαλλήλων, εφόσον η συμμόρφωση των τελευταίων σε αυτό το πλαίσιο καθίσταται εξαιρετικά δύσκολη. Παράλληλα, το υπερβολικό εύρος των αρμοδιοτήτων αυξάνει το διοικητικό κόστος αλλά και τις ανάγκες χρηματοδότησης όλου αυτού του πολύπλοκου μηχανισμού, χωρίς ωστόσο κάποια προστιθέμενη αξία στις τελικώς παρεχόμενες υπηρεσίες (Βίβλος, 2012). Η πολυδιάσπαση των αρμοδιοτήτων σε συνδυασμό με την απουσία μηχανισμών οριζόντιου και πολυεπίπεδου συντονισμού, επιδρούν αρνητικά στην αποτελεσματική διαχείριση των πόρων του υπουργείου για την επίτευξη των στόχων του<sup>11</sup>. Σε αυτή την κατάσταση προστίθεται η πλημμυρής εφαρμογή των πληροφοριακών συστημάτων, η έλλειψη μηχανισμών συντονισμού στο εσωτερικό και η μη υιοθέτηση μέσω επιχειρησιακού σχεδιασμού επιτείνοντας την ανεπαρκή απόδοση του οργανισμού.

#### A.5 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΟΣ ΦΟΡΜΑΛΙΣΜΟΣ

Η διοικητική κουλτούρα στην Ελλάδα κινείται μονίμως στον άξονα της παραγωγής νομοθετημάτων τα οποία νομιμοποιούν την άσκηση την εκάστοτε πολιτικής (OECD, 2011). Ωστόσο, το πρόβλημα, εντέλει, που δημιουργείται είναι ότι η έμφαση δίνεται περισσότερο στο να παραχθούν οι σχετικές διατάξεις παρά στο να υλοποιηθούν οι πολιτικές που αυτές ενσωματώνουν. Συναφώς, οι αποφάσεις ναί μεν λαμβάνονται πλην όμως δεν εφαρμόζονται άρα δεν παράγουν συγκεκριμένα αποτελέσματα.

---

<sup>11</sup> Ιδιαίτερα σύνηθες είναι το φαινόμενο της ύπαρξης ομοειδών αρμοδιοτήτων – κυρίως υποστηρικτικών-ακόμα και εντός του ίδιου υπουργείου σε επίπεδο γενικής διεύθυνσης, γενικής γραμματείας και εποπτευόμενων φορέων. Μάλιστα σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως στην περίπτωση του Υπουργείου εργασίας και του ΟΑΕΔ, εποπτευόμενοι φορείς καταλήγουν να ασκούν επιτελικές αρμοδιότητες και όχι παροχικές στις οποίες βασίστηκε η σύστασή τους. Ουσιαστικά, η υπερβολική κατάτμηση των αρμοδιοτήτων διασπά και το ίδιο το αντικείμενο της πολιτικής σε βαθμό που τελικά τα υπουργεία, ενώ θα έπρεπε να έχουν κατεξοχήν επιτελικές αρμοδιότητες, επιφορτίζονται με μεγάλο όγκο παροχικών και ελεγκτικών αρμοδιοτήτων, υποσκάπτοντας έτσι το στρατηγικό τους ρόλο.



Ακόμα, για την εκπόνηση των σχετικών με την πολιτική νομοθετημάτων συνήθως δεν μεσολαβούν εκ των προτέρων αναλύσεις κανονιστικών συνεπειών ή και όταν μεσολαβούν, κινούνται περισσότερο μέσα σε ένα πλαίσιο τυπικής υποχρέωσης και όχι με μια λογική ουσιαστικής συμβολής στο νομοθέτημα (OECD, 2011).

Φυσικά, κάτι ανάλογο ισχύει και για τις εκ των υστέρων αξιολογήσεις των κανονιστικών πρωτοβουλιών οι οποίες εάν ήταν εδραιωμένες στη διοικητική κουλτούρα θα μπορούσαν να παράσχουν σημαντική ανατροφοδότηση για το πώς τελικά στην πράξη εφαρμόστηκε το κανονιστικό πλαίσιο που θέσπισε το συγκεκριμένο νομοθέτημα και τι συνέπειες είχε. Ουσιαστικά, ο νομοθετικός πληθωρισμός και τα προβλήματα συμμόρφωσης που δημιουργεί, προκαλούν τη χαμηλή αποδοτικότητα των δημοσίων υπηρεσιών. Η πολυδιάσπαση και οι αλληλεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων οι οποίες ήδη αναφέρθηκαν, είναι αποτέλεσμα του υπερβολικού αριθμού ρυθμιστικών κειμένων που τις κατανέμουν στους διάφορους δημόσιους φορείς (Βίβλος, 2012) . Παρά τη θεσμοθέτηση της ανάλυσης κανονιστικών επιπτώσεων και διοικητικής κωδικοποίησης, στην ελληνική πραγματικότητα τα εργαλεία αυτά, παρότι μπορούν να συνεισφέρουν σημαντικά στην κανονιστική μεταρρύθμιση δεν έχουν ενσωματωθεί πλήρως ή αξιοποιούνται πλημμελώς.

Η υπερπαραγωγή νομοθετημάτων έχει αρνητικές επιπτώσεις και στον τρόπο με τον οποίο τελικά διαμορφώνονται οι διοικητικές διαδικασίες. Οι τελευταίες, δίνουν έμφαση περισσότερο στην τήρηση του κανονιστικού και νομικού πλαισίου λειτουργίας και πολύ λιγότερο στο ζήτημα της παραγωγής αποτελεσμάτων. Παράλληλα, η μη τυποποίηση και η μη απλούστευσή τους, προκαλεί συμπεριφορές και δράσεις οι οποίες δημιουργούν καθυστερήσεις, γραφειοκρατικές δυσλειτουργίες, αναποτελεσματικότητα και φαινόμενα διαφθοράς. Συναφώς, η επιχειρησιακή λειτουργία των δημόσιων φορέων είναι εξαιρετικά περιορισμένη. Το μεγαλύτερο ποσοστό των εκροών των υπουργείων είναι κανονιστικές και εκροές εσωτερικής επικοινωνίας και αλληλογραφίας και όχι σχετικές με την επιχειρησιακή λειτουργία τους (OECD, 2011).

## A.6 Η ΕΛΛΕΙΨΗ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ

Σύμφωνα με την έκθεση του ΟΟΣΑ μια από τις μεγάλες αδυναμίες εν γένει της δημόσιας διοίκησης και ειδικά της κεντρικής διοίκησης είναι η έλλειψη στοιχείων και δεδομένων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως βάση για την τεκμηρίωση των αποφάσεων πολιτικής. Οι διαδικασίες οι οποίες απαιτούνται προκειμένου να συλλεχθούν και περαιτέρω να αναλυθούν δεδομένα χαρακτηρίζονται ως «μακράν ανεπαρκείς» (OECD, 2011, p. 54). Η τήρηση αρχείων δεν αποτελεί προτεραιότητα της διοίκησης οπότε δεν υφίσταται και η αντίστοιχη δυνατότητα εξαγωγής πληροφοριών από δεδομένα και κατ'επέκταση η διαχείριση της οργανωσιακής γνώσης. Στις περισσότερες περιπτώσεις η καταγραφή δεδομένων πραγματοποιείται ad hoc στο πλαίσιο συγκεκριμένων εργασιών. Αλλά ακόμα και στις περιπτώσεις που υπάρχουν δεδομένα αυτά δεν περιλαμβάνουν στοιχεία σχετικά με την αποδοτικότητα και τις εκροές των υπηρεσιών. Η ανεπάρκεια στην συστηματική διαχείριση της πληροφορίας εντείνεται από τη μη ορθολογική εφαρμογή σε επιχειρησιακό επίπεδο της πολιτικής της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης<sup>12</sup>.

## A.7 ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ

Ένα από τα συμπεράσματα της έκθεσης του ΟΟΣΑ, σχετικά με το ανθρώπινο δυναμικό που απασχολείται στον ελληνικό δημόσιο τομέα, είναι ότι δεν έχει διαχρονικά αναπτυχθεί μια συγκεκριμένη και συνεκτική στρατηγική σχετικά με τη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων. Έχουν υπάρξει νομοθετικές πρωτοβουλίες με χαρακτηριστικά παραδείγματα το νόμο 4440/2016 που αφορά σε ένα ενιαίο σύστημα κινητικότητας και το νόμο 4369/2016 που ιδρύει το μητρώο επιτελικών στελεχών, ωστόσο πρόκειται ουσιαστικά για κάποιες μεμονωμένες προσπάθειες οι οποίες δεν εντάσσονται υπό τη σκέπη μιας ενιαίας στρατηγικής ανθρώπινου δυναμικού. Συναφώς, και σε αμέσως επόμενο επίπεδο ένα υπουργείο αντιμετωπίζει μεγάλες δυσκολίες στο να δομήσει τη δική του στρατηγική για το δυναμικό των υπηρεσιών του.

---

<sup>12</sup> Σε σχετική σύστασή του ο ΟΟΣΑ προτείνει να υπάρξει μια στρατηγική προσέγγιση ως προς τη συλλογή και αξιοποίηση των δεδομένων και μάλιστα ορίζει ως αρμόδιο όργανο για το συντονισμό της τη στρατηγική μονάδα εντός του υπουργείου.

Τα κυριότερα προβλήματα που εντοπίζονται αφορούν στην πολύ περιορισμένη κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων, στην ανυπαρξία ενός συνεπούς συστήματος κατηγοριοποίησης θέσεων, στην έλλειψη σαφών αρμοδιοτήτων, καθηκόντων και περιγραμμάτων θέσεων, στη διαχρονική έλλειψη διαφάνειας ως προς το σύστημα προαγωγών, στην έλλειψη συστηματικότητας ως προς την αξιολόγηση τόσο σε ατομικό επίπεδο όσο και ως προς την επίδοση του οργανισμού και συνεπώς στην έλλειψη κινήτρων για τον υπάλληλο (Ραμματά, 2011). Η έλλειψη μιας στοχευμένης στρατηγικής για τη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού πέρα από το γεγονός ότι δημιουργεί μεγάλα προσκόμματα στην αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των οργανισμών και την επίτευξη της αποστολής τους, ουσιαστικά υποσκάπτει την δυνατότητα οργανωτικής αλλαγής του οργανισμού. Και αυτό γιατί δεν επιτυγχάνεται κουλτούρα συνδέσμευσης από τους εμπλεκόμενους στην όποια αλλαγή επιδιώκει ο οργανισμός (Μπουραντάς, 2002).

## B ΚΕΦΑΛΑΙΟ: Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Στο παρόν κεφάλαιο αποτυπώνεται το πλαίσιο – πεδίο της πολιτικής εντός του οποίου καλείται να λειτουργήσει το υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής. Αφενός, το πλαίσιο αυτό ρυθμίζεται με βάση τις προτεραιότητες της μεταναστευτικής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο. Αφετέρου, με δεδομένο ότι η Ελλάδα αποτελεί κράτος – μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι όποιες κατευθύνσεις ως προς την άσκηση της εν λόγω πολιτικής δεν μπορούν παρά να τεθούν υπό την ενιαία σκέπη της ευρωπαϊκής πολιτικής γύρω από τη μετανάστευση. Εξάλλου, η έξαρση του προσφυγικού και μεταναστευτικού φαινομένου των τριών τελευταίων ετών, έθεσε επιτακτικά την ανάγκη για μια κοινή ευρωπαϊκή πολιτική σχετικά με τη μετανάστευση, εφόσον, ουσιαστικά η Ε.Ε. λειτουργώντας *«περισσότερο ως ένα διακρατικό μόρφωμα παρά ως μια ενιαία, αλληλέγγυα πολιτική οντότητα, έδειξε να μην μπορεί να ανταποκριθεί στις μείζονες προκλήσεις»* (ΣτΠ, 2017, p. 5).

Ωστόσο, αυτό που πρέπει να καταστεί σαφές είναι ότι το μεταναστευτικό ζήτημα και η ανάγκη για επιτυχή διαχείρισή του δεν αφορά μόνο τις χώρες που έχουν θαλάσσια σύνορα και υποδέχονται σε πρώτο επίπεδο τις ροές μεταναστών και προσφύγων, όπως η Ελλάδα και η Ιταλία. Το μεταναστευτικό ζήτημα αφορά ολόκληρη

την Ευρώπη και κατά συνέπεια πρέπει να αντιμετωπίζεται ολιστικά και στη βάση μιας ενιαίας ευρωπαϊκής πολιτικής που δεσμεύει όλα τα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δεν είναι τυχαίο άλλωστε το γεγονός ότι το χαρτοφυλάκιο Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής πλέον, χαρακτηρίζεται ως ένα από τα σημαντικότερα για την Ευρωπαϊκή Ένωση το τελευταίο διάστημα. Η οξύτητα του φαινομένου καθιστά προφανές το γεγονός ότι πλέον δεν υπάρχει η δυνατότητα για μονομερείς εθνικές πρωτοβουλίες αλλά για μια ευρωπαϊκή προσέγγιση η οποία θα βασίζεται στην εσωτερική αλληλεγγύη των κρατών μελών και την συνειδητοποίηση ότι η κοινή χάραξη και εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής αποτελεί κοινή ευθύνη των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>13</sup>.

## B.1 Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Ως προς τη μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης το κρισιμότερο στοιχείο το οποίο πρέπει να γίνει αντιληπτό και το οποίο εν μέρει αιτιολογεί την αμηχανία και τους κακούς χειρισμούς της όταν ξέσπασε η μεταναστευτική κρίση το 2014, είναι ότι η συγκεκριμένη πολιτική δε συνιστούσε κατ' ακριβολογία μια κοινή πολιτική.

### *B.1.1. Η μεταναστευτική πολιτική και η πολιτική ασύλου μέχρι τη Συνθήκη της Λισαβόνας*

Τα ζητήματα της παράνομης μετανάστευσης και του ασύλου περιλαμβάνονταν ήδη στον τρίτο πυλώνα της συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης που υπογράφηκε το 1992 (Μάαστριχτ) και αφορούσε τη συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων<sup>14</sup>. Για πρώτη φορά θεσμοθετήθηκε ένα πλαίσιο διακυβερνητικής συνεργασίας σε πεδία ιδιαίτερης ευαισθησίας για τον πολίτη και το κράτος.

<sup>13</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4956\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_el.htm)

<sup>14</sup> Καθήκον της Ένωσης ήταν να αναλάβει κοινή δράση στους τομείς αυτούς με **διακυβερνητικές μεθόδους** ώστε να παρέχει στους πολίτες υψηλό επίπεδο ασφάλειας εντός του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Η κοινή δράση περιελάμβανε 1) κανόνες και ενίσχυση των ελέγχων κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων της Κοινότητας, 2) καταπολέμηση της τρομοκρατίας, της σοβαρής εγκληματικότητας, της διακίνησης ναρκωτικών και της διεθνούς απάτης, 3) δικαστική συνεργασία σε ποινικές και αστικές υποθέσεις, 4) δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Αστυνομικής Υπηρεσίας (Europol) εφοδιασμένης με ένα σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των εθνικών αστυνομικών δυνάμεων, 5) καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και 6) κοινή πολιτική ασύλου. ([http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.1.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.3.html))



Μεταξύ αυτών των θεματικών πεδίων κοινού ενδιαφέροντος, απαριθμούνταν η πολιτική ασύλου, οι κανόνες διέλευσης των προσώπων από τα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. και ο έλεγχός τους και η πολιτική σε σχέση με τη μετανάστευση και τους υπηκόους τρίτων χωρών συμπεριλαμβανομένης της εισόδου, διαμονής, κυκλοφορίας και εργασίας των υπηκόων τρίτων χωρών (Περράκης, 2001). Επίσης, προέβλεπε ότι η εξέταση των θεμάτων αυτών θα γινόταν σύμφωνα με τις διατάξεις της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το νομικό καθεστώς των προσφύγων. Ωστόσο, ο πυλώνας αυτός σε εκείνη τη φάση διέπεται – όπως και ο δεύτερος της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας – από τη διακυβερνητική μέθοδο<sup>15</sup> οπότε εν τοις πράγμασι το κάθε κράτος – μέλος είχε την ευχέρεια να καθορίσει το ίδιο τις κατευθύνσεις της πολιτικής του στο πεδίο της μετανάστευσης.

Σημαντικό ορόσημο για την ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, πριν τη Συνθήκη της Ε.Ε. του 1992, αποτέλεσε το ρυθμιστικό πλαίσιο της Συνθήκης Σένγκεν το 1985 το οποίο αρχικώς αποτελούσε μια εξωκοινοτική πρωτοβουλία μεταξύ 5 κρατών – μελών της Ε.Ε. για σταδιακή κατάργηση των εσωτερικών τους συνόρων (Περράκης, 2001). Η συνθήκη προέβλεπε την εγκαθίδρυση ενός χώρου χωρίς ελέγχους στα κοινά σύνορα καθώς και την ελεύθερη κυκλοφορία μεταξύ των κρατών μελών της Συνθήκης<sup>16</sup>. Παράλληλα όμως, εγκαθίδρυε και την ευθύνη των κρατών – μελών για τη διαφύλαξη των εξωτερικών συνόρων (εφόσον πλέον τα εσωτερικά σύνορα είχαν καταργηθεί) και έθετε μια κοινή πολιτική ως προς τις θεωρήσεις διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών<sup>17</sup>. Ακόμα, ένα σημαντικό τμήμα της σύμβασης (το κεφάλαιο 7) ασχολούταν με το ζήτημα του ασύλου.

<sup>15</sup> Η λήψη των αποφάσεων με τη μέθοδο της διακυβερνητικότητας προϋποθέτει τη συναίνεση (ομοφωνία) όλων των κρατών μελών ενός υπερκρατικού μορφώματος συνεργασίας. Αυτό σημαίνει ότι τα κράτη – μέλη δεν έχουν απωλέσει την κρατική τους κυριαρχία καθώς υποχρεούνται να συμμορφωθούν σε αποφάσεις με τις οποίες τα ίδια συμφωνούν καθώς αυτό εξασφαλίζεται με τη μέθοδο της ομοφωνίας. Αντίθετα η λήψη αποφάσεων με τη μέθοδο της υπερεθνικότητας καθιστά δυνατό το σενάριο κατά το οποίο ένα κράτος – μέλος δεσμεύεται να εφαρμόσει μια απόφαση ως προς την οποία διαφώνησε ευρισκόμενο στη μειοψηφία. Η σύγκρουση μεταξύ αυτών των δύο μεθόδων βρίσκεται στον πυρήνα όλων διαφωνιών για τη θεσμική οργάνωση των Ευρωπαϊκής Ένωσης και η σημασία της είναι μεγάλη αν σκεφτεί κανείς ότι διαχρονικά η Ένωση υιοθετεί όλο και πιο έντονα τη λογική της υπερεθνικότητας.

<sup>16</sup> [http://publications.europa.eu/resource/ellar/09f41f-ffc4-472a-a573-b46f0b34119e.0021.01/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/ellar/09f41f-ffc4-472a-a573-b46f0b34119e.0021.01/DOC_1)

<sup>17</sup> Εισήγαγε επίσης την πρώτη πανευρωπαϊκή αστυνομική βάση δεδομένων, το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS). Αργότερα, το 1990, η Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν (Σένγκεν II) ήλθε να επεξηγήσει τους τρόπους εφαρμογής της πολιτικής βούλησης όπως εκφράστηκε με τη Σένγκεν I και το 1995 δημιουργήθηκε η Ζώνη Σένγκεν.

Ο στόχος ήταν η αποτροπή υποβολής πολλαπλών αιτήσεων ασύλου από τον ίδιο αιτούντα σε διαφορετικά κράτη του χώρου Σένγκεν. Για αυτό το λόγο ορίζονταν τα κριτήρια που καθιστούσαν το κράτος υπεύθυνο για την εξέταση της αιτήσεως ασύλου, η δε εξέταση πραγματοποιούνταν με τον τρόπο που όριζε η εθνική νομοθεσία του κράτους<sup>18</sup>. Βέβαια, όλα αυτά τα μέτρα μόνο με τη συνθήκη του Άμστερνταμ, που τέθηκε σε ισχύ το 1999, αποκρυσταλλώθηκαν σε ένα ομοιογενές πλαίσιο άσκησης ευρωπαϊκής πολιτικής, εφόσον τότε ήταν που η Συνθήκη Σένγκεν ενσωματώθηκε στο νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Περράκης, 2001).

Την ίδια περίοδο, οι πολιτικές αυτές ενσωματώνονται στη Σύμβαση του Δουβλίνου (Ιούνιος του 1990) η οποία τέθηκε σε ισχύ το 1997 και αντικαταστάθηκε από τον Κανονισμό Δουβλίνο II το 2003<sup>19</sup> και τον Κανονισμό Δουβλίνο III το 2013. Ο κανονισμός αυτός αποτελεί ένα σύστημα κατανομής καθηκόντων μεταξύ των κρατών – μελών και καθορίζει ότι αρμόδιο για την εξέταση της αίτησης ασύλου είναι το κράτος που επέτρεψε στον αιτούντα την είσοδό του ή διαμονή του στην Ε.Ε. Ο κύριος σκοπός του Κανονισμού ήταν να περιοριστεί, ουσιαστικά, η δευτερεύουσα μετανάστευση εντός των χωρών της Ε.Ε. (Kasperek, 2017, p. 15).

Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ κοινοτικοποιήθηκαν τα ζητήματα μετανάστευσης, ασύλου και συνεργασίας για αστικές υποθέσεις μεταξύ των κρατών μελών και ορίστηκε συντρέχουσα αρμοδιότητα των κρατών και της Ένωσης ως προς τα ζητήματα αυτά. Δηλαδή ορίστηκε ότι πλέον αυτά τα θέματα θα ρυθμίζονταν από την κοινοτική μέθοδο και όχι από τη διακυβερνητική. Συναφώς, η Ευρωπαϊκή Ένωση πραγματοποίησε ένα ακόμα βήμα ως προς τη δέσμευση των εθνικών κυβερνήσεων για άσκηση μιας ενιαίας μεταναστευτικής πολιτικής ενώ παράλληλα με το Πρωτόκολλο υπ' αριθμόν 2 ενσωμάτωσε το κεκτημένο των Συμφωνιών Σένγκεν στο νομικό της πλαίσιο *«διακόπτοντας έτσι την εξωθεσμική λειτουργία του συστήματος που εγκαθίδρυσαν οι συμφωνίες του Σένγκεν»* (Περράκης, 2001, p. 367).

---

<sup>18</sup> Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, L 239, 22 Σεπτέμβριος 2000

<sup>19</sup> Κανονισμός 343/2003 του Συμβουλίου

Επίσης, προανήγγειλε τη δημιουργία ενός «χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» με στόχο τη δημιουργία μιας κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής ενώ ανακήρυξε τη δημιουργία ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ) ως μία από τις κορυφαίες προτεραιότητες για το πεδίο της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων.

Η ιδέα για το ΚΕΣΑ έκανε την εμφάνισή της το 1999 με στόχο την ομογενοποίηση των διαφορετικών πολιτικών ασύλου που υπήρχαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Την επαύριο της θέσης σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ (Μάϊος 1999) το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συνήλθε σε ειδική σύνοδο στο Τάμπερε της Φινλανδίας με στόχο να προωθήσει, με πολιτικές αποφάσεις, τη δημιουργία του «Χώρου» που είχε προαναγγείλει η Συνθήκη του Άμστερνταμ. Η σημασία της Συνόδου αυτής είναι μεγάλη αφενός γιατί έδωσε στις διατάξεις της Συνθήκης του Άμστερνταμ ένα πιο συγκεκριμένο χαρακτήρα εφόσον χάραξε τις κατευθυντήριες γραμμές των νέων πολιτικών που υλοποιούν το «Χώρο» και καθόρισε το χρονοδιάγραμμα για τις επιμέρους εφαρμογές των αναγκαίων μέτρων. Αφετέρου, αποτελέσε ένα ισχυρό πολιτικό μήνυμα των 15 -τότε- κρατών μελών της Ε.Ε. τα οποία ουσιαστικά συμφωνούσαν στην ανάπτυξη ενιαίων πολιτικών για το άσυλο, τη μετανάστευση, την κοινωνική ένταξη των νόμιμα εγκατεστημένων υπηκόων τρίτων χωρών καθώς και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης (Περράκης, 2001). Επίσης, συμφωνήθηκε να εγκαθιδρυθεί ένα ΚΕΣΑ βασισμένο στην πλήρη και απόλυτη εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης (Συμβούλιο, 1999). Στη συνέχεια, το 2000 υιοθετήθηκε στη Νίκαια ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. ο οποίος αν και δεν είναι δεσμευτικός, καταγράφει τα θεμελιώδη δικαιώματα τόσο για τους Ευρωπαίους πολίτες όσο και για τους μετανάστες, μεταξύ άλλων και το δικαίωμα του ασύλου (άρθρο 18)<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, C364/1 18.12.2000 ([http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_el.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_el.pdf))



Η Επιτροπή, κινούμενη στους άξονες που έθεσε η Σύνοδος στο Τάμπερε, εξέδωσε τις οδηγίες 2003/86/EK και 2003/109/EK οι οποίες αποτέλεσαν ορόσημα στην καθιέρωση ενός νομοθετικού πλαισίου για τη διαχείριση της μετανάστευσης σε επίπεδο Ε.Ε (Σαμπατάκου, 2010). Η πρώτη αφορούσε το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση για τους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα εντός της Ε.Ε. και είχε ως στόχο να καθορίσει κοινούς κανόνες άσκησης του δικαιώματος της οικογενειακής επανένωσης. Ωστόσο, από την έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 2008, προέκυπτε η διαπίστωση ότι «ο αντίκτυπος της Οδηγίας στα κράτη – μέλη παραμένει περιορισμένος»<sup>21</sup>. Η δεύτερη αφορούσε στο καθεστώς των «επί μακρόν διαμενόντων» και θέσπιζε τους όρους και τις προϋποθέσεις για τη χορήγηση ή ανάκληση του καθεστώτος του «επί μακρόν διαμενόντος» σε μη Ευρωπαίους πολίτες οι οποίοι διαμένουν νόμιμα σε χώρα της Ε.Ε. για τουλάχιστον 5 έτη.

Το 2004 ιδρύθηκε ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, γνωστός με την επωνυμία FRONTEX. Η FRONTEX διευκολύνει το διασυνοριακό έλεγχο, παρέχει επαγγελματική τεχνογνωσία και συνδράμει τα κράτη – μέλη όταν το απαιτούν οι συνθήκες<sup>22</sup>.

Με τη συνθήκη της Λισαβόνας ορίζεται πλέον σε επίπεδο πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου η ανάπτυξη μιας κοινής πολιτικής στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης. Το άρθρο 78 της ΣΛΕΕ αναφέρεται στον τομέα του ασύλου, της επικουρικής και προσωρινής προστασίας, όσων χρήζουν διεθνούς προστασίας βάσει της αρχής της μη επαναπροώθησης. Το άρθρο 79 αναφέρεται στη δημιουργία κοινής μεταναστευτικής πολιτικής με την οποία θα προάγεται και θα διασφαλίζεται η αποτελεσματική διαχείριση των προσφυγικών ροών, η δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων κρατών, η πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και η καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων.

---

<sup>21</sup> Έκθεση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την εφαρμογή της Οδηγίας 2003/86/EK σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης ( COM/2008/0610 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:52008DC0610> )

<sup>22</sup> Το ίδιο έτος, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε νέο πολυετές πρόγραμμα, γνωστό ως Πρόγραμμα της Χάγης. Στο πρόγραμμα αυτό ενισχύθηκε το ευρωπαϊκό οικοδόμημα της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, αναγνωρίστηκε η ανάγκη για ολοκληρωμένη διαχείριση των εθνικών συνόρων και δόθηκε ακόμα μεγαλύτερη έμφαση στις συντονισμένες δράσεις για τη μετανάστευση και στη δημιουργία του ΚΕΣΑ.

### *B.1.2. Η απάντηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη μεταναστευτική και προσφυγική κρίση του 2014*

Κατά τη διάρκεια των τριών τελευταίων ετών η Ευρωπαϊκή Ένωση ήλθε αντιμέτωπη με τεράστιες ροές μεταναστών και προσφύγων. Η νέα αυτή υφιστάμενη κατάσταση έθεσε επιτακτικά την ανάγκη για λήψη καταρχάς άμεσων μέτρων ώστε να αντιμετωπισθεί σε πρώτο στάδιο ο έκτακτος χαρακτήρας του μεταναστευτικού ζητήματος. Σε δεύτερο επίπεδο, κατέστη εμφανής η αναγκαιότητα για συντονισμένες δράσεις που πρέπει να πραγματοποιηθούν τα επόμενα χρόνια ούτως ώστε να υπάρξει μια αποτελεσματικότερη διαχείριση όλων των πτυχών της μετανάστευσης. Η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση, η οποία εκπονήθηκε το Μάιο του 2015, αποτέλεσε την απάντηση και στις δύο αυτές παραμέτρους και έθεσε τους κυριότερους άξονες της ευρωπαϊκής στρατηγικής για τη μετανάστευση. Ο τρόπος διαχείρισης που προτείνει, δεν εστιάζει μόνο στην αντιμετώπιση των προκλήσεων που δημιουργεί η μαζική εισροή πληθυσμών στην Ευρώπη αλλά και στην αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων που απορρέουν από αυτή την κατάσταση. Βασική παράμετρος βέβαια που τίθεται είναι αυτή της υιοθέτησης σαφούς και κοινής πολιτικής για όλα τα κράτη – μέλη της Ε.Ε..

Η πολιτική αυτή, με δεδομένο ότι αποφασίστηκε σε μια περίοδο που οι μεταναστευτικές ροές ήταν ιδιαίτερα έντονες διαρθρώνεται σε δύο βασικές ενότητες. Η πρώτη αφορά τη λήψη έκτακτων μέτρων εφόσον και οι ίδιες οι συνθήκες που επικρατούσαν το 2015 ήταν έκτακτες. Η δεύτερη αφορά στην καθιέρωση τεσσάρων βασικών αξόνων πάνω στους οποίους θα στηριχθεί μακροπρόθεσμα η στρατηγική της Ε.Ε. ως προς το ζήτημα της μετανάστευσης.

Οι άμεσες δράσεις που καθόρισε η Επιτροπή ότι θα αναλάβει δομήθηκαν σε τέσσερα πεδία τα οποία ήταν:

1) Ο τριπλασιασμός των οικονομικών και άλλων πόρων για τις κοινές επιχειρήσεις «ΤΡΙΤΩΝ» και «ΠΟΣΕΙΔΩΝ» της FRONTEX.

Η χρηματοδοτική ενίσχυση κρίθηκε αναγκαία ώστε να μπορεί ο Frontex, σε συνεργασία με την κινητοποίηση εθνικών μέσων (όπως πλοία και αεροσκάφη), να προστατεύει αποτελεσματικά τα εξωτερικά σύνορα αλλά και να συνδράμει στη διάσωση ζωών στη θάλασσα.

2) Η ενεργοποίηση του συστήματος αντιμετώπισης επείγουσας κατάστασης του άρθρου 78 παρ. 3 της ΣΛΕΕ σύμφωνα με το οποίο «εφόσον ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν επείγουσα κατάσταση, λόγω αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων χωρών, το Συμβούλιο μπορεί να εκδίδει, μετά από πρόταση της Επιτροπής, προσωρινά μέτρα υπέρ του εν λόγω κράτους μέλους ή των εν λόγω κρατών μελών. Το Συμβούλιο αποφασίζει μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο». Η Επιτροπή δεσμεύτηκε να προτείνει ένα μηχανισμό προσωρινής κατανομής, στο εσωτερικό της Ε.Ε., για τα άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας αλλά έθεσε και το στόχο για δημιουργία ενός μόνιμου μηχανισμού μετεγκατάστασης σε επείγουσες καταστάσεις αιφνίδιας εισροής μεταναστών.

3) Η δημιουργία ενός πανευρωπαϊκού συστήματος επανεγκατάστασης το οποίο θα παρέχει 20.000 θέσεις κατανεμημένες σε όλα τα κράτη – μέλη για εκτοπισμένα άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας και θα χρηματοδοτηθεί με επιπλέον 50 εκατομμύρια ευρώ το 2015 και το 2016.

4) Η στόχευση στην εξάρθρωση των δικτύων λαθρομετανάστευσης και την καταπολέμηση της διακίνησης ανθρώπων.

Η μεταναστευτική κρίση εκτός από την αναγκαιότητα για λήψη έκτακτων μέτρων, έφερε στην επιφάνεια και την ανεπάρκεια της ευρωπαϊκής πολιτικής να ανταπεξέλθει στην νέα υφιστάμενη κατάσταση (ΣτΠ, 2017). Συναφώς, η ευρωπαϊκή στρατηγική του 2015 εκτός από τα έκτακτα μέτρα έθεσε και τέσσερις βασικούς άξονες – προτεραιότητες που περιλαμβάνουν τις πολιτικές κατευθύνσεις της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα.

Ο πρώτος αφορά στην καταπολέμηση των κινήτρων που ωθούν στην παράτυπη μετανάστευση. Υπό αυτή την έννοια, ένα από τα μέτρα που έλαβε η Επιτροπή αφορά στην δημιουργία εταιρικών σχέσεων αναπτυξιακής και οικονομικής συνεργασίας με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης. Ο σκοπός είναι να βοηθηθούν αναπτυξιακά και οικονομικά οι χώρες προέλευσης μεταναστών ούτως ώστε οι τελευταίοι να μη χρειάζεται να φύγουν από εκεί. Ο δεύτερος σχετίζεται με τη διαχείριση των συνόρων και θέτει ως στόχο την ενίσχυση του ρόλου και των ικανοτήτων της FRONTEX σε μόνιμη βάση, την εντατικοποίηση της συνεργασίας των κρατών ως προς τη φύλαξη των συνόρων, τη συνένωση λειτουργιών ακτοφυλακής σε ευρωπαϊκό επίπεδο και την ενίσχυση της ικανότητας των τρίτων χωρών για διαχείριση των δικών τους συνόρων. Ο τρίτος θέτει το ζήτημα της συνεκτικής εφαρμογής του ΚΕΣΑ και της παρακολούθησης ως προς την υλοποίηση των κανόνων του. Ακόμα εστιάζει στην προώθηση της συστηματικής ταυτοποίησης και λήψης δαχτυλικών αποτυπωμάτων και την ενίσχυση του ρόλου της ΕΥΥΑ. Τέλος, στον τέταρτο άξονα, η μετανάστευση γίνεται αντιληπτή και ως μέσο για την ενίσχυση της βιωσιμότητας του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας και τη διασφάλιση της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης της Ε.Ε. Τίθεται ως σκοπός να παραμείνει η Ε.Ε. ένας ελκυστικός προορισμός για τους μετανάστες κυρίως μέσα από την αναμόρφωση του καθεστώτος για τη μπλε κάρτα και τη βελτίωση των πολιτικών ένταξης για τους πολίτες των τρίτων χωρών.

### *B.1.3. Η Κοινή Δήλωση μεταξύ Ε.Ε. και Τουρκίας*

Πέρα από αυτή τη στρατηγική, υπήρξε ακόμα ένα σημαντικό ορόσημο για την εξέλιξη του μεταναστευτικού ζητήματος: η Κοινή Δήλωση μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και Τουρκίας της 18<sup>ης</sup> Μαρτίου 2016<sup>23</sup>. Ουσιαστικά, πρόκειται για ένα πολιτικό κείμενο με δεσμευτικές νομικές συνέπειες οι οποίες δεν αποδίδονται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ή σε κάποιο ενωσιακό όργανο αλλά στους αρχηγούς των κρατών μελών της Ένωσης (ΣτΠ, 2017).

---

<sup>23</sup> <http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

Μεταξύ άλλων, τα κυριότερα σημεία που συμφωνήθηκαν ήταν αφενός ότι, μετά τις 20 Μαρτίου 2016, όλοι οι νέοι παράτυποι μετανάστες που φθάνουν στα ελληνικά νησιά μέσω Τουρκίας θα επιστρέφονται σε αυτήν αφού πρώτα έχει γίνει η καταγραφή από τις αρμόδιες ελληνικές αρχές και δεν πληρούν τους όρους χορήγησης ασύλου. Αφετέρου, για κάθε Σύρο που επιστρέφει στην Τουρκία από τα ελληνικά νησιά, ένας άλλος Σύρος θα επανεγκαθίσταται από την Τουρκία στην Ε.Ε. δυνάμει των κριτηρίων τρωτότητας του ΟΗΕ. Επιπλέον, συμφωνήθηκε ότι η Τουρκία θα λάβει μέτρα για αποτρέψει το άνοιγμα νέων οδών παράνομης μετανάστευσης καθώς επίσης ότι θα εκταμιευθούν 3 δις ευρώ στο πλαίσιο διευκόλυνσης της Τουρκίας για τους πρόσφυγες.

Η κοινή δήλωση Ε.Ε. – Τουρκίας φαίνεται να διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο ως προς τον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών. Με βάση τα στοιχεία του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης, το 2015 καταγράφηκαν περίπου 1.050.000 αφίξεις στην Ευρώπη. Από αυτές οι 850.000 πραγματοποιήθηκαν στην Ελλάδα (IOM, 2015). Το 2016, καταγράφηκε σημαντική μείωση στις αφίξεις οι οποίες ανήλθαν περίπου στις 390.000 για το σύνολο της Ευρώπης ενώ το μερίδιο της Ελλάδας σε αυτό το μέγεθος ήταν περίπου 175.000 αφίξεις (IOM, 2016). Κατά το πρώτο τρίμηνο του 2017 οι αφίξεις που καταγράφηκαν στην Ευρώπη ανέρχονταν σε περίπου 30.000 με την ελληνικές δημόσιες αρχές να καταγράφουν περί τις 4.500 αφίξεις (IOM, 2017).

Πρέπει, βέβαια, να σημειωθεί σε αυτό το σημείο ότι ναι μεν πλέον οι μεταναστευτικές ροές είναι περιορισμένες, ωστόσο η Κοινή Δήλωση σε συνδυασμό με το κλείσιμο του «Βαλκανικού Διαδρόμου» είχε ως αποτέλεσμα να παραμείνουν στην Ελλάδα περίπου 62.000 πρόσφυγες και μετανάστες, μεταξύ των οποίων 20.000 παιδιά<sup>24</sup>. Σύμφωνα με δηλώσεις του Υπουργού σε γνωστό μέσο ενημέρωσης, πιθανολογείται ότι από αυτούς θα μείνουν 20.000 με 25.000 εάν συνεχίσει να ισχύει η Δήλωση με την Τουρκία. Πρόκειται για ένα μεγάλο αριθμό ο οποίος καθιστά αναγκαία μια πολιτική με μακροπρόθεσμη οπτική.

---

<sup>24</sup> Από τις δηλώσεις του Υπουργού κ. Μουζάλα, σε συνέντευξή του στις 6/6/2017 σε γνωστό τηλεοπτικό μέσο όπως αποτυπώθηκε στο σχετικό Δελτίο Τύπου του ΥΜΕΠΟ. ([http://www.immigration.gov.gr/article-details/-/journal\\_content/56\\_INSTANCE\\_qAPKIk32D3aH/20182/44732?back=news](http://www.immigration.gov.gr/article-details/-/journal_content/56_INSTANCE_qAPKIk32D3aH/20182/44732?back=news))

Βέβαια, στην πράξη αυτό που προέκυψε ήταν ότι παρά την ύπαρξη όλου αυτού του θεσμικού και νομικού πλαισίου, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, εντέλει ενώπιον της κρίσης, η Ευρωπαϊκή Ένωση δε στάθηκε ενωμένη ως προς την άσκηση μιας συνεκτικής πολιτικής για τη διαχείρισή της, οι δε ηγέτες των κρατών – μελών «επέδειξαν αδικαιολόγητη αμηχανία» και «αντέδρασαν αποσπασματικά, αντί να δράσουν στο πλαίσιο ενός συνεκτικού σχεδίου (ΣτΠ, 2017, p. 5). Η προσφυγική και μεταναστευτική κρίση έφερε επιτακτικά στο προσκήνιο ένα από τα θεμελιώδη ζητήματα για το ευρωπαϊκό ενωσιακό εγχείρημα: πόσο διατεθειμένα είναι τα κράτη να απωλέσουν κρατική κυριαρχία και να αποδώσουν περαιτέρω αρμοδιότητες σε ένα υπερεθνικό μόρφωμα όπως είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση (Κοινωνικό-Πολυκέντρο, 2017).

## B.2 Η ΕΘΝΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΥΛΟΥ

Η εθνική μεταναστευτική πολιτική έχει περάσει από διάφορες φάσεις και έχει ακολουθήσει μια εξελικτική πορεία παράλληλη με αυτή της ευρωπαϊκής πολιτικής. Οι φάσεις αυτές προσδιορίστηκαν δυνάμει των συνθηκών που επικρατούσαν κάθε φορά. Μπορεί να γίνει λόγος για τέσσερις διακριτές φάσεις: η πρώτη τοποθετείται χρονικά στα τέλη της δεκαετίας του 1980 όπου η λογική ήταν ότι η μετανάστευση αποτελούσε φαινόμενο προσωρινού χαρακτήρα και κατ'επέκταση αυτός ο χαρακτήρας δόθηκε και στην άσκηση της σχετικής πολιτικής που χαρακτηριζόταν από ανοχή και όχι κάποιο οργανωμένο πλαίσιο δράσης (Τσουκαλάς, 2017).

Στην πορεία, βέβαια, κατέστη σαφές ότι το φαινόμενο δεν ήταν προσωρινό οπότε στις αρχές της δεκαετίας του 1990 που αποτελεί και τη δεύτερη φάση – αυτή της ποινικοποίησης - η διαχείριση της μετανάστευσης είχε δοθεί στο Υπουργείο Δημοσίας Τάξεως και κινούταν σε μια αποτρεπτική, αμυντική και κατασταλτική λογική (Τσουκαλάς, 2017). Ο Ν. 1975/1991<sup>25</sup>, ήταν ενδεικτικός αυτής της λογικής και προϊόν μιας πρόχειρης επιστημονικής επεξεργασίας των νέων δεδομένων που προέκυπταν λόγω του πρωτοεμφανιζόμενου φαινομένου μαζικής μετανάστευσης εργατών από τη γειτονική Αλβανία (Χαχαριδάκης, 2015). Με αυτό το νόμο, η άδεια διαμονής εκδιδόταν από τις αρμόδιες αστυνομικές αρχές ενώ η θεώρηση της εισόδου γινόταν από το Υπουργείο Εξωτερικών. Ουσιαστικά επρόκειτο για μια βεβαιασμένη αντίδραση η οποία στερούνταν των βάσεων για μια μακροπρόθεσμη μεταναστευτική στρατηγική (Χαχαριδάκης, 2015).

Η τρίτη φάση συνδέεται με τη διαδικασία της νομιμοποίησης που ξεκίνησε το 1997 και ρυθμιζόταν από το Π.Δ. 359/1997. Στο εν λόγω Π.Δ., προσδιοριζόταν η διαδικασία χορήγησης της κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας και αρμόδιος φορέας για την έκδοση της κάρτας διαμονής ήταν πλέον ο ΟΑΕΔ. Στη συνέχεια, με το Ν.2910/2001 εμπλέκεται η Τοπική Αυτοδιοίκηση εφόσον ορίζεται ότι η υποβολή των αιτήσεων διαμονής γίνεται πλέον στο Δήμο του τόπου κατοικίας/διαμονής του αλλοδαπού, στη συνέχεια διαβιβάζεται στην κρατική περιφέρεια η οποία -κατόπιν συνεντεύξεως- εκδίδει την τελική απόφαση για την άδεια. Περαιτέρω, με το νόμο αυτό ιδρύονται για πρώτη φορά υπηρεσίες αρμόδιες για θέματα μετανάστευσης. Συγκεκριμένα συστήθηκε η Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης η οποία υπήχθη στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Η τέταρτη φάση συνδέεται με το Ν.3386/2005 ο οποίος ρυθμίζει θέματα μετανάστευσης και ενσωματώνει τις Οδηγίες 2003/86/ΕΚ και 2003/109/ΕΚ οι οποίες αφορούσαν στο δικαίωμα των υπηκόων τρίτων χωρών για οικογενειακή επανένωση και το καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων.

---

<sup>25</sup> «Αστυνομικός έλεγχος των μεθοριακών διαβάσεων, είσοδος - έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις»

Πρόκειται για ένα νόμο «κεφάλαιο» εφόσον περιλαμβάνει μια ολοκληρωμένη παρέμβαση ως προς τη μεταναστευτική πολιτική, ρυθμίζει ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα για τους μετανάστες (όπως το δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας του αρ.9 παρ. 2) καθώς επίσης στο κεφάλαιο ΙΒ' ορίζει ένα πρόγραμμα δράσης για την ομαλή προσαρμογή και ένταξη των νομίμως διαμενόντων. Επίσης, συστήνεται Διυπουργική Επιτροπή Παρακολούθησης ακριβώς επειδή είχε γίνει αντιληπτό ότι το μεταναστευτικό είναι ένα οριζόντιο θέμα που απαιτεί συντονισμό και συνέργειες μεταξύ των φορέων που ασκούν σχετικές αρμοδιότητες (Τσουκαλάς, 2017).

Στη συνέχεια, υπήρξε ένα νομοθετικό πλαίσιο το οποίο σταδιακά προωθούσε την κοινωνική ένταξη των νομίμως διαμενόντων μεταναστών οπότε για κάποιο διάστημα το ενδιαφέρον της πολιτείας είχε στραφεί κυρίως στο ζήτημα της διαχείρισης της νόμιμης μετανάστευσης<sup>26</sup>.

Με το Ν. 4018/2011, αρμόδιες υπηρεσίες για τη χορήγηση – ανανέωση της άδειας διαμονής είναι η Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής του Υπουργείου Εσωτερικών για τις άδειες που εκδίδονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και οι Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων για τις άδειες διαμονής που εκδίδονται με απόφαση του Γενικού τους Γραμματέα.

Αναφορικά με την άσκηση της πολιτικής ασύλου, αυτή διέπεται από το κανονιστικό και ρυθμιστικό πλαίσιο που θέτει τόσο το Ενωσιακό όσο και το Διεθνές Δίκαιο. Μέχρι και το 2011 όπου ιδρύθηκε η Αυτοτελής Υπηρεσία Ασύλου (Ν. 3907/2011, Α' 7), η διαδικασία παροχής διεθνούς προστασίας και η αποφασιστική αρμοδιότητα επί των σχετικών αιτημάτων, ανήκε στην Ελληνική Αστυνομία, γεγονός που προκαλούσε σοβαρά ζητήματα ως προς την αποτελεσματικότητα της εν λόγω πολιτικής όπως επεσήμανε η κα Σταυροπούλου, Διευθύντρια της Υπηρεσίας Ασύλου. Επίσης, το 2011 συστάθηκε η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής και η Αρχή Προσφυγών.

---

<sup>26</sup> Βασικό νομοθέτημα της περιόδου αυτής είναι ο Ν.3838/2010 ο οποίος δίνει το δικαίωμα του «εκλέγειν» και «εκλέγεσθαι» στις τοπικές εκλογές στους νομίμως διαμένοντες μετανάστες καθώς και τη δυνατότητα για απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας με τη γέννηση στους μετανάστες τρίτης γενιάς.



Ο λόγος για τον οποίο αυτές οι υπηρεσίες υπήχθησαν ως αυτοτελείς στο τότε Υπουργείο Δημόσιας Τάξεως σχετίζεται με τη διαπίστωση ότι εφόσον ένα από τα καθήκοντα της αστυνομίας είναι και η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, δεν μπορεί το ίδιο όργανο να είναι αρμόδιο και για τη χορήγηση ασύλου που διέπεται από εκ διαμέτρου αντίθετη λογική. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με το ότι σε πολλές περιπτώσεις η διάκριση μεταξύ πρόσφυγα και οικονομικού μετανάστη δεν είναι τόσο εύκολη υπόθεση, δημιουργούσε *«εύλογες αμφιβολίες σχετικά με τη δυνατότητα διαμόρφωσης αντικειμενικής και αμερόληπτης κρίσης εκ μέρους των αποφασιζόντων οργάνων»*<sup>27</sup>, τα οποία είχαν επιφορτισθεί θεσμικά με αντιφατικούς στην ουσία τους ρόλους (Εκθεση, 2011).

Όπως παρατηρείται και με βάση τα παραπάνω, βασικό χαρακτηριστικό της εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής αποτέλεσε το γεγονός ότι δεν υπήρξε μια συγκεκριμένη στρατηγική σε μακροπρόθεσμο επίπεδο και ότι οι αρμοδιότητες για την άσκηση της ανήκαν σε πολλούς διαφορετικούς φορείς οι οποίοι βρίσκονταν διάσπαρτοι εντός της Δημόσιας Διοίκησης (Χαχαριδάκης, 2015). Ουσιαστικά, αυτό που συνέβαινε ήταν ότι εντοπίζονταν οι ανάγκες και αντιστοίχως δημιουργούταν και η οργανωτική δομή που θα αναλάμβανε τη σχετική αρμοδιότητα για τη διαχείριση είτε των ζητημάτων που σχετίζονταν με τη μετανάστευση είτε αυτών που σχετίζονταν με την πολιτική ασύλου. Ωστόσο, ένας ενιαίος φορέας καθοδήγησης των απαραίτητων δράσεων δεν υπήρχε, με αποτέλεσμα την έλλειψη συντονισμού μεταξύ των συναρμόδιων φορέων και την ανεπαρκή σε αρκετές περιπτώσεις υλοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής (συμπεριλαμβανόμενης και της πολιτικής ασύλου).

Η μεταναστευτική και προσφυγική κρίση, αποτέλεσε τη συνθήκη εκείνη που ανέδειξε με τον πλέον κρίσιμο τρόπο τις δομικές ανεπάρκειες της ασκούμενης πολιτικής και την έλλειψη συντονισμού. Σε σχέση με το συντονισμό, ο ΣτΠ, στην Ειδική Έκθεσή του τον Απρίλιο του 2017 επεσήμανε ότι «το επίπεδο του διοικητικού συντονισμού {...} δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ανταποκρίθηκε στις απαιτήσεις της υποδοχής προσφύγων και μεταναστών» (ΣτΠ, 2017, p. 82).

---

<sup>27</sup> Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου: Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη - μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» και λοιπές διατάξεις.

Το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, με την ίδρυσή του το Νοέμβριο του 2016 αποτελεί εκείνον τον δημόσιο φορέα ο οποίος είναι επιφορτισμένος, πλέον, με το σχεδιασμό και υλοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής ασύλου, με την αρμοδιότητα εφαρμογής της ενωσιακής και διεθνούς νομοθεσίας καθώς και με το συντονισμό όλων των συναρμόδιων υπηρεσιών της χώρας<sup>28</sup>.

### B.3 ΑΝΑΛΥΣΗ SWOT ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Το νέο Υπουργείο καλείται να δραστηριοποιηθεί και να αναπτύξει την πολιτική - στρατηγική του εντός ενός πλαισίου το οποίο προσδιορίζεται με βάση τις τρέχουσες συνθήκες. Ο οργανισμός του ουσιαστικά είναι εκείνο το εργαλείο που θα του επιτρέψει να υλοποιήσει τη στρατηγική του (Μπουραντάς, 2002). Εκ των πραγμάτων, οι προτεραιότητες αυτής της στρατηγικής δεν μπορεί να είναι οι ίδιες με αυτές που ετίθεντο πριν ξεσπάσει η μεταναστευτική κρίση. Η ανάλυση SWOT η οποία εντοπίζει τα δυνατά και αδύνατα σημεία καθώς και τις απειλές και ευκαιρίες για τον οργανισμό, είναι το εργαλείο του management το οποίο μπορεί να αποσαφηνίσει την τρέχουσα κατάσταση με την οποία έρχεται αντιμέτωπος ο οργανισμός και που σίγουρα οφείλει να λάβει υπόψη για να θέσει τις σχετικές προτεραιότητες της στρατηγικής του. Η ανάλυση SWOT του ΥΜΕΠΟ αποτυπώνεται ως εξής:

#### *B.3.1. Δυνατά σημεία (Strengths)*

Στα δυνατά σημεία του Υπουργείου μπορεί να συμπεριληφθεί καταρχάς το γεγονός ότι είναι νεοσύστατο. Αυτό σημαίνει ότι οι πιθανότητες να έχει παρωχημένες δομές είναι πολύ λιγότερες σε σχέση με οποιοδήποτε άλλο υπουργείο αυτή τη στιγμή. Ακόμα, αποτελεί δυνατό σημείο το γεγονός ότι πλέον υπάρχει ξεχωριστός προϋπολογισμός για το Υπουργείο. Προφανώς, προϋπολογισμός υπήρχε και πριν τη σύσταση του ως προς τις ήδη υφιστάμενες υπηρεσίες του. Ωστόσο, η διαχείρισή του γινόταν από τις υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών.

---

<sup>28</sup> Αποστολή του ΥΜΕΠΟ όπως ορίζεται στο άρθρο 1 του Οργανισμού του (Π.Δ. 122/2017)

Είναι προτιμότερο το ίδιο το Υπουργείο να διαχειρίζεται και να εξειδικεύει τον προϋπολογισμό του ανάλογα με τις ανάγκες του και σίγουρα με αυτόν τον τρόπο είναι πιο εύκολο να διατηρήσει υγιή οικονομικά.

Σε αυτό το σημείο αξίζει να αναφερθεί ότι το συγκεκριμένο υπουργείο έχει τη δυνατότητα να αντλεί πόρους από διάφορες κατευθύνσεις: κονδύλια από τα Ευρωπαϊκά Ταμεία, δωρεές από ΜΚΟ και από Διεθνείς Οργανισμούς και ιδιωτικές οργανώσεις. Αυτό συμβαίνει γιατί το ΥΜΕΠΟ αποτελεί τον φορέα του κράτους, ο οποίος εξειδικεύεται στην ανάπτυξη συνεργασιών με τους βασικούς θεσμικούς stakeholders, που είναι οι ΜΚΟ και οι Διεθνείς Οργανισμοί, στο πεδίο της συγκεκριμένης πολιτικής.

Επίσης, από τα πιο δυνατά σημεία του υπουργείου είναι και το ανθρώπινο δυναμικό, ειδικά αυτό που στελεχώνει την Κεντρική Υπηρεσία. Το δυναμικό αυτό απαρτίζεται κυρίως από υπαλλήλους οι οποίοι μετακινήθηκαν από το Υπουργείο Εσωτερικών οπότε σαφέστατα έχουν μια εμπειρία την οποία μπορούν να διοχετεύσουν στο σύνολο του νέου Υπουργείου και παράλληλα πολλοί από αυτούς είναι εξειδικευμένοι στα θέματα της μεταναστευτικής πολιτικής (π.χ. υφίσταται κλάδος κοινωνιολόγων – ψυχολόγων).

Μείζον θετικό σημείο είναι και το γεγονός ότι το ΥΜΕΠΟ έχει συγκεκριμένη κοινωνική αναφορά. Πρόκειται για ένα υπουργείο το οποίο διαχειρίζεται ευαίσθητες πλευρές της κοινωνικής ζωής και συναφώς ελκύει εργαζόμενους οι οποίοι έχουν ένα συγκεκριμένο κοινωνικό προφίλ και έχουν επιλέξει οι ίδιοι να δραστηριοποιηθούν στο ζήτημα της μετανάστευσης. Συνεπώς, το υπουργείο διαθέτει στοιχεία συνοχής, τα οποία δίνουν προστιθέμενη αξία στη λειτουργία του.

Τέλος, δυνατό σημείο για τον οργανισμό μπορεί να θεωρηθεί η πολιτική ηγεσία. Αυτό επισημαίνεται διότι ο νυν Υπουργός, ο οποίος έχει αναλάβει τα δύο τελευταία έτη τη διαχείριση της μεταναστευτικής πολιτικής, διακρίνεται τόσο για την κατάρτισή του στο πεδίο αυτό αλλά και για το ανθρωπιστικό του προφίλ εφόσον υπήρξε ιδρυτικό μέλος των Γιατρών του Κόσμου και συμμετείχε ακτιβιστικά σε πολλά κοινωνικά κινήματα. Αν μη τι άλλο, ένα τέτοιο υπουργείο οφείλει να διέπεται από μια πολιτική κατεύθυνση με ανθρωπιστικό πρόσημο.

### *B.3.2. Αδύνατα σημεία (Weaknesses)*

Ως προς τα αδύνατα σημεία του υπουργείου το πρώτο που επισημαίνεται είναι ότι το υπουργείο είναι νεοσύστατο. Ναι μεν αυτό αποτελεί δυνατό σημείο όπως αναφέρθηκε παραπάνω, ωστόσο παράλληλα είναι και αδυναμία διότι ο κάθε οργανισμός, προκειμένου να λειτουργήσει αποτελεσματικά και συντονισμένα χρειάζεται κάποιο χρόνο. Ουσιαστικά το υπουργείο δεν έχει εγκαινιαστεί ούτε ένα έτος επίσημης λειτουργίας ακόμα, ο δε οργανισμός του δημοσιεύθηκε πολύ πρόσφατα και συναφώς δεν έχει αξιολογηθεί ακόμα η αποτελεσματικότητα της οργανωτικής δομής που προτείνει.

Το κυριότερο ζήτημα που αντιμετωπίζει αυτή τη στιγμή το Υπουργείο είναι η τρομερή υποστελέχωσή του σε συνδυασμό με το γεγονός ότι δεν πρόκειται να υπάρξουν προσλήψεις στο άμεσο μέλλον. Ουσιαστικά, αυτή τη στιγμή οι 153 θέσεις οι οποίες προβλέπονται για την Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών – τη ραχοκοκαλιά δηλαδή του υπουργείου - είναι κενές. Το ίδιο ζήτημα αντιμετωπίζει και η Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης για την οποία ο οργανισμός έχει προβλέψει 753 θέσεις αλλά αυτή τη στιγμή οι μόνιμοι υπάλληλοι δεν ξεπερνούν τους 220. Ανάλογα προβλήματα εντοπίζονται και στην Υπηρεσία Ασύλου, όπου ο οργανισμός προβλέπει 520 θέσεις και οι μόνιμοι υπάλληλοι ανέρχονται σε 300. Σημειωτέον ότι σε σχετική προκήρυξη για κάλυψη 101 θέσεων για την Κεντρική Υπηρεσία το φετινό Ιούλιο, οι υποβληθείσες αιτήσεις δεν ξεπέρασαν τις 37, γεγονός που καταδεικνύει πιθανή έλλειψη κινήτρου για τους δημοσίους υπαλλήλους (στοιχεία από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου).

Επιπλέον, σημαντικότερη αδυναμία του υπουργείου είναι η διάσπαση των υπηρεσιών του σε πάρα πολλά κτήρια, γεγονός που δημιουργεί προβλήματα συντονισμού (ανακοινώσεις προσωρινής διοικούσας επιτροπής Συλλόγου Εργαζομένων). Προβλήματα συντονισμού δημιουργούνται και με τα υπόλοιπα υπουργεία τα οποία είναι συναρμόδια ως προς ορισμένα θέματα όπως το Υπουργείο Παιδείας, Υγείας, Εργασίας (ΣτΠ, 2017) αλλά και με φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Κοινωνικό-Πολυκέντρο, 2017) και με τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις οι οποίες μάλιστα έχουν την αρμοδιότητα έκδοσης αδειών διαμονής για τους νομίμως διαμένοντες μετανάστες.



Επιπρόσθετα αδύνατα σημεία είναι η έλλειψη οικονομικών πόρων (κατάσταση που ούτως ή άλλως συνδέεται με τη δεινή οικονομική κατάσταση που βρίσκεται η χώρα), οι γραφειοκρατικές καθυστερήσεις (όπως η καθυστέρηση στην εξέταση των αιτημάτων ασύλου σε α' και β' βαθμό)<sup>29</sup>, η πλημμελής εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου (όπως η μη έκδοση του Γενικού Κανονισμού Λειτουργίας αλλά και των Εσωτερικών Κανονισμών των ΚΥΤ, όπως προβλεπόταν στο Ν.4375/2016 - σχετική ανακοίνωση συλλόγου εργαζομένων ΥΠΥΤ, Σεπτέμβριος 2017)<sup>30</sup>, η αργή εκταμίευση των πόρων από τις ευρωπαϊκές πηγές χρηματοδότησης (AMIF, ISF – BORDER), οι αστοχίες και τα λάθη ως προς τη συνεργασία του με οργανώσεις της Κοινωνίας των πολιτών και οι δύσκολες συνθήκες εργασίας ειδικά για τους εργαζόμενους των περιφερειακών υπηρεσιών της ΥΠΥΤ και της Υπηρεσίας Ασύλου (ανακοινώσεις συλλόγων τους, ειδικά ο σύλλογος συμβασιούχων Ασύλου έχει πραγματοποιήσει ήδη και απεργία με τέτοια αιτήματα).

### *B.3.3. Ευκαιρίες (Opportunities)*

Βέβαια το Υπουργείο μπορεί να αντλήσει και ορισμένες ευκαιρίες από την όλη υφιστάμενη κατάσταση. Καταρχάς, αξίζει να σημειωθεί ότι η συνεργασία με την Ύπατη Αρμοστέα του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, με το ΔΟΜ και με τη FRONTEX εκτός από το γεγονός ότι αποδείχθηκε ιδιαίτερα εποικοδομητική κατά την έξαρση της μεταναστευτικής κρίσης το 2015 – 2016, έδωσε την ευκαιρία στο υπουργείο να αποκτήσει τη σχετική τεχνογνωσία από αυτές τις οργανώσεις, πράγμα πολύ σημαντικό για την εξέλιξή του από εδώ και πέρα. Ανάλογη ευκαιρία για τεχνογνωσία άντλησε και από τη συνεργασία με την EASO<sup>31</sup>, την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο, ο ρόλος της οποίας αναβαθμίζεται ιδιαίτερα και στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ατζέντας για τη Μετανάστευση του 2015.

<sup>29</sup> Η κα Σταυροπούλου σε σχετική ερώτηση απάντησε ότι για μια αίτηση ασύλου που κατατίθεται σήμερα η συνέντευξη ορίζεται για τον Ιούλιο του 2018. Επεσήμανε ότι η απαντήσεις επί αιτημάτων ασύλου χρειάζονται περίπου ένα έτος.

<sup>30</sup> <https://www.efsyn.gr/arthro/epistoli-katapeltis-apo-ergazomenoys-stin-ypiresia-protis-ypodohis>

<sup>31</sup> European Asylum Support Office

Σημαντική ευκαιρία για το υπουργείο είναι σαφέστατα η οικονομική ενίσχυση από την Ε.Ε. μέσω των χρηματοδοτικών της εργαλείων όπως το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης<sup>32</sup> και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> AMIF Asylum Migration and Integration Fund

<sup>33</sup> ISF Internal Security Fund

Τα ταμεία αυτά μέσα από τα στοχευμένα προγράμματά τους, εφόσον απορροφηθούν αποτελεσματικά, δύνανται να καλύψουν τα κενά που δημιουργούν οι περιορισμένοι, από άποψη εθνικού προϋπολογισμού πόροι.

Επιπρόσθετα, ευκαιρία μπορεί να αποτελέσει το γεγονός ότι σε αυτή τη χρονική συγκυρία, ο Επίτροπος Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων είναι Έλληνας. Ναι μεν δεν είναι ο ρόλος του, θεσμικά, να προωθεί της εθνικές θέσεις της χώρας, ωστόσο θα μπορούσε να λειτουργήσει ως διάυλος ενίσχυσης της συνεργασίας του Υπουργείου με την Επιτροπή.

Τέλος, σημαντική ευκαιρία για το υπουργείο είναι ότι η Επιτροπή έχει αποφασίσει πλέον να επιβάλλει οικονομικές κυρώσεις για τα κράτη τα οποία «σαμποτάρουν τις μετεγκαταστάσεις»<sup>34</sup> και επίσης το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει απορρίψει τις προσφυγές της Ουγγαρίας και της Σλοβακίας για μη υποχρεωτική μετεγκατάσταση<sup>35</sup>. Το υπουργείο μπορεί να αξιοποιήσει αυτό το πλαίσιο στο βαθμό που κωλυσιεργούν οι διαδικασίες μετεγκατάστασης.

#### *B.3.4. Απειλές (Threats)*

Το υπουργείο βρίσκεται ενώπιον αρκετών απειλών. Καταρχάς, το πλαίσιο όπως ρυθμίζεται από τη Κοινή Δήλωση Ε.Ε. και Τουρκίας, είναι ρευστό με την έννοια ότι ανά πάσα ώρα και στιγμή μπορεί να ανατραπεί. Σε αυτήν την περίπτωση, όπως είπε και ο ίδιος ο Υπουργός σε συνέντευξή του τον Ιούνιο του 2017, «θα δοκιμαστούμε σκληρά».

Ακόμα, απειλή μπορεί να αποτελέσει η δημιουργία προνομιακών σχέσεων με ΜΚΟ και διεθνείς οργανώσεις ιδιωτικών συμφερόντων που έχουν αμφισβητούμενες προθέσεις και διέπονται από αδιαφάνεια ως προς τον τρόπο δράσης τους (ανακοίνωση εργαζομένων ΥΠΥΤ το Σεπτέμβριο του 2017).

Επιπλέον, παρά το γεγονός ότι έχουν περιοριστεί οι ροές, η κατάσταση στα νησιά εξακολουθεί να είναι δύσκολη. Αφενός, το 70 με 80% των αφίξεων είναι

<sup>34</sup> Την ανάληψη νομικής δράσης κατά της Ουγγαρίας, της Πολωνίας και της Τσεχίας, για την άρνησή τους να συμμετάσχουν στο πρόγραμμα μετεγκατάστασης προσφύγων εντός Ευρωπαϊκής Ένωσης, ανακοίνωσαν την Τρίτη οι Βρυξέλλες. <http://www.protagon.gr/epikairota/nomikes-diadikasies-tis-komision-enantion-polwnias-ouggarias-tsexias-gia-to-prosfygiko-44341427009>

<sup>35</sup> <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-09/cp170091el.pdf>



οικονομικοί μετανάστες και όχι πρόσφυγες<sup>36</sup>, γεγονός το οποίο επιβαρύνει την Υπηρεσία Ασύλου.

Η τελευταία, σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία της κατέγραψε για το έτος 2015 13.195 αιτήσεις ασύλου, οι οποίες υπερδιπλασιάστηκαν για το έτος 2016 αγγίζοντας τις 51.092 αιτήσεις. Για το 2017, οι αιτήσεις μέχρι στιγμής ανέρχονται σε 42.935<sup>37</sup>. Αφετέρου, υφίσταται ανάγκη η υπηρεσία να απαντάει άμεσα επί των αιτήσεων και να εξακριβώνει γρήγορα ποιοι δικαιούνται άσυλο και ποιοι όχι, ούτως ώστε να μη χρειάζεται να παραμένουν οι εισερχόμενοι αλλοδαποί εντός των προσωρινών δομών φιλοξενίας για μεγάλο χρονικό διάστημα. Η παραμονή σε αυτές τις δομές για αρκετό καιρό, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι σε αρκετές από αυτές εντοπίζονται μη ικανοποιητικές συνθήκες διαβίωσης, δημιουργεί προστριβές μεταξύ των αλλοδαπών και κατά συνέπεια αναπτύσσεται παραβατικότητα. (Κοινωνικό-Πολυκέντρο, 2017)

Ακόμα, μια σημαντική απειλή για το υπουργείο μπορεί να είναι οι καθυστερήσεις στις διαδικασίες μετεγκατάστασης. Τέλος, το υπουργείο οφείλει να λάβει υπόψη ότι στην ελληνική κοινωνία αναπτύσσονται ακραίες φωνές και ρατσιστικές – ξενοφοβικές τάσεις<sup>38</sup>.

## Γ ΚΕΦΑΛΑΙΟ: ΤΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής συστάθηκε το Νοέμβριο του 2016 με το άρθρο 3 του Π.Δ. 123/2016 με σκοπό το σχεδιασμό, το συντονισμό και την υλοποίηση της εθνικής πολιτικής για τη μετανάστευση. Βάσει και όσων αναφέρονται στην Έκθεση Αξιολόγησης των Δομών του, η οποία προηγήθηκε της εκπόνησης του σχεδίου του όπως ορίζει το αρ. 54 του Ν.4178/2013, η σύστασή του ουσιαστικά κατέστη επιβεβλημένη. Η αναγκαιότητα που ήλθε να αντιμετωπίσει το υπουργείο ήταν να υπάρξει εξορθολογισμός και ενιαίος συντονισμός και έλεγχος των διαδικασιών που αφορούν 1) στην νόμιμη είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών, 2) στην υποδοχή και ταυτοποίηση παρανόμως εισερχομένων υπηκόων τρίτων

<sup>36</sup> Συνέντευξη Υπουργού Μεταναστευτικής Πολιτικής στην εκπομπή «Αταίριαστοι» στο ΣΚΑΙ (6/6/2017)

<sup>37</sup> [http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2017/10/Greek\\_Asylum\\_Service\\_Statistical\\_Data\\_GR.pdf](http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2017/10/Greek_Asylum_Service_Statistical_Data_GR.pdf)

<sup>38</sup> Βλ. Ετήσια Έκθεση Καταγραφής Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας για το 2016 (Δίκτυο Καταγραφής Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας της UNHCR [http://rvrn.org/wpcontent/uploads/2017/04/Report\\_2016gr.pdf](http://rvrn.org/wpcontent/uploads/2017/04/Report_2016gr.pdf) )

χωρών και 3) στο σχεδιασμό – υλοποίηση της εθνικής πολιτικής για χορήγηση ασύλου και διεθνούς προστασίας.

Συναφώς, θεωρήθηκε ότι προκειμένου να ασκηθεί ομοιόμορφα και αποτελεσματικά η εθνική πολιτική για όλες τις πτυχές της μετανάστευσης, απαιτείται μια ενιαία διοικητική δομή που θα εξασφαλίζει τον κεντρικό σχεδιασμό και το συντονισμό όλων των συναρμοδίων υπηρεσιών σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο.

Το εγχείρημα δημιουργίας ενός υπουργείου από το μηδέν είναι αισιόδοξο και συνάμα δύσκολο ειδικά αν ληφθεί υπόψη το γεγονός αφενός των περιορισμένων προσλήψεων, στην παρούσα χρονική συγκυρία, για το Δημόσιο Τομέα και αφετέρου των αγκυλώσεων που χαρακτηρίζουν το σύστημα κινητικότητας. Ο Γενικός Διευθυντής της Γενικής Διεύθυνσης Μεταναστευτικής Πολιτικής κ. Κώστας Κιντής, επεσήμανε ότι απαιτείται ένα βάθος δύο με τριών ετών από την σύσταση του υπουργείου προκειμένου αυτό να αρχίσει να λειτουργεί αποτελεσματικά. Αυτό το συνέδεσε με το γεγονός ότι στη χώρα μας δεν υπάρχει πρόσφατη εμπειρία ίδρυσης νέων υπουργείων. Συνήθως μετακινείται ένα μεγάλο τμήμα υπουργείου και προσχωρεί σε κάποιο άλλο. Ακόμα, τόνισε το γεγονός ότι η μετανάστευση, ως πεδίο πολιτικής, στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες ανήκει στο ΥΠΕΣ και όχι σε ξεχωριστό θεματικό υπουργείο. Σύμφωνα με τον κ. Κιντή, αυτή η πρακτική, απηχεί μια οργανωσιακή αντίληψη η οποία ταιριάζει σε κράτος «με κακή ποιότητα διοίκησης».

Σε αυτό το σημείο, αξίζει να σημειωθεί ότι ο κανόνας τον οποίο επιχειρούν να ακολουθούν οι ελληνικές κυβερνήσεις τα τελευταία έτη, είναι τα μικρά κυβερνητικά σχήματα κυρίως με την ίδρυση υπερ-υπουργείων τα οποία ενισχύονται με ένα πλήθος αρμοδιοτήτων. Ωστόσο, η υιοθέτηση μιας τέτοιας οργανωσιακής λογικής στην κεντρική διοίκηση, δεν έδειξε να αποδίδει κάποιο ιδιαίτερο αποτέλεσμα με δεδομένο μάλιστα ότι συνολικά στην κουλτούρα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης απαντάται περισσότερο το μοντέλο των πολλών υπουργείων (ΔΕΕ, 2003).

## Γ.1 Η ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Στο άρθρο 3 του Π.Δ. 123/2016<sup>39</sup> ορίστηκε η συγκρότηση του υπουργείου από τη ΓΓ Μεταναστευτικής Πολιτικής και τη ΓΓ Υποδοχής οι οποίες, μέχρι τότε, ανήκαν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Εσωτερικών. Επίσης, μεταφέρθηκαν από το ΥΠΕΣ, ως σύνολο αρμοδιοτήτων, θέσεων και προσωπικού και με το σύνολο των οργανικών μονάδων που υπάγονται σε αυτές, οι ακόλουθες υπηρεσίες:

- α) Η αυτοτελής Υπηρεσία Ασύλου (Ν. 3907/2011, Α' 7),
- β) η αυτοτελής υπηρεσία «Αρχή Προσφυγών» (άρθρο 4 του Ν. 4375/2016, Α' 51) και
- γ) η αυτοτελής Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών Μεταναστευτικής Πολιτικής (άρθρο 28 του Ν. 4375/2016, Α' 51)

---

<sup>39</sup> ΦΕΚ 208/Α'/4.11.2016

Η ΓΓ Μεταναστευτικής Πολιτικής είχε συσταθεί ήδη με το Π.Δ. 11/2010<sup>40</sup> και υπαγόταν απευθείας στον τότε Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης<sup>41</sup>. Οι υπαγόμενες σε αυτήν υπηρεσίες ήταν η Γενική Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης (Π.Δ. 234/2007) και η Διεύθυνση Ιθαγένειας (Π.Δ. 146/2008). Στη συνέχεια, μετονομάστηκε σε ΓΓ Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής υπαγόμενη στο ΥΠΕΣ και συγκροτούμενη από τη Γενική Διεύθυνση Ιθαγένειας και Μεταναστευτικής Πολιτικής η οποία με τη σειρά της συγκροτήθηκε από τη Διεύθυνση Ιθαγένειας και τη Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής<sup>42</sup>. Με το Ν. 4375/2016 αρ. 25 μετονομάστηκε σε ΓΓ Μεταναστευτικής Πολιτικής και με τη σύσταση του νέου Υπουργείου μεταφέρθηκε σε αυτό ως σύνολο αρμοδιοτήτων, θέσεων και προσωπικού. Η Διεύθυνση Ιθαγένειας παρέμεινε στο ΥΠΕΣ.

Η Γ.Γ. Υποδοχής συστάθηκε με το Ν. 4375/2016 (άρθρο 26) στο πλαίσιο του ΥΠΕΣ. Σε αυτήν υπήχθη η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής η οποία είχε συσταθεί ως αυτοτελής υπηρεσία, με το Ν. 3907/2011 και υπαγόταν στον τότε Υπουργό Προστασίας του Πολίτη. Με το Π.Δ. 123/2016, η Γενική Γραμματεία Υποδοχής μεταφέρθηκε ως σύνολο αρμοδιοτήτων, θέσεων και προσωπικού στο ΥΜΕΠΟ.

Με το ίδιο προεδρικό διάταγμα μεταφέρθηκαν, επίσης, η Υπηρεσία Ασύλου και η Αρχή Προσφυγών οι οποίες ήδη είχαν ιδρυθεί με το Ν. 3907/2011 αλλά υπάγονταν στον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη ως αυτοτελείς υπηρεσίες. Με το Ν. 4375/2016, αυτές οι υπηρεσίες υπήχθησαν στο ΥΠΕΣ για να μεταφερθούν στη συνέχεια ως σύνολο αρμοδιοτήτων, θέσεων και προσωπικού στο ΥΜΕΠΟ. Τέλος, μεταφέρθηκε και η συσταθείσα με το Ν. 4375/2016 (αρ.28) αυτοτελής Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών Μεταναστευτικής Πολιτικής.

---

<sup>40</sup> ΦΕΚ 15/Α'/16.02.2010

<sup>41</sup> Οι αρμοδιότητές της αφορούσαν: 1. Στην εισήγηση για το σχεδιασμό και τη χάραξη της κυβερνητικής πολιτικής στους τομείς της μετανάστευσης, της κοινωνικής ένταξης και της ιθαγένειας, 2. Στην εποπτεία και το συντονισμό της εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής από τις συναρμόδιες υπηρεσίες, 3. Στην άσκηση των αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών που υπάγονται σε αυτήν και 4. Στην εποπτεία του Ινστιτούτου Μεταναστευτικής πολιτικής.

<sup>42</sup> Οργανισμός Υπουργείου Εσωτερικών Π.Δ. 105/2014

Συναφώς, μέχρι και την ίδρυση του Υπουργείου, το Νοέμβριο του 2016, ο Ν.4375/2016 αποτέλεσε ένα καίριας σημασίας θεσμικό και νομικό πλαίσιο το οποίο κατάφερε να συνενώσει όλους τους εμπλεκόμενους φορείς, υπό έναν ενιαίο φορέα, αυτόν του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

Ωστόσο, η διαφοροποίηση των συνθηκών που προκάλεσαν οι συνεχώς αυξανόμενες μεταναστευτικές και προσφυγικές ροές από το 2014 και εντεύθεν, είχε ως αποτέλεσμα και τη διαφοροποίηση των αναγκών και των σκοπών στις οποίες καλούνταν να ανταποκριθεί το Υπουργείο το οποίο εντέλει έφθασε να είναι πολύ μεγαλύτερο από το υπουργείο στο οποίο «φιλοξενούνταν». Είναι ενδεικτικό το γεγονός ότι το Υπουργείο Εσωτερικών, το 2016 είχε 680 μόνιμους υπαλλήλους εκ των οποίων οι 130 υπάγονταν στη ΓΓ Μεταναστευτικής Πολιτικής. Αυτή τη στιγμή το ΥΠΕΣ έχει 550 υπαλλήλους, ενώ το ΥΜΕΠΟ έχει περίπου 680 υπαλλήλους (μόνιμους και ΙΔΑΧ) και στον οργανισμό του προβλέπεται ότι ο συνολικός αριθμός των οργανικών θέσεων του ανέρχεται σε χίλιες εξακόσιες είκοσι έξι (1.626). Ακόμα, ο προϋπολογισμός για το ΥΠΕΣ το τρέχον έτος ανέρχεται στα 28 εκ. ευρώ ενώ για το ΥΜΕΠΟ στα 39 εκ. ευρώ ενώ το Πρωτόκολλο του Εσωτερικών έχει 34.000 εισερχόμενα σε αντίθεση με το ΥΜΕΠΟ το οποίο έχει 51.000 (στοιχεία Σεπτεμβρίου 2017).

Συναφώς, η ενοποίηση των υπηρεσιών υπό μία ενιαία πολιτική ηγεσία αποτέλεσε μία εξέλιξη εκ των ων ουκ άνευ. Ουσιαστικά, μόνο η Διεύθυνση Ιθαγένειας παρέμεινε στο ΥΠΕΣ, απόφαση η οποία προκάλεσε μεν εύλογα ερωτήματα, πλην όμως εν μέρει αιτιολογείται από το γεγονός ότι το ζήτημα της ιθαγένειας ανά τον κόσμο εντάσσεται στο λεγόμενο «σκληρό πυρήνα του κράτους» και συνεπώς στο ΥΠΕΣ.

## Γ.2 Ο ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ

### *Γ.2.1. Το νομικό πλαίσιο κατάρτισης του οργανισμού*

Η κατάρτιση του οργανισμού του ΥΜΕΠΟ υπάκουσε στο βασικό νομικό πλαίσιο δυνάμει του οποίου ορίζονται όλες οι σχετικές παράμετροι συγκρότησης ενός δημοσίου οργανισμού. Το νομικό αυτό πλαίσιο περιλαμβάνεται στο άρθρο 54 του Ν.4178/2013 (Περιεχόμενο, έγκριση και τροποποίηση Οργανισμών)<sup>43</sup>. Στην πρώτη

<sup>43</sup> «Η οργάνωση και λειτουργία των υπουργείων, των αυτοτελών δημοσίων υπηρεσιών, των αποκεντρωμένων διοικήσεων και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου καθορίζεται με τους

παράγραφο του εν λόγω άρθρου ορίζεται ότι οι οργανισμοί καταρτίζονται και τροποποιούνται στη βάση εκθέσεων αξιολόγησης των οργανικών μονάδων τους. Στις εκθέσεις αυτές είναι απαραίτητο να περιέχονται τα περιγράμματα αποστολής και θέσεων καθώς και τα σχέδια στελέχωσης αφού εγκριθούν από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης<sup>44</sup>. Η έκθεση αυτή ουσιαστικά, αποτελεί και την «εγγύηση ορθολογικότητας για τις οργανωτικές μεταβολές που θα επέλθουν» (έτσι χαρακτηρίστηκε από τον κ. Βερναρδάκη στις οδηγίες που απέστειλε στα υπουργεία, τον Αύγουστο του 2016, σχετικά με την επαναξιολόγηση των δομών τους<sup>45</sup>).

Στη δεύτερη παράγραφο του ίδιου άρθρου αναφέρεται ότι με τον οργανισμό καθορίζονται:

- α. η αποστολή του φορέα και η διάρθρωσή των υπηρεσιών του σε οργανικές μονάδες (γενικές διευθύνσεις, διευθύνσεις, τμήματα αυτοτελή ή μη και αυτοτελή γραφεία),
- β. Η ονομασία και η έδρα των παραπάνω οργανικών μονάδων, καθώς και οι στρατηγικοί σκοποί των Γενικών Διευθύνσεων, οι επιχειρησιακοί στόχοι των Διευθύνσεων και Υποδιευθύνσεων και οι αρμοδιότητες των Τμημάτων και λοιπών οργανικών μονάδων.
- γ. Οι κλάδοι προσωπικού κατά κατηγορίες, ο αριθμός και η κατανομή των θέσεων προσωπικού σε κλάδους και ειδικότητες, καθώς και τα τυπικά προσόντα διορισμού ή πρόσληψης κατά κλάδο και ειδικότητα
- δ. Η γενική περιγραφή προσόντων και καθηκόντων κάθε θέσης ευθύνης, καθώς και οι κλάδοι από τους οποίους θα προέρχονται οι Προϊστάμενοι των οργανικών μονάδων.

Συνεχίζοντας το άρθρο, στην παράγραφο 3, ορίζει ότι ο οργανισμός μπορεί να προβλέπει κατάργηση ή συγχώνευση υπηρεσιών και οργανικών μονάδων των φορέων

---

Οργανισμούς των φορέων αυτών, οι οποίοι καταρτίζονται, αντικαθίστανται ή τροποποιούνται με προεδρικά διατάγματα, τα οποία εκδίδονται με πρόταση των Υπουργών Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Οικονομικών και του αρμόδιου κατά περίπτωση Υπουργού».

<sup>44</sup> Συλλογικό κυβερνητικό όργανο το οποίο συστήθηκε με υπουργική απόφαση το Φεβρουάριο του 2012 (αρ. 1 ΦΕΚ 64/14-2-2012), αποτελείται από τον πρόεδρο και τα εκάστοτε μέλη της κυβερνητικής επιτροπής, ενεργεί στο πλαίσιο των αποφάσεων/κατευθύνσεων του Υπουργικού Συμβουλίου και του Πρωθυπουργού και είναι αρμόδιο για τη διαμόρφωση πολιτικών σχετικά με τη βελτίωση της οργάνωσης, της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης καθώς και για την αποτελεσματική αξιολόγηση των υπηρεσιών της.

<sup>45</sup> <http://www.aftodioikisi.gr/dimosio/vernardakis-epanaxiologiste-tis-domes-ton-organikon-monadon-ton-ipourgeion-egkiklios/>

καθώς και τη μεταφορά αρμοδιοτήτων σε άλλες υπηρεσίες ή και κατάργηση αρμοδιοτήτων<sup>46</sup>.

Τέλος, το άρθρο 54 προβλέπει ότι η κατανομή των θέσεων προσωπικού ανά κατηγορία, κλάδο και ειδικότητα αποφασίζεται από το οικείο διοικητικό όργανο προηγηθείσης της εισήγησης των προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων ή Διευθύνσεων και βάσει της αποστολής κάθε οργανικής μονάδας και των αναγκών της.

Ο οργανισμός του ΥΜΕΠΟ, ο οποίος δημοσιεύθηκε με το Π.Δ. 122/2017 στο ΦΕΚ 149 της 12-10-2017, αφενός ιδρύει νέες υπηρεσίες και αφετέρου αναδιοργανώνει υπάρχουσες οργανικές μονάδες. Διακρίνεται δε σε δύο μέρη: Στο πρώτο μέρος περιλαμβάνεται η αποστολή του καθώς και οι αποστολές των αυτοτελών υπηρεσιών του, πραγματοποιείται η διάρθρωση των υπηρεσιών του και των οργανικών μονάδων και κατανέμονται οι αρμοδιότητες στα τμήματα.

---

<sup>46</sup> Ακόμα, προβλέπεται η δυνατότητα σύστασης νέων θέσεων προσωπικού ή η κατάργηση πλεοναζουσών θέσεων, η σύσταση νέων κλάδων ή η κατάργηση υφιστάμενων (με ενδεχόμενη κατάργηση και των αντίστοιχων οργανικών θέσεων), η μεταφορά θέσεων προσωπικού καθώς και κάθε άλλη λεπτομέρεια που αφορά την εσωτερική οργάνωση και λειτουργία της υπηρεσίας.



Στο δεύτερο μέρος ο οργανισμός ασχολείται με θέματα προσωπικού και πιο συγκεκριμένα με τις θέσεις, τις κατηγορίες και τους κλάδους προσωπικού, την κατανομή τους στις υπηρεσίες, τα προσόντα διορισμού, τον καθορισμό των προϊστάμενων στις οργανικές μονάδες και τα περιγράμματα θέσεων ευθύνης.

### *Γ.2.2.Η αποστολή του Υπουργείου*

Η αποστολή του υπουργείου περιγράφεται στο πρώτο άρθρο του οργανισμού, αναλύεται σε επιμέρους άξονες και αποτυπώνει τα στρατηγικά ζητήματα στα οποία καλείται να ανταποκριθεί το υπουργείο μέσα από την άσκηση των πολιτικών του. Οι έννοιες του σχεδιασμού και της υλοποίησης κατέχουν πρωταρχικό ρόλο στο σκοπό λειτουργίας του συγκεκριμένου οργανισμού. Ο σχεδιασμός και η υλοποίηση αφορούν στην εθνική πολιτική για τη μετανάστευση, τόσο τη νόμιμη όσο και την άνευ νομίμων διατυπώσεων και στην εθνική πολιτική για τη χορήγηση ασύλου και την παροχή προστασίας σε αιτούντες και δικαιούχους διεθνούς προστασίας. Παράλληλα, τίθενται άλλες δύο παράμετροι: Αφενός, το υπουργείο καθίσταται αρμόδιο για την εφαρμογή της ενωσιακής και διεθνούς νομοθεσίας που αφορά στη μετανάστευση και αφετέρου γίνεται σαφής η ευθύνη του για το συντονισμό όλων των υπηρεσιών της χώρας, κεντρικών και περιφερειακών, προκειμένου να εφαρμοστεί η αναφερθείσα νομοθεσία<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Αρ.1 «Οργανισμού Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής : Το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής έχει ως αποστολή τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της εθνικής πολιτικής για την μετανάστευση, τόσο σχετικά με την νόμιμη είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια, όσο και σχετικά με την ταυτοποίηση και υποδοχή πολιτών τρίτων χωρών που εισέρχονται στην Χώρα χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις, τον σχεδιασμό και την υλοποίηση της εθνικής πολιτικής για τη χορήγηση ασύλου ή άλλων μορφών διεθνούς προστασίας και την παροχή προστασίας των αιτούντων και των ατόμων που διαπιστωμένα χρήζουν διεθνούς προστασίας, δηλαδή αναγνωρισμένων προσφύγων, δικαιούχων επικουρικής προστασίας και δικαιούχων ανθρωπιστικού καθεστώτος.

Το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής έχει την αρμοδιότητα εφαρμογής της ενωσιακής και διεθνούς νομοθεσίας και των διεθνών συμβάσεων σχετικά με τα θέματα μετανάστευσης, παροχής διεθνούς προστασίας και υποδοχής αιτούντων διεθνούς προστασίας, και την ευθύνη συντονισμού όλων των συναρμοδίων υπηρεσιών της χώρας σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο για την ταχεία και ομοιόμορφη εφαρμογή της. Διατηρεί για το σκοπό αυτό διαρκή επικοινωνία με τις αρμόδιες αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) και τους διεθνείς οργανισμούς και μετέχει με όργανά του στην διαμόρφωση της κοινής ενωσιακής πολιτικής για θέματα αρμοδιότητάς του σε συνεργασία με το Υπουργείο Εξωτερικών και την Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία.»

### Γ.2.3. Η διάρθρωση των υπηρεσιών του Υπουργείου

Στο δεύτερο άρθρο του ο οργανισμός επικεντρώνει στη διάρθρωση των υπηρεσιών του υπουργείου. Αυτές είναι:

- Η Γενική (Διοικητική) Γραμματεία του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής στην οποία προϊστάται ο Γενικός (Διοικητικός) Γραμματέας, υπαγόμενος στον Υπουργό, επικεφαλής της διοικητικής ιεραρχίας και υπεύθυνος για την εφαρμογή της πολιτικής που άπτεται των αρμοδιοτήτων του.
- Η Γενική (Τομεακή) Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής στην οποία προϊστάται ο Γενικός (Τομεακός) Γραμματέας<sup>48</sup>, υπαγόμενος στον Υπουργό, επικεφαλής της διοικητικής ιεραρχίας και υπεύθυνος για την εφαρμογή της πολιτικής σε θέματα αρμοδιότητάς του. Μαζί με τη Γενική Γραμματεία του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής συγκροτούν την κεντρική υπηρεσία του Υπουργείου. Σε αυτό το σημείο, αξίζει να σημειωθεί ένα απόηχο στο κείμενο του οργανισμού: στο αρ.28 παρ. 1 περ. Α, ορίζεται ο αριθμός οργανικών θέσεων της Κεντρικής Υπηρεσίας. Ωστόσο, νωρίτερα στο κείμενο δεν έχει προσδιοριστεί από το συντάκτη ποια είναι η Κεντρική Υπηρεσία. Από τη συζήτηση με τον κ. Κινή διαπιστώθηκε ότι κεντρική υπηρεσία του υπουργείου θεωρείται η Γενική Γραμματεία του Υπουργείου (Διοικητική) και η Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής.
- Η Γενική (Τομεακή) Γραμματεία Υποδοχής στην οποία προϊστάται ο Γενικός (Τομεακός) Γραμματέας Υποδοχής<sup>49</sup>, υπαγόμενος στον Υπουργό, επικεφαλής της διοικητικής ιεραρχίας και υπεύθυνος τόσο για την εφαρμογή της πολιτικής σε θέματα της αρμοδιότητάς του όσο και για το συντονισμό της δράσης της αυτοτελούς Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης - στην οποία προϊστάται - με τις δράσεις των έτερων αυτοτελών υπηρεσιών του Υπουργείου.
- Η αυτοτελής Υπηρεσία Ασύλου η οποία υπάγεται στον Υπουργό.
- Η Αρχή Προσφυγών η οποία είναι αυτοτελής υπηρεσία και υπάγεται στον Υπουργό.

<sup>48</sup> Γενικός Γραμματέας Μεταναστευτικής Πολιτικής: Ηλίας – Μιλτιάδης Κλάπας, βλπ <http://immigration.gov.gr/genikos-grammateas-metanasteutikis-politikis>

<sup>49</sup> Γενικός Γραμματέας Υποδοχής: Ανδρέας Γκουγκουλής, βλπ <http://immigration.gov.gr/genikos-grammateas-yprodohis-taupoioiisis>

Περαιτέρω, ο οργανισμός περιλαμβάνει την ίδρυση ενός νέου οργάνου, του Συμβουλίου Στρατηγικού Σχεδιασμού (ΣΣΣ) το οποίο προσδιορίζεται ως όργανο διαβούλευσης με σκοπό την ανάδειξη θεμάτων που αφορούν τις δημόσιες πολιτικές του υπουργείου, προς την πολιτική ηγεσία. Προς την επιστημονική και γραμματειακή του υποστήριξη συστήνεται και σχετικό αυτοτελές Τμήμα Υποστήριξης Στρατηγικού Σχεδιασμού το οποίο υπάγεται στο Γενικό Γραμματέα (Διοικητικό) του Υπουργείου. Είναι πολύ σημαντικό να τονισθεί ότι το ΣΣΣ, όπως ορίζεται στο άρθρο 5 του οργανισμού, συγκροτείται από την πολιτική ηγεσία, τους γενικούς γραμματείς, τους γενικούς διευθυντές και τους προϊστάμενους των αυτοτελών υπηρεσιών, συγκαλείται κάθε 15 ημέρες και τα θέματα προσδιορίζονται από τον υπουργό σε συνεργασία με το διοικητικό γραμματέα του υπουργείου. Η παραπάνω σύνθεση του συμβουλίου σε συνδυασμό με την τακτικότητα των συσκέψεων του, καταδεικνύει το γεγονός ότι ο νέος οργανισμός λαμβάνει υπόψη του την ανάγκη για τακτικές και χρονικά προσδιορισμένες διαβουλεύσεις μεταξύ των προσώπων που κατέχουν θέσεις ευθύνης στο υπουργείο. Στις συσκέψεις αυτές θα δίνεται η δυνατότητα ανταλλαγής απόψεων μεταξύ των υπηρεσιών, ανατροφοδότησης του Υπουργού σχετικά με τις λειτουργίες και τις δράσεις του υπουργείου και εντέλει με αυτό τον τρόπο θα διευκολύνεται ο **συντονισμός μεταξύ της πολιτικής ηγεσίας και της διοίκησης, η έλλειψη του οποίου, όπως έχει διατυπωθεί και παραπάνω, αποτελεί ένα από τα χρόνια ζητήματα που αντιμετωπίζει η δημόσια διοίκηση.** Εξίσου σημαντικό είναι και το γεγονός ότι τα θέματα αυτών των συσκέψεων θα είναι προϊόν συνεργασίας του Υπουργού με το διοικητικό γραμματέα ο οποίος δεν είναι μετακλητός υπάλληλος, αλλά μόνιμος δημόσιος υπάλληλος με σχέση εργασίας δημοσίου δικαίου, τοποθετημένος στη θέση αυτή βάσει των διατάξεων του αρ.7 του Ν. 4369/2016. Αυτό αν μη τι άλλο καταδεικνύει μια **προσπάθεια διατήρησης της θεσμικής μνήμης σε επίπεδο στρατηγικού σχεδιασμού του υπουργείου.**

Στο Β' Κεφάλαιο ο οργανισμός προσδιορίζει τα αυτοτελή τμήματα του Υπουργείου και τις αρμοδιότητές τους. Τα τμήματα αυτά είναι:

- Το αυτοτελές Τμήμα Κοινοβουλευτικού Ελέγχου και Νομοθετικής Πρωτοβουλίας το οποίο εστιάζει στο ζήτημα της τήρησης των αρχών καλής νομοθέτησης, στην επισήμανση των κανονιστικών διατάξεων οι οποίες χρήζουν απλούστευσης και κωδικοποίησης, στη σύνταξη της Ανάλυσης Συνεπειών Ρυθμίσεων του αρ.7 του Ν.4048/2012<sup>50</sup> και της έκθεσης αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής του ίδιου νόμου<sup>51</sup>, στη διενέργεια διαβουλεύσεων με κοινωνικούς φορείς, στην ενσωμάτωση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και στην τήρηση ηλεκτρονικού αρχείου για τις τελικές προτάσεις των νομοπαρασκευαστικών επιτροπών. **Το τμήμα αυτό, θα μπορούσε να διαδραματίσει έναν δυναμικό ρόλο ως προς την επίλυση ενός από τα βασικά ζητήματα που αντιμετωπίζει η κεντρική διοίκηση: το ζήτημα της υπερπαραγωγής νομοθετημάτων και της έλλειψης κωδικοποίησής τους.**
- Το αυτοτελές Τμήμα Πολιτικού Σχεδιασμού Έκτακτης Ανάγκης το οποίο έχει την αρμοδιότητα του σχεδιασμού και της οργάνωσης της δράσης του υπουργείου τόσο εν καιρώ πολέμου όσο και σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης.
- Το αυτοτελές Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σχέσεων, αρμόδιο για την οργάνωση δραστηριοτήτων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διεθνών οργανισμών καθώς και την εξασφάλιση συμμετοχής εκπροσώπων του υπουργείου στις ομάδες εργασίας τους. Ακόμα είναι αρμόδιο για την παροχή των βασικών κατευθύνσεων και οδηγιών προς τις ελληνικές αντιπροσωπείες ως προς την επίσημη ελληνική θέση και τη διασφάλιση της συνεργασίας με τις υπόλοιπες υπηρεσίες του υπουργείου και με τη Μόνιμη Ελληνική

<sup>50</sup> Άρθρο 7 Ν. 4048/2012 : 1) Κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία, καθώς και κανονιστική απόφαση μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας, συνοδεύεται από ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, στην οποία περιλαμβάνονται και η τεκμηρίωση της τήρησης των αρχών του άρθρου 2, καθώς και τα οριζόμενα στις περιπτώσεις α' έως δ' του άρθρου 4. Η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων υποβάλλεται μαζί με το σχέδιο των διατάξεων στο Γραφείο Καλής Νομοθέτησης που προβλέπεται στο άρθρο 14. 2) Το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης και η Ανεξάρτητη Αρχή Συνήγορος του Πολίτη συνεργάζονται με τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων που προβλέπονται στο άρθρο 14 για τη βελτίωση της ποιότητας της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων. 3) Εφόσον πρόκειται για σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία, η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, καθώς και οι παρατηρήσεις του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης επ' αυτής κατατίθενται στη Βουλή και αναρτώνται στο δικτυακό τόπο της Βουλής.

<sup>51</sup> Άρθρο 9 Ν. 4048/2012: Μετά την πάροδο τριών ετών και πάντως πριν από την παρέλευση πενταετίας από τη θέση του νόμου σε ισχύ, αξιολογείται η ρύθμιση με βάση τα δεδομένα που ανακτούνται από την εφαρμογή της. Κατά την αξιολόγηση αποτιμώνται το κόστος που απαιτήσε η εφαρμογή της ρύθμισης, οι επιπτώσεις ή παρεπόμενες συνέπειες που προέκυψαν από αυτήν, το όφελος και τα εν γένει θετικά αποτελέσματα που προήλθαν από την εφαρμογή της, καθώς και τα πορίσματα της νομολογίας.

Αντιπροσωπεία αναφορικά με ζητήματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το τμήμα αυτό, ουσιαστικά, έχει εξοπλιστεί με ισχυρές αρμοδιότητες και καταδεικνύει ότι το υπουργείο έχει αντιληφθεί την ανάγκη για την ενίσχυση της παρουσίας του σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης και διεθνών οργανισμών, καθόσον η πολιτική την οποία καλείται να εφαρμόσει ορίζεται σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αξίζει να σημειωθεί ότι μια «μικρογραφία» αυτού του τμήματος απαντάται στη Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής της Γενικής Διεύθυνσης Μεταναστευτικής Πολιτικής, ως Τμήμα Ευρωπαϊκών και Διεθνών Πολιτικών Μετανάστευσης με συναφείς αρμοδιότητες που θεωρητικά κινείται σε μια λογική υποστήριξης του Αυτοτελούς Τμήματος. **Το ζήτημα είναι να μη δημιουργηθεί ανταγωνισμός μεταξύ αυτών των Τμημάτων όπως τόνισε ο κ. Κιντής και να μην αλληλοεπικαλυφθούν οι αρμοδιότητες του ενός και του άλλου.**

- Το γραφείο Τύπου και Ενημέρωσης το οποίο είναι αρμόδιο για τις δράσεις δημοσιότητας, την πληροφόρηση των Μέσων Ενημέρωσης σχετικά με την δραστηριότητα της πολιτικής ηγεσίας του υπουργείου αλλά και την παρακολούθηση των εγχώριων και διεθνών εξελίξεων και την αντίστοιχη ενημέρωση της πολιτικής ηγεσίας.
- Το αυτοτελές Τμήμα Υποστήριξης ΣΣΣ το οποίο υποστηρίζει τις εργασίες του ΣΣΣ μέσα από την παροχή στοιχείων που αφορούν τις πολιτικές του υπουργείου, πληροφοριών στρατηγικού χαρακτήρα, την τήρηση σχετικού αρχείου και τη γραμματειακή υποστήριξη των συνεδριάσεών του.

Τέλος, στο Β' Κεφάλαιο του οργανισμού περιλαμβάνεται η Διεύθυνση Εσωτερικού Ελέγχου η οποία συγκροτείται από το Τμήμα Εσωτερικών Διαδικασιών και το Τμήμα Ελέγχου, έχει ένα πλήθος ελεγκτικών και συμβουλευτικών αρμοδιοτήτων οι οποίες καταγράφονται αναλυτικά στο άρθρο 7 και τις οποίες μπορεί να ασκεί στο σύνολο των υπηρεσιακών μονάδων του υπουργείου, ακόμα και στις αυτοτελείς. Η δημιουργία αυτής της Διεύθυνσης είναι μια θετική πρωτοβουλία του οργανισμού εφόσον αναδεικνύει την αναγκαιότητα να οργανωθεί ο τρόπος με τον οποίο θα ασκείται ο εσωτερικός έλεγχος του νέου υπουργείου.

Η δομή αυτή ενισχύεται ακόμα περισσότερο με την υπαγωγή της στο Γενικό (διοικητικό) Γραμματέα ο οποίος όπως έχει ειπωθεί ανωτέρω, αποτελεί το θεματοφύλακα της θεσμικής μνήμης του υπουργείου.

Στη συνέχεια, στο Γ' Κεφάλαιο, ο οργανισμός προχωρά στη διάρθρωση των υπηρεσιών του υπουργείου. Προβλέπει την ύπαρξη Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών η οποία υπάγεται στο Γενικό (Διοικητικό) Γραμματέα. Στο άρθρο 13 ορίζονται συγκεκριμένοι **στρατηγικοί στόχοι** για την εν λόγω Γενική Διεύθυνση οι οποίοι είναι:

- Η διαμόρφωση της οργανωτικής διάρθρωσης του Υπουργείου
- Η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών
- Η ορθολογική αποτύπωση των διοικητικών τύπων και
- Η διαχείριση του προσωπικού και των ζητημάτων που άπτονται της υπηρεσιακής κατάστασης όλων των υπαλλήλων του υπουργείου πλην της Υπηρεσίας Ασύλου

Η Γενική Διεύθυνση Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών συγκροτείται από **πέντε επιμέρους Διευθύνσεις** καθεμία εκ των οποίων έχει συγκεκριμένους **επιχειρησιακούς στόχους** που εξειδικεύουν τους τιθέμενους στρατηγικούς στόχους. Οι Διευθύνσεις αυτές αποτυπώνονται στον παρακάτω πίνακα:

ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	
ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ	ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) οργανωτικός σχεδιασμός και διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού του υπουργείου</li> <li>2) μέτρηση και αξιολόγηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των οργανικών μονάδων</li> <li>3) το σχεδιασμό – εφαρμογή μέτρων βελτίωσης</li> <li>4) ορθολογική στελέχωση των μονάδων και</li> <li>5) εκπαίδευση του προσωπικού του υπουργείου</li> </ol>
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Ανάλυση, σχεδιασμός, ανάπτυξη και λειτουργία συστημάτων ΤΠΕ που αφορούν στη λειτουργία του υπουργείου,</li> <li>2) Τεχνική υποστήριξη οργανικών μονάδων σε θέματα ανασχεδιασμού διοικητικών διαδικασιών και</li> <li>3) Υποστήριξη λειτουργίας της διαδικτυακής πύλης του υπουργείου</li> </ol>
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Αποτελεσματική διαχείριση και συντονισμός των εργασιών κατάρτισης/αναθεώρησης/υλοποίησης του Π/Υ και</li> <li>2) Συγκέντρωση και επεξεργασία δημοσιονομικών στοιχείων, παραγωγή αναλύσεων και υποβολή τους στα ενδιαφερόμενα μέλη</li> </ol>

<p style="text-align: center;">ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ</p>	<p>1) Αποτελεσματική διαχείριση και</p> <p>2) Συντονισμός των δραστηριοτήτων υπηρεσιών που σχετίζονται με:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- την εκτέλεση του Π/Υ</li> <li>- την τήρηση του Μητρώου Δεσμεύσεων</li> <li>- την τήρηση των μητρώων και λογιστικών αρχείων</li> <li>- την παρακολούθηση της εφαρμογής του ΠΔΕ</li> </ul>
<p style="text-align: center;">ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΤΕΧΝΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ</p>	<p>1) η ομαλή λειτουργία των υπηρεσιών του υπουργείου μέσω της κατάρτισης και εκτέλεσης προμηθειών για τις ανάγκες του και</p> <p>2) η παροχή τεχνικής υποστήριξης</p>

*Πίνακας 0-1: Οι Διευθύνσεις που συγκροτούν τη Γενική Διεύθυνση Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών και οι επιχειρησιακοί στόχοι τους.*

Οι Διευθύνσεις αυτές συγκροτούνται η καθεμία από τρία ή τέσσερα τμήματα για τα οποία ο οργανισμός προβλέπει συγκεκριμένες αρμοδιότητες - καθήκοντα προκειμένου να υλοποιηθούν οι επιχειρησιακοί στόχοι. Το σύνολο των υπαγόμενων τμημάτων ανέρχεται σε δεκαοκτώ (18).



Στο Κεφάλαιο Δ' αποτυπώνεται η διάρθρωση της ΓΓ Μεταναστευτικής Πολιτικής. Αυτή συγκροτείται από τη **Γενική Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής η οποία υπάγεται στο Γενικό (Τομεακό) Γραμματέα Μεταναστευτικής πολιτικής και έχει δύο κύριους στρατηγικούς στόχους:**

- Το σχεδιασμό και την εφαρμογή δημόσιων πολιτικών που αφορούν τη νόμιμη είσοδο, τη διαμονή και την κοινωνική ένταξη πολιτών τρίτων χωρών και
- Το σχεδιασμό, τη διασφάλιση των δεδομένων και τη λειτουργική ετοιμότητα των συστημάτων διαχείρισης δεδομένων που αφορούν στην έκδοση των ηλεκτρονικών αδειών διαμονής.

Περαιτέρω, η Γενική Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής συγκροτείται από **τέσσερις διευθύνσεις οι οποίες έχουν ξεχωριστούς επιχειρησιακούς στόχους και αποτυπώνονται στον πίνακα που ακολουθεί:**

ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	
ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ	ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	1) Σχεδιασμός και εφαρμογή μεταναστευτικής πολιτικής 2) Διαχείριση θεμάτων που σχετίζονται με τη νόμιμη είσοδο, ομαλή ένταξη και διαμονή υπηκόων τρίτων χωρών και 3) Συντονισμός και εποπτεία των αρμοδίων υπηρεσιών στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις

ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Σχεδιασμός και εφαρμογή της Στρατηγικής για την ένταξη των νομίμως διαμενόντων</li> <li>2) Σχεδιασμός και παρακολούθηση εφαρμογής των τομεακών πολιτικών ένταξης</li> <li>3) Θεσμική συνεργασία με τα συναρμόδια υπουργεία στις τομεακές πολιτικές ένταξης και</li> <li>4) Τη συγκρότηση ομάδων εργασίας και επιτροπών</li> </ol>
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΩΝ ΑΔΕΙΩΝ ΔΙΑΜΟΝΗΣ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Σχεδιασμός και εξασφάλιση λειτουργικής ετοιμότητας των συστημάτων διαχείρισης δεδομένων που αφορούν στην έκδοση της ηλεκτρονικής άδειας διαμονής και</li> <li>2) Διαχείριση και λειτουργία του ενιαίου σημείου επαφής (single point of contact – SPOC)</li> </ol>
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΑΙΤΟΥΝΤΩΝ ΑΣΥΛΟ	Σχεδιασμός, παρακολούθηση και υλοποίηση προγραμμάτων προστασίας για τους αιτούντες διεθνή προστασία, με την έννοια του ενωσιακού δικαίου και ιδίως για τις ευάλωτες ομάδες.

Πίνακας 0-2: Οι Διευθύνσεις που συγκροτούν τη Γενική Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής και οι επιχειρησιακοί στόχοι τους.

Έκαστη αυτών των διευθύνσεων περιλαμβάνει τρία ή τέσσερα τμήματα ενώ το σύνολο των τμημάτων ανέρχεται σε δεκατέσσερα (14).

Η ΓΓ του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής και η ΓΓ Μεταναστευτικής Πολιτικής αποτελούν την Κεντρική Υπηρεσία του Υπουργείου η οποία, συνοπτικά και βάσει των όσων αναφέρθηκαν παραπάνω, διαρθρώνεται σε δύο γενικές διευθύνσεις που συγκροτούνται συνολικά από εννέα (9) διευθύνσεις και τριανταδύο (32) τμήματα.

Εκτός από την Κεντρική Υπηρεσία, όπως έχει ήδη αναφερθεί, στο Υπουργείο λειτουργούν και τρεις αυτοτελείς υπηρεσίες: η Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης που υπάγεται στο Γενικό Γραμματέα Υποδοχής, η Υπηρεσία Ασύλου και η Αρχή Προσφυγών. Οι δύο τελευταίες υπάγονται απευθείας στον υπουργό. Από τη συζήτηση με τον κ. Κιντή, προέκυψε ότι κατά την αρχική προετοιμασία του σχεδίου του οργανισμού, είχε κατατεθεί η άποψη να συμπεριληφθούν αυτές οι αυτοτελείς υπηρεσίες στην υπηρεσιακή – ιεραρχική δομή του υπουργείου εφόσον νομικά δεν υπάρχει κάποια δέσμευση ως προς τη διατήρηση της αυτοτέλειάς τους. Ακόμα, αρχικά είχε προταθεί να υπαχθούν και οι τρεις υπηρεσίες σε έναν Γενικό Γραμματέα Συντονισμού ωστόσο η εν λόγω πρόταση προσέκρουσε στον έλεγχο νομιμότητας του Π.Δ. από το ΣτΕ. Και οι τρεις αυτές υπηρεσίες λειτουργούν σε επίπεδο Διεύθυνσης, έχουν συγκεκριμένη αποστολή και ειδικούς επιχειρησιακούς στόχους όπως γίνεται η καταγραφή τους στον παρακάτω πίνακα:

ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ			
	ΑΠΟΣΤΟΛΗ	ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ	ΣΤΟΧΟΙ
ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΥΠΟΔΟΧΗΣ ΚΑΙ ΤΑΥΤΟΠΟΙΗΣΗΣ (υπάγεται στο γενικό Γραμματέα Υποδοχής)	Αποτελεσματική διενέργεια διαδικασιών ταυτοποίησης και προσωρινής διαμονής των πολιτών τρίτων χωρών που εισέρχονται παράνομα στη χώρα	Α)Κεντρική υπηρεσία που συγκροτείται από οκτώ τμήματα και Β)Περιφερειακές Υπηρεσίες που λειτουργούν σε επίπεδο τμήματος και είναι τα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης και οι Δομές Προσωρινής Διαμονής	Για την Κεντρική Υπηρεσία: -Προγραμματισμός - Κατευθύνσεις -Παρακολούθηση -Έλεγχος  της δράσης των Περιφερειακών Υπηρεσιών
ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΑΣΥΛΟΥ	1) Εφαρμογή της νομοθεσίας περί ασύλου και διεθνούς προστασίας 2) Συμβολή στη διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής ασύλου και 3) Εφαρμογή Σύμβασης Νέας Υόρκης	Α)Κεντρική Υπηρεσία που συγκροτείται από έντεκα τμήματα και Β)Περιφερειακές Υπηρεσίες που είναι τα Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου (λειτουργούν σε επίπεδο τμήματος), τα Αυτοτελή Κλιμάκια Ασύλου και τα Κινητά Κλιμάκια Ασύλου	Για την Κεντρική Υπηρεσία: -Προγραμματισμός -Κατευθύνσεις -Παρακολούθηση -Έλεγχος  της δράσης των Περιφερειακών Υπηρεσιών Ασύλου
ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ	Εξέταση αιτημάτων διεθνούς προστασίας σε δεύτερο βαθμό	Α)Κεντρική Διοικητική Υπηρεσία (που συγκροτείται από δύο τμήματα) και Β)Ανεξάρτητες Επιτροπές προσφυγών	Δεν εξειδικεύεται

Πίνακας 0-3: Οι αυτοτελείς υπηρεσίες του ΥΜΕΠΟ και οι στόχοι τους.

Και για τις τρεις αυτοτελείς υπηρεσίες, ο οργανισμός θέτει ένα **κοινό πρόταγμα το οποίο είναι η ετήσια κατάρτιση, από το διευθυντή σε συνεργασία με το στελεχιακό δυναμικό της υπηρεσίας, πλήρους επιχειρησιακού προγράμματος της υπηρεσίας** το οποίο θα περιλαμβάνει, ουσιαστικά, τις δράσεις που διενεργούνται προς επίτευξη της στοχοθεσίας της υπηρεσίας καθώς επίσης το χρονικό ορίζοντα και τα μέσα επίτευξης κάθε στόχου. Το εκπονηθέν επιχειρησιακό πρόγραμμα θα εγκρίνεται από το ΣΣΣ και θα δημοσιεύεται στην ιστοσελίδα του Υπουργείου.

Αξίζει να σημειωθεί, πάντως, ότι δεν ορίζεται ένας συγκεκριμένος επιχειρησιακός στόχος για την Αρχή Προσφυγών, γεγονός το οποίο δημιουργεί ερωτηματικά, ειδικά λαμβάνοντας υπόψη το δεδομένο ότι υπάρχουν μεγάλες καθυστερήσεις ως προς την εξέταση των αιτημάτων διεθνούς προστασίας σε β' βαθμό και ενδεχομένως να αναμενόταν ότι η ενδυνάμωση του ρόλου αυτής της υπηρεσίας θα ήταν πιο ευδιάκριτη μέσα στο κείμενο του οργανισμού.

Στη συνέχεια και στο δεύτερο μέρος, ο οργανισμός εισέρχεται στα ζητήματα που αφορούν το προσωπικό. Στα άρθρα 28 έως και 41 γίνεται μια αναλυτική και ακριβής κατανομή των οργανικών θέσεων του μονίμου προσωπικού αλλά και του προσωπικού ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (ΙΔΑΧ), ανά κατηγορία εκπαίδευσης και κλάδο στην κεντρική υπηρεσία και στις αυτοτελείς υπηρεσίες του Υπουργείου. Προσδιορίζεται ο συνολικός αριθμός των οργανικών θέσεων του Υπουργείου (1.626 θέσεις), ο αριθμός θέσεων για την κεντρική υπηρεσία (317 θέσεις) και ο αντίστοιχος αριθμός για την ΥΠΥΤ (753 θέσεις), την Υπηρεσία Ασύλου (520 θέσεις) και την Αρχή Προσφυγών (36 θέσεις). Είναι ιδιαιτέρως ευκρινής η διαφορά ως προς τον αριθμό των θέσεων που προβλέπονται για τις Αυτοτελείς Υπηρεσίες σε σχέση με την Κεντρική Υπηρεσία, γεγονός που καταδεικνύει ότι ο οργανισμός έλαβε υπόψη τις αυξημένες ανάγκες για στελέχωση των υπηρεσιών αυτών.

Περαιτέρω, προσδιορίζονται τα τυπικά προσόντα διορισμού κατά κλάδο και ειδικότητα καθώς επίσης καθορίζεται ποιοι δύνανται να τοποθετούνται ως προϊστάμενοι στις γενικές διευθύνσεις, στις διευθύνσεις και στα τμήματά τους, στα αυτοτελή τμήματα της κεντρικής υπηρεσίας αλλά και στα τμήματα των αυτοτελών υπηρεσιών. Στις περισσότερες οργανικές μονάδες οι προϊστάμενοι είναι υπάλληλοι της κατηγορίας Π.Ε. με κυρίαρχο κλάδο αυτόν του Διοικητικού – Οικονομικού αλλά στις περιπτώσεις μονάδων με αντικείμενο πολύ συγκεκριμένο όπως αρμοδιότητες πληροφορική ή νομικής υποστήριξης προΐσταται υπάλληλος αντίστοιχης ειδικότητας.

Ο οργανισμός ολοκληρώνεται με τον καθορισμό των περιγραμμάτων για τις θέσεις ευθύνης. Οι θέσεις ευθύνης αφορούν στους Προϊστάμενους των Γενικών Διευθύνσεων, των Διευθύνσεων, των Τμημάτων και Αυτοτελών Τμημάτων και των Τμημάτων Αυτοτελών Υπηρεσιών.

**Οι αρμοδιότητες των εχόντων θέσεις ευθύνης απαριθμούνται αναλυτικά, γεγονός που καταδεικνύει την πρόθεση του Υπουργείου να υπάρξει μια αποσαφηνισμένη πολιτική τόσο για τη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού όσο και για την ξεχωριστή τους ευθύνη ως προς το συντονισμό και την ευθυγράμμιση των στρατηγικών και επιχειρησιακών στόχων των μονάδων στις οποίες προΐστανται με την αποστολή του υπουργείου .** Ενδεικτικά, μερικές από αυτές τις αρμοδιότητες αφορούν στην εισήγηση της ετήσιας στοχοθεσίας και την παρακολούθησή της βάσει δεικτών απόδοσης σε συλλογικό αλλά και ατομικό επίπεδο, στη διαχείριση, ανάπτυξη, αξιοποίηση και αξιολόγηση του προσωπικού ώστε να επιτυγχάνονται οι στόχοι, στην έγκριση των Περιγραμμάτων Θέσεων Εργασίας, στην ανίχνευση των επιμορφωτικών αναγκών του προσωπικού και η διαμόρφωση ευκαιριών μάθησης κλπ.

### Γ.3 ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΠΟΥ ΕΠΗΛΘΑΝ ΜΕ ΤΗΝ ΕΚΠΟΝΗΣΗ ΤΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ

Ο οργανισμός του Υπουργείου, όπως έχει ειπωθεί και ανωτέρω, αφενός ίδρυσε υπηρεσίες που δεν υπήρχαν και αφετέρου αναδιοργάνωσε ήδη υφιστάμενες οργανικές μονάδες.

#### *Γ.3.1.Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής*

Στη ΓΓ Μεταναστευτικής Πολιτικής εντάσσεται η Γενική Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής στην οποία υπάγεται η Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής και η Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης. Η Διεύθυνση Ιθαγένειας, παραμένει στο Υπουργείο Εσωτερικών ενώ προστίθεται η Διεύθυνση Ηλεκτρονικών Αδειών Διαμονής και η Διεύθυνση Προστασίας Αιτούντων Άσυλο.

**Η σύσταση της Διεύθυνσης Ηλεκτρονικών Αδειών Διαμονής προέκυψε ως ανάγκη λόγω της υποχρέωσης της χώρας μας για ενσωμάτωση του Κανονισμού της Ε.Ε. 380/2008/ΕΚ ο οποίος ορίζει ότι οι άδειες διαμονής των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών οφείλουν να εκδίδονται υπό τη μορφή αυτοτελούς εγγράφου (ηλεκτρονική κάρτα). Ουσιαστικά, οι αρμοδιότητες αυτής της Διεύθυνσης προσδιορίζονταν από το Ν. 4375/2016 (αρ.30), ασκούνταν σε επίπεδο τμήματος (Τμήμα Πληροφοριακών Συστημάτων Ιθαγένειας και Μετανάστευσης) και προβλέπονταν 17 οργανικές θέσεις. Με τον οργανισμό, στην παραπάνω διεύθυνση δημιουργήθηκαν τρία καινούρια τμήματα: Το Τμήμα Ενιαίου Σημείου Επαφής και Ηλεκτρονικής Αρχής Πιστοποίησης, το Τμήμα Διασφάλισης Ποιότητας Βιομετρικών Δεδομένων και το Τμήμα Υποστήριξης Πληροφοριακών Συστημάτων Μετανάστευσης, προβλέπονται δε 26 οργανικές θέσεις καθόσον κρίνεται, δυνάμει της έκθεσης Αξιολόγησης των Δομών Οργανισμού, ότι η εν λόγω Διεύθυνση καλείται να διεκπεραιώσει «πλήθος ανελαστικών και επειγουσών υποχρεώσεων»<sup>52</sup>. Επιπλέον, στη**

<sup>52</sup> Αυτές οι υποχρεώσεις αφορούν: διασφάλιση της ασφαλούς επικοινωνίας και μεταγωγής των δεδομένων στον φορέα εκτύπωσης των ηλεκτρονικών αδειών διαμονής, μέριμνα για τη διασύνδεση και τη διαλειτουργικότητα με άλλες υπηρεσίες για την ανταλλαγή δεδομένων, παρακολούθηση της πορείας των ηλεκτρονικών παραβόλων και έλεγχος της πληρότητας και της ορθής καταχώρησής τους στο Πληροφοριακό Σύστημα, έλεγχος της ορθής λήψης της φωτογραφίας, του δείγματος της υπογραφής και της ποιότητας των βιομετρικών δεδομένων, επεξεργασία των στατιστικών δεδομένων, λειτουργία ως ενιαίο σημείο επαφής για την ηλεκτρονική επιβεβαίωση των ελέγχων πρόσβασης στο αυτοτελές έγγραφο της ηλεκτρονικής άδειας διαμονής, σχεδίαση και διαχείριση πληροφοριακών συστημάτων

Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής<sup>53</sup> δημιουργείται το Τμήμα Ευρωπαϊκών και Διεθνών Πολιτικών Μετανάστευσης και το Τμήμα Νομικού Συντονισμού και Ελέγχου ως αποτέλεσμα της διάσπασης του υφιστάμενου Τμήματος Μεταναστευτικής Πολιτικής. Σύμφωνα με την Έκθεση Αξιολόγησης, ο λόγος δημιουργίας αυτών των τμημάτων έχει ως στόχο τον καλύτερο επιμερισμό εργασίας και την ορθότερη προετοιμασία και ανταπόκριση της χώρας στις ανάγκες που δημιουργεί η συμμετοχή στα όργανα της Ε.Ε. και τους διεθνείς οργανισμούς. Επίσης, το Τμήμα Γραμματειακής Υποστήριξης της Γενικής Διεύθυνσης Ιθαγένειας και Μεταναστευτικής Πολιτικής, έγινε Τμήμα Εξυπηρέτησης Πολιτών Τρίτων Χωρών.

Η Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης προβλέφθηκε με το Ν. 4375/2016 (αρ.31)<sup>54</sup> και περιελάμβανε τρία τμήματα: το Τμήμα Σχεδιασμού και Υλοποίησης Πολιτικών και Προγραμμάτων Κοινωνικής Ένταξης, το Τμήμα Ενημέρωσης, Ευαισθητοποίησης και Κοινωνικής Συνοχής και το Τμήμα Μητρώου Μη κυβερνητικών Οργανώσεων. Με τον Οργανισμό το πρώτο τμήμα παραμένει και μετονομάζεται σε Τμήμα Σχεδιασμού και Παρακολούθησης Πολιτικών και προγραμμάτων Κοινωνικής Ένταξης ενώ το δεύτερο διασπάται σε δύο τμήματα: το Τμήμα Διαπολιτισμικότητας, Ενημέρωσης και Ευαισθητοποίησης και το Τμήμα Κοινωνικοοικονομικής Ένταξης. Το δε Τμήμα Μητρώου ΜΚΟ μεταφέρθηκε στη Διεύθυνση Ανθρώπινου Δυναμικού και Διοικητικής Υποστήριξης της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών<sup>55</sup> με την ονομασία «Τμήμα Οργάνωσης και Διαδικασιών». Η μεταφορά αυτή έγινε με τη λογική ότι το τμήμα αυτό δε σχετίζεται αμιγώς με το ζήτημα της κοινωνικής ένταξης αλλά διέπει συνολικά τις ασκούμενες πολιτικές του συνόλου των υπηρεσιών του υπουργείου και ενδεχομένως καταδεικνύει μια διάθεση ελέγχου του έργου των ΜΚΟ και της σχέσης τους με το Υπουργείο.

---

μετανάστευσης και του Μητρώου Αλλοδαπών, μέριμνα για τη συντήρηση και λειτουργία του Πληροφοριακού Συστήματος Μετανάστευσης και αποκατάσταση βλαβών, χορήγηση ψηφιακής υπογραφής στους χρήστες του Πληροφοριακού Συστήματος Μετανάστευσης, συντονισμός και εποπτεία των Διευθύνσεων Αλλοδαπών των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων της χώρας οι οποίες είναι αρμόδιες για την έκδοση του νέου τύπου αδειών διαμονής και μηχανογραφική υποστήριξη.

<sup>53</sup> Υπήρχε ήδη στο Υπουργείο Εσωτερικών και προβλεπόταν στον Οργανισμό του με το Π.Δ. 105/2014

<sup>54</sup> Υπήρχε ως Τμήμα της Διεύθυνσης Μεταναστευτικής Πολιτικής στο Π.Δ. 105/2014

<sup>55</sup> Υπαγόμενη στη Γενική (Διοικητική) Γραμματεία του Υπουργείου



Με το Ν. 4375/2016 προβλέπονταν 17 οργανικές θέσεις για το Τμήμα Κοινωνικής Ένταξης ενώ με τον οργανισμό προβλέπονται 18 παρότι η συγκεκριμένη διεύθυνση θα κληθεί να χειριστεί ζητήματα ένταξης πλέον και προσφυγικών πληθυσμών. Ίσως δηλαδή να προκύψει ανάγκη για στελέχωσή της με περισσότερους υπαλλήλους.

Τέλος, η Διεύθυνση Προστασίας Αιτούντων Άσυλο αποτελεί την μετεξέλιξη της Διεύθυνσης Υποδοχής η οποία με το Ν. 4375/2016 υπαγόταν στη γενική Γραμματεία Υποδοχής και διαρθρωνόταν σε τέσσερα τμήματα: Το Τμήμα Στέγασης, το Τμήμα Υπηρεσιών Υποδοχής, το Τμήμα προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων, το Τμήμα Υλοποίησης Προγραμμάτων Υποδοχής και το Τμήμα Επιχειρησιακού συντονισμού. Από αυτά, με τον Οργανισμό καταργείται το Τμήμα Ασυνόδευτων Ανηλίκων και η σχετική αρμοδιότητα μεταβιβάζεται στο Τμήμα Διαχείρισης Αιτημάτων Στέγασης. Αρχικά υπήρχε η σκέψη η εν λόγω Διεύθυνση να υπαχθεί στη Γενική Γραμματεία Υποδοχής προκειμένου να την υποστηρίξει στο έργο της, εντέλει όμως υπήχθη στη Γενική Γραμματεία της Μεταναστευτικής Πολιτικής. Σε σχετική ερώτηση που τέθηκε στην κα Σταυροπούλου, Διευθύντρια της Υπηρεσίας Ασύλου, επισημάνθηκε ότι η εν λόγω Διεύθυνση «έχει λάθος όνομα», θα έπρεπε να ονομάζεται Διεύθυνση Υποδοχής και να ενταχθεί οπωσδήποτε στο ΓΓ Υποδοχής.

### *Γ.3.2.Γενική Γραμματεία (Διοικητική) Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής*

Η Γενική Γραμματεία του Υπουργείου ιδρύθηκε εξ υπαρχής με τον Οργανισμό. Η Γενική Διεύθυνση Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών που υπάγεται στο Γενικό (Διοικητικό) Γραμματέα αποτελεί μετεξέλιξη της Αυτοτελούς Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών Μεταναστευτικής Πολιτικής η οποία είχε συσταθεί με το Ν. 4375/2016 (αρ.28) και περιελάμβανε τρία τμήματα: Το Τμήμα Προϋπολογισμού, το Τμήμα Προμηθειών και Διοικητικής Μέριμνας και το Τμήμα Διαχείρισης και Πληρωμών ΠΔΕ. Η Γενική Διεύθυνση Διοικητικών και Οικονομικών υπηρεσιών που συστήνεται με τον οργανισμό διαρθρώνεται σε τρεις Διευθύνσεις με οικονομικό αντικείμενο: τη Διεύθυνση Π/Υ και Δημοσιονομικών Αναφορών, τη Διεύθυνση Οικονομικής Διαχείρισης και τη Διεύθυνση Τεχνικής Υποστήριξης και Προμηθειών.

Η έμφαση που δίδεται στο σκέλος της διαχείρισης του προϋπολογισμού του Υπουργείου είναι εμφανής και δικαιολογείται από το γεγονός ότι μέχρι πρόσφατα οι ανάγκες διαχείρισης του προϋπολογισμού εξυπηρετούνταν από το Υπουργείο Εσωτερικών και τις Διευθύνσεις του. Το νέο Υπουργείο θα πρέπει να είναι αυτόνομο ως προς την κάλυψη των αναγκών του που αφορούν στη διαχείριση του προϋπολογισμού και των προμηθειών του. Επίσης, οφείλει να ανεξαρτητοποιηθεί από τις τεχνικές υπηρεσίες του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη και προπάντων του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας που μέχρι σήμερα αναλαμβάνουν το σύνολο της διεκπεραίωσης των τεχνικών εργασιών του (ρύθμιση άρθρο 96 ν. 4368/2016 ΦΕΚ 21 Α με τον τίτλο “συνδρομή του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας στη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης.”).

### *Γ.3.3.Αυτοτελείς Υπηρεσίες*

Ο σκοπός ίδρυσης των αυτοτελών υπηρεσιών είναι η εξειδίκευση των μέσων και του προσωπικού και η ταχύτητα διεκπεραίωσης των υποθέσεων που επιλαμβάνονται. Πολύ περισσότερο στην παρούσα χρονική συγκυρία όπου μαίνεται ακόμα το μεταναστευτικό ζήτημα. Προφανώς, θεωρήθηκε ως η καταλληλότερη οργανωσιακή απάντηση στην αυξημένη αβεβαιότητα του περιβάλλοντος (Μπουραντάς 2002). Επομένως, στο Οργανισμό του Υπουργείου διατηρείται και περιφρουρείται η αυτοτέλεια της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης, της Υπηρεσίας Ασύλου και της Αρχής Προσφυγών και παράλληλα με κάποιες στοχευμένες αλλαγές εντάσσονται οργανικά στο Υπουργείο, όπως επισημαίνεται στην Έκθεση Αξιολόγησης. Σημειωτέον, ότι η Διεύθυνση Εσωτερικού Ελέγχου που υπάγεται στο Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου μπορεί να ασκεί τις αρμοδιότητές της στο σύνολο των υπηρεσιών του Υπουργείου ακόμα και στις Αυτοτελείς Υπηρεσίες οι οποίες έχουν δικά τους όργανα διοίκησης και δικό τους προσωπικό το οποίο διακρίνεται από το υπόλοιπο προσωπικό του Υπουργείου. Επιπλέον, στο άρθρο 28 του οργανισμού ορίζεται ότι με απόφαση του Υπουργού μπορεί να μετακινείται προσωπικό των αυτοτελών υπηρεσιών για τη στελέχωση οργανικών μονάδων της κεντρικής Υπηρεσίας του Υπουργείου, σε περίπτωση επιτακτικής ανάγκης.

Ουσιαστικά, ο οργανισμός επέφερε κάποιες αλλαγές ως προς την οργανωτική δομή της υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης και της Αρχής προσφυγών. Η

Υπηρεσία Ασύλου συμπεριλαμβάνεται ως έχει στον οργανισμό του ΥΜΕΠΟ επειδή, σύμφωνα με την Έκθεση Αξιολόγησης, έχει διαπιστωθεί μεγάλος βαθμός αποτελεσματικότητας με την υπάρχουσα δομή της.

Σε σχετική ερώτηση που τέθηκε στην κα Σταυροπούλου, Διευθύντρια της Υπηρεσίας Ασύλου, η τελευταία απέδωσε την αποτελεσματικότητα της Υπηρεσίας στο γεγονός ότι είναι καινούρια και έτσι είχαν τη δυνατότητα να την «στήσουν» εξ αρχής όπως επιθυμούσαν και βάσει των αναγκών, στη σημαντική βοήθεια που δέχθηκε η Υπηρεσία από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και την EASO αλλά και στην αποδοτικότητα του συστήματος επικοινωνίας και συντονισμού μεταξύ της Διεύθυνσης και των Προϊσταμένων.

Ως προς την ΥΠΥΤ, η οποία όπως έχει ήδη αναφερθεί υπάγεται στο Γενικό Γραμματέα Υποδοχής, υπάρχουν διαφοροποιήσεις σε σχέση με τα τμήματα που προβλέπονταν στο Ν.4375/2016 (αρ.8). Τα τμήματα αυτά ήταν:

- 1) Τμήμα Ενημέρωσης και Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Συνεργασίας (που διαρθρωνόταν σε γραφείο Ενημέρωσης και γραφείο Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Συνεργασίας)
- 2) Τμήμα Συντονισμού
- 3) Οικονομικό Τμήμα
- 4) Τμήμα Σχεδιασμού, Διαχείρισης και Εφαρμογής Προγραμμάτων
- 5) Τμήμα Πληροφορικής
- 6) Τμήμα Ανθρώπινου Δυναμικού και Διοικητικής Υποστήριξης
- 7) Νομικό Τμήμα και
- 8) Τμήμα Τεχνικής Υποστήριξης

Με τον οργανισμό καταργείται το οικονομικό τμήμα και οι αρμοδιότητές του μεταφέρονται στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών. Ακόμα, καταργείται το Τμήμα Ενημέρωσης και Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Συνεργασίας ενώ συστήνεται το Τμήμα Εκπαίδευσης, Διασφάλισης ποιότητας και τεκμηρίωσης. Η κατάργηση του οικονομικού τμήματος και του Τμήματος Ανθρώπινου Δυναμικού, άρα και της δυνατότητας της υπηρεσίας να συντάσσει και να εκτελεί τον προϋπολογισμό της αυτοτελώς, όπως οριζόταν στο Ν. 4375/2016, δημιουργεί εύλογα ερωτήματα σχετικά με το κατά πόσο η ΥΠΥΤ μπορεί να λογίζεται πλέον ως αυτοτελής με την κυριολεκτική έννοια του όρου, σύμφωνα με την άποψη του κ. Παπαθεμελή, Προέδρου του Συλλόγου

Υπαλλήλων της ΥΠΥΤ. Ανάλογη άποψη εκφράστηκε και την παράβλεψη σύστασης Τμήματος Ενημέρωσης, με την αιτιολογία ότι αυτό μπορεί να δημιουργήσει κενά ως προς την ενημέρωση του κοινού και αδυναμία στη διαχείριση αιτημάτων του Τύπου για πρόσβαση σε έγκυρη και έγκαιρη ενημέρωση.

Τέλος, αναφορικά με την αρχή Προσφυγών, το άρθρο 5 του Ν.4375/2016 προέβλεπε στην Κεντρική Υπηρεσία τρία τμήματα: Το Τμήμα Νομικής Υποστήριξης, Εκπαίδευσης και Τεκμηρίωσης, το Τμήμα Διοικητικής Υποστήριξης και το Οικονομικό Τμήμα. Με τον οργανισμό καταργείται το Οικονομικό Τμήμα και την Κεντρική Υπηρεσία συγκροτούν τα εναπομείναντα δύο τμήματα.

#### **Δ ΚΕΦΑΛΑΙΟ: ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ**

Επιχειρώντας μια προσπάθεια αποτίμησης του οργανισμού του Υπουργείου, στη βάση των δύο υποθέσεων, ουσιαστικά αυτό που επιδιώκεται είναι να διαπιστωθεί το κατά πόσο ο οργανισμός επιτυγχάνει αφενός να απαντήσει στις οργανωτικές παθογένειες που χαρακτηρίζουν συνολικά τη δημόσια διοίκηση και αφετέρου να εξασφαλίσει μέσα από το οργανωτικό σχήμα που προτείνει την υλοποίηση της συγκεκριμένης δημόσιας πολιτικής που είναι άλλωστε και ο λόγος ύπαρξής του.

Στην οργανωτική δομή του Υπουργείου, βασικό ρόλο διαδραματίζει η πρόβλεψη για την ύπαρξη διοικητικού γραμματέα. Ο τελευταίος αναλαμβάνει τη διοίκηση του υπουργείου, μία εκ των υπουργικών αρμοδιοτήτων ουσιαστικά, στην οποία συμπεριλαμβάνονται ο σχεδιασμός των δράσεών του, η οργάνωσή του, η διεύθυνση του προσωπικού, η διαχείριση των πόρων του και ο έλεγχος των διαδικασιών. Το σχήμα αυτό είναι λειτουργικό στο βαθμό που διακρίνεται η αποστολή του υπουργείου ως μιας απρόσωπης οργάνωσης από την αρμοδιότητα της πολιτικής ηγεσίας και κατά αυτόν τον τρόπο διαφοροποιούνται τα πεδία δραστηριοποίησης της πολιτικής ηγεσίας από αυτά της επαγγελματικής Διοίκησης (Παπαδημητρίου, 2017). Επίσης, καθίσταται προσφορότερη η αποσαφήνιση των ρόλων και των ευθυνών που αποτελεί αναγκαία παράμετρο για την ομαλή λειτουργία μιας δημόσιας υπηρεσίας. Περαιτέρω, όπως έχει αναφερθεί και παραπάνω, ο διοικητικός γραμματέας είναι ο θεματοφύλακας της θεσμικής μνήμης του Υπουργείου και είναι πολύ σημαντικό να φανεί στην πράξη πώς λειτουργεί ένα σχήμα με γραμματέα ο οποίος δεν διορίζεται από

την πολιτική ηγεσία αλλά προκύπτει μέσα από μια βάση επιτελικών στελεχών με αντικειμενικοποιημένα προσόντα.

Ακόμα, προβλέφθηκαν δύο τομεακοί γραμματείς στη λογική του να διευκολυνθεί ο συντονισμός και οι απαιτούμενες συνέργειες στο εσωτερικό του υπουργείου. Η πρόβλεψη για ύπαρξη τόσο διοικητικού γραμματέα όσο και τομεακού, βασίστηκε στις πολιτικές κατευθύνσεις που δόθηκαν το 2016 από τον τότε Υπουργό Εσωτερικών κ. Βερναρδάκη σε σχετικό έγγραφό του που το απηύθυνε σε όλα τα υπουργεία και αφορούσε την επαναξιολόγηση των δομών των οργανικών τους μονάδων στο πλαίσιο εκπόνησης νέων οργανισμών.

Περαιτέρω, οι υπηρεσίες του υπουργείου διαρθρώθηκαν σε μια πυραμιδοειδή μορφή με ανώτερη οργανωτική μονάδα τη Γενική Διεύθυνση . Υπό το πρίσμα αυτό στο ΥΜΕΠΟ ιδρύθηκαν δύο Γενικές Διευθύνσεις, η μία υπό τον διοικητικό γραμματέα και η άλλη υπό τον Τομεακό Γραμματέα Μεταναστευτικής Πολιτικής. Αυτές οι γενικές διευθύνσεις έχουν συγκεκριμένους στρατηγικούς σκοπούς σε αναλογία με την αρχή αντιμετώπισης σε υψηλότερο επίπεδο των σκοπών που παρουσιάζουν γενικότερο ενδιαφέρον (Παπαδημητρίου, 2017). Σε επόμενο επίπεδο, ορίστηκαν οι Διευθύνσεις οι οποίες έχουν επιχειρησιακό ρόλο και εξειδικεύουν με συγκεκριμένους στόχους και σχέδια δράσης τους στρατηγικούς σκοπούς των Γενικών Διευθύνσεων. Σε τελικό επίπεδο, η πυραμίδα ολοκληρώνεται με τα τμήματα, για τα οποία, μέσω του καθορισμού των αρμοδιοτήτων τους, αποτυπώνεται ο εκτελεστικός τους ρόλος. Με αυτόν τον τρόπο επιχειρήθηκε η διαίρεση των εργασιών του υπουργείου με ορθολογικό τρόπο. Η υιοθέτηση αυτού του οργανωτικού σχήματος απηχεί την διάθεση του συντάκτη να μην αφήσει περιθώρια για οργανωσιακή εξάπλωση του υπουργείου και κατατμήσεις - αλληλεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων εφόσον αυτές προσδιορίζονται με πολύ σαφή τρόπο.

Επίσης, αξίζει να σημειωθεί ότι στον οργανισμό υπάρχει διάταξη η οποία προβλέπει τη μετακίνηση προσωπικού από τις αυτοτελείς υπηρεσίες στην κεντρική υπηρεσία με απόφαση του υπουργού. Αυτή η πρόβλεψη σαφώς εγείρει ενστάσεις από τους υπαλλήλους των υπηρεσιών αυτών, ωστόσο, είναι ενδεικτική της διάθεσης του συντάκτη για ευελιξία στην εσωτερική μετακίνηση του προσωπικού του Υπουργείου.

Εξάλλου, είναι γεγονός ότι η Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής, σταδιακά, λόγω του ότι θα υπεισέλθει στο ζήτημα της κοινωνικής ένταξης των προσφύγων, ενδεχομένως να χρειαστεί επιπρόσθετη στελέχωση από αυτή που ήδη έχει.

Στον οργανισμό του ΥΜΕΠΟ, ακολουθήθηκε άλλη μία βασική πολιτική κατεύθυνση: η υιοθέτηση της βασικής οργανωτικής αρχής της συγκέντρωσης όλων των δομών και αρμοδιοτήτων υποστηρικτικού χαρακτήρα στο διοικητικό γραμματέα , επειδή όπως έχει αποτυπωθεί δυνάμει και άλλων οργανισμών, με αυτόν τον τρόπο διευκολύνεται ο συντονισμός. Ακολούθως, στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών του ΥΜΕΠΟ, η οποία συστάθηκε εξ υπαρχής, ανατέθηκαν όλες οι υποστηρικτικές αρμοδιότητες όπως αυτές των μονάδων διοικητικού/προσωπικού, ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, οικονομικού κλπ. Μάλιστα, όπως έχει επισημανθεί και παραπάνω, σε αυτή τη διεύθυνση υπήχθησαν και οι αρμοδιότητες των τμημάτων οικονομικού και διοίκησης προσωπικού της Υπηρεσίας Υποδοχής και της Αρχής Προσφυγών, οι οποίες είναι αυτοτελείς. Επίσης, η Διεύθυνση Εσωτερικού Ελέγχου του ΥΜΕΠΟ εντάχθηκε στην εποπτεία και τον έλεγχο του διοικητικού γραμματέα όχι όμως και το Αυτοτελές Τμήμα Κοινοβουλευτικού Ελέγχου και Νομοθετικής Πρωτοβουλίας καθώς και το Αυτοτελές Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σχέσεων, τα οποία τελικά υπήχθησαν στον Υπουργό αν και δυνάμει των πολιτικών κατευθύνσεων αυτό δεν ενδεικνυόταν.

Ακόμα, η ίδρυση του ΣΣΣ αποτελεί καινοτομία του οργανισμού, στο βαθμό που πρόκειται για ένα όργανο διαβούλευσης εντός του υπουργείου, μια μονάδα δηλαδή στρατηγικού σχεδιασμού, της οποίας η κύρια αρμοδιότητα είναι η ανάδειξη πολύπλοκων ζητημάτων προς την αποφασίζουσα πολιτική ηγεσία. Είναι πολύ σημαντικό το γεγονός ότι δίνεται συγκεκριμένος τύπος στη διαβούλευση μεταξύ του υπουργού και των γενικών διευθυντών, γραμματέων και προϊσταμένων αυτοτελών υπηρεσιών και απομένει να φανεί στην πράξη ο τρόπος λειτουργίας του. Μια πρόταση για την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας αυτού του οργάνου είναι να προβλέπεται η γνωμοδότησή του ως ουσιώδης τύπος και απαραίτητη προϋπόθεση για την κατάρτιση του στρατηγικού σχεδίου του υπουργείου, προωθώντας με αυτό τον τρόπο, ακόμα περισσότερο, τη λειτουργία της ως βασικής στρατηγικής μονάδας.

Αυτό θα μπορούσε να είναι η απάντηση του οργανισμού στο ζήτημα της έλλειψης στρατηγικού οράματος που καταλογίζεται διαχρονικά στη Δημόσια Διοίκηση.

Επιπρόσθετα, ο οργανισμός, διατήρησε την αυτοτέλεια της Υπηρεσίας Ασύλου, της Αρχής Προσφυγών και της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης. Στην πράξη, ωστόσο, η μόνη Υπηρεσία η οποία διατηρήθηκε εξ ολοκλήρου αυτοτελής είναι η Υπηρεσία Ασύλου. Στις άλλες δύο καταργήθηκαν τα οικονομικά τμήματα και τα τμήματα ανθρώπινου δυναμικού και οι σχετικές αρμοδιότητες μεταφέρθηκαν στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών.

Όπως προέκυψε και από τη συζήτηση με την κα Σταυροπούλου, Διευθύντρια της Υπηρεσίας Ασύλου, ο οργανισμός ορθώς διατήρησε την πλήρη αυτοτέλεια της Υπηρεσίας Ασύλου καθώς ουσιαστικά πρόκειται για μια υπηρεσία η οποία αποτελεί ένα οιονεί δικαστήριο. Μάλιστα, σε άλλες χώρες της Ευρώπης η υπηρεσία αυτή λειτουργεί ως Ανεξάρτητη Αρχή η οποία δεν υπάγεται σε κανένα υπουργείο με δεδομένο ότι δε διέπεται από κάποια πολιτική κατεύθυνση αλλά εφαρμόζει αυτό που ορίζεται στη νομοθεσία. Η ίδια υποστήριξε ότι η εν λόγω υπηρεσία θα μπορούσε να οργανωθεί σε επίπεδο Ειδικής Γραμματείας, στηριζόμενη κυρίως στο επιχείρημα ότι πρόκειται για μια υπηρεσία χιλίων υπαλλήλων (συμπεριλαμβανομένων των συμβασιούχων ορισμένου χρόνου, εξωτερικών συνεργατών όπως διερμηνέων κλπ) και συναφώς είναι ανορθολογικό να λειτουργεί σε επίπεδο Διεύθυνσης.

Αναφορικά με την Αρχή Προσφυγών, η αυτοτέλειά της είναι επιβεβλημένη εφόσον πρόκειται για έναν φορέα που εκδικάζει αιτήματα ασύλου σε β' βαθμό, επομένως δεν σχετίζεται με την ιεραρχική δομή του υπουργείου. Θα μπορούσε, επίσης, να αποτελεί Ανεξάρτητη Αρχή. Ωστόσο, επειδή πρόκειται για μια μικρή υπηρεσία, από άποψη αριθμού προσωπικού και δομών, δεν κρίνεται απαραίτητο να διαθέτει δικό της οικονομικό τμήμα, με βάση τις επισημάνσεις της κας Σταυροπούλου.

Για την Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης, η λύση που έδωσε ο οργανισμός ήταν να την υπαγάγει στο Γενικό Γραμματέα Υποδοχής. Ως προς αυτήν την επιλογή, οι απόψεις που διατυπώθηκαν τόσο από τον κ. Κιντή όσο και από την κα Σταυροπούλου, συνηγορούσαν στο γεγονός ότι αυτή η υπηρεσία δε χρειαζόταν να είναι αυτοτελής, αλλά θα μπορούσε να σταθεί σε επίπεδο Γενικής Διεύθυνσης υπό τον Γενικό Γραμματέα Υποδοχής.

Επιπλέον, υπό τον ίδιο γενικό γραμματέα θα μπορούσε ενδεχομένως να υπαχθεί και η Διεύθυνση Προστασίας Αιτούντων Άσυλο η οποία όπως έχει αναφερθεί παραπάνω υπήχθη στη Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής.

Σε κάθε περίπτωση, είναι σημαντική η διαπίστωση ότι ο οργανισμός στελεχώνει τις ως άνω υπηρεσίες με μεγάλο αριθμό οργανικών θέσεων, διπλάσιο σε σχέση με αυτόν της κεντρικής υπηρεσίας, καταδεικνύοντας με αυτόν τον τρόπο ότι έχει λάβει υπόψη τις υφιστάμενες ανάγκες που υπάρχουν και έχει αναγάγει τα ζητήματα της Υποδοχής και του Ασύλου ως μείζονες άξονες πολιτικής.

Ουσιαστικά, ο οργανισμός έχει δομήσει τις υπηρεσίες στη βάση της αποστολής του Υπουργείου. Για κάθε επιμέρους δημόσια πολιτική που καλείται να αναπτύξει το Υπουργείο, υπάρχει και ο αντίστοιχος φορέας που έρχεται, μέσα από την οργανωτική του δομή να την υλοποιήσει.

Ωστόσο, όπως επισημάνθηκε και στις συζητήσεις με τον κ. Κιντή και την κα Σταυροπούλου, αποτελεί μεγάλο μειονέκτημα για το υπουργείο το γεγονός ότι δε διαχειρίζεται το ίδιο τους πόρους των ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η διαχειριστική αρχή του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας και του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης βρίσκεται υπό τη σκέπη άλλου υπουργείου – του Οικονομίας – γεγονός το οποίο σαφώς επηρεάζει και τη συνολική χάραξη της πολιτικής, εφόσον το πλέον αρμόδιο Υπουργείο για τη διαχείριση αυτών των κονδυλίων – το ΥΜΕΠΟ -, δεν έχει την αντίστοιχη αρμοδιότητα.

Επιπρόσθετα, πρέπει να γίνει αντιληπτό ότι το μεταναστευτικό ουσιαστικά είναι ένα οριζόντιο ζήτημα με την έννοια ότι σχετικές με αυτό αρμοδιότητες έχουν και άλλα υπουργεία όπως το Υπουργείο Υγείας, το Παιδείας, το Εργασίας κλπ. Αυτό το γεγονός καθιστά τον συντονισμό μεταξύ των συναρμόδιων υπουργείων απαραίτητο για την αποτελεσματική άσκηση της πολιτικής. Ταυτόχρονα βέβαια, όπως έχει ειπωθεί και παραπάνω, ο συντονισμός μεταξύ των υπουργείων είναι ένα δύσκολο εγχείρημα και ένα από τα βασικά προβλήματα της κεντρικής διοίκησης.



Συναφώς, ένα μόνιμο όργανο διυπουργικού συντονισμού εντός του υπουργείου, με την προϋπόθεση βέβαια ότι αντίστοιχα όργανα θα υπήρχαν και στα συναρμόδια υπουργεία, θα μπορούσε να συνεισφέρει σημαντικά προς την κατεύθυνση της επίτευξης του αναγκαίου συντονισμού.

Μια τελευταία παρατήρηση αφορά στο ζήτημα της συνεργασίας του ΥΜΕΠΟ με τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις οι οποίες είναι επιφορτισμένες με ένα σημαντικό κομμάτι που αφορά στη νόμιμη μετανάστευση. Στην πράξη, δημιουργούνται σημαντικά γραφειοκρατικά ζητήματα και καθυστερήσεις τα οποία θα μπορούσαν να αποφευχθούν εάν οι Διευθύνσεις Αλλοδαπών υπάγονταν και αυτές στο ΥΜΕΠΟ. Επιπλέον, αυτές οι Διευθύνσεις έχουν πολύ καλό στελεχιακό δυναμικό το οποίο έχει ανάγκη το νέο υπουργείο (800 περίπου άτομα σημαντικής εμπειρίας). Με δεδομένο ότι έπονται αλλαγές στο νόμο του Καλλικράτη, κρίνεται σκόπιμο οι σχετικές διευθύνσεις να παύσουν να υπάγονται στις αποκεντρωμένες διοικήσεις και να υπαχθούν ως αποκεντρωμένες υπηρεσίες στο ΥΜΕΠΟ.

Εν κατακλείδι, ο οργανισμός δίνει μια αίσθηση συνύπαρξης ετερογενών φορέων, με χαρακτηριστικό παράδειγμα την Υπηρεσία Ασύλου και την Αρχή Προσφυγών, οι οποίες εμφανίζουν μεγαλύτερη συνάφεια αρμοδιοτήτων με την Ελληνική Αστυνομία, παρά με τη Γενική Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής. Ωστόσο, ορθώς δημιουργήθηκε το πλαίσιο ενσωμάτωσης όλων των φορέων υπό την ίδια σκέπη και σίγουρα θα πρέπει να παρέλθει ένα εύλογο χρονικό διάστημα προκειμένου να παράγει, το συγκεκριμένο οργανωτικό σχήμα, τα αποτελέσματά του.

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Στην εργασία που προηγήθηκε, έγινε η προσπάθεια να διαπιστωθεί το κατά πόσο ο οργανισμός του νεοσύστατου Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής κατορθώνει, εντέλει, να δώσει απάντηση τόσο στα χρόνια διοικητικά προβλήματα όσο και στις προκλήσεις στο πεδίο της μεταναστευτικής πολιτικής. Σε θεωρητικό επίπεδο, διαβάζοντας το κείμενο του οργανισμού, αν μη τι άλλο, αναδεικνύεται η πρόθεση του συντάκτη να αποτυπώσει ένα οργανωτικό σχήμα, αφενός, ορθολογικό ως προς τη διάρθρωση του και αφετέρου, αποτελεσματικό ως προς τις ανάγκες που του υπαγορεύει το πεδίο της πολιτικής όπως αυτή προκύπτει από την αποστολή του Υπουργείου.

Η δυνατότητα του υπουργείου να αντλεί χρηματοδότηση και τεχνογνωσία από αρκετούς διαφορετικούς φορείς όπως ΜΚΟ, Διεθνείς Οργανισμούς και φυσικά την Ευρωπαϊκή Ένωση είναι το μεγάλο πλεονέκτημα στην παρούσα χρονική συγκυρία, το οποίο μπορεί να προωθήσει την αποτελεσματική υλοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής. Ταυτόχρονα όμως, το υπουργείο θα πρέπει να εξεύρει μια λύση στο σοβαρό πρόβλημα της υποστελέχωσής του καθόσον, όσοι οικονομικοί πόροι κι αν είναι διαθέσιμοι, χωρίς το ανθρώπινο δυναμικό και τη συνακόλουθη διοικητική ικανότητα καμία πολιτική δεν μπορεί να εφαρμοστεί.

Οφείλει να επισημανθεί ότι η υιοθέτηση ενός οργανωτικού σχήματος δεν καθιστά αυτονόητη και την επίτευξη καλύτερου συντονισμού ούτε είναι πανάκεια για κάθε οργανωτικό πρόβλημα που αντιμετωπίζει το Υπουργείο. Απαιτείται χρόνος ζύμωσης προκειμένου ο οργανισμός του Υπουργείου να παράγει τα αποτελέσματα του και σίγουρα συν τω χρόνω θα προκύπτουν νέες ανάγκες στις οποίες το υπουργείο θα καλείται να ανταπεξέρχεται.

Τώρα που ο οργανισμός έχει δημοσιευθεί και υπάρχει ένα καταστατικό λειτουργίας του υπουργείου, το κύριο μέλημα θα πρέπει να είναι η εκπόνηση ενός συνολικού στρατηγικού σχεδίου το οποίο να λαμβάνει υπόψη τις συνθήκες όπως έχουν διαμορφωθεί αλλά και την πρόγνωση της μελλοντικής τους εξέλιξης. Μόνο με αυτό τον τρόπο το υπουργείο θα καταφέρει να οραματιστεί τον εαυτό του στο μέλλον, να αναπτύξει τη δυναμική που χρειάζεται για να ανταποκριθεί στις συνεχώς

μεταβαλλόμενες ανάγκες του κοινωνικού και οικονομικού περιβάλλοντος και  
ακολούθως να χαράξει το πολιτικό του στίγμα.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Chevalier Jacques (1993): *Διοικητική Επιστήμη*, Αθήνα: Παπαζήσης

Kasparek, B., 2017. Μεταναστευτική Πολιτική και Πολιτικές στην Ευρωπαϊκή Ένωση. *Ίδρυμα Ρόζα Λουξεμπουργκ*.

Βίβλος, Λ., 2012. *Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση*, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης. s.l.:s.n.

ΔΕΕ, 2003. *Πρακτικά Συνεδρίου ΔΕΕ - Η μεταρρύθμιση του Κράτους*. Δελφοί, s.n.

Δραμαλιώτη, Π. & Παπαδημητρίου, Κ., 2015. Αξιολόγηση - Αναδιοργάνωση Δομών και Κυβερνητικός Συντονισμός. *Διοικητικό Επιμελητήριο*, Νοέμβριος.

Έκθεση, Α., 2011. *Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου: Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη - μέλη για την επιστροφή*, s.l.: s.n.

Επιτροπή, Ε., 2015. *Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση*, Βρυξέλλες: s.n.(Διαθέσιμο στο σύνδεσμο [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_el.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_el.pdf))

Κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων (ΚΟΜ 2005). *Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα*, σε επιμέλεια Θ. Πελαγίδη, άρθρα των Μουζέλη, Τσούκα, Καζάκου, Καζαμία. Αθήνα: Παπαζήσης

Κοινωνικό-Πολυκέντρο, ΑΔΕΔΥ, 2017. *ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΣΤΗ ΛΕΣΒΟ (2015 - 2016)*. ΑΘΗΝΑ: ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΠΟΛΥΚΕΝΤΡΟ.(Διαθέσιμο στο σύνδεσμο <http://kpolykentro.gr/>)

Κόντης, Θ., 2001. *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα: Σύγχρονη Εκδοτική.

- Μακρυδημήτρης, Α., 2003. *Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*. Αθήνα: Καστανιώτης.
- Μακρυδημήτρης, Α. & Μιχαλόπουλος, Ν., 2000. *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950 - 1998*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μιχαλόπουλος, Ν. 2008. *Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*. Αθήνα: Παπαζήσης
- Μπουραντάς, Δ. 2002. *Μάνατζμεντ*. Αθήνα: Μπένος
- ΟΟΣΑ 1987. *Η Διοίκηση στην υπηρεσία των πολιτών*. Υπουργείο Προεδρίας της Κυβερνήσεως, Αθήνα.
- Παπαδημητρίου, Κ., 2017. Οργανωτικός σχεδιασμός και ελληνική Δημόσια Διοίκηση. *Σημειώσεις για την ΚΔ' Εκπαιδευτική Σειρά, ΕΣΔΔΑ*.
- Παπακωνσταντίνου, Α., 2009. *Δημόσια Διοίκηση και Δημοκρατία: Όψεις μίας πολυεπίπεδης σχέσης*. Ρέθυμνο, 3ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημών. (Διαθέσιμο στο σύνδεσμο <https://akrivoroulouchristina.wordpress.com>)
- Παπούλιας, Δ. 2009. *Η Κρίση αλλάζει τη ζωή μας και το Μάνατζμεντ*. Αθήνα: Κριτική
- Περράκης, Σ., 2001. *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές*. Αθήνα: Ι.ΣΙΔΕΡΗΣ.
- Ραμματά, Μ. 2011. *Σύγχρονη ελληνική Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα: Κριτική
- Σαμπατάκου, Α. -. Ε., 2010. *Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- ΣτΠ, 2017. Ειδική Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη :*Η πρόκληση των μεταναστευτικών ροών και της προστασίας των προσφύγων (Διαθέσιμη στο σύνδεσμο <https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.434113>)*

Συμβούλιο, Ε., 1999. *Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε*. s.l., Υπουργείο Εσωτερικών. (Διαθέσιμο στο σύνδεσμο <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/GR-%CE%A4AMPERE-1999.pdf>)

Τσουκαλάς, Σ., 2017. *Σημειώσεις στο μάθημα "Κοινωνική Ένταξη και Μετανάστευση" για την ΚΔ' Εκπαιδευτική Σειρά*. Αθήνα: ΕΣΔΔΑ.

Χαχαριδάκης, Ι., 2015. Η κατοχύρωση των κοινωνικών δικαιωμάτων των μεταναστών στην ελληνική έννομη τάξη και η εξέλιξη του νομοθετικού πλαισίου. *Διοικητικό Επιμελητήριο - Όμιλος Διοικητικών Επιστημόνων*. (Διαθέσιμο στο σύνδεσμο <http://dee.gr/contents.asp?id=905&category=17>)

IOM, 2015. *Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond*, s.l.: s.n.

IOM, 2016. *Mixed Migration Flows in The Mediterranean and Beyond*, s.l.: s.n.

IOM, 2017. *Migration Flows to Europe-2017-Quarterly Overview March*, s.l.: s.n.

OECD, 2011. *Greece: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews*, s.l.: OECD Publishing.

## ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

[www.dee.gr](http://www.dee.gr)

[www.kpolykentro.gr](http://www.kpolykentro.gr)

[www.immigration.gov.gr](http://www.immigration.gov.gr)

[www.asylo.gov.gr](http://www.asylo.gov.gr)

[www.ypes.gr](http://www.ypes.gr)

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

[www.migration.iom.int](http://www.migration.iom.int)

[www.et.gr](http://www.et.gr)

[www.hellenicparliament.gr](http://www.hellenicparliament.gr)

[www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α

Παρατίθεται απόσπασμα του Π.Δ. 122/2017 «Οργανισμός Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής»



2611

# ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ

## ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

10 Οκτωβρίου 2017

ΤΕΥΧΟΣ ΠΡΩΤΟ

Αρ. Φύλλου 149

**ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ ΥΠ' ΑΡΙΘΜ. 122**

**Οργανισμός Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής.**

**Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ  
ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ**

Έχοντας υπόψη:

1. Τις διατάξεις:

α. Του άρθρου 54 του ν. 4178/2013 «Αντιμετώπιση της Αυθαίρετης Δόμησης - Περιβαλλοντικό Ισοζύγιο και άλλες διατάξεις» (Α' 174), όπως ισχύει, του άρθρου 27 του ν. 4210/2013 "Ρυθμίσεις Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και άλλες διατάξεις" (Α' 254), του άρθρου 55 του ν. 4238/2014 "Πρωτοβάθμιο Εθνικό Δίκτυο Υγείας (Π.Ε.Δ.Υ.), αλλαγή σκοπού Ε.Ο.Π.Υ.Υ. και λοιπές διατάξεις", (Α' 38), του άρθρου 46 του ν. 4250/2014 "Διοικητικές Απλουστεύσεις - Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα - Τροποποίηση Διατάξεων του π.δ. 318/1992 (Α' 161) και λοιπές ρυθμίσεις (Α' 74 -Διορθ. σφαλμ. Α' 111 ), του άρθρου 7 του ν. 4275/2014 "Τροποποίηση διατάξεων του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (ν. 3528/2007) - Επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων και άλλες διατάξεις. (Α' 149 - Διορθ. Σφαλμ. Α' 151) του άρθρου 30 του ν. 4305/2014 "Ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα, τροποποίηση του ν. 3448/2006 (Α' 57), προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, περαιτέρω ενίσχυση της διαφάνειας, ρυθμίσεις θεμάτων Εισαγωγικού Διαγωνισμού Ε.Σ.Δ.Δ.Α. και άλλες διατάξεις" (Α' 237) και του άρθρου πέμπτου του ν. 4464/2017 Α' 46) με το οποίο τροποποιήθηκε η εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 54 του ν. 4178/2013.

β. Του άρθρου 35 παρ 4 του ν. 4024/2011 " Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015" (Α' 226), όπως ισχύει.

γ. Του άρθρου 90 του Κώδικα Νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του π.δ. 63/2005 (Α' 98).

2. Το π.δ. 123/2016 (Α' 208) «Ανασύσταση και μετονομασία του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ανασύσταση του Υπουργείου Τουρισμού, σύσταση Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής και Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης, μετονομασία Υπουργείων Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού και Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων».

3. Το π.δ. 125/2016 «Διορισμός Υπουργών, Αναπληρωτών Υπουργών και Υφυπουργών» (Α' 210).

4. Την υπ' αριθ. Υ29/08.10.2015 απόφαση του Πρωθυπουργού «Ανάθεση αρμοδιοτήτων στον Αναπληρωτή Υπουργό Οικονομικών Γεώργιο Χουλιαράκη» (Β' 2168).

5. Την από 3/4/2017 εισήγηση της Αναπληρώτριας Προϊσταμένης της Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών Μεταναστευτικής Πολιτικής με αριθ. ΓΔΟΥ/1017/ 7/3.4.2017.

6. Το γεγονός ότι από τις ρυθμίσεις του παρόντος διατάγματος κατά το μέρος που αφορά το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής προκαλείται πρόσθετη ετήσια δαπάνη σε βάρος του κρατικού προϋπολογισμού, η οποία ανέρχεται σε 3.096.544 ευρώ για το έτος 2017 και τα επόμενα έτη η πρόσθετη ετήσια δαπάνη θα ανέρχεται κατ' ανώτατο όριο ετησίως στο ύψος των 3.353.974,00 ευρώ, η οποία θα προβλεφθεί κατά την κατάρτιση του επόμενου ετήσιου Προϋπολογισμού του Υπουργείου Οι εν λόγω δαπάνες θα αντιμετωπισθούν από τις πιστώσεις που θα εγγράφονται για το σκοπό αυτό στον Π/Υ του αντίστοιχου έτους του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής ΚΑ.Ε.Κ 0211, 0213, 0215, 0291, 0829, 1711, 1723, και 3299. Οι προκαλούμενες δαπάνες στοιχούν προς τις δεσμεύσεις και τους στόχους του εγκριθέντος με το άρθρο 163 του ν. 4472/2017 (Α' 74) Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2018 - 2021.

7. Την υπ' αριθ. 149/2017 γνωμοδότηση του Συμβουλίου της Επικρατείας, με πρόταση της Υπουργού Διοικητικής Ανασυγκρότησης του Υπουργού Μεταναστευτικής Πολιτικής και του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, αποφασίζουμε:



**ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ**  
**Αποστολή-Διάρθρωση Υπηρεσιών-**  
**Αρμοδιότητες**

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α'**  
**Αποστολή και Διάρθρωση Υπηρεσιών**

**Άρθρο 1**  
**Αποστολή**

Το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής έχει ως αποστολή τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της εθνικής πολιτικής για την μετανάστευση, τόσο σχετικά με την νόμιμη είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια, όσο και σχετικά με την ταυτοποίηση και υποδοχή πολιτών τρίτων χωρών που εισέρχονται στην Χώρα χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις, τον σχεδιασμό και την υλοποίηση της εθνικής πολιτικής για τη χορήγηση ασύλου ή άλλων μορφών διεθνούς προστασίας και την παροχή προστασίας των αιτούντων και των ατόμων που διαπιστωμένα χρήζουν διεθνούς προστασίας, δηλαδή αναγνωρισμένων προσφύγων, δικαιούχων επικουρικής προστασίας και δικαιούχων ανθρωπιστικού καθεστώτος.

Το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής έχει την αρμοδιότητα εφαρμογής της ενωσιακής και διεθνούς νομοθεσίας και των διεθνών συμβάσεων σχετικά με τα θέματα μετανάστευσης, παροχής διεθνούς προστασίας και υποδοχής αιτούντων διεθνούς προστασίας, και την ευθύνη συντονισμού όλων των συναρμοδίων υπηρεσιών της χώρας σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο για την ταχεία και ομοιόμορφη εφαρμογή της. Διατηρεί για το σκοπό αυτό διαρκή επικοινωνία με τις αρμόδιες αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) και τους διεθνείς οργανισμούς και μετέχει με όργανά του στην διαμόρφωση της κοινής ενωσιακής πολιτικής για θέματα αρμοδιότητάς του σε συνεργασία με το Υπουργείο Εξωτερικών και την Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία.

**Άρθρο 2**  
**Διάρθρωση Υπηρεσιών**

1. Τα πολιτικά γραφεία, τα αυτοτελή τμήματα και μονάδες του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής διαρθρώνονται ως ακολούθως:

- α. Πολιτικό Γραφείο Υπουργού.
- β. Πολιτικό Γραφείο Υφυπουργού.
- γ. Γραφείο Γενικού (Διοικητικού, μετά την εφαρμογή του άρθρου 6 του ν. 4369/2016 (Α' 33), όπως ισχύει) Γραμματέα Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής.
- δ. Γραφείο Γενικού (Τομεακού, μετά την εφαρμογή του άρθρου 6 του ν. 4369/2016 (Α' 33), όπως ισχύει) Γραμματέα Μεταναστευτικής Πολιτικής.
- ε. Γραφείο Γενικού (Τομεακού, μετά την εφαρμογή του άρθρου 6 του ν. 4369/2016 (Α' 33), όπως ισχύει) Γραμματέα Υποδοχής.
- στ. Συμβούλιο Στρατηγικού Σχεδιασμού, υπαγόμενο στον Υπουργό Μεταναστευτικής Πολιτικής.
- ζ. Γραφείο Νομικού Συμβούλου, αποτελούμενο από μια οργανική θέση Συμβούλου δύο οργανικές θέσεις

παρέδρων και μια οργανική θέση δικαστικού αντιπροσώπου.

η. Αυτοτελές Τμήμα Κοινοβουλευτικού Ελέγχου και Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, υπαγόμενο στον Υπουργό Μεταναστευτικής Πολιτικής.

θ. Αυτοτελές Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σχέσεων, υπαγόμενο στον υπουργό Μεταναστευτικής Πολιτικής.

2. α. Η Γενική (Διοικητική) Γραμματεία του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής διαρθρώνεται ως ακολούθως:

αα. Γενική Διεύθυνση Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών.

αβ. Διεύθυνση Εσωτερικού Ελέγχου.

αγ. Αυτοτελές Τμήμα Πολιτικού Σχεδιασμού Εκτακτης Ανάγκης.

αδ. Αυτοτελές Τμήμα Υποστήριξης Συμβουλίου Στρατηγικού Σχεδιασμού.

Στην Γενική (Διοικητική) Γραμματεία του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής προϊστάται ο Γενικός(Διοικητικός) Γραμματέας του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής, ο οποίος υπάγεται στον Υπουργό. Επίσης, ο Γενικός(Διοικητικός) Γραμματέας του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής είναι επικεφαλής της διοικητικής ιεραρχίας και υπεύθυνος για την εκτέλεση και τη διοικητική εφαρμογή, από τις υπηρεσίες στις οποίες προϊστάται, της πολιτικής στα θέματα αρμοδιότητάς τους, όπως αυτή καθορίζεται από την Κυβέρνηση και τα όργανά της.

β. Η Γενική (Τομεακή) Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής, συγκροτείται από την Γενική Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής. Στην Γενική (Τομεακή) Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής προϊστάται ο Γενικός (Τομεακός) Γραμματέας Μεταναστευτικής Πολιτικής, ο οποίος υπάγεται στον Υπουργό. Επίσης, ο Γενικός (Τομεακός) Γραμματέας του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής είναι επικεφαλής της διοικητικής ιεραρχίας και υπεύθυνος για την εκτέλεση και τη διοικητική εφαρμογή, από τις υπηρεσίες στις οποίες προϊστάται, της πολιτικής στα θέματα αρμοδιότητάς τους, όπως αυτή καθορίζεται από την Κυβέρνηση και τα όργανά της.

γ. Η Γενική (Τομεακή) Γραμματεία Υποδοχής συγκροτείται από:

Την υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης και συντονίζει την δράση της με τις διοικητικές δράσεις των Υπηρεσιών Ασύλου, της Αρχής Προσφυγών και των λοιπών κατά περίπτωση συναρμοδίων υπηρεσιών του Υπουργείου.

Στην Γενική (Τομεακή) Γραμματεία Υποδοχής προϊστάται ο Γενικός (Τομεακός) Γραμματέας Υποδοχής, ο οποίος υπάγεται στον Υπουργό. Επίσης, ο Γενικός (Τομεακός) Γραμματέας Υποδοχής είναι επικεφαλής της διοικητικής ιεραρχίας και υπεύθυνος για την εκτέλεση και τη διοικητική εφαρμογή, από τις υπηρεσίες στις οποίες προϊστάται, της πολιτικής στα θέματα αρμοδιότητάς τους, όπως αυτή καθορίζεται από την Κυβέρνηση και τα όργανά της, καθώς επίσης έχει την ευθύνη του συντονισμού της δράσης των υπηρεσιών στις οποίες προϊστάται με τις διοικητικές δράσεις των Αυτοτελών Υπηρεσιών του Υπουργείου στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους για την

αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών-προσφυγικών ροών.

3. Στο Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής λειτουργούν, σύμφωνα με τις κείμενες σχετικές διατάξεις:

- α. Γραφείο Νομικού Συμβούλου του Κράτους.
- β. Ιατρείο, που υπάγεται στον Γενικό (Διοικητικό) Γραμματέα του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής.
- γ. Γραφείο Τύπου και Ενημέρωσης, που υπάγεται στον Υπουργό Μεταναστευτικής Πολιτικής.

4. Στο Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής λειτουργούν, επίσης, οι εξής αυτοτελείς υπηρεσίες:

- α. Υπηρεσία Ασύλου, που υπάγεται στον Υπουργό Μεταναστευτικής Πολιτικής.
- β. Αρχή Προσφυγών, που υπάγεται στον Υπουργό Μεταναστευτικής Πολιτικής.
- γ. Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης, που υπάγεται στον Γενικό (Τομεακό) Γραμματέα Υποδοχής.

### Άρθρο 3

#### Πολιτικά Γραφεία Υπουργού και Υφυπουργού

Τα Πολιτικά Γραφεία, επικουρούν τον Υπουργό και τον Υφυπουργό, στο έργο τους, ανήκει μεταξύ των άλλων η συγκέντρωση των αναγκαίων στοιχείων προς ενημέρωση του προϊσταμένου μέλους της Κυβέρνησης, κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων του, η επιμέλεια της αλληλογραφίας, η τήρηση πρωτοκόλλου του πολιτικού γραφείου, η διαχείριση της εισερχόμενης αλληλογραφίας και η τήρηση αρχείου, η επιμέλεια για την οργάνωση της επικοινωνίας τους με άλλα μέλη της Κυβέρνησης, βουλευτές και δημόσιους γενικά λειτουργούς, εκπροσώπους κοινωνικών φορέων και πολίτες καθώς και η μέριμνα για τη σωστή εκπλήρωση των εθιμοτυπικών τους υποχρεώσεων, διέπονται δε, σε ό,τι αφορά στην οργάνωση και λειτουργία τους, από τις κάθε φορά ισχύουσες διατάξεις.

### Άρθρο 4

#### Γραφεία Γενικών /Διοικητικών/ Τομεακών Γραμματέων

Τα Γραφεία επικουρούν τους Γενικούς/Διοικητικούς/ Τομεακούς Γραμματείς στην άσκηση των καθηκόντων τους, έχουν την επιμέλεια της αλληλογραφίας τους και της τήρησης των σχετικών αρχείων και στοιχείων, οργανώνουν την επικοινωνία τους με τις υπηρεσίες και τους πολίτες, διέπονται δε, σε ό,τι αφορά την οργάνωση και τη λειτουργία τους, από τις κάθε φορά ισχύουσες διατάξεις.

### Άρθρο 5

#### Συμβούλιο Στρατηγικού Σχεδιασμού (ΣΣΣ)

Το Συμβούλιο Στρατηγικού Σχεδιασμού (ΣΣΣ) είναι όργανο διαβούλευσης επί θεμάτων διαμόρφωσης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών που συνθέτουν την αποστολή του Υπουργείου, με σκοπό την όσο το δυνατόν πληρέστερη ανάδειξη των πολύπλοκων θεμάτων προς την αποφασίζουσα πολιτική ηγεσία.

Το Συμβούλιο συγκροτείται από την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου, τους Γενικούς/Διοικητικούς/Τομεακούς Γραμματείς, τους Γενικούς Διευθυντές και τους Προϊσταμένους των αυτοτελών υπηρεσιών. Σε αυτό, προεδρεύει ο υπουργός και καθήκοντα γραμματέα εκτελεί ο προϊ-

στάμενος του Τμήματος Υποστήριξης Στρατηγικού Σχεδιασμού ή ο αναπληρωτής του.

Το Συμβούλιο συγκαλείται σε τακτικές συσκέψεις κάθε 15 ημέρες και εκτάκτως όταν το ζητά ο υπουργός. Τα θέματα τα ορίζει ο Υπουργός σε συνεργασία με τον Γενικό (Διοικητικό) Γραμματέα του Υπουργείου.

Το Συμβούλιο υποστηρίζεται τόσο επιστημονικά (ανάλυση-επεξεργασία πληροφοριών στρατηγικού χαρακτήρα, τεκμηρίωση), όσο και γραμματειακά (καταγραφή πρακτικών, τήρηση αρχείων) από το αυτοτελές Τμήμα Υποστήριξης Στρατηγικού Σχεδιασμού που υπάγεται στον Γενικό (Διοικητικό) Γραμματέα.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β'

### Αυτοτελή Τμήματα και Μονάδες

#### Άρθρο 6

#### Αυτοτελές Τμήμα Κοινοβουλευτικού Ελέγχου και Νομοθετικής Πρωτοβουλίας Αρμοδιότητες του Τμήματος είναι:

1. Ο συντονισμός, στο πλαίσιο άσκησης του Κοινοβουλευτικού Ελέγχου, των αρμόδιων υπηρεσιακών μονάδων και φορέων του Υπουργείου για τη συλλογή πληροφοριών και τη σύνταξη σχετικών απαντήσεων, η επεξεργασία αυτών, σε συνεργασία με το Γραφείο Υπουργού και η προώθησή τους, μέσα στις προβλεπόμενες προθεσμίες, στην Βουλή.

2. Η συμμετοχή στο σχεδιασμό των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων αρμοδιότητας του Υπουργείου και η κατάρτιση των νομοσχεδίων που αναθέτει σε αυτό ο Υπουργός.

3. Η παροχή της αναγκαίας τεχνογνωσίας στις υπηρεσίες που αναλαμβάνουν την εκπόνηση ή την απλούστευση νομοθετικών ρυθμίσεων, με σκοπό την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης.

4. Η σύνταξη, σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες, της Ανάλυσης Συνεπειών Ρυθμίσεων του άρθρου 7 του ν. 4048/2012, (Α' 34) και η ταυτόχρονη επισήμανση των συναφών νομοθετικών ή κανονιστικών ρυθμίσεων.

5. Η μέριμνα για τη διενέργεια κοινωνικού διαλόγου και διαβουλεύσεων με εκπροσώπους των κοινωνικών φορέων και ενδιαφερόμενων ομάδων και η επισήμανση των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων του Υπουργείου που χρήζουν απλούστευσης, αναμόρφωσης, κωδικοποίησης ή επικαιροποίησης.

6. Η συλλογή, ταξινόμηση και προώθηση στην Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης του ν. 3133/2003, (Α' 85), της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, κωδικοποιούμενων ρυθμίσεων ή ρυθμίσεων των νομικών πεδίων στα οποία εντοπίζεται η ανάγκη αναμόρφωσης.

7. Η σύνταξη, σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες, της έκθεσης αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων του άρθρου 9 του ν. 4048/2012, (Α' 34).

8. Η συμμετοχή στις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές του Υπουργείου και η τήρηση ηλεκτρονικού αρχείου των τελικών προτάσεων των εν λόγω επιτροπών.

9. Η επεξεργασία και εισήγηση σε συνεργασία με τις υπόλοιπες υπηρεσίες του Υπουργείου, νομοσχεδίων,

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β

Παρακάτω, παρατίθεται απόσπασμα της Έκθεσης Αξιολόγησης Δομών Οργανισμού του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής.



**ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**

**ΕΚΘΕΣΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΔΟΜΩΝ**

**ΕΠΙ ΤΟΥ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ**

**ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ**

**ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ**

**ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**

Αθήνα, 31/3/2017

**Ε. Αιτιολόγηση ρυθμίσεων για την ίδρυση νέων και την αναδιοργάνωση των υπαρχουσών οργανικών μονάδων του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής**

Το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής έχει ως κύρια αποστολή τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της εθνικής πολιτικής σχετικά με την νόμιμη είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια, την ταυτοποίηση και υποδοχή πολιτών τρίτων χωρών που εισέρχονται στην Χώρα χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις, την εθνική πολιτική για τη χορήγηση ασύλου ή άλλων μορφών διεθνούς προστασίας και την προστασία των αιτούντων διεθνή προστασία και των ατόμων που διαπιστευμένα χρήζουν διεθνούς προστασίας, δηλαδή αναγνωρισμένων προσφύγων, δικαιούχων επικουρικής προστασίας και δικαιούχων ανθρωπιστικού καθεστώτος και ασυνόδευτων ανηλίκων.

Δεδομένου ότι αποτελεί ένα νεοσύστατο Υπουργείο το οποίο συγκροτείται με το άρθρο 3 του ΠΔ 123/2016 (Α' 208), το εν λόγω άρθρο προβλέπει ότι στο Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής μεταφέρονται ως σύνολο αρμοδιοτήτων, θέσεων και προσωπικού οι ακόλουθες υπηρεσίες: α) Η Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής του πρώην Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (άρθρο 25 του Ν. 4375/2016, Α' 51), με εξαίρεση της Διεύθυνσης Ιθαγένειας που παραμένει στο Υπουργείο Εσωτερικών· β) Η Γενική Γραμματεία Υποδοχής του πρώην Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (άρθρο 26 του Ν. 4375/2016, Α' 51)· γ) Η αυτοτελής «Υπηρεσία Ασύλου» (Ν. 3907/2011, Α' 7) και δ) η αυτοτελής υπηρεσία «Αρχή Προσφυγών» (άρθρο 4 του Ν. 4375/2016, Α' 51), όπως έχει διαμορφωθεί κατά την έκδοση του παρόντος και γ) η αυτοτελής Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών Μεταναστευτικής Πολιτικής (άρθρο 28 του Ν. 4375/2016, Α' 51).

Στον υπό σύσταση Οργανισμό της Κεντρικής Υπηρεσίας του προβλέπονται 52 οργανικές μονάδες οι οποίες, ειδικότερα, είναι οι εξής: 2 Γενικές Διευθύνσεις, 10 Διευθύνσεις, 35 Τμήματα, 5 Αυτοτελή Τμήματα/Γραφεία. Το δε σύνολο των οργανικών θέσεων ανέρχεται σε 316, οι οποίες κατανέμονται ως εξής: 284 για τη στελέχωση των

Γενικών Διευθύνσεων, 22 για τα Αυτοτελή Τμήματα, 3 για Προσωπικό Ειδικών Θέσεων, 2 Δικηγόροι με έμμισθη εντολή, 1 Ιατρός Εργασίας και 4 Γραφείο Τύπου.

Στον Υπουργό Μεταναστευτικής Πολιτικής υπάγονται το Αυτοτελές Τμήμα Κοινοβουλευτικού Ελέγχου και Νομοθετικής πρωτοβουλίας με 9 οργανικές θέσεις, το Αυτοτελές Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σχέσεων με 6 οργανικές θέσεις, το Γραφείο Τύπου και Ενημέρωσης με 4 οργανικές θέσεις και η Επιτελική Δομή ΕΣΠΑ.

Σε σχέση με το Π.Δ. 105/2014 (Α'172) το οποίο συνιστά τον Οργανισμό του Υπουργείου Εσωτερικών προβλέπονται οι ακόλουθες αλλαγές:

Η Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής (μετονομάστηκε με το άρθρο 26 του ν. 4375/2016 από Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής σε Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής) περιελάμβανε, μέχρι τη δημοσίευση του ΠΔ 123/2016 μια Γενική Διεύθυνση Ιθαγένειας και Μεταναστευτικής Πολιτικής. Καθώς η Διεύθυνση Ιθαγένειας παρέμεινε στο Υπουργείο Εσωτερικών με τον οργανισμό του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής δημιουργείται μια Γενική Διεύθυνση Μετανάστευσης υπό την οποία παραμένει η Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής, η Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης, που από τμήμα, σύμφωνα με το άρθρο 20 του ΠΔ 105/2014, έγινε διεύθυνση με το άρθρο 31 του ν. 4375/2016, και προστίθεται η Διεύθυνση Ηλεκτρονικών Αδειών Διαμονής. Στις υφιστάμενες διευθύνσεις προκύπτουν αλλαγές ως προς τα τμήματα προκειμένου να επιτευχθεί η καλύτερη αξιοποίηση του προσωπικού με βάση τις ανάγκες παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες τρίτων χωρών και προς την καλύτερη λειτουργία του Υπουργείου.

Η ανάγκη δημιουργίας Διεύθυνσης Ηλεκτρονικών Αδειών Διαμονής προκύπτει από την υποχρέωση ενσωμάτωσης στην εθνική νομοθεσία του κανονισμού 380/2008/ΕΚ βάσει του οποίου όλες οι άδειες διαμονής των πολιτών τρίτων χωρών, οι οποίοι διαμένουν νόμιμα σε ένα κράτος μέλος, οφείλουν να εκδίδονται υπό την μορφή του αυτοτελούς εγγράφου (ηλεκτρονική κάρτα). Στο άρθρο 30 του ν. 4375/2016 υπήρχε η πρόβλεψη σύστασης Τμήματος Πληροφοριακών Συστημάτων Ιθαγένειας και Μετανάστευσης. Για τις ανάγκες λειτουργίας του Τμήματος προβλέπονταν 17 οργανικές θέσεις. Με τον υπό σύσταση οργανισμό του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής, στη σχετική διεύθυνση προβλέπονται 26 οργανικές θέσεις και τρία τμήματα: το Τμήμα Ενιαίου Σημείου Επαφής και Ηλεκτρονικής Αρχής Πιστοποίησης, το Τμήμα Διασφάλισης Ποιότητας Βιομετρικών Δεδομένων και το Τμήμα Υποστήριξης Πληροφοριακών



Συστημάτων Μετανάστευσης. Ο αριθμός των οργανικών θέσεων είναι ο ελάχιστος ικανός προκειμένου να λειτουργεί η εν λόγω διεύθυνση καθώς καλείται να διεκπεραιώσει ένα πλήθος ανελαστικών και επειγουσών υποχρεώσεων: διασφάλιση της ασφαλούς επικοινωνίας και μεταγωγής των δεδομένων στον φορέα εκτύπωσης των ηλεκτρονικών αδειών διαμονής, μέριμνα για τη διασύνδεση και τη διαλειτουργικότητα με άλλες υπηρεσίες για την ανταλλαγή δεδομένων, παρακολούθηση της πορείας των ηλεκτρονικών παραβόλων και έλεγχος της πληρότητας και της ορθής καταχώρησής τους στο Πληροφοριακό Σύστημα, έλεγχος της ορθής λήψης της φωτογραφίας, του δείγματος της υπογραφής και της ποιότητας των βιομετρικών δεδομένων, επεξεργασία των στατιστικών δεδομένων, λειτουργία ως ενιαίο σημείο επαφής για την ηλεκτρονική επιβεβαίωση των ελέγχων πρόσβασης στο αυτοτελές έγγραφο της ηλεκτρονικής άδειας διαμονής, σχεδίαση και διαχείριση πληροφοριακών συστημάτων μετανάστευσης και του Μητρώου Αλλοδαπών, μέριμνα για τη συντήρηση και λειτουργία του Πληροφοριακού Συστήματος Μετανάστευσης και αποκατάσταση βλαβών, χορήγηση ψηφιακής υπογραφής στους χρήστες του Πληροφοριακού Συστήματος Μετανάστευσης, συντονισμός και εποπτεία των Διευθύνσεων Αλλοδαπών των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων της χώρας οι οποίες είναι αρμόδιες για την έκδοση του νέου τύπου αδειών διαμονής και μηχανογραφική υποστήριξη.

Στη Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής του Υπουργείου Εσωτερικών, όπως αυτή περιγράφεται στο ΠΔ 105/2014, το Τμήμα Μεταναστευτικής Πολιτικής χωρίζεται με τον υπό σύσταση οργανισμό σε Τμήμα Ευρωπαϊκών και Διεθνών Πολιτικών Μετανάστευσης και σε Τμήμα Νομικού Συντονισμού και Ελέγχου. Με τη διάσπαση αυτή επιτυγχάνεται ο καλύτερος επιμερισμός εργασίας και η ορθότερη προετοιμασία, παρακολούθηση και ανταπόκριση στις ανάγκες που δημιουργεί η συμμετοχή της χώρας μας στα όργανα της ΕΕ και στους διεθνείς οργανισμούς, η προετοιμασία, η εισήγηση και η συμμετοχή στην κατάρτιση και προετοιμασία νομοσχεδίων, προεδρικών διαταγμάτων, κανονιστικών πράξεων και εγκυκλίων που αναφέρονται στην είσοδο και διαμονή των πολιτών τρίτων χωρών στην Ελλάδα και, τελικά, αξιοποιείται κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο η διατήρηση της θεσμικής μνήμης και της πολυετούς εμπειρίας των στελεχών που καλούνται να τα στελεχώσουν επ' ωφελεία της σύστασης αυτού του νέου Υπουργείου. Στην ίδια Διεύθυνση, το Τμήμα Γραμματειακής Υποστήριξης μετονομάζεται σε Τμήμα Εξυπηρέτησης Πολιτών Τρίτων Χωρών ενώ το έργο του

Τμήματος Πληροφοριακών Συστημάτων Ιθαγένειας και Μετανάστευσης θα καλύπτεται πλέον από τη Διεύθυνση Ηλεκτρονικών Αδειών Διαμονής.

Η Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης δημιουργήθηκε με το άρθρο 31 του Ν. 4375/2016. Στο νόμο προβλέπονται τρία τμήματα: το Τμήμα Σχεδιασμού και Υλοποίησης Πολιτικών και Προγραμμάτων Κοινωνικής Ένταξης, το Τμήμα Ενημέρωσης, Ευαισθητοποίησης και Κοινωνικής Συνοχής και το Τμήμα Μητρώου Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων και Συνεργασίας με Φορείς της Κοινωνίας των Πολιτών. Με τον υπό σύσταση Οργανισμό, το πρώτο τμήμα παραμένει ως έχει ενώ το δεύτερο χωρίζεται σε δυο: στο Τμήμα Διαπολιτισμικότητας, Ενημέρωσης και Ευαισθητοποίησης και στο Τμήμα Κοινωνικοοικονομικής Ένταξης. Η διάσπαση αυτή επιβάλλεται προκειμένου να επιτευχθεί μια περισσότερο στοχευμένη δράση στα θέματα ένταξης. Το σχετικό τμήμα με το μητρώο ΜΚΟ μεταφέρεται ως τμήμα στη Διεύθυνση Ανθρώπινου Δυναμικού και Διοικητικής Υποστήριξης (αναπτυσσόμενο σε Τμήμα Οργάνωσης και Διαδικασιών). Η μεταφορά αυτή κρίνεται πρόσφορη, καθώς, αφενός δεν πρόκειται για ένα τμήμα με συνάφεια αποκλειστικά με τις πολιτικές ένταξης, αλλά με το σύνολο, σχεδόν, των ασκούμενων πολιτικών και των δύο τομεακών Γραμματειών, όπως και των Αυτοτελών Υπηρεσιών. Η παρ. 5 του ν. 4375/2016 προβλέπει ότι επιπλέον των υπαρχουσών θέσεων που προβλέπονται στο Π.Δ. 105/2014 για τη λειτουργία του Τμήματος Κοινωνικής Ένταξης προβλέπονταν για τη Διεύθυνση 17 οργανικές θέσεις. Στο νέο Οργανισμό του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής οι οργανικές θέσεις για τη Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης είναι 18. Συνεπώς, υπάρχει μια εξισορρόπηση του αριθμού των οργανικών θέσεων, η οποία κινείται προς την κατεύθυνση του εξορθολογισμού του αριθμού των οργανικών θέσεων αν και η εν λόγω διεύθυνση θα κληθεί στο υφιστάμενο έργο της να αναλάβει και αυτό της κοινωνικής ένταξης των προσφυγικών πληθυσμών που διαμένουν στη χώρα.

Η Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών Μεταναστευτικής Πολιτικής, όπως συστάθηκε με το άρθρο 28 του ν. 4375/2016, περιλαμβάνει τρία τμήματα: το Τμήμα Προϋπολογισμού, το Τμήμα Προμηθειών και Διοικητικής Μέριμνας και το Τμήμα Διαχείρισης και Πληρωμών ΠΔΕ και Λοιπών Δράσεων. Με τη συγκρότηση νέου Υπουργείου και τη δημιουργία Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών συστήνονται τρεις διευθύνσεις με οικονομικό αντικείμενο: η Διεύθυνση Προϋπολογισμού και Δημοσιονομικών Αναφορών, η Διεύθυνση Οικονομικής Διαχείρισης και η Διεύθυνση Τεχνικής Υποστήριξης και Προμηθειών. Δεδομένου ότι

μέχρι πρόσφατα εξυπηρετούσε το Υπουργείο Εσωτερικών με τις Διευθύνσεις του τις ανάγκες διαχείρισης του προϋπολογισμού και των εσόδων, η προτεινόμενη διάρθρωση, κατά το σκέλος που αφορά τη συγκεκριμένη ΓΔΔΟΥ, δύναται να καλύψει αυτοτελώς τις ανάγκες διαχείρισης του προϋπολογισμού του υπουργείου, την οικονομική του διαχείριση, τις ανάγκες προμηθειών, καθώς και τη δυνατότητα να σταματήσει την εξάρτησή του, στο σκέλος της διεκπεραίωσης τεχνικών εργασιών μεσαίας κλίμακας από τις Τεχνικές Υπηρεσίες του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη και του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας. Η παρ. 5 του άρθρου 29 του ν. 4375/2016 προβλέπει 19 οργανικές θέσεις για τη λειτουργία της Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών Μεταναστευτικής Πολιτικής. Στο νέο οργανισμό και για το σύνολο της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών, στις τρεις διευθύνσεις με οικονομικό αντικείμενο προβλέπονται 106 θέσεις. Η αύξηση των θέσεων αυτών δικαιολογείται καθώς το νέο υπουργείο καλείται αυτόνομα πλέον να διαχειριστεί θέματα προϋπολογισμού, οικονομικής διαχείρισης, προμηθειών, μελετών και κατασκευών.

Στο Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής παραμένουν ως αυτοτελείς και οι τρεις αυτοτελείς υπηρεσίες του ν. 4375/2016: Η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής και Ταυτοποίησης (μετονομασθείσα ως Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης), η Υπηρεσία Ασύλου και η Αρχή Προσφυγών. Οι αυτοτελείς υπηρεσίες επιδιώκουν ορισμένο σκοπό, έχουν δικά τους όργανα διοίκησης, τα οποία έχουν αποφασιστική αρμοδιότητα και δικό της προσωπικό που διακρίνεται από το υπόλοιπο προσωπικό του ίδιου υπουργείου. Σκοπός ίδρυσης μιας τέτοιας υπηρεσίας είναι η εξειδίκευση των μέσων και του προσωπικού και η ταχύτητα διεκπεραίωσης των υποθέσεων που επιλαμβάνονται. Εν προκειμένω, μέσω της διατήρησης της αυτοτέλειας των τριών υπηρεσιών του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής ικανοποιείται ο προαναφερόμενος σκοπός, ενώ παράλληλα εντάσσονται οργανικά στο πεδίο ασκούμενων πολιτικών του Υπουργείου μέσω της πλήρωσης των διοικητικών τους αναγκών από την κεντρική υπηρεσία του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής.

Υπό την ευθύνη του Γενικού Γραμματέα Υποδοχής δημιουργείται η Διεύθυνση Προστασίας Αιτούντων Άσυλο στην οποία υπάγονται 4 τμήματα: Το Τμήμα Νομικής Υποστήριξης και Διεθνούς Συνεργασίας, το Τμήμα Υπηρεσιών Υποδοχής, το Τμήμα Επιχειρησιακού Συντονισμού και Ελέγχου και το Τμήμα Διαχείρισης Αιτημάτων Στέγασης. Η εν λόγω διεύθυνση περιλαμβάνει 35 οργανικές θέσεις. Σε σχέση με τα



Τμήματα τα οποία απαριθμούνται στο άρθρο 27 του ν. 4375/2016 ουσιαστικά αφαιρείται το Τμήμα Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων, καθώς η αρμοδιότητα αυτή παραχωρείται στο Τμήμα Διαχείρισης Αιτημάτων Στέγασης. Τα υπόλοιπα τμήματα παραμένουν ως έχουν με κάποιες μικρές διαφοροποιήσεις.

Η Κεντρική Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης και η διάρθρωση αυτή περιγράφεται στην παρ. 3 του άρθρου 8 του ν. 4375/2016. Σε σχέση με τα προβλεπόμενα τμήματα στον νόμο, στον υπό κατάθεση Οργανισμό του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής το Οικονομικό Τμήμα καταργείται καθώς οι αρμοδιότητες του μεταφέρονται στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών. Οι προβλεπόμενες οργανικές θέσεις παραμένουν 753 όπως προβλέπεται στην παράγραφο 7 του άρθρου 11 του ν. 4375/2016.

Η Αρχή Προσφυγών και η διάρθρωση αυτή προκύπτει από την παρ.7 του άρθρου 5 του ν. 4375/2016. Το εν λόγω άρθρο προβλέπει τα ακόλουθα τμήματα: Τμήμα Νομικής Υποστήριξης, Εκπαίδευσης και Τεκμηρίωσης, Τμήμα Διοικητικής Υποστήριξης και Οικονομικό Τμήμα. Παράλληλα προβλέπεται και η λειτουργία των Επιτροπών Προσφυγών του άρθρου 5 του ν. 4375/2016 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 86 του ν. 4399/2016, Στην παρ. 8 του άρθρου 5 του ν. 4375/2016 προβλέπονται 45 οργανικές θέσεις. Με τον νέο Οργανισμό ο αριθμός των θέσεων προσωπικού παραμένει ο ίδιος (40 για το διοικητικό προσωπικό και 46 για τα μέλη των Επιτροπών Προσφυγών) αλλά αναδιαρθρώνεται η δομή της υπηρεσίας και πλέον έχουμε 2 Τμήματα: το Τμήμα Νομικής Υποστήριξης, Εκπαίδευσης και Τεκμηρίωσης και το Τμήμα Διοικητικής Υποστήριξης.

Η Υπηρεσία Ασύλου και στην παρ. 3 του άρθρου 1 του ν. 4375/2016 προβλέπεται ότι συγκροτείται από την Κεντρική Υπηρεσία Ασύλου και τις Περιφερειακές Υπηρεσίες Ασύλου. Στην παρ. 4 του ίδιου άρθρου προβλέπεται η διάρθρωση της Κεντρικής Υπηρεσίας Ασύλου η οποία με τον υπό σύσταση οργανισμό του ΥΜΕΠΟ παραμένει αναλλοίωτη, δεδομένου ότι έχει διαπιστωθεί ο υψηλός βαθμός αποτελεσματικότητας της εν λόγω υπηρεσίας με την υπάρχουσα δομή της. Οι προβλεπόμενες οργανικές θέσεις προσωπικού της Υπηρεσίας Ασύλου ανέρχονται σε 520.

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Γ

Συνέντευξη κ. Κωνσταντίνου Κιντή, Γενικού Διευθυντή της Γενική Διεύθυνσης Μεταναστευτικής Πολιτικής στις 18/10/2017.

Ερωτώμενος κ. Κιντής Τετάρτη, 18/10/17 (1)

-1 : Εάν η απονομή του υπουργείου προωθεί την επίτευξη συντονισμού.

Η απάντηση είναι όχι. Γιατί το να φτιαχτεί ένα υπουργείο από το μηδέν, υπό αυτές τις συνθήκες περιορισμένων προϋποθέσεων και συγκυριών στο οικονομικό πεδίο, είναι ένα αισιόδοξο εγχείρημα και μπορεί να βάλει ένα βάρος χρόνου έως με δύο έτη. Προφανώς το να μαντέψει μια οργανογραμμή και να μετακινηθεί μέσα μια είναι εύκολο, το να λειτουργήσει ομαλά από το στάδιο είναι δύσκολο. Και ελευθέρια από νέα υπουργεία δεν υπάρχει, οπότες μετακινείται ένα αποτέλεσμα πουλάει από ένα υπουργείο και πάει σε κάποιον άλλο, δηλαδή από ένα μεγάλο σύνολο αποσπείρει ένα κομμάτι ή κομμάτια σε ένα άλλο μεγάλο σύνολο. Και εν πάση περιπτώσει ο μανόνας <sup>είναι</sup> να μην υπάρχουν πάρα πολλά υπουργεία. Δε χρειαζόμαστε ανά τομέα υπουργείο (εκτός από χωριστά όπως το Μαυροθήρας - Θρακικός), από είναι οργανωσιακά ανήλπιμο που ταυριάζει σε χώρα με κακή διοίκηση, το να φτιαχτεί συνέχεια νέους φορείς. Είναι από αντικειμενικές ζητήματα συντονισμού υπουργείων ή υπηρεσιών, ως απάντηση η δημιουργία νέου υπουργείου είναι αμφίβολο αποτέλεσμα, για να ενοχώδους την οριζόντια επικοινωνία ενόχους τους συνδέστος μεταξύ των υπουργείων και ενδυναμώνει ήδη υφιστάμενες δομές εκτός του ΥΠΕΣ. Υπόψη σε με μετανάστευση ως προς δημιουργία ξεχωριστού υπουργείου δεν απαιτείται συχνά στις ευρωπαϊκές χώρες. Οι περιδοκιμίες ευρωπαϊκές διοικήσεις έχουν τη μετανάστευση σε εσωτερικών ως κομμάτι.





(3)

4- Για ποιο λόγο υπάρχουν 3 γενικές γραφεία;

Αποτελούν το ενδιαμέσο διοικητικό και πολιτικό στάδιο μεταξύ υπουργού και δημοσίων υπαλλήλων. Ουσιαστικά, στο εξωτερικό υπάρχουν μονιμες θέσεις για αυτό το επίπεδο. Στην Ελλάδα ο ενδιαμέσος είναι συνήθως ο Γενικός Γραφείας, θα μπορούσε όμως να είναι και ο Γενικός Διευθυντής. Είναι θεαοργανωσιακά απίθανος. Σίγουρα θα μπορούσε να υπάρχει ένας Γενικός Γραφείας για όλο το υπουργείο. Η νομοθεσία προβλέπει διοικητικές γραφεία. Οργανωσιακό θεα είναι από το γλυφά κυρίως μπορεί να γίνει ως προς τον Γ.Γ. Μεταφ Πολιτικού ή Υποδοχής που είναι δύο τομείς. Θα μπορούσε να υπάρχει ένας.

► Θεσμική ένταξη και φυσικά είναι επιφανώς να δηλώνεις στην πράξη πως λειτουργεί ένα γραφείο με Γραφεία που δε διαρρέει από την πολιτική ηγεσία αλλά βγαίνει από μια βάση επιλεγμένων στελεχών με αντισυμβασιμότητα πρόβλεψη.

5- Πως αναπτύσσεται ο οργανοτύπος στα γυμνάσια που έχουν τεθεί στο γυμνάσιο των διοικητικών αμειψωσών

Επιχορηγίες εν επιμελημάτων των υπηρεσιών ή διακίνησης καινούρια δομή; Μερίτωση έχει αναπτυχθεί το μοντέλο του να διακινείται καινούρια δομή. Από ενδεχομένως μεταδοτική μια διοικητική οποία είναι διοικητικά ανεπάρκεια να διακινείται μετρίως θεατά όπως το κλειστούς αρα διακινείται με απολύτα εξουσιοδότηση δομή-σα να παραδειχτεί των αδυνατιών. Το λειτουργικό μοντέλο δε-

(4)

Βασα στα υπουργία είναι βίνυδα βινά Ελλάδα.  
 Το θέμα της μεταναστευσης είναι οριζόντιο υ' διοπουργείο.  
 Εργασια, υ ΕΛΑΡ, το Υπουργίο Υγίας, Παι-  
 δειας. Αναληρωμας υπουργος μεταναστευσης υπυ-  
 ρχε αλλα δεν υπαν αποτελεσασμυ υ δοκμ. Θα  
 είναι με το νέο υπουργίο;  
 Δηλ. υ αμφοροση ενός νέου υπουργίου μασρη να  
 λυση ζητήματα υ θα μπορούσε να εξουλοοοισμ  
 δομς που υδμ υπάρχουν

6- Πως ενωμωται υ μεταναστευτικη πολιτικη  
 ο οργανος;

σε επιπεδο κηφαλω + αρμοδιοτητων.

Πολυς κοσηο στο Ασυλο υ' στην Τμ Υποδοχη

Η διαχειριση αρχη για το ΑΗΕΕ είναι στο Υπου-  
 ρείο Οικονομιας

- Αποστολες γραφιο Ευρωπ + Διεθνων Συνεργ. ⇒ εχη  
 εξουλοοισμ τε κηαλε αρμοδιοτητες (υπαρχη υ'  
 βιν Γενικη Διευθ. Μετα. Πολιτικησ αναστο  
 Τηλε) → το αποικηο Τηλε στο βρολο θα φανη  
 υ ρολο θα διαδραματιση, ταν θα συμφωνηση  
 μια δυνατικη να παρμβαίνει

7- Τι πιστεύετε για το Συμβούλιο Στρατηγικού Σχεδιασμού;

Είναι οργανο διαβουλευσησ ενός του υπουργίου -  
 μπορεί να αυτοορμηση υ' να μη αυτοορμηση -

λεχ υπερκετα - οχι αποφασισησ αρμοδιοτητα

Είναι δικη βεβαια να το υπολοοισμ αλλα το  
 συμβούλιο απο δεν προβλεπεται ως συσθεμω  
 τυπος για μια διαδικαση (πχ ου πρεπει να  
 υμφοδοισμ). Διυπουργιω συμβούλιο θα εχε  
 σωβμ υ προβλεψη υουτα;

για μετασχηματισμ ⇒ αναμωια  
 ευελιξια



## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Δ

Συνέντευξη κας Μαρίας Σταυροπούλου, Διευθύντριας Υπηρεσίας Ασύλου, στις 20/10/2017.

Ερωτήσεις κα Σταυροπούλου Παρασκευή 20/10/2017 ①

(1) Συμμετείχατε σε διαδικασία επικοινωνίας του οργανισμού; Κάνετε προτάσεις; Εισακουσθήσαν;

Ναι, όσον αφορά την Υπηρεσία Ασύλου. Ο υφιστάμενος αξιωματικός παρέβασε την ο εξής. Η υπηρεσία δημιουργήθηκε ως Αποτέλεσμα. Αυτό είναι πολύ σημαντικό πράγμα δηλαδή συ είναι ένα βήμα πριν των Α.Α. Όπως, υπάρχει στο χαμηλότερο επίπεδο του κυβερνητικού κράτους δηλ στον Υπουργό. Όταν ξεκινήσει η σύγκριση με το οργανόγραμμα πριν 10 μήνες, υπάρχει μια ίσως καλύτερη πρόταση να, στο βαθμό που ο σκοπός του υπουργείου ήταν να ενωθεί όπως με τα υπερμεγαλοεθνικά δομές που υπάρχουν. Η ίδια είναι να μεταφερθεί η Υπηρεσία Ασύλου σε Διεύθυνση του Υπουργείου. Ίσως, η αποστολή έπρεπε να διαχωριστεί με βάση η Υπηρεσία Ασύλου είναι με υπηρεσία που δε διενεργεί από πολιτική υπεύθυνη, εφαρμογή αυτού που λέει ο νόμος και προσβάλλει με δυναμική τρόπο. Για αυτό απαιτείται υψηλό βαθμό αποτελεσματικότητας. Σε αυτήν οπότε είναι απόλυτα ανεξάρτητη δεν υπάρχει σε υπουργό. Η υπηρεσία έπρεπε να διαχωριστεί να γίνει αυτόνομο δυναμικό, το οποίο να είναι ως Ψηφία. Σε αυτό το βαθμό εισακουσθήσαν.

(2) Πιστεύετε ότι η απονομή του υπουργείου μπορεί να βοηθήσει στην επίτευξη σκοπού;

Εδώ πρέπει να σημειωθεί πάντα το Ψηφία ως συνάφεια Η Υπηρεσία Ασύλου έχει μεγαλύτερη συνάφεια επιχειρησιακά με την Ελληνική Αστυνομία παρά με την Γενική Γραφεία Μεταναστευτικής Αποκρίσεως.

(2)

με το γινόμενο της νόμιμης μετανάστευσης που είναι τελείως διαφορετικό. Για την χώρα Αυστρίας που είναι απολύτως δεν έχει τόσο μεγάλη ούλασια κάτω από ποια σημαία είναι.

3) Υαλώς διακριθεί των αποτελεσμάτων της η Υπουργία Αυστρίας;

Ναι, είναι πολύ μεγάλη υπηρεσία, απασχολεί 670 υπαλλήλους (fonto + συμβασιονική) αλλά πρέπει να προσέδουν να η εξωτερική συνεργασία η οποία είναι πολύ σημαντικό ρόλο για την Υπουργία όπως η διεκπεραίωση <sup>της νόμιμης μετανάστευσης</sup> υπαλλήλων της ΕΑΒΟ από συνολικά αυτό που έχει experts να διακρίνει το Αυστρία είναι περίπου 1000 άτομα. Οι συμβασιονική συμβολοδότησαν από ευρωπαϊκή προγράμματα. Το 2011 ήταν 2 ανδρώοι. Το 2015-2016 ήταν περίπου 360. Τον τελευταίο 1/2 <sup>των</sup> υπηρεσιών φαίνεται αύξηση στο προσωπικό της Υπουργίας γεγονός που δείχνει την μεταβολή της πολιτικής σε βάθος αξία πολιτικής. Αυτό είχε δημιουργήσει πολλά προβλήματα, Υαλότητα της χώρας από το ευρωπαϊκό διαθεσίμο υπόδειγμα ΗΕΕ, επειδή είναι τόσο μεγάλη η υπηρεσία η επόμενη φάση ανάπτυξης της είναι να γίνει ειδική γραμματεία για λειτουργία σε επίπεδο Διεθνών να είναι δυνατότητα ο αριθμός υπαλλήλων.

4) Έχετε επαναλάβει αλληλοσημαστικοί αρτηδιότητες;

Συμμετέχω πολλών εξορισίων στην πολιτική υπηρεσία, τα εμπορεύων διευθυντών δε φέρουν από



(3)

των ενδυνάμυνση των εξουσιών που θα τους αναλογούν σε μια ως αρμοδιότητες που θα έπρεπε να έχουν. Δεν είναι ακριβές να ειπεί ότι απολαμβάνει ένα άλλο οργανωτικό σχήμα να υπάρχει καλύτερος στην οργάνωση. Αρχαίως προς τμήματα για να αποκτήσει η τεχνολογία. Ο οργανισμός δίνει την αίσθηση του εξοπλισμού αλλά τελικά βάζει όλα αυτά τα οργανωτικά σχήματα σε ένα πλαίσιο το οποίο πρέπει να γίνει και σύν τω χρόνω να διασυνδεθούν και οι ναυπηγικές ανάγκες.

• ΣΧΟΛΙΟ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΣΥΖΗΤΗΣΗΣ •

Εξίσου <sup>εξίσου</sup> τραυματίας να έχει όλων των Υποδοχών: να υπάρχει η Υποδοχική και η Διεύθ. από Αθηνών και άλλο που έχει να κάνει με τις δομές φιλοξενίας όλων ενδοκράτεια αλλά και των αρμοδιοτήτων του ΕΚΚΑ του υπουργείου εργασίας (Εθνικό Κέντρο Υποστηρίξις Αλληλεγγύης) το οποίο έχει επίσης δομές για συνδρομή αντιμετώπισης και οφέλη να φέρει και των ενδυνάμυνση με τη υποστήριξη τα οποία φέρουν σχετική αρμοδιότητα (Παιδείας, Υγείας).

Επίσης, στο η διαχείριση των ταξίμων ως ΕΕ να είναι στο ΥΠΕΠΟ. Δεν μπορεί να υπαχθεί να ορισθεί πολιτική + το ποσό να το υπαχθεί με ποσό άλλου ο οποίος ενδέχεται να χαράξει μια άλλη πολιτική.

5) Τι πιστεύετε για την καταργησιμότητα του συνολικού συν ΥΠΥΤ; <sup>Τμήματος</sup>  
Καταργησιμότητα συν ΥΠΥΤ. ⇒ Η 1<sup>η</sup> υποδοχή δεν είχε ποσο να είναι αποσπασμένη. Μπορούσε να είναι διεύθυνση και φαίνεται δε θα υπήρχε





(5)

βγαίνει η υποεργία νερά. Παρα των ανηλών, ο ροή είναι όλο και μεγαλύτερες. Μετά τη Διήλωση υπερπληθυσμικών αιτίες Απύλου ⇒ τεράστιες υποδομές. Σήμερα γίνεται ραγδαία για Αύγουστο του 2018 και να ερθεί να προσέχει ο χρόνος ευδοκίας απόφαση για 1 ετος των νεότερη των περιπτώσεων. Βασική υπηρεσία ασφάλου βεσση των Ευρωπαϊκών και η ραγδαία αύξηση υπαλλήλων επίσης δεν είναι από τα πάντα για την οργανωτική δομή. Είναι αλλο να ενσωματωθούν στις εργασίες ως υπηρεσίες, και περιμένουμε να έρθουν άλλα 200 άτομα.



Ε.Π.  
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ  
ΔΗΜΟΣΙΟΥ  
ΤΟΜΕΑ**  
LUNEV



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](http://www.ekdd.gr)