

Γνώμη της Ο.Κ.Ε.

«Ανθρώπινες ροές στην Ελλάδα: πτυχές και επιπτώσεις του προσφυγικού και μεταναστευτικού ζητήματος»

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος (Ο.Κ.Ε.) ανέλαβε την έκδοση Γνώμης Πρωτοβουλίας με τίτλο «**Ανθρώπινες ροές στην Ελλάδα: πτυχές και επιπτώσεις του προσφυγικού και μεταναστευτικού ζητήματος**» με βάση το άρθρο 4 του Νόμου 2232/1994, σύμφωνα με το οποίο «η Ο.Κ.Ε. μπορεί με δική της πρωτοβουλία να εκφράζει γνώμη και για άλλα θέματα κοινωνικοοικονομικής πολιτικής».

Η Εκτελεστική Επιτροπή της Ο.Κ.Ε. συνέστησε Επιτροπή Εργασίας αποτελούμενη από την κα Έφη Μπέκου, και τους κ.κ. Γεώργιο Καρανίκα, Γεώργιο Γωνιωτάκη, Γεώργιο Τσατήρη, Ιωάννη Παπαργύρη, Ιωάννη Κάκκο, Ιωάννη Τσιάμη και Δημήτρη Μαραβέλια.

Ως πρόεδρος της Επιτροπής Εργασίας ορίστηκε ο κ. Γ. Γωνιωτάκης, Αντιπρόεδρος Ο.Κ.Ε.

Στις εργασίες της Επιτροπής Εργασίας μετείχαν ως εμπειρογνώμονες η κα Λήδα Αλέπη και οι κ.κ. Απόστολος Καψάλης και Χρήστος Μπαξεβάνης. Από πλευράς Ο.Κ.Ε. συμμετείχε και είχε τον επιστημονικό συντονισμό η κα Μαρία Ιωαννίδου, Οικονομολόγος, επιστημονική συνεργάτης της Ο.Κ.Ε.

Η Επιτροπή Εργασίας ολοκλήρωσε τις εργασίες της σε τρεις (3) συνεδριάσεις και η Εκτελεστική Επιτροπή διαμόρφωσε την εισήγησή της προς την Ολομέλεια στη συνεδρίασή της, στις 30 Νοεμβρίου 2016.

Η Ολομέλεια της Ο.Κ.Ε., αφού ολοκλήρωσε τη συζήτηση για το θέμα στη συνεδρίαση της 15^{ης} Μαρτίου 2017, διατύπωσε την υπ' αριθμ. 317 Γνώμη της.

A. Εισαγωγή

Από την άνοιξη του 2015 η Ελλάδα και δια των συνόρων της ολόκληρη η Ευρωπαϊκή Ένωση βρίσκονται αντιμέτωπες με την κορύφωση μιας ακόμη «μεταναστευτικής κρίσης» στην σύγχρονη ιστορία τους. Σε ημερήσια βάση, χιλιάδες πολίτες τρίτων χωρών, προερχόμενοι κατά κύριο λόγο από περιοχές όπου μαίνονται επί μακρόν πολεμικές συρράξεις, εισέρχονται ατύπως και με κάθε πρόσφορο μέσο εντός του «χώρο Schengen».

Οι μετακινούμενοι αυτοί πληθυσμοί από χώρες όπως, ιδίως, η Συρία, το Ιράκ, το Αφγανιστάν, το Πακιστάν και το Ιράν, εισέρχονται στο ελληνικό έδαφος ως επί το πλείστον με την προοπτική της εξακολούθησης της διαδρομής τους προς τις βορειότερες ευρωπαϊκές χώρες, κυρίως την Γερμανία, την Σουηδία ή το Ηνωμένο Βασίλειο.

Η Ο.Κ.Ε. επισημαίνει ότι σε μία Ευρωπαϊκή Ένωση που δείχνει ανέτοιμη και απρόθυμη να αντιμετωπίσει το πρόβλημα, η Ελλάδα, όπως και τα υπόλοιπα κράτη της νότιας Ευρώπης που λειτουργούν ως χώρες πρώτης υποδοχής, έχοντας υποστεί πολύ μεγάλη επιβάρυνση των περιοχών που βρίσκονται στα σύνορά τους, αντικειμενικά αδυνατούν να διαχειριστούν τα διαρκώς αυξανόμενα κύματα ροών.

Οι ρίζες της έξαρσης της παρούσας εκδήλωσης του φαινομένου ανιχνεύονται στον πόλεμο στην Συρία που ξέσπασε τον Μάρτιο του 2011, αλλά και στην «Αραβική Άνοιξη» στα τέλη του 2010. Τα κύματα μεταναστών, που κατευθύνονται - συνήθως σε δεύτερο χρόνο- προς την Ευρώπη δεν έχουν κοπάσει από τότε. Οι λόγοι για τους οποίους το φαινόμενο γνωρίζει έξαρση στα μέσα της δεκαετίας αφορούν, μεταξύ άλλων, στην ανάφλεξη των πολεμικών συγκρούσεων στις χώρες καταγωγής των μετακινούμενων πληθυσμών, στην επέκταση των συρράξεων στις πρώτες χώρες εισόδου (όπως η Τουρκία) και στην αδυναμία απορρόφησής τους από τις αγορές εργασίας και τα κοινωνικά συστήματα προστασίας αυτών των χωρών αρχικής εγκατάστασης¹.

¹ βλ. Banulescu-Bogdan Natalia and Fratzke Susan (2015), Europe's migration crisis in context: why now and what next? , Migration Policy Institute, September 2015.

Η οικογενειακή σύνθεση των εκτοπισμένων ομάδων αλλοδαπών πολιτών σε συνδυασμό με την εμπόλεμη κατάσταση των χωρών καταγωγής τους και την αθρόα υποβολή αιτήσεων ασύλου στις χώρες προορισμού ή διέλευσης (transit) συμβάλλουν στον χαρακτηρισμό αυτών των ροών ως «προσφυγικών». Ωστόσο, μια πιο προσεχτική ματιά στα ποιοτικά χαρακτηριστικά αυτών των ρευμάτων αναδεικνύει μια σειρά νέων προκλήσεων για τις χώρες υποδοχής, ιδιαίτερα σε κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο.

Με δεδομένες τις σωρευμένες δυσκολίες οριστικής και βιώσιμης διευθέτησης του μεταναστευτικού φαινομένου στην χώρα μας κατά την διάρκεια της προηγούμενης 25τίας, οι οποίες εντείνονται λόγω των συνεπειών της οικονομικής ύφεσης και κρίσης των τελευταίων επτά ετών, η διαχείριση των πρόσφατων μαζικών εισροών απαιτεί μια συνολική και ολιστική προσέγγιση από την πλευρά, τόσο των αρμοδίων κρατικών αρχών, όσο και των κοινωνικών εταίρων. Η Ο.Κ.Ε., σε συνέχεια της συστηματικής παρακολούθησης των εξελίξεων στο πεδίο των μεταναστεύσεων καθ' όλη την διάρκεια της προηγούμενης περιόδου (βλ. ενδεικτικά ΟΚΕ, 2013; ΟΚΕ, 2010) και διαισθανόμενη τη μεγάλη ευθύνη και πρόκληση που αντιμετωπίζει η χώρα, επιδιώκει με την παρούσα Γνώμη να συμβάλει στο δημόσιο διάλογο και στην ενεργοποίηση των κοινωνικών εταίρων με στόχο την ανάδειξη των απαιτούμενων ενεργειών και πρωτοβουλιών για μια προσεκτική και ορθολογική διαχείριση του ζητήματος στην Ελλάδα, με σεβασμό στα θεμελιώδη δικαιώματα των μετακινούμενων πολιτών, αλλά και προς όφελος όλων των εμπλεκόμενων πλευρών.

Επισημαίνεται ότι η παρούσα Γνώμη ενσωματώνει τα συμπεράσματα του Διεθνούς Συνεδρίου που διοργάνωσε η Ο.Κ.Ε., εξασκώντας το συνταγματικά κατοχυρωμένο ρόλο της, στις 20 Απριλίου 2016, με θέμα *«Ανθρώπινες Ροές και ο Κόσμος μας: μπορεί η Ευρώπη να αντιμετωπίσει το Προσφυγικό και Μεταναστευτικό Ζήτημα;»*, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Ο.Κ.Ε. και την Αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην Ελλάδα. Την ίδια ημέρα, με πρωτοβουλία της Ο.Κ.Ε., προηγήθηκαν του Συνεδρίου δύο συνεδριάσεις. Η πρώτη, σε συνεργασία με την Ελληνογερμανική συνέλευση και την ΚΕΔΕ, μεταξύ Δημάρχων πόλεων της Γερμανίας που έχουν αναπτύξει καλές πρακτικές στο προσφυγικό με Έλληνες ομολόγους τους και με εκπροσώπους των Περιφερειών που αντιμετωπίζουν καθημερινά το φαινόμενο. Η δεύτερη, με τη συμμετοχή μεγάλου αριθμού ΜΚΟ με θέμα το ρόλο, την προσφορά και το συντονισμό των ΜΚΟ που συμμετέχουν στη

διαχείριση των προσφυγικών ροών στην Ελλάδα. Τα συμπεράσματα και των δύο αυτών συνεδριάσεων ανακοινώθηκαν στο Συνέδριο που ακολούθησε.

Με δεδομένο ότι οι εξελίξεις στο προσφυγικό και μεταναστευτικό ζήτημα είναι συνεχείς και απρόβλεπτες, η Ο.Κ.Ε. παρακολουθεί διαχρονικά το θέμα και εφόσον χρειαστεί, θα επανέλθει με επικαιροποιημένες προτάσεις.

B. Το διεθνές, ευρωπαϊκό και εγχώριο θεσμικό πλαίσιο για τους πρόσφυγες

B.1. Σύμβαση της Γενεύης 1951 και Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης 1967

Η διαδικασία της εφαρμογής ενός σώματος διεθνούς δικαίου, συμβάσεων και αρχών προστασίας ανθρώπων που αδυνατούσαν να ζήσουν στη χώρα τους, ξεκίνησε στις αρχές του 20ου αιώνα από την Κοινωνία των Εθνών, τον προκάτοχο των Ηνωμένων Εθνών. Κορυφώθηκε στις 28 Ιουλίου του 1951, όταν η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών ενέκρινε τη σχετική με το Καθεστώς των Προσφύγων Σύμβαση. Η Σύμβαση υιοθετήθηκε για να διευθετήσει τις συνέπειες του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, τη διάλυση των αυτοκρατοριών και τη μαζική φυγή ανθρώπων. Περιείχε, συνεπώς στο κείμενό της αναφορά στις συνθήκες που επικρατούσαν μετά τα συμβάντα στην Ευρώπη. Στις 31 Ιανουαρίου 1967 υπογράφηκε το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης για το Καθεστώς των Προσφύγων, το οποίο αφαίρεσε τους γεωγραφικούς και χρονικούς περιορισμούς που έθετε η αρχική Σύμβαση σύμφωνα με τους οποίους μόνο άτομα που εμπλέκονταν στα γεγονότα που συνέβησαν στην Ευρώπη πριν την 1η Ιανουαρίου του 1951, μπορούσαν να υποβάλλουν αίτηση ασύλου².

Η Σύμβαση του 1951 για το καθεστώς των Προσφύγων της 28ης Ιουλίου 1951 άρχισε να ισχύει στις 22 Απριλίου 1954. Το κυρίως κείμενο αυτής, καθώς και τα παραρτήματα και οι επιφυλάξεις που προσαρτούνταν σε αυτήν, υπογράφηκε από την Ελλάδα στις 10 Απριλίου 1952, ως πολυμερής Σύμβαση περί της Νομικής Καταστάσεως των Προσφύγων³. Τόσο η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967, έχουν καταστεί εσωτερικό δίκαιο και μάλιστα αυξημένης τυπικής ισχύος, σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 1 του Ελληνικού Συντάγματος, ήδη από την επικύρωσή τους, το 1959 και το 1968 αντίστοιχα.

Η Σύμβαση της Γενεύης περιέχει τον ορισμό της έννοιας του πρόσφυγα, που – σημειωτέον - διαφέρει από την έννοια του μετανάστη. Παραθέτει τα δικαιώματα του πρόσφυγα περιλαμβάνοντας και ελευθερίες όπως αυτές της θρησκείας, της

² Η Τουρκία διατήρησε με την υπογραφή του Πρωτοκόλλου του 1967 τον γεωγραφικό περιορισμό της Σύμβασης του 1951.

³ Η κύρωση της Συμβάσεως πραγματοποιήθηκε με το ΝΔ 3989 της 19/26 Σεπτεμβρίου 1959 «Περί κυρώσεως της πολυμερούς Συμβάσεως περί της Νομικής Καταστάσεως των Προσφύγων» (ΦΕΚ Α' 201).

μετακίνησης, της ελευθερίας, της εκπαίδευσης, της κατοχής ταξιδιωτικών εγγράφων και της δυνατότητας εργασίας. Επίσης, καθορίζει τις υποχρεώσεις του πρόσφυγα στις χώρες υποδοχής και ορίζει συγκεκριμένες ομάδες ατόμων που δεν δικαιούνται προσφυγικής ιδιότητας, όπως οι εσωτερικά εκτοπισμένοι πληθυσμοί, άτομα που χαρακτηρίζονται ως τρομοκράτες, άτομα τα οποία έχουν διαπράξει εγκλήματα κατά της ειρήνης, εγκλήματα πολέμου, εγκλήματα κατά της ανθρωπότητας ή κάποιο σοβαρό μη-πολιτικό έγκλημα εκτός της χώρας ασύλου. Περιέχει τη διάταξη της μη επαναπροώθησης - “non-refoulement” - , δηλαδή της απαγόρευσης επιστροφής του πρόσφυγα σε χώρα όπου υπάρχει φόβος δίωξης του. Η εν λόγω διάταξη, μάλιστα, κρίνεται πλέον ως διεθνές εθιμικό δίκαιο – jus cogens – το οποίο δεσμεύει ακόμα και κράτη που δεν έχουν υπογράψει τη Σύμβαση.

Ειδικότερα: Οι έννοιες του πρόσφυγα και του μετανάστη

Σύμφωνα με το άρθρο 1 της Συνθήκης της Γενεύης **πρόσφυγας** είναι ένα άτομο που βρίσκεται εκτός της χώρας καταγωγής του ή του τόπου κατοικίας του, έχει δικαιολογημένο φόβο δίωξης για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ορισμένη κοινωνική ομάδα ή λόγω πολιτικών πεποιθήσεων και εξαιτίας αυτού του φόβου δίωξης αδυνατεί ή δεν επιθυμεί να απολαμβάνει την προστασία αυτής της χώρας ή την επιστροφή σ' αυτήν. Ένας πρόσφυγας, συνεπώς *αναγκάζεται να εγκαταλείψει* τη χώρα καταγωγής ή συνήθους διαμονής του (στην περίπτωση των ανιθαγενών), εξαιτίας *δικαιολογημένου φόβου δίωξης*, για λόγους που σχετίζονται με τα όσα απαριθμούνται στο άρθρο 1, δηλαδή με τις πολιτικές του πεποιθήσεις, την εθνική ή φυλετική του προέλευση, τη θρησκεία του, ή με το ότι ανήκει σε μια ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα. Για τους παραπάνω λόγους δικαιούται προστασίας ασύλου και διεθνούς προστασίας στη χώρα όπου καταφεύγει. Στην ευρύτερη έννοια των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, συμπεριλαμβάνονται και τα άτομα τα οποία, χωρίς τον παραπάνω φόβο δίωξης, κινδυνεύουν να υποστούν σοβαρή βλάβη, λόγω ένοπλων συρράξεων ή γενικευμένης βίας. Ίδιον και των δυο περιπτώσεων είναι ότι οι πρόσφυγες δεν μπορούν να απολαύσουν προστασίας στη χώρα καταγωγής ή συνήθους διαμονής τους⁴.

⁴ Οι πρόσφυγες απολαμβάνουν το καθεστώς διεθνούς προστασίας. Ανάλογο με αυτό είναι το καθεστώς επικουρικής προστασίας που αποδίδεται στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας, βάσει και της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ, όπως αυτή ενσωματώθηκε στην εθνική έννομη τάξη με τον Νόμο 4375/2016 και το Π.Δ. 141/2013. Πρόσωπο που δικαιούται επικουρική προστασία αποτελεί σύμφωνα με την Οδηγία, «ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής που δεν πληροί τις προϋποθέσεις για να αναγνωρισθεί ως

Η Συνθήκη της Γενεύης δεν περιέχει ορισμό της έννοιας του **μετανάστη**, καθώς το πεδίο εφαρμογής της δεν καλύπτει αυτόν που μεταναστεύει για άλλους λόγους και όχι για όσους αναφέρονται στο άρθρο 1 αυτής. Σύμφωνα και με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, μετανάστης είναι αυτός που εγκαταλείπει τη χώρα καταγωγής τους προσβλέποντας σε καλύτερες συνθήκες εργασίας και γενικά διαβίωσης στις χώρες τελικού προορισμού του. Αν και ολοένα περισσότερο σήμερα οι λόγοι του ξεριζωμού είναι αναγκαστικοί, παρά αποτέλεσμα «ελεύθερης επιλογής» (ιδιαίτερα σε περιπτώσεις φυσικών ή περιβαλλοντικών καταστροφών ή απόλυτης φτώχειας), ο μετανάστης έχει τη δυνατότητα να επιστρέψει στην πατρίδα τους όποτε το θελήσει, σε αντίθεση με τον πρόσφυγα που έχει έναν δικαιολογημένο φόβο δίωξης από την ίδια τη χώρα και τις αρχές αυτής⁵.

Η διάκριση των δύο κατηγοριών είναι ιδιαίτερος χρήσιμη και εξακολουθεί να έχει νόημα και μεγάλη σημασία και σε περιόδους μεγάλων μετακινήσεων ανθρώπων που συνθέτουν τις αποκαλούμενες «μικτές μεταναστευτικές ροές». Η διάκριση των εννοιών και κατηγοριών είναι σημαντική και για την μεταναστευτική πολιτική των κρατών. Οι μετανάστες υπόκεινται στην εσωτερική έννομη τάξη και διοικητικές διαδικασίες του κράτους όπου βρίσκονται. Οι διαδικασίες έναντι των προσφύγων, αντιθέτως, ορίζονται όχι μόνο στην εσωτερική εθνική έννομη τάξη, αλλά και στο διεθνές δίκαιο. Οι πρόσφυγες, ελλείψει εθνικής προστασίας, προστατεύονται από τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και άλλα διεθνή και ευρωπαϊκά κείμενα. Το δικαίωμά τους να ζητήσουν άσυλο αποτελεί βασική αρχή της Οικουμενικής Διακήρυξης των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Επομένως, η χορήγηση ασύλου δεν εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του εκάστοτε κράτους, αλλά υποχρέωσή του με βάση τις διεθνείς συνθήκες και την εθνική νομοθεσία.

B.2. Ευρωπαϊκός Κανονισμός Δουβλίνου

Η ευρωπαϊκή πολιτική στον τομέα του ασύλου, που περιλαμβάνει ένα κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου αποτελούσε επί σειρά ετών αναπόσπαστο μέρος του

πρόσφυγας, αλλά σε σχέση με τον οποίο υπάρχουν ουσιώδεις λόγοι να πιστευτεί ότι, εάν ο ενδιαφερόμενος επιστρέψει στη χώρα της καταγωγής του ή, στην περίπτωση ανιθαγενούς, στη χώρα της προηγούμενης συνήθους διαμονής του, θα αντιμετωπίσει πραγματικό κίνδυνο να υποστεί σοβαρή βλάβη, όπως ορίζεται στο άρθρο 15, και στον οποίο δεν έχει εφαρμογή το άρθρο 17 παράγραφοι 1 και 2, και που δεν είναι σε θέση ή, λόγω του κινδύνου αυτού, δεν επιθυμεί να θέσει εαυτόν υπό την προστασία της εν λόγω χώρας».

⁵ Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ δημοσίευσε τον Αύγουστο του 2015 ένα ενημερωτικό άρθρο για τη διάκριση των δύο εννοιών. Το εν λόγω άρθρο ενημερώθηκε τον Ιούλιο του 2016: <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/7/55df0e556/unhcr-viewpoint-refugee-migrant-right.html>.

στόχου των ευρωπαϊκών κρατών για την εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης ανοικτού σε εκείνους οι οποίοι, αναγκασμένοι από τις περιστάσεις, αναζητούν νομίμως προστασία στην Ένωση. Ο ακρογωνιαίος λίθος αυτής της πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι το επονομαζόμενο Σύστημα / Διαδικασία του Δουβλίνου, που αποτελείται από τον Κανονισμό του Δουβλίνου και τον κανονισμό EURODAC, ο οποίος θεσπίζει μια πανευρωπαϊκή βάση δεδομένων δακτυλικών αποτυπωμάτων για τους παράνομα νεοεισερχόμενους στην ΕΕ. Το καθεστώς του Δουβλίνου ιδρύθηκε αρχικά από την Σύμβαση του Δουβλίνου, η οποία υπεγράφη στο Δουβλίνο της Ιρλανδίας στις 15 Ιουνίου 1990 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Σεπτεμβρίου 1997 για το Βέλγιο, Δανία, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Πορτογαλία, Ισπανία, και Ηνωμένο Βασίλειο, την 1η Οκτωβρίου 1997 για την Αυστρία και τη Σουηδία, και την 1η Ιανουαρίου 1998 για τη Φινλανδία. Η Νορβηγία και η Ισλανδία, έχουν συνάψει συμφωνίες με την ΕΚ για την εφαρμογή των διατάξεων της σύμβασης στο έδαφός τους.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κατά την ειδική σύνοδο που πραγματοποίησε στο Τάμπερε στις 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, συμφώνησε να αρχίσουν οι εργασίες για την εγκαθίδρυση ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, που θα βασίζεται στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967, ώστε να εξασφαλίζεται ότι κανείς δεν θα αποστέλλεται πίσω εκεί όπου θα υποστεί διώξεις, δηλαδή να διατηρηθεί η προαναφερθείσα αρχή της μη επαναπροώθησης. Την ίδια στιγμή, τα κράτη μέλη συμφώνησαν ότι θα πρέπει να υπάρχει και ένας τρόπος σαφούς και λειτουργικού προσδιορισμού του κράτους μέλους που θα κρίνεται υπεύθυνο για την εξέταση αιτήσεων ασύλου.

Συνέπεια αυτού υπήρξε η υπογραφή του Κανονισμού του Δουβλίνου (343/2003) – γνωστού και ως Δουβλίνο II –, που αντικατέστησε τη σύμβαση του Δουβλίνου του 1990 η οποία όριζε τα κριτήρια για τον προσδιορισμό του αρμόδιου κράτους όσον αφορά την εξέταση αίτησης ασύλου. Σύμφωνα με αυτόν ένα μόνο κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου, με στόχους: α. την αποφυγή της αποστολής των αιτούντων άσυλο από τη μια χώρα στην άλλη, αλλά και β. την αποτροπή της κατάχρησης του συστήματος με την υποβολή περισσότερων αιτήσεων ασύλου από ένα μόνο άτομο.

Ο Κανονισμός ορίζει ότι τα κριτήρια για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο πρέπει να εφαρμόζονται σύμφωνα με τη σειρά έκθεσής

τους σε αυτόν. Εφαρμόζονται, δε, ανάλογα με την κατάσταση που επικρατεί κατά τη στιγμή που ο αιτών το άσυλο υπέβαλε για πρώτη φορά την αίτησή του σε κράτος μέλος. Την ίδια στιγμή, εφ' όσον δεν καθίσταται δυνατόν να προσδιοριστεί το κράτος μέλος το οποίο είναι υπεύθυνο βάσει των κριτηρίων που απαριθμούνται, υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης είναι το πρώτο κράτος μέλος στο οποίο υποβλήθηκε η αίτηση ασύλου και αυτό από όπου λαμβάνονται τα δακτυλικά αποτυπώματα των νεοεισελθόντων στην Ευρώπη. Σε αυτήν την περίπτωση ο αιτών ασύλου, εφ' όσον βρίσκεται σε άλλο κράτος μέλος από αυτό που κρίνεται υπεύθυνο για την εξέταση του αιτήματός του, επιστρέφεται σε αυτό.

Επί σειρά ετών τα κράτη που βρίσκονται στα σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των χωρών Σένγκεν – και δη αυτά που βρίσκονται γεωγραφικά στα σύνορα με την Αφρική και την Ασία, καλούνταν να διαχειριστούν τον μεγαλύτερο αριθμό των εισερχομένων στο χώρο της Ένωσης. Το 2010 η Frontex δήλωσε πως το 90% των καταγεγραμμένων παρανόμως εισερχομένων στην Ευρωπαϊκή Ένωση καταγράφονταν στην Ελλάδα⁶ - συνεπώς και επιστρέφονταν σε αυτήν βάσει του Κανονισμού του Δουβλίνου. Μετά τον Ιανουάριο του 2011 οι επιστροφές στην Ελλάδα από τα άλλα κράτη μέλη σταμάτησαν, συνεπεία μίας απόφασης σταθμού για την έμμεση αξιολόγηση του Κανονισμού του Δουβλίνου - MS κατά Βελγίου και Ελλάδας -, όπου το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων καταδίκασε τον τρόπο που ευρωπαϊκά κράτη μέλη μεταχειρίζονταν αιτούντες ασύλου⁷.

Ο Κανονισμός Δουβλίνου II αναθεωρήθηκε από τον Κανονισμό Δουβλίνου III (604/2013) της 26ης Ιουνίου 2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης

⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/establishing-identity/11b._greece_national_report_establishing_identity_for_international_protection_final_gr_version_08oc_el.pdf

⁷ Στις 21 Ιανουαρίου 2011, το Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρώπινων Δικαιωμάτων αποφάνθηκε, κατά πλειοψηφία, για την υπόθεση M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας (Αρ. Αίτησης 30696/09), ότι το Βέλγιο και η Ελλάδα είχαν παραβιάσει την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ). Η υπόθεση M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας είναι η κύρια υπόθεση ενώπιον του ΕΔΔΑ όσον αφορά τη συμμόρφωση της επιστροφής αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα υπό τον Κανονισμό «Δουβλίνο II» με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.

διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα⁸.

B.3. Το Σύστημα Προστασίας και Ασύλου στην Ελλάδα

Έως το 2010 το ελληνικό κράτος ουσιαστικά δεν διέθετε ένα λειτουργικό σύστημα διαχωρισμού των μικτών μεταναστευτικών ροών που εισέρρεαν στη χώρα, ούτε υπήρχε ουσιαστική λειτουργία μίας υπηρεσίας που διασφάλιζε την απρόσκοπτη πρόσβαση τη διαδικασία ασύλου. Και αυτό παρότι η Ελλάδα, ιδίως λόγω της γεωγραφικής της θέσης, δεχόταν μεγάλους αριθμούς προσφύγων και μεταναστών που κατέφθαναν σε αυτή είτε για να διαμείνουν στη χώρα είτε με σκοπό να κινηθούν προς άλλα Ευρωπαϊκά Κράτη. Από το 1991 έως και το 2011 ψηφίσθηκαν δύο σχετικοί νόμοι: ο Νόμος 1975/1991 περί εισόδου – εξόδου, παραμονής, εργασίας, απέλασης αλλοδαπών, και διαδικασίας αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων, καθώς επίσης και ο τροποποιητικός αυτού Νόμος 2452/1996. Επιπλέον, πλήθος Προεδρικών Διαταγμάτων – όπως αυτά εμφανίζονται στο Παράρτημα – ρύθμιζαν ζητήματα προστασίας, με τα περισσότερα εξ αυτών να αναφέρονται στην εισδοχή Ευρωπαϊκών Οδηγιών στην εθνική έννομη τάξη, σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές υποχρεώσεις της χώρας⁹.

Παρά την παραγωγή νομοθετικών κειμένων, έως εκείνη τη χρονική στιγμή, η Ελλάδα δεν εμφανιζόταν να εφαρμόζει πολιτικές αποδεκτές διεθνώς και ευρωπαϊκά. Ειδικά για το ΠΔ 81/2009 η χώρα είχε δεχθεί κριτική τόσο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή όσο και από την Ύπατη Αρμοστεία και άλλους ευρωπαϊκούς φορείς και Μη Κυβερνητικούς Οργανισμούς, όσον αφορά τη συμφωνία του με τα διεθνή και ευρωπαϊκά πρότυπα. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες είχε αποφασίσει να μη συμμετέχει στα γνωμοδοτικά όργανα στη διαδικασία του ασύλου,

⁸ Η Ευρωπαϊκή Ένωση βρίσκεται εν μέσω μίας νεότερης αναθεώρησης του Κανονισμού, που θα οδηγήσει στην υιοθέτηση του επονομαζόμενου Δουβλίνου IV.

⁹ Έτσι το ΠΔ 220/2007 προσάρμοσε της Ελληνική Νομοθεσία προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη, ενώ το ΠΔ 90/2008 – που τροποποιήθηκε από το ΠΔ 81/2009 - ενσωμάτωσε την Οδηγία 2005/85/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα. Την ίδια χρονιά, το 2008, το ΠΔ 96/2008 ενσωμάτωσε μία προγενέστερη Οδηγία 2004/83/ΕΚ σχετικά με τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους. Το ΠΔ 81/2009 τροποποίησε το ΠΔ 90/2008.

όπως αυτά είχαν θεσπισθεί με το ΠΔ 81/2009, ως έκφραση της αντίθεσής της για τα μη τηρούμενα προαναφερθέντα πρότυπα.

Καταρχήν, το δικαίωμα στην απρόσκοπτη πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου δεν ήταν εξασφαλισμένο για τους αιτούντες άσυλο, ιδιαίτερα στα σημεία εισόδου, όπου υπήρχε έλλειψη διερμηνέων, ενημέρωσης και νομικής συνδρομής, καθώς επίσης και πρακτικές που αποθάρρυναν τους νεο-εισερχομένους να καταθέσουν αιτήματα ασύλου στα σύνορα, όπως η παρατεταμένη κράτηση σε σχέση με αυτούς που δεν υπέβαλλαν αιτήματα. Ανάλογα προβλήματα παρατηρούνταν και στην πλειονότητα των Αστυνομικών Διευθύνσεων της χώρας, όπου προσέτρεχαν αιτούντες ασύλου για να καταγράψουν το αίτημά τους¹⁰.

Όλοι οι καταγραφέντες, μετανάστες ή εν δυνάμει δικαιούχοι διεθνούς προστασίας και ασύλου, είχαν ως μόνη δυνατότητά τους την κατάθεση αιτήματος ασύλου ενώπιον την Ελληνικής Αστυνομίας, η οποία και τους εφοδίαζε με την κάρτα αιτούντος ασύλου – ροζ κάρτα. Ως αποτέλεσμα αυτού και της αδυναμίας του μηχανισμού να ταυτοποιήσει, καταγράψει και διακρίνει τους εισερχομένους στη χώρα, ένα μεγάλο πλήθος αλλοδαπών διέμενε παράνομα στη χώρα. Την ίδια στιγμή, χωρίς δυνατότητα πρόσβασης σε ένα Σύστημα που λειτουργούσε ορθά, οι αιτούντες ασύλου κινδύνευαν να συλληφθούν ως «χωρίς χαρτιά» και να επαναπροωθηθούν στις χώρες καταγωγής ή διαμονής τους, όπου ενδεχομένως και να κινδύνευε η ζωή τους. Η χώρα σε αυτήν την περίπτωση θα παραβίαζε το προαναφερθέν διεθνές εθμικό δίκαιο της μη επαναπροώθησης. Επιπλέον, η όλη διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων ασύλου είχε σαν κύρια χαρακτηριστικά, για χρόνια, την έλλειψη διαδικαστικών και ουσιαστικών εγγυήσεων αναφορικά με τη διερμηνεία, την ποιότητα των συνεντεύξεων, την ποιότητα των αποφάσεων κλπ. Επίσης, τα ποσοστά αναγνώρισης καθεστώτος διεθνούς προστασίας ήταν εξαιρετικά χαμηλά (σχεδόν μηδενικά σε πρώτο βαθμό), παρότι πολλοί αιτούντες άσυλο προέρχονταν από χώρες όπου παρατηρούνταν σοβαρές παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή που μαστίζονταν από ένοπλες συρράξεις.

¹⁰ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Διεύθυνση Αλλοδαπών Αττικής (Πέτρου Ράλλη) για την οποία οι δυνατότητες πρόσβασης για καταγραφή του αιτήματος και λήψη ημερομηνίας συνέντευξης σε πρώτο βαθμό, είχαν προκαλέσει τη γενική κατακραυγή της χώρας από διεθνείς και εγχώριους Μη Κυβερνητικούς Οργανισμούς, όπως το Human Rights Watch, η Διεθνής Αμνηστία, το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες κ.α.. Περί τα 20-30 άτομα, μια φορά την εβδομάδα, γίνονται δεκτά, από τα εκατοντάδες που συνωστίζονταν στην ουρά από την προηγούμενη ημέρα, με συνεπακόλουθες εντάσεις και, σε ορισμένες περιπτώσεις, σοβαρά επεισόδια.

Η καθυστέρηση στην εξέταση των αιτημάτων και λήψη οριστικής απόφασης είχε σαν αποτέλεσμα χιλιάδες άτομα να βιώνουν καθεστώς αβεβαιότητας επί σειρά ετών. Σημειωτέον ότι στα τέλη του 2010 είχαν συσσωρευτεί 47.000 αιτήματα που εκκρεμούσαν στο δεύτερο βαθμό για πάνω από 4 έτη. Η προβληματική λειτουργία του συστήματος είχε ως συνέπεια, πολλοί πρόσφυγες να μην καταφέρνουν ή να μη θέλουν να ζητήσουν άσυλο στην Ελλάδα (μη εμπιστευόμενοι τη σχετική διαδικασία και προσβλέποντας να φθάσουν σε άλλη χώρα της Ε.Ε. όπου υπήρχαν εγγυήσεις πως θα τους χορηγηθεί καθεστώς προστασίας εφόσον το δικαιούνται), ενώ αντίθετα αμιγώς οικονομικοί μετανάστες να προστρέχουν στη διαδικασία ως μόνο τρόπο για να νομιμοποιήσουν προσωρινά τη διαμονή τους στη χώρα (μέχρις ότου το αίτημά τους απορριφθεί, κάτι που εμπειρικά διαρκούσε συνήθως πάρα πολλά χρόνια).

Τον Αύγουστο του 2010 η Ελλάδα κατέθεσε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για το Άσυλο και τη Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών, το οποίο και επικαιροποίησε τον Ιανουάριο του 2013. Το Εθνικό Σχέδιο Δράσης περιέγραφε ένα γενικό πλαίσιο αντιμετώπισης των μικτών μεταναστευτικών ροών. Περιελάμβανε, δε, προγραμματισμένες δράσεις για θέματα υποδοχής και διαχείρισης όσων εισέρχονται, διέμεναν στη χώρα ή και καλούνταν να αποχωρήσουν από αυτήν οικειοθελώς ή μετά από απέλαση¹¹.

Το αρχικό Εθνικό Σχέδιο Δράσης προέβλεπε αλλαγές τόσο στη νομοθεσία όσο και στην πρακτική σχετικά με τον τρόπο που η Ελλάδα αντιμετώπιζε τις μεταναστευτικές ροές μέχρι εκείνη τη στιγμή. Ελλείπει ενός συστήματος ουσιαστικής ταυτοποίησης του προφίλ των όσων κατέφθαναν στην Ελλάδα έως τότε – πέραν της λήψης των δακτυλικών αποτυπωμάτων αυτών και καταχώρησής του στο σύστημα EURODAC - και διαχωρισμού των αναγκών και του σκοπού μετακίνησης και εισόδου τους στη χώρα, θεωρήθηκε θετική εξέλιξη η χάραξη στρατηγικού σχεδίου για ζητήματα που άπτονταν θεμάτων τόσο ασύλου, όσο και μετανάστευσης. Σε αυτό το πλαίσιο, το Νοέμβριο του 2010, υιοθετήθηκε το ΠΔ 114/2010 για την καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα ή του δικαιούχου επικουρικής προστασίας, σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς (Οδηγία 2005/85/ΕΚ), με το οποίο ρυθμίσθηκε η μεταβατική διαδικασία ασύλου στην Ελλάδα. Το ΠΔ 114/2010 αντικατέστησε το παλαιότερο ΠΔ 90/2008 και κατήργησε το ΠΔ 81/2009.

¹¹ Το εν λόγω Εθνικό Σχέδιο Δράσης περιέγραφε δράσεις για ζητήματα Πρώτης Υποδοχής, Νέου συστήματος ασύλου, Επιστροφών, Φύλαξης συνόρων και ελέγχων σε αυτά.

Μεταξύ άλλων, το ΠΔ 114/2010 άνοιξε το δρόμο για την επανασύσταση και τη βελτίωση της λειτουργίας των Επιτροπών Προσφυγών, των Επιτροπών εκείνων δηλαδή που θα εξέταζαν σε δεύτερο βαθμό τα έως τότε κατατεθέντα αιτήματα προστασίας ασύλου. Αν και ο πρώτος βαθμός παρέμενε στην αρμοδιότητα της Αστυνομίας, ο δεύτερος υπαγόταν στις ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών, όπου μετείχε και η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και η Ύπατη Αρμοστεία με δικαίωμα ψήφου. Η πρόοδος που είχε σημειωθεί αφορούσε την ποιότητα της διαδικασίας (συνεντεύξεις, διερμηνεία, αιτιολόγηση αποφάσεων), κυρίως στο δεύτερο βαθμό. Επίσης τα ποσοστά αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα, καθώς και αυτά της επικουρικής προστασίας ή του ανθρωπιστικού καθεστώτος, ανήλθαν σημαντικά, ιδίως στο δεύτερο βαθμό, γεγονός ενδεικτικό της γενικότερης προόδου, λαμβανομένων υπόψη των χωρών καταγωγής των αιτούντων άσυλο.¹²

Η αναμόρφωση του συστήματος ασύλου στην Ελλάδα – Νόμος 3907/2011

Τον Ιανουάριο του 2011, υιοθετήθηκε ο Νόμος 3907/2011 ο οποίος προέβλεπε τη δημιουργία αυτοτελούς Υπηρεσίας Ασύλου και ενός συστήματος υποδοχής και διαπίστωσης του προφίλ και των αναγκών όσων εισέρχονταν στην Ελλάδα χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις, συμπεριλαμβανομένων και ατόμων που επιθυμούσαν να ζητήσουν άσυλο.

Η έναρξη λειτουργίας της νέας Υπηρεσίας Ασύλου το 2013, μετά από αναβολές, επί δύο έτη, κυρίως εξαιτίας δυσκολιών σε θέματα, εξασφάλισης ανθρωπίνων πόρων και εξοπλισμού, καθώς και το νέο νομοθετικό πλαίσιο για τη διαδικασία ασύλου, σηματοδότησαν μια ιδιαίτερα θετική εξέλιξη προς ένα δίκαιο και αποτελεσματικό σύστημα ασύλου στην Ελλάδα.

Ο Νόμος 3907/2011 προέβλεπε και τη σύσταση Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής με στόχο την αποτελεσματική διαχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που εισέρχονταν παρανόμως στην χώρα, σε συνθήκες σεβασμού της αξιοπρέπειάς τους,

¹² Τα αιτήματα ασύλου το 2011 ήταν 9.311. Από αυτές, το 24,80% υποβλήθηκαν από Πακιστανούς, το 12,04% από Γεωργιανούς, το 6,84% από Αφγανούς, το 6,61% από Μπαγκλαντεσιανούς, το 4,36% από Κινέζους και ακολουθούν υπήκοοι άλλων χωρών. Σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη, το 2011 τα ποσοστά αναγνώρισης σε πρώτο βαθμό ανήλθαν συνολικά σε 1,65% - 2,05% (ανάλογα με το εάν συνυπολογίζονταν οι ανανεώσεις καθεστώτων ή όχι), επί 8.685 αιτημάτων που εξετάστηκαν. Σε δεύτερο βαθμό -όπου εξετάστηκαν κυρίως προσφυγές που εκκρεμούσαν επί έτη-, το προσφυγικό καθεστώς ανήλθε στο 15,6%, ενώ το συνολικό ποσοστό στο 28,2% - 40,62% (ανάλογα με το εάν συνυπολογίζονται οι ανανεώσεις καθεστώτων ή όχι) επί 1.007 αιτημάτων που εξετάστηκαν.

με την υπαγωγή τους σε διαδικασίες πρώτης υποδοχής¹³. Τον Μάρτιο του 2013 λειτούργησε το πρώτο Κέντρο Πρώτης Υποδοχής (ΚΕ.Π.Υ.), στην περιοχή του Έβρου. Παρά τις ελλείψεις σε αναγκαίο προσωπικό και τις δυσκολίες για πραγματοποίηση των αναγκαίων παραπομπών σε δομές προστασίας, η λειτουργία του πρώτου ΚΕ.Π.Υ. είχε σηματοδοτήσει μια καθοριστική βελτίωση σχετικά με την καταγραφή και ταυτοποίηση των νέο-εισερχομένων, καθώς επίσης και με την κάλυψη των βασικών αναγκών τους, συμπεριλαμβανομένης της ιατρικής και ψυχολογικής στήριξης και της παροχής ενημέρωσης για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους σε γλώσσα που κατανοούν. Από τη στιγμή σύστασης της Υπηρεσίας έως και προ μηνών – κατά τη διάρκεια του 2015 – παρέμενε ιδιαίτερης σημασίας η ανάγκη για ενίσχυση της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, μέσω της δημιουργίας Κέντρων Πρώτης Υποδοχής ή ανάπτυξης κινητών ομάδων σε βασικά σημεία εισόδου της χώρας, ιδίως στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου που αντιμετώπιζαν ήδη το 2013 αυξημένο αριθμό αφίξεων.

Η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής είχε επίσης και τη δυνατότητα – για πρώτη φορά στην Ελλάδα - να ιδρύει και να εποπτεύει Δομές Φιλοξενίας αιτούντων άσυλο και ασυνόδευτων ανηλίκων (άρθρο 110, Ν. 4172/2013) προς υλοποίηση των υποχρεώσεων της χώρας που πήγαιζαν από την Ευρωπαϊκή Οδηγία 2013/33/ΕΕ.

B.4. Η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Μετανάστευση (Μάιος 2015) και η Ευρωπαϊκή Συμφωνία για το προσφυγικό (Μάρτιος 2016)

Η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Μετανάστευση που παρουσιάστηκε τον Μάιο του 2015 αποτέλεσε την πρώτη άμεση απάντηση της Ε.Ε. στις μαζικές ροές των χιλιάδων μεταναστών που με κίνδυνο της ζωής τους επιχειρούν να διασχίσουν τη Μεσόγειο και ειδικότερα το Αιγαίο, εισάγοντας για πρώτη φορά έννοιες όπως αυτή της εσωτερικής μετεγκατάστασης (relocation) και της μετεγκατάστασης (settlement). Η Ατζέντα προβλέπει άμεσα αλλά και μακροπρόθεσμα μέτρα για την αντιμετώπιση των σοβαρών μεταναστευτικών ρευμάτων που αντιμετωπίζει η ΕΕ, ιδιαίτερα οι χώρες της Μεσογείου, και των προβλημάτων τα οποία δημιουργούνται από τη διαχείριση τέτοιου είδους φαινομένων. Μεταξύ άλλων προβλέπεται τριπλασιασμός των οικονομικών πόρων που προορίζονται για την Frontex, μετεγκατάσταση προσφύγων και μεταναστών σε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης με συγκεκριμένα κριτήρια και ποσοστώσεις, ενεργοποίηση, για πρώτη φορά, του μηχανισμού επείγουσας

¹³ Η οργάνωση και η λειτουργία της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής καθοριζόταν με το Π.Δ. 102/2012.

κατάστασης για να βοηθηθούν τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν αιφνίδια εισροή μεταναστών σύμφωνα με το άρθρο 78 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ, καθώς και έναρξη, στο πλαίσιο της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας, μιας επιχείρησης στη Μεσόγειο για την εξάρθρωση των δικτύων λαθρομετανάστευσης και την καταπολέμηση της διακίνησης ανθρώπων, σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο.

Δυστυχώς έως σήμερα τα κράτη μέλη δεν έχουν καταλήξει σε μια κοινή στρατηγική για την αντιμετώπιση της κρίσης, ενώ την ίδια στιγμή δείχνουν απροθυμία όσον αφορά στην εφαρμογή των μέτρων, όπως τα σχέδια μετεγκατάστασης. Επαναφέρουν προσωρινά τους ελέγχους στα εσωτερικά τους σύνορα, ενώ άλλοι φτάνουν μέχρι το σφράγισμα των συνόρων και την ύψωση φρακτών, πρωτοβουλίες οι οποίες χωρίς αμφιβολία θέτουν σε αμφισβήτηση το θεσμικό οικοδόμημα της Ε.Ε., την ισχύ της ενωσιακής έννομης τάξης και την πολιτική οντότητα της Ευρώπης. Πλην, όμως, ένα από τα λίγα σημεία στο οποίο συμφώνησαν όλοι οι ευρωπαίοι ηγέτες ήταν η ανάγκη να ενισχυθεί η συνεργασία με την Τουρκία, με στόχο την μείωση της ροής των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο που μετακινούνται από ή μέσω της χώρας προς την Ε.Ε.

Στις 18.03.2016 και με τον αριθμό αφιχθέντων στην Ελλάδα από τις αρχές του 2015 να έχει ξεπεράσει το 1.000.000 η Ευρωπαϊκή Ένωση συνήψε συμφωνία με την Τουρκία με στόχο τον έλεγχο των ροών από τη γείτονα χώρα. Μετά την υπογραφή της Συμφωνίας, τόσο η Ελλάδα όσο και η Τουρκία όφειλαν να ψηφίσουν άμεσα εθνικούς νόμους, που να καθιστούν δυνατή την εφαρμογή της Συμφωνίας. Στην Ελλάδα ο εν λόγω Νόμος (4375/2016) ψηφίστηκε στις 2 Απριλίου 2016 και δημοσιεύτηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ Α 51) στις 3 Απριλίου 2016.

Ο Νόμος 4375/2016 περιγράφει την οργάνωση και λειτουργία της Υπηρεσίας Ασύλου, της νέας Αρχής Προσφυγών, της νέας Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης, τη σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής, την προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας», διατάξεις για την εργασία δικαιούχων διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις». Εκτός από θέματα οργάνωσης και λειτουργίας των ως άνω υπηρεσιών, περιέχονται και λοιπές ρυθμίσεις. Μεταξύ αυτών: το άρθρο 22 στο οποίο προβλέπεται η χορήγηση άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους σε αιτούντες διεθνή προστασία, εφόσον πληρούνται

συγκεκριμένες προϋποθέσεις και τα άρθρα 68-71, όπου προβλέπονται οι προϋποθέσεις πρόσβασης στην απασχόληση των αναγνωρισμένων δικαιούχων διεθνούς προστασίας, των αιτούντων διεθνή προστασία και των προσώπων στους οποίους έχει χορηγηθεί καθεστώς παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους στη Ελλάδα.

Σύμφωνα με τον νέο Νόμο, αρμόδια όργανα για την εξέταση αιτημάτων ασύλου καθίστανται η Υπηρεσία Ασύλου – σε πρώτο βαθμό, η οποία και συνεχίζει τη λειτουργία της – και η Αρχή Προσφυγών, η οποία και αποχωρίζεται από την Υπηρεσία Ασύλου και συστήνεται ως ξεχωριστή Αρχή. Αρμόδια αρχή για την ταυτοποίηση, υποδοχή, φιλοξενία και συνολική διαχείριση των διαδικασιών επιστροφής καθίσταται η Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης (με την παύση της λειτουργίας της μέχρι πρότινος Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής). Παράλληλα, περιέχει και ειδικές διατάξεις για τη στενή συνεργασία των ελληνικών αρχών με Μη Κυβερνητικούς Οργανισμούς. Προβλέπονται υψηλότερες εγγυήσεις από αυτές που προβλέπονταν στη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας αναφορικός με τον ανασταλτικό χαρακτήρα της προσφυγής για τις επιστροφές.

Ο νόμος περιέχει για πρώτη φορά στην Ελλάδα διατάξεις για την προστασία των ανιθαγενών¹⁴. Επίσης υπάρχουν ειδικές διατάξεις για την προστασία ευπαθών ομάδων, ανηλίκων και ασυνόδευτων. Προβλέπεται η δυνατότητα παροχής δωρεάν νομικής συνδρομής προς όλους σε επίπεδο προσφυγής, και διερμηνείας σε κάθε στάδιο της διαδικασίας σύμφωνα με τα διεθνή και ευρωπαϊκά πρότυπα. Διασφαλίζεται το δικαίωμα πρόσβασης στην εργασία τόσο για τους αιτούντες ασύλου, όσο και για τους δικαιούχους διεθνούς ή επικουρικής προστασίας ή προστασίας για ανθρωπιστικούς λόγους, καθώς επίσης και για τα μέλη των οικογενειών τους.

Ο νόμος ορίζει τέλος και τη διαδικασία επιστροφών στην Τουρκία τόσο βάσει των διμερών συμφωνιών επαναπροώθησης Ελλάδας-Τουρκίας και ΕΕ-Τουρκίας, όσο και βάσει της συμφωνίας της 18ης Μαρτίου 2016 μεταξύ ΕΕ και Τουρκίας.

¹⁴ Σύμφωνα με τη Σύμβαση του ΟΗΕ για το Καθεστώς των Ανιθαγενών του 1954 (Άρθρο 1), ως ανιθαγενές ορίζεται «το πρόσωπο που δεν θεωρείται υπήκοος από κάποιο κράτος στο πλαίσιο της νομοθεσίας του».

Γ. Τα σύγχρονα μεταναστευτικά ρεύματα και οι προκλήσεις για την Ελλάδα

Από τις αρχές του 2015 και κυρίως από τον Μάρτιο του 2015, άρχισε να εισέρχεται στην Ελλάδα από τα νησιά ένας πρωτοφανής και συνεχώς αυξανόμενος αριθμός ανθρώπων, των οποίων το προφίλ κατά 90% ήταν ατόμων που δικαιούνταν εν δυνάμει προστασίας λόγω των συνθηκών που επικρατούν στις χώρες καταγωγής τους, Ενδεικτικά τον Μάρτιο του 2015 εισήλθαν στη χώρα από τα νησιά 7.874 πρόσφυγες και μετανάστες, ενώ τον Οκτώβριο του ίδιου έτους 211.663. Συνολικά κατά τη διάρκεια του 2015, σύμφωνα με τα στοιχεία της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ο εν λόγω συνολικός αριθμός αφίξεων ανήλθε στις 856.723. Πάνω από το 50% αυτών των ανθρώπων κατέφθασαν στη Λέσβο, ενώ τα λοιπά κύρια σημεία εισόδου υπήρξαν νησιά όπως η Χίος, Σάμος, Κως, Λέρος, Αγαθονήσι και Καστελόριζο. Οι κύριες χώρες καταγωγής των αφιχθέντων προσφύγων και μεταναστών ήταν η Συρία, το Αφγανιστάν, το Ιράκ, το Πακιστάν και το Ιράν. Οι περισσότεροι εξ αυτών χρησιμοποιούσαν την Ελλάδα ως «πέραςμα» και συνέχιζαν το ταξίδι τους προς τις χώρες της Κεντρικής και Βόρειας Ευρώπης. Η Υπηρεσία Ασύλου στη χώρα συνέχισε να καταγράφει και να εξετάζει αιτήματα ασύλου, ενώ εξακολούθησε να τηρεί σε ισχύ τον κανονισμό ταχείας εξέτασης των αιτημάτων ασύλου από υπηκόους Συρίας. Παρόλα αυτά, τα αιτήματα ασύλου μηνιαίως κατά το 2015 δεν παρουσίασαν μεγάλη αύξηση σε σύγκριση με αυτά του 2014 (περί τα 1000-1200 τον μήνα), αποδεικνύοντας και τη δυναμική λειτουργία του μηχανισμού λόγω της περιορισμένης στελέχωσής του, αλλά και την μη επιθυμία των εισερχομένων να υποβάλλουν αίτημα ασύλου στην Ελλάδα.

Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και οι κάτοικοι των νησιών στα σύνορα με την Τουρκία κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν τα κύματα αυτά προσφυγικών – ως επί το πλείστον – ροών, χωρίς να υπάρχουν οι υποδομές ή τα κονδύλια για την διαχείριση των αναγκών μετακινούμενων πληθυσμών που έχρηζαν προστασίας. Σημαντική υπήρξε η συνδρομή πλήθους εθελοντών και μη κυβερνητικών οργανισμών ημεδαπών και διεθνών. Από τη στιγμή δε της οργάνωσης και τον συντονισμό της δράσης των εθελοντών και οργανισμών στο εκάστοτε νησί, αυξήθηκε και η αποδοτικότητα της προσφορά τους. Η κοινωνία των πολιτών προσέφερε πολύτιμη βοήθεια και κάλυψε ανάγκες που αντιμετωπίζονται σε περιπτώσεις ανθρωπιστικών κρίσεων.

Γ.1. Οι ποιοτικές και ποσοτικές διαστάσεις του φαινομένου

Σύμφωνα με τις επίσημες καταγραφές της Frontex, το πρώτο 7μηνο του 2015 εισέρχονται περισσότεροι από μισό εκατομμύριο πολίτες τρίτων χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση¹⁵, οι 150.000 εξ' αυτών από την Ελλάδα μέσω Τουρκίας. Το 30% του συνόλου επιδιώκει να εγκατασταθεί στην Γερμανία και το 25% σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γαλλία, η Σουηδία, η Ιταλία και η Αυστρία. Με βάση τις ίδιες πηγές εκτιμάται ότι σε όλη την διάρκεια του 2015 ο συνολικός αριθμός των νεοεισερχομένων πολιτών τρίτων χωρών ξεπερνά το ένα εκατομμύριο¹⁶, ενώ χιλιάδες χάνουν την ζωή τους στην προσπάθεια να εισέλθουν στο ευρωπαϊκό έδαφος (κατά προσέγγιση, τουλάχιστον 3.000, ήδη τους πρώτους επτά μήνες του 2015).

Κατά την περίοδο 2007-2015 οι παρατύπως εισερχόμενοι στην Ευρωπαϊκή Ένωση άγγιξαν τα 3 εκατομ., εκ των οποίων το 58,4% εισήλθε από την Ελλάδα (στοιχεία της Frontex). Με βάση στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών, τη δεκαετία 2006-2015 εισήλθαν στην χώρα μας χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις περισσότεροι από 1,8 εκατομμύρια αλλοδαποί και απελάθηκαν περίπου 175.000, εκ των οποίων οι αλβανικής ιθαγένειας ανήλθαν σε ποσοστό πάνω από το 50%.¹⁷ Για το έτος 2015, οι προερχόμενοι από τις πέντε κύριες χώρες τροφοδότησης¹⁸ αποτέλεσαν το 94% του συνολικού πληθυσμού, ήταν κυρίως άνδρες ηλικίας 18-33 ετών, ενώ το 1/4 των προερχομένων από την Συρία, το Αφγανιστάν και το Ιράκ ήταν ανήλικοι.

Η σύγχρονη κρίση μετανάστευσης συνιστά μια έκρηξη της επιλογής για εγκατάλειψη της χώρας καταγωγής από πολίτες που για διάφορους λόγους αδυνατούν ή εκτιμούν ότι είναι εξαιρετικά δύσκολο ή επικίνδυνο να παραμείνουν στις εστίες τους. Ωστόσο, η συνθετότητα του φαινομένου και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των μετακινούμενων πληθυσμών δεν επιτρέπουν να εξαχθεί με απόλυτο τρόπο το συμπέρασμα ότι πρόκειται μόνο ή καθ' ολοκληρίαν για αποκλειστικά αυθεντικές προσφυγικές ροές. Αντιθέτως, διαπιστώνεται ότι σε ένα βαθμό πρόκειται για μικτές μεταναστευτικές κινήσεις, που ενέχουν έντονο το προσφυγικό και οικονομικό στοιχείο σε ό,τι αφορά στο βασικό κίνητρο εγκατάλειψης του τόπου διαμονής, η

¹⁵ Διπλάσιος αριθμός από τον αντίστοιχο του πρώτου επταμήνου του 2014.

¹⁶ Από τους οποίους οι 200.000 περίπου θα έχουν εισέρχονται στην Ε.Ε. μέσω της Ελλάδας.

¹⁷ Κοτζαμάνης Βύρων και Καρκούλη Αλεξάνδρα (2016), Οι μεταναστευτικές εισροές στην Ελλάδα την τελευταία δεκαετία: ένταση και βασικά χαρακτηριστικά των παρατύπων εισερχομένων ως και των αιτούντων άσυλο, Δημογραφικά Νέα, ΕΔΚΑ, τεύχος 26.

¹⁸ Συρία, Αφγανιστάν, Ιράκ, Πακιστάν και Ιράν.

παραμονή στον οποίο συνεπάγεται αυξημένη επικινδυνότητα για την ζωή, την υγεία ή την οικονομική επιβίωση των μετακινούμενων πληθυσμών.

Εξετάζοντας την πορεία των μεταναστευτικών ροών προς την Ελλάδα, διαπιστώνεται ότι παρά τις προβλέψεις που έκαναν λόγο για την ραγδαία αύξηση των απευθείας μεταναστευτικών ροών από την Αφρική προς τις νοτιο-ευρωπαϊκές χώρες συνεπεία των κοινωνικών και των γεωστρατηγικών εξελίξεων που προκάλεσε η Αραβική Άνοιξη, πολύ λίγα άτομα, εντούτοις, μετανάστευσαν από τις χώρες που γνώρισαν σημαντικές πολιτικές εξεγέρσεις διασχίζοντας την Μεσόγειο.¹⁹ Σε πρόσφατη έρευνα που αφορά σε μετανάστες από την υπο-σαχάρια Αφρική προκύπτει αφενός, ότι μόνο το 30% των ερωτώμενων ήρθε απευθείας από την χώρα καταγωγής στην Ελλάδα και αφετέρου, όσο πιο πρόσφατη είναι η εγκατάσταση στην Ελλάδα, τόσο μεγαλύτερος είναι ο βαθμός διεθνικής κινητικότητας των μεταναστών.²⁰

Σε έρευνα της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδος (ΕΝΠΕ) που πραγματοποιείται σε 637 άτομα που φιλοξενούνται σε κέντρα υποδοχής/παραμονής μεταναστών στο Λεκανοπέδιο Αττικής τον Μάρτιο του 2016 διαπιστώνεται ότι πρώτον, το 60% παρέμεινε σε ενδιάμεση χώρα πριν εισέλθει στην Ελλάδα, ενώ σε ποσοστό 77,8% (σε ερώτηση με πολλαπλές επιλογές) δεν συμμετείχε σε διαδηλώσεις εναντίον της κυβέρνησης της χώρας τους, σε πολεμικές συγκρούσεις ή σε πολιτικές ή σε μη κυβερνητικές οργανώσεις²¹.

Την περίοδο 2006-2015 ένα πολύ μικρό τμήμα των παρατύπως εισερχομένων αιτούνται ασύλου στην χώρα μας σε ποσοστό που κυμαίνεται από 8%-19%, ενώ το 2015 το 98,5% του συνόλου αποφεύγει να καταθέσει σχετική αίτηση.²² Το 65% των ερωτώμενων προσφύγων στην περιοχή της Αττικής δηλώνει ότι δεν σκοπεύει να υποβάλει αίτηση ασύλου στην Ελλάδα, ακόμη και στην περίπτωση που οι πολιτικές των κλειστών συνόρων των γειτονικών χωρών τους «εγκλωβίσουν» στην χώρα μας (ΕΝΠΕ, 2016).

¹⁹ Fargues Philippe and Fandrich Christine (2012), Migration after the Arab Spring, Migration Policy Centre, Research Report 2012/09.

²⁰ Papadopoulos Apostolos and Fratsea Loukia-Maria (2015), «Delineating the geographical mobility of African immigrants towards Greece: Between transnationalism and integration», in Şeker Güven, Tilbe Ali, Ökmen Mustafa, Yazgan Hepgül Pinar, Eroğlu Deniz, Sirkeci Ibrahim, Turkish Migration Conference: 2015 Selected Proceedings, Transnational Press London.

²¹ Ένωση Περιφερειών Ελλάδος (2016), Έρευνα σε πρόσφυγες, ΚΑΠΑ Research, Μάρτιος 2016.

²² Κοτζαμάνης Βύρων και Καρκούλη Αλεξάνδρα (2016), Οι μεταναστευτικές εισροές στην Ελλάδα την τελευταία δεκαετία: ένταση και βασικά χαρακτηριστικά των παρατύπως εισερχομένων ως και των αιτούντων άσυλο, Δημογραφικά Νέα, ΕΔΚΑ, τεύχος 26.

Την ίδια στιγμή, στην ευρύτερη περιοχή των Βαλκανίων παρατηρούνται νέες τάσεις προσφυγικών ή ανθρωπιστικής φύσης ροών, με δύσκολα προβλέψιμες συνέπειες για όλες τις χώρες, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας. Για το 2015, οι αιτήσεις για άσυλο μόνο στην Γερμανία από αλβανούς φυγάδες που εγκαταλείπουν τις εστίες τους από τον φόβο κλιμάκωσης των εχθροπραξιών στο πλαίσιο της ανάφλεξης των εθνικιστικών συγκρούσεων στις περιοχές της πρώην Γιουγκοσλαβίας, έφτασαν τις 30.000, ενώ δεκάδες χιλιάδες άλλοι είναι εγκλωβισμένοι σε περιοχές πολεμικών συρράξεων που μαίνονται σε πολλά σημεία της Βαλκανικής.²³ Από την επεξεργασία των επίσημων στοιχείων της Eurostat και της Frontex υπολογίζεται (Economist, 2016) ότι οι αιτήσεις ασύλου στην Ευρωπαϊκή Ένωση (με ποσοστό αποδοχής μικρότερο του 10%) το διάστημα Οκτώβριος 2014 έως Σεπτέμβριος 2015 με βάση την ιθαγένεια των αιτούντων ανέρχονται σε 65.000 από την Αλβανία, σε 93.000 από το Κόσοβο και σε 35.500 από την Σερβία.

Γ.2. Οι προκλήσεις στην αγορά εργασίας

Μια βασική πρόκληση, την οποία καλούνται να αντιμετωπίσουν όλες οι ευρωπαϊκές χώρες υποδοχής, είναι να αποφευχθεί ο κίνδυνος της αποδυνάμωσης της προστασίας που απορρέει εν γένει από την νομοθεσία που αφορά στο προσφυγικό φαινόμενο, αλλά, ταυτόχρονα, να αναζητηθούν νέα ή επικαιροποιημένα εργαλεία αντιμετώπισης και ρύθμισης των σύγχρονων μεταναστεύσεων για ανθρωπιστικούς λόγους, με γνώμονα τις οικονομικές, κοινωνικές και δημογραφικές παραμέτρους που ανακύπτουν.

Στο άμεσο μέλλον, η Ελλάδα και οι υπόλοιπες χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης οφείλουν να αποφύγουν να προξενήσουν με τις ενέργειές τους μια εκρηκτική μεταναστευτική κρίση στις κοινωνίες τους, σε συνθήκες οικονομικής κρίσης και εντεινόμενης ξενοφοβίας ή ισλαμοφοβίας. Γίνεται, πλέον, ευρέως αποδεκτό ότι είναι εξαιρετικά δυσχερής η εν στενή έννοια διάκριση μεταξύ προσφύγων και οικονομικών μεταναστών, δεδομένου ότι οι μετακινούμενοι πληθυσμοί λόγω ανθρωπιστικής

²³ Koelbl Susanne, Kuntz Katrin and Mayr Walter (2015), Mass migration: what is driving the balkan exodus?, Der Spiegel - on line international 26/08/2015.

κρίσης είναι μεικτοί και η (νομική) εξακρίβωση της πραγματικής αιτίας κινητικότητας επισφαλής.²⁴

Ο ΟΟΣΑ επιλέγει να τοποθετηθεί με σαφήνεια στο ερώτημα, εάν αυτή η ανθρωπιστική μεταναστευτική κρίση είναι διαφορετική από τις προηγούμενες και σπεύδει να υιοθετήσει μια «προσφυγική» ανάλυση²⁵. Εκτιμά, ειδικότερα, πως μόλις το ένα τρίτο του ενός εκατομμυρίου αιτήσεων ασύλου για το έτος 2015 θα γίνει δεκτό από τις χώρες-μέλη. Στην Ελλάδα την περίοδο 2006-2011, το ποσοστό των θετικών απαντήσεων σε αιτήματα ασύλου²⁶ είναι μόλις 1,37%, ενώ το διάστημα 2012-2015 αυξάνει στο 15,57%.²⁷

Συνεπώς, καθίστανται προφανείς ορισμένες σημαντικές υποθέσεις για την εξέλιξη των μεταναστευτικών ροών στην Ελλάδα, αλλά και ευρύτερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Πρώτον, ένας σημαντικός αριθμός αιτήσεων στο πλαίσιο του προσφυγικού δικαίου θα απορρίπτεται. Δεύτερον, ένα σημαντικό τμήμα, ίσως και τα 2/3 των προσφύγων, δεν θα υποβάλουν αίτημα ασύλου, είτε γιατί αποθαρρύνονται από το υψηλό ποσοστό απορρίψεων, είτε γιατί προσδοκούν να καταφέρουν να το υποβάλουν στην χώρα τελικού προορισμού. Τρίτον, σημαντικός αριθμός θα καταφέρνει να εισέρχεται σε ελληνικό έδαφος, προφανώς από εναλλακτικές οδούς μετά τον περιορισμό της σχετικής δυνατότητας από την πλευρά των νησιών του Αιγαίου, έπειτα από την έναρξη εφαρμογής της πρόσφατης Συμφωνίας Ευρωπαϊκής Ένωσης-Τουρκίας.

Ο ΟΟΣΑ επισημαίνει ότι οι πρόσφυγες κατευθύνονται προς τις χώρες που διαθέτουν δυναμικές αγορές εργασίας και υπενθυμίζοντας τις δημογραφικές προκλήσεις των ευρωπαϊκών χωρών, τονίζει την ανάγκη για ενταξιακές πολιτικές που –μεταξύ άλλων- θα επιτρέψουν την αξιοποίηση των, ενίοτε, υψηλών προσόντων των προσφύγων.

Σύμφωνα με τις επίσημες εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το έτος 2060 ο πληθυσμός της Γερμανίας θα έχει μειωθεί κατά 18 εκατομμύρια. Με

²⁴ Banulescu-Bogdan Natalia and Fratzke Susan (2015), Europe's migration crisis in context: why now and what next?, Migration Policy Institute, September 2015.

²⁵ Organisation for the Economic Cooperation and Development (2015), Is this humanitarian migration crisis different?, Migration Policy Debates, no 7, September 2015, OECD.

²⁶ Στις θετικές απαντήσεις περιλαμβάνονται το καθεστώς πρόσφυγα, το ανθρωπιστικό καθεστώς, η επικουρική προστασία και το προσωρινό καθεστώς.

²⁷ Κοτζαμάνης Βύρων και Καρκούλη Αλεξάνδρα (2016), Οι μεταναστευτικές εισροές στην Ελλάδα την τελευταία δεκαετία: ένταση και βασικά χαρακτηριστικά των παρατύπων εισερχομένων ως και των αιτούντων άσυλο, Δημογραφικά Νέα, ΕΔΚΑ, τεύχος 26.

ελάχιστες εξαιρέσεις (Γαλλία, Ιρλανδία και ενδεχομένως Ηνωμένο Βασίλειο) όλες οι χώρες-μέλη θα χρειαστούν άμεσα νέα εργατικά χέρια, εφόσον τα επόμενα 15 χρόνια ο ενεργός πληθυσμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναμένεται να μειωθεί κατά 13 εκατομμύρια. Η κατάσταση στην Ελλάδα δεν διαφέρει.

Συγκεκριμένα, την δεκαετία 1991-2001 η συνεισφορά της *μετανάστευσης* και της *φυσικής αύξησης* στην γενική αύξηση του πληθυσμού είναι, αντίστοιχα, 97% έναντι 3%. Η μαζική είσοδος, νέων κυρίως σε ηλικία, ατόμων σε αναζήτηση εργασίας συντέινει στην επιβράδυνση της γήρανσης του πληθυσμού της Ελλάδας, στην αύξηση της γεννητικότητάς του και στην τόνωση της δημογραφικής δυναμικότητάς του, καθώς στην αύξηση του αριθμού των αλλοδαπών αποδίδεται σχεδόν αποκλειστικά η αύξηση του πληθυσμού της χώρας ανάμεσα στο 1991 και στο 2011.²⁸

Αντιθέτως, με βάση στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ και της Eurostat υπολογίζεται ότι την τετραετία 2011-2014 είχαμε φυσική μείωση του πληθυσμού και μαζική εκροή πληθυσμού, φαινόμενα τα οποία οφείλονται στην εκτόξευση της ανεργίας και στην δραστική περικοπή μισθών και συντάξεων εν μέσω της κρίσης. Πρόκειται για ένα πλήγμα με πολύ δυσμενείς μακροχρόνιες επιπτώσεις και μάλιστα βαρύτερο εκείνου που υπέστη η χώρα την δεκαετία του 1960 λόγω της μαζικής μετανάστευσης Ελλήνων στο εξωτερικό, όταν παρόλα αυτά, σημειώθηκε μεγάλη φυσική αύξηση του πληθυσμού.

Παράλληλα, το νομικό καθεστώς που αφορά στην μετανάστευση της μεγάλης πλειοψηφίας των εγκατεστημένων στην Ελλάδα αλλοδαπών έως τα τέλη της προηγούμενης δεκαετίας²⁹, επιτρέπει την διασυνοριακή κινητικότητα και την αλλαγή κατά περιόδους του τόπου διαμονής ανάμεσα στις χώρες «καταγωγής» και «εγκατάστασης» ανάλογα με τις ευκαιρίες απασχόλησης, συχνά δε στο πλαίσιο άτυπων μορφών εποχικής ή κυκλικής μετανάστευσης. Για τον λόγο αυτό θα πρέπει να αντιμετωπίζονται με επιφύλαξη οι υποθέσεις που συνεπάγονται τον μόνιμο ή

²⁸ Κοτζαμάνης Βύρων και Καρκούλη Αλεξάνδρα (2016), Οι μεταναστευτικές εισροές στην Ελλάδα την τελευταία δεκαετία: ένταση και βασικά χαρακτηριστικά των παρατύπως εισερχομένων ως και των αιτούντων άσυλο, Δημογραφικά Νέα, ΕΔΚΑ, τεύχος 26.

²⁹ Κατάργηση της βίζας για τους Αλβανούς το 2010, ελεύθερη μετακίνηση των κοινοτικών Βουλγάρων και Ρουμάνων.

αμετάκλητο επαναπατρισμό των μεταναστών που βρίσκονται σε καθεστώς ανεργίας, ιδίως εφόσον στερούνται τίτλων διαμονής.³⁰

Στο πεδίο της αγοράς εργασίας διαμορφώνεται ήδη με γοργούς ρυθμούς μια εκρηκτική κατάσταση, στην οποία πιθανόν να εντάσσονται προοδευτικά και τα μέλη των σύγχρονων ή επικείμενων προσφυγικών και ανθρωπιστικής φύσης μεταναστευτικών πληθυσμιακών ομάδων. Η κατάσταση αυτή εμπεριέχει τρεις (3) βασικές διαστάσεις:

1. Παρά τις εξαιρετικά θετικές πρόσφατες ρυθμίσεις στο πλαίσιο των Νόμων 4251/2014 και 4332/2015 στην κατεύθυνση της διατήρησης του καθεστώτος νόμιμης διαμονής και της ανάσχεσης της τάσης μαζικής απώλειας των οικείων αδειών ένεκα των συνεπειών της οικονομικής ύφεσης και κρίσης, η πλειοψηφία των αλλοδαπών της χώρας διαμένει χωρίς χαρτιά, ενώ ο κίνδυνος της περαιτέρω «απονομιμοποίησης» του καθεστώτος διαμονής δεν έχει εξαλειφθεί.

Στις αρχές της οικονομικής κρίσης για τα έτη 2010 και 2011, σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία, οι ανεπίσημοι μετανάστες υπολογίζονται από 350.000 έως 390.000.³¹ Στην βάση υπολογισμών του ΟΟΣΑ για το 2010, σε πρόσφατη μελέτη εκτιμάται ότι μόνον το 50% του 1,2 εκατομμυρίων μεταναστών στην Ελλάδα είχε άδεια διαμονής σε ισχύ.³² Όταν μόνο το δωδεκάμηνο Δεκέμβριος 2010 - Δεκέμβριος 2011 «χάνονται» 100.000 άδειες διαμονής, οι άδειες διαμονής σε ισχύ περιορίζονται³³ από 603.000 στα τέλη του 2009 σε 448.000 στα τέλη του 2011.

2. Η θέση των αλλοδαπών στην αγορά εργασίας επιδεινώνονται ραγδαία στο περιβάλλον της ύφεσης και της κρίσης.³⁴ Τα ποσοστά ανεργίας εκτινάσσονται σε δυσθεώρητα επίπεδα από το 6,4% το 2008 για το σύνολο των αλλοδαπών

³⁰ Γρόπα Ρουμπίνη (2011), Ελληνική οικονομία και μετανάστευση: μύθοι και πραγματικότητες, 19 Οκτωβρίου 2011 και Wenden (de) Wihtol Catherine (2013), Mondialisation et régionalisation des flux migratoires, 27 Mars 2013.

³¹ Μαρούκης Θάνος (2012), Μετανάστευση και κρίση στην ελληνική κοινωνία: οι παράμετροι ενός απεγλωβισμού, ELIAMEP briefing notes, 08/2012.

³² Kasimis Charalambos (2012), Illegal immigration in the midst of crisis, Migration Policy Institute, March 2012.

³³ Cavounidis Jennifer (2013), «Migration and the economic and social landscape of Greece», South-Eastern Europe Journal of Economics, 1, p. 59-78.

³⁴ Καυάλης Απόστολος και Κρητικίδης Γιώργος (2016), «Η εργασία των μεταναστών στο περιβάλλον της κρίσης», INE/ ΓΣΕΕ, Ενημέρωση, υπό έκδοση.

μέχρι και στο 38,6% το 2013 και μάλιστα με μεγαλύτερη ένταση σε σχέση με την αύξηση της ανεργίας των γηγενών. Συνακόλουθα, για πρώτη φορά μετά από πολλά χρόνια, από το 2009 και έπειτα το ποσοστό ανεργίας των μεταναστών υπερβαίνει διαρκώς το αντίστοιχο των γηγενών.

3. Ένα σημαντικό ποσοστό των προσφύγων εκδηλώνει ήδη ενδιαφέρον εισόδου στην ελληνική αγορά εργασίας, ωστόσο, σαφώς μικρότερο είναι το ποσοστό εκείνων που θεωρούν ότι μπορούν να βρουν στην Ελλάδα εργασία που να τους καλύπτει τις βασικές ανάγκες³⁵.

Συνεπώς, χωρίς να είναι εύκολο να προβλεφθεί με ακρίβεια η εξέλιξη του σημερινών μεταναστευτικών-προσφυγικών ροών προς την Ελλάδα, είναι απαραίτητο να επανεξεταστούν στο σύνολό τους οι πρόσφατες παρεμβάσεις που αφορούν στο ζήτημα των αλλοδαπών που διαμένουν στην χώρα μας, ιδίως δε στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Ακόμα και αν επιβεβαιωθούν οι πλέον ευοίωνες εκτιμήσεις για μικρή αύξηση (έως 100.000 χιλιάδες) του μόνιμου πληθυσμού των αλλοδαπών από πολίτες προερχόμενους από χώρες όπως η Συρία, το Αφγανιστάν ή το Ιράκ μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 2010, η ένταξή τους στην αγορά εργασίας θα επιχειρείται με όρους εξαιρετικά δυσμενείς σε σύγκριση με αυτούς των μεταναστών που εγκαταστάθηκαν την περίοδο 1990-2010.

Η διατήρηση της ανεργίας σε υψηλά επίπεδα και η αδυναμία διασυνοριακής μετακίνησης στην διάρκεια του χρόνου για όσους, ιδίως, εξ αυτών στερούνται μόνιμων νομιμοποιητικών τίτλων, είναι στοιχεία που θα συμβάλουν στην δημιουργία μιας ειδικής κατηγορίας αλλοδαπών εξαιρετικά ευάλωτη στον κίνδυνο της μακροχρόνιας ανεργίας, της φτώχειας και της κοινωνικής περιθωριοποίησης.

³⁵ βλ. Ένωση Περιφερειών Ελλάδος (2016), Έρευνα σε πρόσφυγες, ΚΑΠΑ Research, Μάρτιος 2016. Από τους ερωτηθέντες, ποσοστό 28% δηλώνει ότι αν βρει δουλειά στην Ελλάδα προτίθεται να παραμείνει μόνιμα στην χώρα, ποσοστό ιδιαίτερα υψηλό εάν ληφθεί υπόψη ότι στις τάξεις των νέο-εισερχομένων η τάση εγκατάλειψης της προοπτικής συνέχισης του ταξιδιού δεν είναι πολύ ισχυρή. Ωστόσο μόλις 22% θεωρεί ότι μπορεί να βρει εργασία που θα του καλύπτει τις βασικές ανάγκες, ως εργάτης, υπάλληλος γραφείου ή με οποιαδήποτε άλλη επαγγελματική ειδικότητα.

Δ. Προτεινόμενες ενέργειες και μέτρα

Δ.1. Ενέργειες και Μέτρα σε Ευρωπαϊκό Επίπεδο

Η Ευρώπη έχει βυθιστεί τα τελευταία χρόνια σε μια επίμονη και ίσως παρατεταμένη περίοδο οικονομικής στασιμότητας που προκαλεί πρωτοφανή οικονομική και κοινωνική ζημιά. Το φιλόδοξο σχέδιο της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, δοκιμάζεται και ο μεγαλύτερος κίνδυνος που αντιμετωπίζει η Ε.Ε. σήμερα είναι αυτός της εσωτερικής κατάρρευσης λόγω της αδυναμίας ή της έλλειψης βούλησης των κυβερνήσεων των κρατών-μελών να λάβουν έγκαιρα εκείνες τις αποφάσεις που επιβάλλουν οι νέες συνθήκες.

Η πρόσφατη προσφυγική κρίση αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα καθώς βρήκε την Ένωση απροετοίμαστη, χωρίς ενότητα και αλληλεγγύη. Η μαζική έλευση προσφύγων κυρίως από τη Συρία και μαζί μεταναστών χωρίς νόμιμα έγγραφα από διάφορες χώρες, επηρεάζει έντονα τις ευρωπαϊκές κοινωνίες και την εσωτερική πολιτική κατάσταση σε όλες σχεδόν τις χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θέτει σε δοκιμασία τη Συνθήκη Σένγκεν και τους κανόνες του Δουβλίνου, όπως επίσης, αναδεικνύει τα όρια και τις ανεπάρκειες της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας της Ευρώπης, αλλά και των αντίστοιχων εθνικών πολιτικών των κρατών-μελών της Ε.Ε.

Ταυτόχρονα, έντονη ανησυχία προκαλεί η άνοδος ευρωσκεπτικιστικών και αντιευρωπαϊκών κομμάτων, διαφορετικών μεταξύ τους ιδεολογικών αποχρώσεων και αντιφατικών απόψεων, με κοινά ωστόσο χαρακτηριστικά το λαϊκισμό και την ξενοφοβία. Η κρίση του ευρώ και η ραγδαία αύξηση των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών έχουν ενισχύσει φυγόκεντρες δυνάμεις στο εσωτερικό της Ένωσης και ταυτόχρονα απειλούν τους βασικούς πυλώνες του ευρωπαϊκού οικοδομήματος.

Σε αυτή την κρίσιμη για το μέλλον της Ευρώπης στιγμή, η μεγάλη πρόκληση είναι η συμφωνία σε μια κοινή ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου και στον κοινό αγώνα κατά των βαθύτερων αιτιών της προσφυγικής κρίσης. Η Ευρώπη θα πρέπει να λειτουργήσει ως σταθεροποιητικός παράγοντας της ευρύτερης περιοχής, αναλαμβάνοντας άμεσα πολιτικές και διπλωματικές πρωτοβουλίες για κατάπαυση του πυρός στις εμπόλεμες ζώνες και για αντιμετώπιση των πραγματικών αιτιών του

φαινομένου. Επιπλέον, θα πρέπει να γίνουν πολύ περισσότερα από την ΕΕ συνολικά αλλά και όλα τα κράτη-μέλη για την αποτελεσματικότερη διαχείριση των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών στη βάση δύο αλληλένδετων αρχών, του καταμερισμού της ευθύνης και της αλληλεγγύης:

- αναθεώρηση του Κανονισμού του Δουβλίνου, ώστε να συμφωνεί με όλες τις ληφθείσες αποφάσεις σε Ευρωπαϊκό Επίπεδο.
- καθιέρωση μηχανισμού υποχρεωτικής ανακατανομής στο εσωτερικό της Ε.Ε. τόσο αναγνωρισμένων προσφύγων όσο και αιτούντων άσυλο με δίκαιο και αναλογικό τρόπο,
- δημιουργία κέντρων καταγραφής και ταυτοποίησης στα κράτη πρώτης γραμμής, όπως η Ιορδανία, ο Λίβανος και η Τουρκία,
- δημιουργία μηχανισμού υποχρεωτικής ανακατανομής και μετεγκατάστασης των μεταναστών χωρίς χαρτιά, με βάση συγκεκριμένη δίκαιη αναλογία σε όλα τα κράτη μέλη, και ταυτόχρονα ισχυρές ενταξιακές πολιτικές, ώστε η τρέχουσα κρίση να μετατραπεί σε ευκαιρία για την δημογραφική ανανέωση του γηράσκοντα πληθυσμού της Ευρώπης και την ενίσχυση του εργατικού δυναμικού της
- θέσπιση Ευρωπαϊκού Ασύλου ώστε οι αλλοδαποί να ζητούν άσυλο από την Ε.Ε. συνολικά και να κατανέμονται αναλογικά στα κράτη μέλη,
- ενίσχυση του εθελοντικού επαναπατρισμού παράτυπων οικονομικών μεταναστών σε συνεργασία με τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης και την Ε.Ε.,
- παροχή αναπτυξιακής βοήθειας στις χώρες προέλευσης υπό την προϋπόθεση ότι θα πρέπει να δέχονται πίσω τους πολίτες τους που δεν γίνονται δεκτοί στην Ε.Ε.,

Δ.2. Ενέργειες και Μέτρα σε Εθνικό Επίπεδο

Η Ελλάδα αποτελεί χώρα της Ε.Ε., αλλά και το εξωτερικό σύνορο των κρατών Σένγκεν, ενώ αποτελεί μέλος πλήθους διεθνών οργανισμών και δεσμεύεται από διεθνείς συνθήκες και συμφωνίες. Υπό το πλαίσιο όλων των ανωτέρω, στοχεύοντας στην αποτελεσματικότερη διαχείριση της παρούσας κρίσης, προσεγγίζεται το σύνολο των προτάσεων της Ο.Κ.Ε. οι οποίες παρουσιάζονται στη συνέχεια:

A. Πολιτικές Υποδοχής και Ταυτοποίησης

- πλήρης και ορθή λειτουργία όλων των κέντρων καταγραφής και ταυτοποίησης, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί μια αξιόπιστη και αποτελεσματική διαδικασία ταυτοποίησης, δακτυλοσκόπησης και ταυτοποίησης των νεοεισερχομένων
- ρητή δέσμευση ότι τα κέντρα καταγραφής και ταυτοποίησης δεν θα λειτουργήσουν ως δομές μακροχρόνιας φιλοξενίας
- επιτάχυνση στην αξιοποίηση της σημαντικής χρηματοδοτικής στήριξης που παρέχει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην Ελλάδα από τα Ταμεία Εσωτερικών Υποθέσεων για την αντιμετώπιση των αναγκών που προκύπτουν από την αύξηση των πιέσεων στο σύστημα ασύλου και μετανάστευσης της χώρας
- ταχεία κατασκευή ποιοτικών και καλά οργανωμένων εγκαταστάσεων φιλοξενίας προσφύγων σε περιοχές χωρίς τουριστική ανάπτυξη ή ταυτότητα, όπου όχι μόνο δεν θα δημιουργούνται σοβαρά προβλήματα στις τοπικές οικονομίες και κοινωνίες αλλά, αντιθέτως, ενδεχομένως να επιδράσουν θετικά στην κατεύθυνση της τόνωσης της τοπικής οικονομίας και της απασχόλησης
- διαφάνεια στη λειτουργία των ΜΚΟ μέσω της δημιουργίας ενός αξιόπιστου μητρώου ΜΚΟ σε κεντρικό επίπεδο προκειμένου επί του πεδίου να δραστηριοποιούνται μόνο οργανώσεις που έχουν πιστοποιηθεί από τις ελληνικές αρχές
- ενίσχυση των οργανωμένων δομών τους κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης
- σύσταση δικτύων υγειονομικής παρακολούθησης και επιδημιολογικής επιτήρησης και ενίσχυση των περιφερειακών νοσοκομείων και κέντρων υγείας
- ενίσχυση των δομών ταυτοποίησης των μεταναστευτικών ροών. Αναγνώριση του καθεστώτος πρόσφυγα σε όσους πληρούν τις προϋποθέσεις. Παρουσίαση των εναλλακτικών επιλογών για τους οικονομικούς μετανάστες (απόκτηση άδειας παραμονής εφ' όσον εργάζονται, εθελοντική επιστροφή ή έξοδος από τη χώρα / επιστροφή στις χώρες προέλευσης)
- συστηματική καταγραφή των μεταναστών «χωρίς χαρτιά» και οριστική διευθέτηση του ζητήματος της παράτυπης διαμονής και της αδήλωτης/ανασφάλιστης εργασίας

B. Διαχωρισμός προσφύγων και Μεταναστών

- μεταφορά των προσφύγων σε ελεγχόμενες ανοιχτές δομές φιλοξενίας
- μεταφορά των παράτυπων (οικονομικών) μεταναστών σε κλειστού τύπου προαναχωρησιακά κέντρα, προκειμένου στη συνέχεια να ακολουθήσει η διαδικασία των επιστροφών στις χώρες προέλευσης
- δημιουργία διμερών συμφωνιών με τις αναγκαίες προξενικές αρχές κρατών καταγωγής, για την απαραίτητη δημιουργία εγγράφων προ της επιστροφής στις χώρες καταγωγής
- ταχύτερη διεκπεραίωση των αιτήσεων ασύλου, με ενίσχυση της αρμόδιας υπηρεσίας ασύλου με προσωπικό³⁶
- ενίσχυση του θεσμού της επιτροπείας για τα ασυνόδευτα παιδιά μέσω της δημιουργίας μηχανισμού υποστηρικτικού των Εισαγγελέων για την επιτέλεση του έργου τους ως προσωρινών επιτρόπων των ασυνόδευτων παιδιών, με τη δυνατότητα ανάθεσης συγκεκριμένων πράξεων εκπροσώπησης των παιδιών
- επιτάχυνση της διαδικασίας επανένωσης των οικογενειών των προσφύγων και επέκταση των ευνοϊκών διατάξεων στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας

Γ. Πολιτικές Επιστροφής

- ενίσχυση του εθελοντικού επαναπατρισμού παράτυπων οικονομικών μεταναστών,
- συστηματική υποβολή αιτημάτων επανεισδοχής προς την Τουρκία³⁷
- περιορισμός του μέτρου της διοικητικής κράτησης αλλοδαπών αποκλειστικά και μόνο στις περιπτώσεις όπου α) επίκειται με επαρκή βεβαιότητα η διενέργεια της απομάκρυνσης σε άμεσο χρόνο και β) εφόσον κρίνεται εμπεριστατωμένα και ειδικά σε κάθε ξεχωριστή περίπτωση ότι η κράτηση δεν θα μπορούσε να αντικατασταθεί από κάποιο άλλο λιγότερο επαχθές μέτρο ασφάλειας

³⁶ Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στο πρώτο εξάμηνο του 2016 η Υπηρεσία Ασύλου έχει καταγράψει 21.833 αιτήματα ασύλου, σε σύγκριση με 7465 κατά την ίδια περίοδο του 2015.

³⁷ Σημειώνεται ότι το 2015 εισήλθαν στην Ελλάδα 876.232 και υποβλήθηκαν μόλις 12.149 αιτήσεις για επιστροφή στην Τουρκία.

Δ. Πολιτικές Ένταξης

- άμεση στελέχωση και ενίσχυση της νεοσυσταθείσας Διεύθυνσης Κοινωνικής Ένταξης, σύμφωνα με τον Νόμο 4375/2016, με στόχο το σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών ένταξης των δικαιούχων διεθνούς προστασίας και μεταναστών στην Ελληνική Επικράτεια
- προγράμματα ενταξιακής πολιτικής για την αντιμετώπιση όλων των επιμέρους ζητημάτων της ένταξης, τόσο των προσφύγων όσο και των αλλοδαπών χωρίς χαρτιά, συμπεριλαμβανομένης της στέγασης, της εκμάθησης της γλώσσας, της επαγγελματικής κατάρτισης, της απασχόλησης, της εκπαίδευσης, της υγείας και της κοινωνικής πρόνοιας
- δημιουργία τάξεων υποδοχής για τα παιδιά των προσφύγων στα ελληνικά σχολεία και εφαρμογή των διατάξεων του Νόμου 4415/2016 και της Υ.Α. 152360/ΓΔ4 γύρω από τα ζητήματα εκπαίδευσης των ανήλικων προσφύγων, με προσπάθεια να εγγραφούν όλα τα παιδιά πρόσφυγες σε σχολεία. Προτείνεται να υπάρχουν χωριστές τάξεις υποδοχής για ένα σύντομο χρονικό διάστημα και στη συνέχεια αφομοίωση στις κανονικές τάξεις του σχολείου
- ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για τη δημιουργία προγραμμάτων ένταξης και ενσωμάτωσης
- συνεργασία της Τοπικής αυτοδιοίκησης με φορείς της Κοινωνίας των Πολιτών για την ενδυνάμωση των υφιστάμενων πληθυσμών και την υποδοχή των νέων
- συνεργασία με φορείς και ομάδες από τις χώρες καταγωγής των νεοεισελθέντων, οι οποίοι διαμένουν για χρόνια στην Ελλάδα. Ενίσχυση κατά αυτόν τον τρόπο και των μέχρι τώρα διαμενόντων στη χώρα, αλλά και δημιουργία συνθηκών υποδοχής των νεοεισερχομένων
- άμεση λειτουργία της Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης χρημάτων από το νέο Ευρωπαϊκό Ταμείο για το Άσυλο, τη Μετανάστευση και την Ένταξη, το οποίο έχει συσταθεί από τον Ιούλιο του 2015, αλλά δεν έχει λειτουργήσει μέχρι σήμερα

Ε. Ενέργειες της Ελλάδας προς τα Ευρωπαϊκά Όργανα

Η Ελληνική Κυβέρνηση θα πρέπει να θέσει ενώπιον των ευρωπαϊκών οργάνων:

- την αναθεώρηση του Κανονισμού Δουβλίνο
- την καθιέρωση μηχανισμού υποχρεωτικής ανακατανομής στο εσωτερικό της Ε.Ε.,
- τη δημιουργία κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου
- τη σύσταση Ευρωπαϊκής Ακτοφυλακής και Συνοριακής
- αίτημα για ενεργοποίηση της Ευρωπαϊκής Οδηγίας 55/2001 για την Προσωρινή Προστασία³⁸. Δεδομένου ότι μεγάλο ποσοστό των εγκλωβισμένων στην ελληνική επικράτεια έχουν προσφυγικά χαρακτηριστικά, ενώ η διαδικασία του relocation παρουσιάζει πενιχρά αποτελέσματα, η ενεργοποίηση της εν λόγω οδηγίας θα συμβάλλει καθοριστικά στον απεγκλωβισμό των ιδίων αλλά και την ανακούφιση της χώρας
- τη διάνοιξη μιας χερσαίας, νόμιμης και ασφαλούς οδού στον Έβρο για δικαιούχους διεθνούς προστασίας, στη θέση του παράνομου και ανασφαλούς θαλάσσιου δρόμου, με στόχο τον περιορισμό των κινδύνων που συνεπάγεται η παράτυπη είσοδος για τη δημόσια τάξη, την αποδυνάμωση των κυκλωμάτων διακίνησης ανθρώπων και την αναλογικότερη κατανομή βάρους υποδοχής ροών και σε άλλα σημεία της ελληνικής επικράτειας πλην των νησιών
- την ουσιαστική ενεργοποίηση του μηχανισμού της μετεγκατάστασης των προσφύγων εντός της Ε.Ε., που έως τώρα είχε πενιχρά αποτελέσματα

³⁸ Η Ευρωπαϊκή Οδηγία 55/2001 για την Προσωρινή Προστασία ενεργοποιείται σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και δίνει τη δυνατότητα μεταφοράς των εκτοπισθέντων σε άλλα κράτη σε εθελοντική βάση.

E. Τελικά Συμπεράσματα

Είναι σαφές ότι ολόκληρη η Ευρώπη, αντιμέτωπη με θεσμικές αδυναμίες, εμφανίζεται απροετοίμαστη για την κοινωνική ενσωμάτωση τόσο μεγάλου αριθμού προσφύγων και μεταναστών, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την κοινωνική της συνοχή και πολιτισμική της ταυτότητα. Επιπρόσθετα, το πρόβλημα επιτείνεται καθώς οι σχετικές αδυναμίες ευνοούν τη ριζοσπαστικοποίηση ισλαμιστών φονταμενταλιστών προς την τρομοκρατία και την εγκληματικότητα. Το θέμα αυτό είναι ιδιαίτερα έντονο σε πολλές χώρες της δυτικής Ευρώπης, όπου η συζήτηση για το πολυπολιτισμικό μοντέλο των κοινωνιών απασχολεί έντονα την επικαιρότητα και δοκιμάζει περαιτέρω το ευρωπαϊκό εγχείρημα.

Στην Ελλάδα, με δεδομένο ότι ειδικά κατά το πρώτο διάστημα της παρούσας κρίσης, σε όλες τις περιοχές της επικράτειας υπήρξε θετικό κλίμα υποδοχής των προσφυγικών-μεταναστευτικών ροών και αυθόρμητες δράσεις αλληλεγγύης από μεγάλα τμήματα του πληθυσμού της χώρας, η δυναμική αυτή θα πρέπει να αξιοποιηθεί στην κατεύθυνση της καλλιέργειας ενός κλίματος κοινωνικής ειρήνης και ασφάλειας. Η βασική πρόκληση, αφορά στην ουσιαστική ενσωμάτωση όλων όσοι «εγκλωβίζονται» ή θα επιλέξουν εν τέλει να διαμείνουν μόνιμα στη χώρα. Ως βασικά στοιχεία της ενσωμάτωσης νοούνται τα εξής:

- άμεση εκμάθηση της γλώσσας
- ένταξη στον κοινωνικό ιστό, στην εκπαίδευση και στην αγορά εργασίας και
- ουσιαστική κατανόηση και πραγματική αποδοχή του δικαϊκού συστήματος της χώρας και του πανευρωπαϊκού συστήματος αξιών

Στο περιβάλλον της οικονομικής κρίσης, της υψηλής ανεργίας και της μαζικής αποδημίας νέων σε ηλικία γηγενών στο εξωτερικό, τα αντιφατικά μηνύματα που εκπέμπουν οι μετρήσεις των διαθέσεων της κοινής γνώμης δεν επιτρέπουν το εφησυχασμό, ιδίως εφόσον οι επισημάνσεις ανησυχίας ή οι αντιρρήσεις των πολιτών αφορούν, κυρίως, στα πεδία της απασχόλησης και της κοινωνικής πολιτικής.

Άλλωστε, σε περιπτώσεις χωρών με λιγότερα δημοσιονομικά και κοινωνικά προβλήματα σε σύγκριση με την Ελλάδα, τα τελευταία δύο χρόνια καταγράφεται

σημαντική δημοσκοπική άνοδος και αύξηση της κοινωνικής επιρροής ξενοφοβικών και ρατσιστικών πολιτικών σχηματισμών που διεκδικούν κυβερνητικές και πολιτικές λύσεις ξένες προς την νομική και την δικαιωματική παράδοση της ευρωπαϊκής Ηπείρου.

Όπως καμία χώρα δεν μπορεί να αντιμετωπίσει μόνη της τις οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις του προσφυγικού προβλήματος, καμία πολιτική δεν μπορεί να εφαρμοστεί αν δεν έχει προκύψει μέσα από το διάλογο και την αποδοχή της κοινωνίας.

Πρέπει ιδιαίτερα να τονισθεί ότι με δεδομένη την πολυπλοκότητα και τη δυσκολία αντιμετώπισης του σύνθετου προβλήματος πρόσφυγες – μετανάστες, η σύνδεση μέρους του ισλαμικού φονταμενταλισμού με την τρομοκρατία δημιουργεί επιπλέον προκλήσεις και απαιτεί αυξημένη ευθύνη από τη χώρα μας στο να λειτουργούν όσο γίνεται αποτελεσματικότερα οι διαδικασίες εξέτασης των αιτημάτων ασύλου και οι δομές φιλοξενίας.

Είναι απαραίτητη λοιπόν, ιδιαίτερα στη χώρα μας, η ανάληψη εξειδικευμένων δημοσίων παρεμβάσεων, όπως είναι οι καμπάνιες ευαισθητοποίησης και οι δράσεις ή οι δομές διαλόγου με την συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και των παραγωγικών φορέων, ιδίως, σε τοπικό επίπεδο για την αποτροπή εκδήλωσης φαινομένων και κρουσμάτων ρατσιστικής βίας και ξενοφοβικής ρητορείας αλλά και για την αποτελεσματική εφαρμογή όλων προβλεπόμενων διαδικασιών κατά την υποδοχή, ταυτοποίηση και εξέταση αιτημάτων ασύλου.

Είναι σαφές ότι το βάρος της υποδοχής και της ενσωμάτωσης των προσφύγων και μεταναστών σηκώνουν πρωτίστως οι τοπικές κοινωνίες, με πολλές δυσκολίες. Με τον ίδιο τρόπο που η Ελλάδα δεν μπορεί να σηκώσει το βάρος των ροών για όλη την Ευρώπη, έτσι και ορισμένες τοπικές κοινωνίες δεν μπορούν να σηκώσουν το βάρος για όλη την επικράτεια.

Η συστηματική συνεργασία της τοπικής αυτοδιοίκησης, των κοινωνικών εταίρων και της κοινωνίας των πολιτών μεταξύ τους αλλά και με τους αντίστοιχους φορείς άλλων ευρωπαϊκών χωρών μπορεί να συμβάλει στην ανάδειξη επιτυχών πρακτικών και από άλλες χώρες (π.χ. Γερμανία) και να δημιουργήσει συνεργατικά σχήματα τα οποία θα προσφέρουν ουσιαστικά στην κάλυψη των αναγκών των

προσφύγων και μεταναστών και στην ομαλή ενσωμάτωση τους στο κοινωνικό, οικονομικό και αξιακό σύστημα της χώρας.