



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ**

**ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ**

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**

**ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

**Η πολιτική της υποδοχής των αιτούντων διεθνή προστασία στην  
Ελλάδα: Πρόγραμμα ESTIA**

**Σταυρούλα Γεωργοπούλου**

**Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία**

**Καλαμάτα, Φεβρουάριος, 2023**

**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ**  
**ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**  
**ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ**  
**ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ**  
**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**  
**ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

**Η πολιτική της υποδοχής των αιτούντων διεθνή προστασία στην  
Ελλάδα: Πρόγραμμα ESTIA**

**Σταυρούλα Γεωργοπούλου**

**Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία**

**Επιβλέπουσα: Αθανασία Τριανταφυλλοπούλου, Αναπλ. Καθηγήτρια**

**Εγκρίθηκε από την τριμελή επιτροπή αξιολόγησης την 11/3/2023**

**Αθανασία Τριανταφυλλοπούλου, Αναπλ. Καθηγήτρια, επιβλέπουσα**

**Ευγενία Μπιτσάνη, Καθηγήτρια, μέλος**

**Κωνσταντίνος Τσουντας, Καθηγητής, μέλος**

**Καλαμάτα, Φεβρουάριος, 2023**



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ**  
UNIVERSITY *of the* PELOPONNESE

**School of Management (Kalamata)**

**Department of Business and Organization Administration**

**POSTGRADUATE PROGRAM MSc – MPA: PUBLIC ADMINISTRATION and LOCAL GOVERNMENT**

**The reception policy of applicants of international protection in  
Greece: ESTIA Program**

**Stavroula Georgopoulou**

**Kalamata, February, 2023**

***Προσπάθησε να μάθεις κάτι απ' όλα και όλα για κάτι***

*Τόμας Χάξλεϋ*

***Αφιερωμένο στον σύζυγό μου και τα τρία μας παιδιά***

## **Ευχαριστίες**

Με την ολοκλήρωση της διπλωματικής μου εργασίας, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά την κυρία **Αθανασία Τριανταφυλλοπούλου**, Αναπλ. Καθηγήτρια του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου και επιβλέπουσα της εργασίας, για το αμείωτο ενδιαφέρον της, καθ' όλη τη διάρκεια εκπόνησής της αλλά και την καθοδήγηση που μου πρόσφερε, με τις πολύτιμες συμβουλές της.

Επίσης, ευχαριστώ ειλικρινώς την καλή συνάδελφο, κυρία **Φανή Κεραμίδα**, η οποία με τις πλούσιες γνώσεις της και το ήθος που τη χαρακτηρίζει, πολλές φορές με βοήθησε και με καθοδήγησε σωστά. Παράλληλα, θα ήθελα να ευχαριστήσω, την επίσης καλή συνάδελφο, κυρία **Ευαγγελία Καπινιάρη**, για το ενδιαφέρον της και την βοήθεια που μου πρόσφερε.

Επιπλέον, ιδιαίτερες ευχαριστίες θα ήθελα να απευθύνω και στους συνεργάτες, οι οποίοι με εμπιστεύτηκαν και με τις συνεντεύξεις που μου παραχώρησαν, συνέβαλαν καθοριστικά στην ερευνητική διαδικασία.

Τέλος, θέλω να ευχαριστήσω πολύ τον σύζυγό μου και τα τρία μας παιδιά για την κατανόηση και την υποστήριξη που μου παρείχαν καθ' όλη τη διάρκεια των μεταπτυχιακών μου σπουδών.

## Περίληψη

Το Πρόγραμμα ESTIA (Emergency Support to Integration and Accommodation) ήταν μια δράση που χρηματοδοτήθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση και υλοποιήθηκε αρχικά από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες και εν συνεχεία από το ελληνικό κράτος μέσω του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου. Η υλοποίησή του ξεκίνησε τον Νοέμβριο του 2015, με την προσφυγική κρίση σε πλήρη ανάπτυξη και ολοκληρώθηκε με το τέλος του 2022, με τους εταίρους υλοποίησης να προέρχονται από την Τοπική Αυτοδιοίκηση καθώς και ελληνικές και διεθνείς Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ). Αφορούσε σε πρόσφυγες που έφταναν στον ελλαδικό χώρο και ήταν αιτούντες διεθνή προστασία και στους ωφελούμενους, παρείχε στέγαση, υποστηρικτικές υπηρεσίες και οικονομικό βοήθημα. Με στόχο την αποσυμφόρηση των δομών υποδοχής προσφύγων στα νησιά και την ηπειρωτική χώρα, υλοποιούμενο στον αστικό ιστό, λειτούργησε εν μέρει και προ-ενταξιακά για τους ωφελούμενους. Η παρούσα εργασία, με το ESTIA να έχει πλέον ολοκληρωθεί, επιχειρεί να αναλύσει βιβλιογραφικά το πλαίσιο υλοποίησής του από την Ύπατη Αρμοστεία (ΥΑ) του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) για τους πρόσφυγες αλλά και παρουσιάζει αναλυτικά την νομοθετική και διοικητική εξέλιξή του κατά την φάση υλοποίησής του από το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (ΥΜΑ). Επίσης, με δεδομένη την μη ύπαρξη προς το παρόν, μελετών αξιολόγησης του προγράμματος και με εργαλείο τις συνεντεύξεις που ελήφθησαν από εμπλεκόμενους στο Πρόγραμμα, προερχόμενοι από το πεδίο υλοποίησης και μέχρι τον σχεδιασμό του και τον συντονισμό δράσεών του, επιχειρήθηκε η αποτύπωση των σχέσεων αλληλεπίδρασης μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησής του. Η επεξεργασία όσων στοιχείων προέκυψαν, ανέδειξε την πολυπλοκότητα του ESTIA, τα δυνατά και αδύναμα σημεία του, αλλά κυρίως την ανθρωπιστική διάσταση της προσφυγικής κρίσης. Επιπλέον, αναδείχτηκε η γενική ικανοποίηση των ωφελούμενων αλλά και η ανάγκη ύπαρξης διάδοχης κατάστασης, ενδεχομένως μέσω νέων χρηματοδοτούμενων δράσεων, που θα στοχεύει αποκλειστικά σε ιδιαίτερα ευάλωτες περιπτώσεις αιτούντων διεθνή προστασία, για τους οποίους η επιστροφή σε δομές φιλοξενίας, εκτός του αστικού ιστού, λόγω της πρόσφατης λήξης του προγράμματος, πρακτικά είναι πολύ δύσκολη.

## Λέξεις κλειδιά

Πρόσφυγες, προσφυγική κρίση, ESTIA, Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, Ύπατη Αρμοστεία, αιτούντες διεθνή προστασία, άσυλο

## **Abstract**

The ESTIA Program was an action funded by the European Union and implemented initially by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and subsequently by the Greek state through the Ministry of Migration and Asylum. Its implementation started in November 2015, with the refugee crisis in full swing and was completed by the end of 2022, with implementing partners coming from the Local Authorities as well as Greek and international Non-Governmental Organizations (NGOs). It concerned refugees arriving in Greece and applying for international protection and beneficiaries, providing accommodation, support services and financial assistance. Aimed at decongesting the refugee reception facilities on the islands and the mainland, it was implemented in the urban area and partly operated as early integration for the beneficiaries. The present paper, with ESTIA now completed attempts to analyze in literature the framework of its implementation by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and to present in detail its legislative and administrative development during its implementation phase by the Ministry of Immigration and Asylum. Also, given the current lack of evaluation studies of the program and using as a tool the interviews conducted with stakeholders involved in the program, from the field of implementation to its planning and coordination of actions, an attempt was made to map the interaction between the different levels of governance. The elaboration of the data that emerged highlighted the complexity of ESTIA, its strengths and weaknesses, but above all the humanitarian dimension of the refugee crisis. Moreover, it highlighted the general satisfaction of the beneficiaries and the need for a successor situation, possibly through new funded actions, aimed exclusively at particularly vulnerable cases of applicants for international protection, for whom the return to shelters outside the urban area is practically very difficult due to the recent expiry of the program.

## **Key words**

Refugees, refugee crisis, ESTIA, UNHCR, Ministry of Migration and Asylum, applicants for international protection, asylum

## Περιεχόμενα

Περίληψη	6
Abstract	7
Εισαγωγή	11
<b>Μέρος Πρώτο: Εννοιολογική και θεσμική προσέγγιση του Προσφυγικού Ζητήματος</b>	13
<b>1. Βασικές έννοιες</b>	14
1.1. Μεταναστευτική πολιτική	16
1.2. Η κοινωνική ένταξη	17
<b>2. Προστασία Προσφύγων: Διεθνές και Ευρωπαϊκό Πλαίσιο</b>	19
2.1. Συμβάσεις – Διακηρύξεις – Πρωτόκολλα – Σύμφωνα	19
2.2. Η πορεία για τη δημιουργία μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου	22
2.3. Τα βασικά νομοθετήματα της Ε.Ε για το ΚΕΣΑ	23
<b>3. Η διαχείριση του Προσφυγικού Φαινομένου στην Ελλάδα μετά το 2015</b>	27
3.1. Η κοινή δήλωση Ε.Ε. – Τουρκίας και η έννοια της ασφαλούς τρίτης χώρας	33
3.2. Σύσταση Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής	36
3.2.1 Υπηρεσία Ασύλου	36
3.3. Το Σύστημα Υποδοχής στην Ελλάδα	37
3.3.1. Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης	37
3.3.2. Υποδοχή και Διαδικασίες Υποδοχής	38
3.4. Επιχειρησιακές Μονάδες της ΥΠ.Υ.Τ.	41
3.4.1. Κ.Υ.Τ. και Κ.Ε.Δ.	41
3.4.2. Δομές Φιλοξενίας/Προσωρινής Υποδοχής	42
3.4.3. Τρέχουσα κατάσταση με τη διαμονή των αιτούντων διεθνή προστασία στην ελληνική επικράτεια	42
3.4.4. Το δικαίωμα στη Στέγη	44
<b>4. Το Στεγαστικό Πρόγραμμα «ESTIA»</b>	46
4.1. Εταίροι υλοποίησης του Προγράμματος κατά την περίοδο διαχείρισής του από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες	48
4.2. Οι παροχές του Προγράμματος ESTIA	52
4.2.1. Στέγαση	52
4.2.2. Υποστηρικτικές Υπηρεσίες	52
4.2.3. Οικονομική Υποστήριξη μέσω προπληρωμένων καρτών	53
4.3. Θεσμοθέτηση σημαντικών παραμέτρων του Προγράμματος ESTIA	54
4.3.1. Προϋποθέσεις για εισαγωγή στο Πρόγραμμα	54



4.3.2. Σημαντικές πληροφορίες για τη διαμονή των ωφελούμενων	54
4.3.3. Υποχρεώσεις των ωφελούμενων	54
4.3.4. Διακοπή ή περιορισμός των παροχών	55
4.3.5. Τερματισμός των παροχών	55
4.4. Παράταση παροχών	56
4.5. Μετάβαση από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου	56
<b>Μέρος Δεύτερο: Έρευνα - Συμπεράσματα</b>	58
<b>1. Σκοπός</b>	59
<b>2. Μεθοδολογία</b>	60
<b>3. Συνεντεύξεις</b>	60
<b>4. Περιορισμοί της έρευνας</b>	61
<b>5. Στατιστικά στοιχεία</b>	62
<b>6. Νομοθετικό και διοικητικό πλαίσιο υλοποίησης του ESTIA</b>	64
<b>7. Η αλληλεπίδραση των επιπέδων διακυβέρνησης του ESTIA</b>	68
<b>Συμπεράσματα</b>	74
<b>Βιβλιογραφία</b>	78
Ελληνική	78
Αλλοδαπή	78
Νομοθεσία	80
Διαδικτυακές πηγές	81
<b>Παράρτημα 1</b>	85
<b>Παράρτημα 2</b>	89

## **Συντομογραφίες και Ακρωνύμια**

ESTIA: Emergency Support to Integration and Accommodation

ΜΚΟ: Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις

ΥΑ: Ύπατη Αρμοστεία

ΟΗΕ: Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

ΥΜΑ: Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου

UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees

NGOs: Non-Governmental Organizations

ΔΟΜ: Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης

ΥΜΠ: Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής

π.τ.χ.: πολίτης τρίτης χώρας

δ.δ.π.: δικαιούχος διεθνούς προστασίας

Ε.Ε.: Ευρωπαϊκή Ένωση

κ.-μ.: κράτη μέλη

ΣΕΕ: Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση

ΣΛΕ.Ε.: Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΣΔΑ: Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

ΧΕΑΔ: Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης

ΚΕΣΑ: Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου

CEAS: Common European Asylum System

ΥΠ.Υ.Τ.: Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης

EASO: European Asylum Support Office

EUAA: European Union Agency for Asylum

Κ.Υ.Τ.: Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης

ΠΓΑ: Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου

Κ.Ε.Δ.: Κλειστές Ελεγχόμενες Δομές

ΕΛ.ΑΣ.: Ελληνική Αστυνομία

ETHOS: European Typology of Homelessness and Housing Exclusion

DG ECHO: Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations

Ε.Υ.ΣΥ.Δ.Τ.Α.Μ.Ε.Τ.Ε.Α.Α.Π.: Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού & Διαχείρισης Προγραμμάτων Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας και άλλων πόρων

## Εισαγωγή

Η ανάγκη των ανθρώπων να τρέξουν μακριά από πολεμικές συρράξεις, εσωτερικές διαμάχες και την άσκηση βίας εις βάρος τους, για διάφορους λόγους, τους μετατρέπει σε πρόσφυγες. Εξαιτίας της φυγής τους αυτής, αφήνουν πίσω την οικογενειακή εστία και ολόκληρη τη ζωή τους και το μόνο που παίρνουν μαζί τους είναι προβλήματα (υγείας, οικογενειακά, κλπ.), γεγονός που τους καθιστά εξαιρετικά ευάλωτους πολλές φορές (ΔΟΜ, 2009). Κατά τη διάρκεια της προσφυγικής κρίσης, οι προσφυγικές ροές προς τα ελληνικά νησιά του Αιγαίου, καθιστούσαν επιτακτική την ανάγκη αντιμετώπισής της, προς όφελος της αποσυμφόρησης των χώρων υποδοχής των προσφύγων, αλλά και της μετέπειτα προετοιμασίας των πληθυσμών αυτών, για ένταξη στην ελληνική κοινωνία (ΥΜΠ, 2019).

Το Πρόγραμμα ESTIA, υλοποιήθηκε μεταξύ 2015 και 2022 προκειμένου να συμβάλλει προς αυτές τις δύο κατευθύνσεις, με ωφελούμενους τους αιτούντες διεθνή προστασία και μέχρι την οριστική απόφαση των αρμόδιων υπηρεσιών επί της αίτησής τους. Μέσω των εταίρων υλοποίησης του προγράμματος (Τοπική Αυτοδιοίκηση και ΜΚΟ), αναπτύχθηκαν οι τρεις πυλώνες του, που αφορούσαν σε παροχή στέγασης, υποστηρικτικών υπηρεσιών και οικονομικής βοήθειας, σε διαμερίσματα και λοιπούς χώρους στέγασης εντός του αστικού ιστού της χώρας (UNHCR, 2021a). Όντας ένα πολύπλοκο και δύσκολο στην υλοποίηση πρόγραμμα και έχοντας πλέον ολοκληρωθεί με το τέλος του 2022, κρίνεται σκόπιμο να γίνει μια πρώτη προσπάθεια να αποτυπωθεί το πλαίσιο υλοποίησής του, καθώς και το νομοθετικό-διοικητικό μέρος του, κατά τη διάρκεια υλοποίησης από την Ύπατη Αρμοστεία (ΥΑ) και το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (ΥΜΑ). Προς τούτο, αποτυπώθηκαν οι διαδικασίες που αφορούν στην περίοδο υλοποίησης από την ΥΑ και το νομοθετικό και διοικητικό πλαίσιο της περιόδου υλοποίησης από το ΥΜΑ που ακολούθησε μέχρι το τέλος του προγράμματος. Επιπλέον, λόγω της ανθρωπιστικής διάστασης της προσφυγικής κρίσης αλλά και του καθ' αυτού προγράμματος, θεωρήθηκε σημαντικό να επιχειρηθεί η αποτύπωση της αλληλεπίδρασης όλων των εμπλεκομένων, ανεξαρτήτου του επιπέδου διακυβέρνησης που ανήκουν, λαμβάνοντας υπόψη τον τρόπο που το πλαίσιο λειτουργίας την επηρεάζει καθοριστικά ή μη.

Κατά την διάρκεια συγγραφής της παρούσας εργασίας, κρίθηκε σκόπιμο πριν το κυρίως μέρος αυτής, που αφορά στην απάντηση των παραπάνω ερευνητικών ερωτημάτων, να αναλυθούν βασικές έννοιες που αφορούν αρχικά στην προσφυγική κρίση που έλαβε χώρα και κορυφώθηκε κατά την περίοδο υλοποίησης του ESTIA, αλλά και στους πρόσφυγες και την διεθνή προστασία τους. Επίσης, να παρουσιαστεί η διαδικασία που ακολουθείται βάσει του δίκαιου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσον αφορά την υπαγωγή των προσφύγων σε καθεστώς διεθνούς προστασίας, καθώς και

η διαδικασία που αφορά στην υποδοχή και ταυτοποίησή τους, κατά την άφιξη σε ελληνικό και κατ' επέκταση ευρωπαϊκό γεωγραφικό χώρο. Όλα τα παραπάνω, παρουσιάζονται στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του ΥΜΑ που διαδέχτηκε το ΥΜΠ και συστάθηκε ακριβώς για να αντιμετωπιστεί η προσφυγική κρίση σε ελληνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.

Για τις ανάγκες της βιβλιογραφικής έρευνας, αξιοποιήθηκε όλο το νομοθετικό έργο που εκδόθηκε καθ' όλη τη διάρκεια του προγράμματος. Η νομοθετική αποτύπωση, βοήθησε στην απάντηση του πρώτου ερευνητικού ερωτήματος που αφορά στο νομοθετικό και διοικητικό πλαίσιο υλοποίησης του ΕΣΤΙΑ. Αποτυπώθηκε όλη η διαδικασία που εφαρμόστηκε, μαζί με τις αναλυτικές παρεχόμενες καλύψεις και τον τρόπο και τις προϋποθέσεις συμμετοχής σε αυτό, ως εταίροι, των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των ΜΚΟ. Στη συνέχεια, εν απουσία μελετών αξιολόγησης του προγράμματος, κρίθηκε σκόπιμη η λήψη ημι-δομημένων συνεντεύξεων από στελέχη των φορέων υλοποίησης που όμως είχαν εμπλοκή σε όλο το φάσμα διακυβέρνησης και υλοποίησης του προγράμματος. Χρησιμοποιήθηκαν ερωτηματολόγια με κοινό τον βασικό κορμό και διαφοροποίηση μόνο σε ότι αφορούσε τον διαφορετικό ρόλο του κάθε ερωτηθέντα. Αυτό έδωσε την δυνατότητα να αναδειχθεί ο βαθμός αλληλεπίδρασης των διαφόρων μερών αλλά και τα δυνατά και αδύναμα σημεία του προγράμματος. Κατά την εξαγωγή συμπερασμάτων όσον αφορά την συνολική υλοποίηση του προγράμματος, αποδείχτηκε πως ήταν ένα πολύπλοκο και δύσκολο πρόγραμμα, που όμως κατά σχεδόν κοινή ομολογία ήταν επιτυχημένο. Το ίδιο προκύπτει να υποστηρίζουν και οι περισσότεροι ωφελούμενοι, όπως προκύπτει από τις συνεντεύξεις.

## **ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ**

*Εννοιολογική και θεσμική προσέγγιση του Προσφυγικού Ζητήματος*

## 1. Βασικές έννοιες

Οι άνθρωποι, προκειμένου να αναζητήσουν καλύτερες συνθήκες διαβίωσης ή λόγω πολεμικών συρράξεων και εσωτερικών αντιπαραθέσεων, επιλέγουν στην πρώτη περίπτωση και αναγκάζονται στη δεύτερη, να μετακινηθούν από τον τόπο κατοικίας τους, προς άλλες χώρες. Οι λόγοι οι οποίοι τους οδηγούν στην απόφαση αυτή, είναι οι ίδιοι που διαφοροποιούν το χαρακτηρισμό που θα τους αποδοθεί. Κάποιοι θα χαρακτηριστούν «μετανάστες» και κάποιοι «πρόσφυγες», με τους δύο αυτούς όρους, συχνά να συγχέονται. Ωστόσο, η ειδοποίησή διαφορά τους είναι ότι ο μετανάστης εγκαταλείπει τη χώρα του με τη θέλησή του, ενώ ο πρόσφυγας το κάνει χωρίς να το επιθυμεί (UNHCR, 2021a).

Ενώ δεν υπάρχει κάποιος καθολικά αποδεκτός όρος για την έννοια του **μετανάστη**, σύμφωνα με το Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (ΔΟΜ) και ειδικότερα το Γλωσσάριο για τη Μετανάστευση, ο όρος αναφέρεται σε ένα άτομο ή στο σύνολο των μελών μια οικογένειας οι οποίοι απολαμβάνουν την προστασία των πατρίδων τους, ωστόσο μετακινούνται σε μια άλλη χώρα της οποίας δεν έχουν την ιθαγένεια, προκειμένου να έχουν καλύτερες υλικές και κοινωνικές συνθήκες καθώς και για να βελτιώσουν το προσδόκιμό τους (ΔΟΜ, 2009). Οι κατηγορίες της μετανάστευσης ποικίλουν και συχνά σχετίζονται με την πραγματοποίηση σπουδών, την αναζήτηση καλύτερης εργασίας ή οικογενειακής επανένωσης. Μια άλλη διάκριση που υφίσταται είναι αυτή του νόμιμου και του παράτυπου μετανάστη. Ο παράτυπος μετανάστης δε διαθέτει όλα τα απαραίτητα νομιμοποιητικά έγγραφα που να του επιτρέπουν τη μετακίνηση και παραμονή σε άλλη χώρα. Σύμφωνα με το άρθρο 1 Α (2) της Σύμβασης της Γενεύης του 1951, περί του καθεστώτος των προσφύγων, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967, **πρόσφυγας** είναι ένα πρόσωπο, πολίτης τρίτης χώρας (π.τ.χ.) ή ανιθαγενής, το οποίο βρίσκεται εκτός της χώρας καταγωγής του και δεν μπορεί ή δεν επιθυμεί να επιστρέψει σε αυτή, εξαιτίας βάσιμου και δικαιολογημένου φόβου δίωξης, για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ορισμένη κοινωνική ομάδα ή λόγω των πολιτικών του πεποιθήσεων (UNHCR, x.x.). Γίνεται έτσι αντιληπτό ότι η προστασία του προσώπου αυτού στη χώρα του είναι επισφαλής και λόγω αυτού τρέπεται σε φυγή, αναζητώντας ασφάλεια και βοήθεια σε γειτονικά συνήθως κράτη. Οι εσωτερικά εκτοπισμένοι δεν εμπίπτουν στην εν λόγω Σύμβαση για το καθεστώς των προσφύγων καθώς έχουν κινηθεί εντός της χώρας καταγωγής τους.

Όταν ένα πρόσωπο υποβάλει γραπτά ή εκφράζει προφορικά, στην αρμόδια κρατική αρχή, ότι ζητά άσυλο ή ζητά να μην απελαθεί, τότε αυτό το άτομο θεωρείται **αιτών/αιτούσα διεθνούς προστασίας**. Στην εν λόγω αίτηση εξηγεί αναλυτικά ποιοι είναι οι λόγοι για τους οποίους δε δύναται να επιστρέψει στη χώρα του. Το κράτος θα εξετάσει εάν το άτομο αυτό συγκεντρώνει τις

προϋποθέσεις για να αναγνωρισθεί ως δικαιούχος διεθνούς προστασίας και ως εκ τούτου κάθε πρόσφυγας που δεν έχει λάβει ακόμα την επίσημη απόφαση, είναι καταρχήν αιτών/αιτούσα άσυλο (ΥΜΠ, 2019: 8). Οι αιτούντες διεθνούς προστασίας απολαμβάνουν τα βασικά δικαιώματα της Σύμβασης του 1951 και ιδίως της αρχής της μη επαναπροώθησης<sup>1</sup>, μέχρι την έκδοση της επίσημης απόφασης επί του αιτήματος ασύλου από τη χώρα υποδοχής (άρθρο 33, παρ. 1 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951).

**Δικαιούχος διεθνούς προστασίας** (δ.δ.π.) είναι το πρόσωπο το οποίο έχει λάβει το προσφυγικό καθεστώς (για τους λόγους που αναφέρθηκαν παραπάνω) ή το πρόσωπο που του έχει χορηγηθεί το καθεστώς επικουρικής προστασίας. Το καθεστώς αυτό χορηγείται όταν δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις για να αναγνωρισθεί το άτομο αυτό ως πρόσφυγας, ωστόσο υπάρχουν ουσιώδεις λόγοι να θεωρείται ότι κινδυνεύει η ζωή του από σοβαρές βλάβες, αν αποφασίσει ή αναγκαστεί να γυρίσει στη χώρα από την οποία κατάγεται ή σε περίπτωση ανιθαγενούς στον τόπο το οποίο συνήθως διαμένει. Οι λόγοι αυτοί μπορεί να είναι είτε βασανιστήρια, είτε εξευτελιστική μεταχείριση, είτε αδιάκριτη άσκηση βίας, κλπ. Αυτοί μπορεί να οφείλονται σε γεγονότα που διαταράσσουν σημαντικά τη δημόσια τάξη και να αφορούν σε διεθνές ή σε τοπικό επίπεδο (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2011).

Με την απόδοση του καθεστώτος του δικαιούχου διεθνούς προστασίας (είτε ως πρόσφυγας είτε ως δικαιούχος επικουρικής προστασίας), δίδεται στον δικαιούχο **άδεια διαμονής**, η οποία επιτρέπει στον π.τ.χ. ή ανιθαγενή, τη διαμονή του στην ελληνική επικράτεια. Για τον πρόσφυγα ισχύει για τρία χρόνια και για τον δικαιούχο επικουρικής προστασίας για ένα συν δύο χρόνια, ενώ υπάρχει η δυνατότητα ανανέωσης. Η άδεια διαμονής τους παρέχει πρόσβαση στην αγορά εργασίας, στην εκπαίδευση, την κοινωνική πρόνοια και ιατροφαρμακευτική περίθαλψη ενώ παράλληλα παρέχεται το δικαίωμα για την υποβολή αίτησης για ταξιδιωτικά έγγραφα προκειμένου να ταξιδέψουν στο εξωτερικό (UNHCR, 2021b).

Βάσει της ΟΔΗΓΙΑΣ 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου της 20ης Ιουλίου 2001 (παρ. 1, άρθρο 5), με Εκτελεστική Απόφαση του Συμβουλίου, διαπιστώνεται η ύπαρξης μαζικής εισροής εκτοπισθέντων στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.). Έτσι, το Συμβούλιο εξέδωσε την Εκτελεστική Απόφαση (Ε.Ε.) 2022/382 στις 4 Μαρτίου του 2022 (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2022), όπου διαπιστώθηκε η ύπαρξη μαζικής ροής εκτοπισθέντων από την Ουκρανία, οι οποίοι λόγω ένοπλων συγκρούσεων αναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν τη χώρα τους και ως εκ τούτου ξεκίνησε η εφαρμογή της **προσωρινής προστασίας**. Το εν λόγω καθεστώς θέτει σε εφαρμογή μια διαδικασία

---

<sup>1</sup> Θεμελιώδης κανόνας του διεθνούς και ευρωπαϊκού δικαίου (άρθρο 33, παρ. 1 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951), βάσει του οποίου κανείς δεν εξαναγκάζεται σε επιστροφή σε χώρα σε εδάφη όπου απειλείται η ζωή ή η ελευθερία του.

η οποία έχει έκτακτο χαρακτήρα, δεν προδικάζει την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα, στο πρόσωπο του δικαιούχου, όπως αυτός έχει οριστεί στη Σύμβαση του 1951, όμως τηρούνται τα ανθρώπινα δικαιώματα και οι θεμελιώδεις ελευθερίες ενώ προστατεύονται όσον αφορά τη μη επαναπροώθηση (Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2001).

Τα πρόσωπα που απολαμβάνουν προσωρινής προστασίας δύναται να φιλοξενηθούν σε ειδικά κέντρα φιλοξενίας που λειτουργούν υπό την ευθύνη του ΥΜΑ ή να συμμετέχουν σε προγράμματα φιλοξενίας που λειτουργούν υπό την Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης του ΥΜΑ (ΕΤ, 2022β). Σε περίπτωση που υπάρχει ανάγκη, παρέχεται στα πρόσωπα αυτά σίτιση, ρουχισμός και κάθε άλλη κοινωνική συνδρομή. Στους δικαιούχους προσωρινής προστασίας, για όσο διάστημα τελούν υπό αυτό το καθεστώς, τους χορηγείται ατελώς άδεια διαμονής, η οποία εκδίδεται από τις κατά τόπο αρμόδιες υπηρεσίες του ΥΜΑ, έχει διάρκεια ενός έτους (με δυνατότητα παράτασης) και τους παρέχει δικαίωμα στην εργασία καθώς και πρόσβαση στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης (ΕΤ, 2022β). Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 129 παρ. 4, υπάρχει ειδική πρόβλεψη, για την κατά προτεραιότητα εξυπηρέτηση των ατόμων με ευαλωτότητα, όπως: βρέφη, ασυνόδευτοι ανήλικοι, ηλικιωμένοι ή άτομα που έχουν υποστεί σοβαρές μορφές ψυχικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας.

### **1.1. Μεταναστευτική Πολιτική**

Μεταναστευτική είναι η πολιτική που αφορά στους μεταναστευτικούς και προσφυγικούς πληθυσμούς, η οποία προβλέπει μέτρα και πρακτικές που στοχεύουν στην προστασία τους και τη διασφάλιση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεών τους, ενώ παράλληλα προωθούν και ενισχύουν την ενεργό συμμετοχή τους στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας υποδοχής. Συνίσταται σε μέτρα και πολιτικές οι οποίες ρυθμίζουν τη διαχείριση της νόμιμης μετανάστευσης και την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, την καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης, την πολιτική επιστροφών που εφαρμόζει η χώρα υποδοχής, την διαμονή και την απασχόληση των π.τ.χ. ή ανιθαγενών, την κοινωνική πολιτική (εθνικές και ενωσιακές πολιτικές) υποδοχής και ένταξης των π.τ.χ. ή ανιθαγενών που έχουν να κάνουν με τη στέγαση, την απασχόληση και την εκπαίδευση (ΥΜΠ, 2019). Σύμφωνα με το άρθρο 63α της Συνθήκης της Λισσαβόνας, προβλέπεται ότι στην Ε.Ε., θα εφαρμόζεται κοινή μεταναστευτική πολιτική και ως εκ τούτου σημαντικό ποσοστό του νομοθετικού πλαισίου της πολιτικής που εφαρμόζεται, είναι αποτέλεσμα υιοθέτησης του ενωσιακού δικαίου (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2007).

Ως διαδικασία, η μεταναστευτική πολιτική, ποικίλει από χώρα σε χώρα, διότι αυτή εξαρτάται από τη γεωγραφική θέση τη κάθε μίας χώρας αλλά και από τις εθνικές και παγκόσμιες κοινωνικο-



οικονομικές συνθήκες που επικρατούν ανά τις περιόδους. Παράλληλα, είναι πολυδιάστατη και πολυεπίπεδη και αυτό γιατί πέρα από την επίτευξη της κοινωνικής συνοχής της χώρας υποδοχής πρέπει να διασφαλίζει και την εθνική της κυριαρχία.

## **1.2. Η κοινωνική ένταξη**

Ως ένταξη μπορεί οριστεί μια διαδικασία, η οποία συνίσταται στην προσπάθεια που καταβάλει κάποιος (ο αιτών/ούσα, ο μετανάστης/στρια ή ο δικαιούχος διεθνούς προστασίας) προκειμένου να προσαρμοστεί σε μια καινούργια χώρα. Η εν λόγω διαδικασία αφορά σε μία πολυεπίπεδη λειτουργία «εκπαίδευσης» η οποία, σε πρώτο επίπεδο περιλαμβάνει την υποδοχή, τη στέγαση και άλλες βασικές παροχές, όπως πρόσβαση στην απασχόληση, στην ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, στην εκπαίδευση, κλπ. Σε δεύτερο επίπεδο, η ένταξη σχετίζεται με τη σταδιακή εξοικείωση με στάσεις, συνήθειες, συμπεριφορές και μεγάλη αλληλεπίδραση με τους πολίτες της χώρας υποδοχής η οποία όταν «εξελισσεται» ακόμα περισσότερο οδηγεί το υπό ένταξη υποκείμενο σε ανάπτυξη και δόμηση κοινωνικών και οικογενειακών σχέσεων, συμμετοχή στα κοινά, στην πολιτική ζωή της χώρας, κλπ. (ΥΜΠ,2019: 9).

Η ένταξη έχει να κάνει με μια δυναμική και αμφίδρομη διαδικασία προσαρμογής. Αφορά δηλαδή και στα άτομα που είναι υπό τη διαδικασία ένταξης σε μία ξένη χώρα αλλά και στους γηγενείς, προκειμένου να δημιουργηθεί μια κοινωνία η οποία λειτουργεί με όρους ειρηνικής συνύπαρξης, αλληλοκατανόησης και αλληλοσεβασμού, με απώτερο στόχο την επίτευξη ισχυρής εσωτερικής κοινωνικής συνοχής. Η ένταξη, γενικά ως διαδικασία, αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της κοινωνικής πολιτικής που ασκούν τα κράτη.

Το παράγωγο δίκαιο της Ε.Ε. παρέχει τη διακριτική ευχέρεια στα κράτη μέλη (κ.-μ.) της, να εφαρμόζουν τις πολιτικές ένταξης που κρίνουν ότι είναι απαραίτητες ανάλογα με τον όγκο των ωφελούμενων που θέλουν να εξυπηρετήσουν αλλά και από το είδος την κοινωνικής πολιτικής που θέλουν να εφαρμόσουν. Ωστόσο, προωθεί και ενθαρρύνει τη θέσπιση ενταξιακών μέτρων, προκειμένου τα κ.-μ. να υλοποιούν προγράμματα ένταξης. Υιοθετεί μέτρα που στηρίζουν τέτοιες ενέργειες των κ.-μ., χωρίς όμως τα ίδια να είναι υποχρεωμένα να τα ενσωματώσουν στους νόμους του κράτους τους (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2022). Γενικά, καθοριστικός παράγοντας για τη διαδικασία της ένταξης είναι, πέραν των μέτρων και της βούλησης της Πολιτείας, εάν οι ίδιοι οι π.τ.χ. ή ανιθαγενείς επιθυμούν να ενταχθούν στην ελληνική κοινωνία ή αν η Ελλάδα απλά συνιστά «πέρασμα» προς άλλες χώρες της Ευρώπης.

Το Νοέμβριο του 2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε ένα σχέδιο δράσης για την ενσωμάτωση και την ένταξη, για τα έτη 2021-2027, το οποίο περιλαμβάνει συγκεκριμένες πρωτοβουλίες προκειμένου να υποστηριχτούν τα κ.-μ., ως προς την ένταξη των π.τ.χ. που διαμένουν νόμιμα σε αυτά.

Τον Απρίλιο του 2013, εκπονήθηκε από Υπουργείο Εσωτερικών η πρώτη Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη π.τ.χ., περισσότερο ως απάντηση στην επιθυμία της Ε.Ε. για το σχεδιασμό εθνικών στρατηγικών απ' όλα τα κ.-μ. (European Commission, 2010). Με το κείμενο αυτό δηλώθηκαν οι βασικές αρχές και οι εθνικές στρατηγικές προτεραιότητες και πολιτικές του τότε αρμόδιου Υπουργείου, για την ενίσχυση μιας ολοκληρωμένης πολιτικής για την ένταξη των νομίμως διαμενόντων π.τ.χ. αλλά και οι ανάγκες της ελληνικής πολιτείας, στην αγορά εργασίας αλλά και την οικονομία.

Τον Ιούλιο του 2019, το τότε Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, εκπόνησε νέα Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη. Στο κείμενο αυτό έγινε προσπάθεια να ληφθούν υπόψη όλες οι ευρωπαϊκές εξελίξεις στον τομέα της ένταξης, αλλά και οι εθνικές νομοθετικές ρυθμίσεις για την ένταξη. Παράλληλα, σημαντικό ρόλο για την εκπόνηση της Εθνικής Στρατηγικής του 2019, διαδραμάτισε η μαζική ροή μεικτών μεταναστευτικών ρευμάτων αλλά και ατόμων με προσφυγικό προφίλ, η ανάγκη δημιουργίας ενός κοινού πλαισίου για την υποδοχή και την ένταξη των π.τ.χ., η ανάγκη πιο ενεργούς συμμετοχής των τοπικών παραγόντων και ειδικότερα των δήμων, οι οποίοι καλούνταν να παίξουν κομβικό ρόλο στην προσπάθεια αυτή, αλλά και η θεσμοθέτηση του σχετικά νεοσύστατου Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής (Π.Δ. 123/2016), το οποίο συγκέντρωνε όλες τις υπηρεσίες που ασχολούνται με τη μετανάστευση και το άσυλο και κατείχε πια τον κεντρικό ρόλο στον σχεδιασμό, συντονισμό, εποπτεία αλλά και αξιολόγηση των σχετικών δράσεων (ΥΜΠ, 2019: 4).

Τον Ιανουάριο του 2022, το ΥΜΑ, δημοσιοποίησε τη νέα Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη αιτούντων άσυλου και δικαιούχων διεθνή προστασία, η οποία περιλαμβάνει και ένα προ-ένταξιακό στάδιο το οποίο αφορά στους αιτούντες άσυλο. Ειδικότερα στοχεύει σε: α) στη διασφάλιση της ασφάλειας και της προστασίας τους και της παροχής ενός ασφαλούς περιβάλλοντος διαβίωσης, ιδίως για γυναίκες, παιδιά και π.τ.χ. με αυξημένες ανάγκες φροντίδας και υποδοχής, β) στην προάσπιση των δικαιωμάτων τους αλλά και στη πλήρη κατανόηση των υποχρεώσεών τους, στη διασφάλιση της πρόσβασής του πληθυσμού αυτού στην τυπική εκπαίδευση και σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, χωρίς διακρίσεις, γ) στη διασφάλιση των δικαιωμάτων των παιδιών και δ) στην προώθηση του ευρωπαϊκού τρόπου ζωής

και στην εξοικείωση με τους δημοκρατικούς θεσμούς και την έννοια του Κράτους Δικαίου (ΥΜΑ, 2022).

## **2. Προστασία Προσφύγων: Διεθνές και Ευρωπαϊκό Πλαίσιο**

### **2.1. Συμβάσεις – Διακηρύξεις – Πρωτόκολλα – Σύμφωνα**

Η ανάγκη για διαφύλαξη των δικαιωμάτων των μετακινούμενων πληθυσμών (προσφύγων και μεταναστών), έγινε από νωρίς σαφές ότι πρέπει να διασφαλιστεί υπό ένα θεσμικό πλαίσιο, προκειμένου να μην υπάρξει περιθώριο αμφισβήτησής τους και τα κράτη να οφείλουν να λάβουν μέτρα προς αυτήν την κατεύθυνση. Παρακάτω παρουσιάζεται το βασικό θεσμικό πλαίσιο (συμβάσεις, διακηρύξεις, πρωτόκολλα και σύμφωνα) κατοχύρωσης της προστασίας τους, ώστε τα βασικά δικαιώματα να απολαμβάνονται στις χώρες που εισέρχονται οι πληθυσμοί, ως προστάδιο της διαδικασίας ένταξής τους:

Η **Σύμβαση της Γενεύης**, η οποία υπογράφηκε στις 28 Ιουλίου του 1951 και άρχισε να εφαρμόζεται τον Απρίλιο του 1954, συνιστά το βασικότερο κείμενο για την προστασία των προσφύγων. Στο εν λόγω κείμενο δίδεται ορισμός για την έννοια του «πρόσφυγα», ως μια ευάλωτη κατηγορία ανθρώπων που χρίζει προστασίας, διακρίνοντάς τον σαφώς από τον «μετανάστη» και την οποία έχουν πλέον υιοθετήσει 145 συμβαλλόμενα κράτη. Με το άρθρο 33 παρ. 1 της Σύμβασης κατοχυρώνεται η αρχή της «μη επαναπροώθησης», όπως προαναφέρθηκε, βάσει της οποίας καμία συμβαλλόμενη χώρα δεν επιτρέπεται να απελαύνει ή επαναναπροωθεί πρόσφυγες πίσω στις χώρες προέλευσής τους, καθώς μπορεί να κινδυνεύει η ζωή τους ή η ελευθερία τους. Η Σύμβαση τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε από το **Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967**, με το οποίο καταργήθηκαν οι χωρικοί και χρονικοί περιορισμοί που είχε θέσει η Σύμβαση. Αυτοί προέβλεπαν ότι ο ορισμός του πρόσφυγα αφορούσε μόνο σε άτομα που εμπλέκονταν στα συμβάντα που έλαβαν χώρα στην Ευρώπη πριν την 1 Ιανουαρίου 1951 (UNHCR, χ.χ.: 23).

Έως το 1951, ψηφίστηκε ο **Καταστατικός Χάρτης του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών** (1945) και η **Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου** του 1948. Αυτά συνιστούν τα δύο πρώτα, διεθνούς ισχύος κείμενα, για τα οποία ήρθαν σε συμφωνία τα συμμετέχοντα κράτη. Στην Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, στο άρθρο 14, αναγνωρίζεται το δικαίωμα σε κάθε άτομο που διώκεται από την πατρίδα του, να αιτείται και να του παρέχεται άσυλο σε άλλες χώρες. Το ίδιο δικαίωμα κατοχυρώνεται και στο άρθρο 18 του **Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. (Χάρτης της Ε.Ε.)**, όπου αναφέρεται ότι αυτό διασφαλίζεται, παραπέμποντας στους κανόνες της Σύμβασης του 1951, αλλά και στο Πρωτόκολλο του 1967. Στο

άρθρο 19 του Χάρτη της Ε.Ε., αναφέρεται ότι απαγορεύονται οι ομαδικές απελάσεις ενώ παράλληλα απαγορεύει την απομάκρυνση, απέλαση ή έκδοση, κάθε προσώπου προς κράτος στο οποίο υπάρχει σοβαρός κίνδυνος θανατικής ποινής, βασανιστηρίων ή άλλης απάνθρωπης μεταχείρισης ή τιμωρίας. Τέλος, στο άρθρο 47 του Χάρτη της Ε.Ε. γίνεται σαφής αναφορά για το δικαίωμα **κάθε** προσώπου που παραβιάστηκαν τα δικαιώματά του ή οι ελευθερίες του, σε πραγματική προσφυγή ενώπιον δικαστηρίου (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2016).

Σε διεθνές επίπεδο, τον Σεπτέμβριο του 2016, η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών, ενέκρινε τη **Διακήρυξη της Ν. Υόρκης**<sup>2</sup> για τους πρόσφυγες και τους μετανάστες και το 2018, σε μια προσπάθεια αντιμετώπισης του φαινομένου των παρατεταμένων προσφυγικών καταστάσεων και των αναγκών αυτών των ανθρώπων, εγκρίθηκαν δύο παγκόσμια σύμφωνα. Ένα για τους πρόσφυγες και ένα για τους μετανάστες (European Parliament, 2023a). Βάσει στοιχείων της ΥΑ, μόνο για το 2017, οι αναγκαστικώς εκτοπισμένοι, λόγω πολέμων και άλλων μορφών βίας και διώξεων, ανέρχονταν σε παγκόσμιο επίπεδο, σε περίπου 70 εκατομμύρια. Από αυτούς, περίπου τα 26 εκατομμύρια αντιστοιχούν σε άτομα με προσφυγικό προφίλ, ενώ οι αιτούντες που είναι σε αναμονή απάντησης στο αίτημα ασύλου ανέρχονταν στο τέλος του ίδιο έτους σε περίπου 3,1 εκατομμύρια. Τα 40 εκατομμύρια των εκτοπισμένων βρίσκονται εντός της χώρας καταγωγής τους (UNHCR, 2019).

Η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ επικύρωσε τον Δεκέμβριο του 2018, το **Παγκόσμιο Σύμφωνο για τους Πρόσφυγες**, εισάγοντας ένα πρωτοποριακό παγκόσμιο πλαίσιο τα οποίο θα «απαντά» καλύτερα στις ανάγκες των αναγκαστικά εκτοπισμένων αλλά και των χωρών υποδοχής τους και το οποίο βασίζεται στο διεθνές νομικό σύστημα για τους πρόσφυγες, κυρίως στη Σύμβαση της Γενεύης και στο δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το Παγκόσμιο Σύμφωνο για τους Πρόσφυγες, όπως και εκείνο για τους μετανάστες, δεν έχει δεσμευτικό χαρακτήρα και αποσκοπεί στην ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών (UNHCR, 2018). Το Σύμφωνο δεν υπεγράφη μόνο από δύο (2) κράτη-μέλη, τις Η.Π.Α. και την Ουγγαρία, γεγονός που καταδεικνύει την συναντίληψη των χωρών για την αναγκαιότητα μιας κοινής στάσης αντιμετώπισης του προσφυγικού ζητήματος.

---

<sup>2</sup> Η Διακήρυξη της Νέας Υόρκης, υιοθετήθηκε ομόφωνα το 2016 και από τα 193 κράτη-μέλη του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) και καθορίζει ένα διαρθρωτικό πλαίσιο αντιμετώπισης του προσφυγικού, με αναλυτικά μέτρα για την ανακούφιση της πίεσης που δέχονται οι χώρες υποδοχής, την ενίσχυση της αυτονομίας των προσφύγων, τη διεύρυνση της δυνατότητας πρόσβασης των προσφύγων σε τρίτες χώρες(π.χ. μέσω της επανεγκατάστασης) και τη βελτίωση των συνθηκών που επικρατούν στις χώρες προέλευσης προκειμένου οι άνθρωποι αυτοί να επιστρέψουν οικειοθελώς και με ασφάλεια στις πατρίδες τους.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αντιλαμβανόμενη, ότι η μετανάστευση και το άσυλο είναι ένα σύνθετο ζήτημα, το οποίο αφορά στην ασφάλεια των ανθρώπων που ζητούν διεθνή προστασία ή απλά στην αναζήτηση μιας αξιοπρεπούς ζωής στην Ευρώπη, αλλά και στην υπευθυνότητα και την αλληλεγγύη που πρέπει να επιδεικνύεται σε σταθερή βάση, μεταξύ των χωρών της Ε.Ε., προς τις χώρες που επωμίζονται πολλές φορές δυσανάλογη ευθύνη, δεχόμενες πιέσεις που συχνά τις υπερβαίνουν, εξήγγειλε τον Σεπτέμβριο του 2020, το **Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο**, (New Pact on Migration and Asylum).

Για την επίτευξη της συνολικής αποτελεσματικότητας του Συμφώνου (σε όλους τους τομείς), γίνεται προσπάθεια για ολοκληρωμένη προσέγγιση, η οποία συνδυάζει πολιτικές και αποφάσεις στους τομείς της μετανάστευσης, του ασύλου, της ένταξης αλλά και της διαχείρισης των συνόρων. Το νέο Σύμφωνο, ειδικότερα προτείνει: α) ταχύτερες μεταναστευτικές διαδικασίες και άρτια διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, β) εξορθολογισμό των διαδικασιών ασύλου και επιστροφών σε επίπεδο Ε.Ε., γ) αμοιβαία επωφελείς σχέσεις της Ε.Ε. με τρίτες χώρες για την καλύτερη αποτελεσματικότητα των πολιτικών της Ε.Ε., δ) καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης και νέο μηχανισμό αλληλεγγύης κατά τις διαδικασίες έρευνας και διάσωσης, ε) ολοκληρωμένη διακυβέρνηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την καλύτερη και αποτελεσματικότερη εφαρμογή των πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης, στ) ελάφρυνση της δυσανάλογης πίεσης και ευθύνης που αναλαμβάνουν κάποια κ.-μ. στο σύστημα τους και ζ) υποστήριξη και ενίσχυση των πολιτικών ένταξης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020).

Το δίκαιο των προσφύγων δεν περιορίζεται στα ανωτέρω κείμενα. Η **Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ)**, παρά το γεγονός ότι δεν κάνει σαφή αναφορά στο δίκαιο του πρόσφυγα, σίγουρα συνδράμει στην προστασία των δικαιωμάτων του. Ειδικότερα, με το άρθρο 3 (περί απαγόρευσης βασανιστηρίων και κάθε απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης του ανθρώπου), το άρθρο 8 (περί σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής), το οποίο συνάδει με την αρχή της οικογενειακής επανένωσης και τον τρόπο που εξετάζονται τα αιτήματα χορήγησης ασύλου όταν υπάρχουν οικογενειακοί δεσμοί με αιτούντα που διαμένει σε άλλο κ.-μ. αλλά και τον καθορισμό του υπευθύνου κ.-μ. για την εξέταση του αιτήματος (Κανονισμός Δουβλίνου III) καθώς και το άρθρο 13 (περί δικαιώματος πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτης διαδικασίας. Τέλος, το δωδέκατο (12) Πρωτόκολλο της Σύμβασης είναι επίσης σημαντικό για τους π.τ.χ., διότι στο πρώτο άρθρο αναφέρεται στη γενική απαγόρευση των διακρίσεων, λόγω φύλου, φυλής, χρώματος, γλώσσας, θρησκείας, πολιτικής γνώμης, εθνικής ή κοινωνικής καταγωγής κ.α. (Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, χ.χ.).

## 2.2. Η πορεία για τη δημιουργία μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου

Στο πλαίσιο της εφαρμογής κοινής πολιτικής της Ένωσης, στο άρθρο 78 παρ. 1 της ΣΛΕ.Ε., προβλέπεται ότι η Ένωση αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής και της προσωρινής προστασίας, εξασφαλίζοντας την αρχή της μη επαναπροώθησης, η οποία πρέπει να συνάδει με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967, ενώ στο άρθρο 80 της ΣΛΕ.Ε., γίνεται λόγος για την «ευθύνη» την οποία έχει η Ένωση, προκειμένου οι πολιτικές που εφαρμόζονται εντός των χωρικών της ορίων, να διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και σίγουρα να γίνεται δίκαιος επιμερισμός των ευθυνών μεταξύ των κ.-μ. Παράλληλα, στο πλαίσιο του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ) της Ε.Ε., με σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων η οποία πρέπει να βασίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κ.-μ. και να είναι δίκαιη απέναντι στους π.τ.χ. ή ανιθαγενείς (άρθρο 67, παρ. 1 & 2) (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2012). Τέλος, η άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ε.Ε., στον τομέα του ασύλου, πρέπει να ασκούνται σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (άρθρο 5 παρ.1 της ΣΕ.Ε.).

Η πορεία προς μια κοινή πολιτική ασύλου είναι καθοριστικής σημασίας για την αντιμετώπιση των δυσκολιών από τους πρόσφυγες και την εναρμόνιση όλων των πτυχών της παροχής προστασίας τους, αλλά και για τη δικαιότερη κατανομή των ευθυνών των κ.-μ., καθώς παρατηρούνται ανισότητες, ως προς τις πρώτες χώρες εισόδου. Είναι σημαντική η ανακούφιση των συστημάτων ασύλου αυτών των χωρών προκειμένου να μπορούν και οι ίδιες να προσφέρουν καλύτερες συνθήκες φιλοξενίας σε αυτή την ευάλωτη ομάδα ανθρώπων. Η προσπάθεια της Ένωσης όμως, προς την ανάπτυξη μιας κοινής πολιτικής ασύλου είναι μακρά και ξεκινά αρκετά χρόνια πριν.

Η Σύμβαση Σένγκεν (1990), μεταξύ άλλων προβλέπει την σταδιακή κατάργηση των εσωτερικών συνόρων των κ.-μ. που συμμετέχουν (Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ολλανδία και Λουξεμβούργο), την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών των συμβαλλόμενων μερών και την ενίσχυση του ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα. Αναφορικά με τον τομέα του ασύλου, στο Κεφάλαιο 7 (άρθρα 28-38), καθορίζεται ποιο κ.-μ. θα είναι αρμόδιο για την εξέταση του αιτήματος παροχής ασύλου (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2000).

Λίγα χρόνια αργότερα, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ του 1992, (με ισχύ από το 1993), κατέστη σαφές ότι ο τομέας του ασύλου εντάσσεται στο θεσμικό πλαίσιο της Ε.Ε. Ένας από τους τομείς του τρίτου πυλώνα, ο οποίος έχει τίτλο «Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις», είναι η «κοινή πολιτική ασύλου» αλλά και άλλα θέματα μετανάστευσης, στον οποίο και προβλέπει τη στενή συνεργασία των κ.-μ. (European Parliament, 2023b).

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997, (με ισχύ από το 1999), ανέθεσε νέες αρμοδιότητες στα όργανα της Ε.Ε., επιτρέποντάς τους να καταρτίζουν νομοθετικά κείμενα στον τομέα του ασύλου. Στην εν λόγω Συνθήκη, δίδεται έμφαση στη Συνθήκη της Γενεύης του 1951 και στο Πρωτόκολλο του 1967 και στην αναγκαιότητα εφαρμογής της από τα κ.-μ., για τη διαμόρφωση κοινής πολιτικής σε θέματα ασύλου, διεθνούς προστασίας προσφύγων και προσωρινής προστασίας των εκτοπισμένων αλλά και στη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ των κ.-μ. αναφορικά με την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής (άρθρο 73Κ) της Συνθήκης (Ευρωπαϊκές Κοινότητες, 1997).

Τον Οκτώβριο του 1999, στη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Τάμπερε, αποφασίστηκε η καθιέρωση ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου (και μετανάστευσης), η οποία θα βασίζεται στην πλήρη εφαρμογή της Συνθήκης της Γενεύης του 1951 και του Πρωτοκόλλου του 1967 και θα τηρείται η αρχή της μη επαναπροώθησης (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 1999: 5-6).

Στο Πρόγραμμα της Χάγης (2004), προβλέπεται η θέσπιση κοινής διαδικασίας ασύλου, ισχύουσα σε όλο το έδαφος της Ένωσης, με εναρμόνιση των νομοθεσιών των κ.-μ. και ενιαίου καθεστώτος για τα άτομα στα οποία χορηγείται άσυλο ή επικουρική προστασία.

Επίσης, σημαντική είναι και η Συνθήκη της Λισαβόνας του 2009, όπου στόχος δεν είναι πια μόνο η καθιέρωση ελάχιστων κριτηρίων στον τομέα του ασύλου, αλλά η δημιουργία ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ) το οποίο θα περιλαμβάνει ενιαίο καθεστώς και ενιαίες διαδικασίες<sup>3</sup>. Με βάσει όλα αυτά και για την επίτευξη των στόχων που αναφέρθηκαν, έχουν εκδοθεί μια σειρά από νομοθετήματα του παραγώγου ενωσιακού δικαίου που αποτελούν το λεγόμενο Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου.

### **2.3. Τα βασικά νομοθετήματα της Ε.Ε. για το ΚΕΣΑ**

Το **Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου** ή αλλιώς Common European Asylum System (CEAS) στοχεύει στη διευκόλυνση της πρόσβασης στις διαδικασίες χορήγησης ασύλου όσων χρήζουν ιδιαίτερης προστασίας, στην παροχή εγγυήσεων σε όσους έχουν το φόβο της δίωξης, ότι δεν θα επιστέψουν σε εδάφη που κινδυνεύουν, σε διαδικασίες χορήγησης ασύλου οι οποίες θα είναι δίκαιες, ταχείες, και πιο αποτελεσματικές σε ολόκληρη την Ένωση και στην διασφάλιση αξιοπρεπών

---

<sup>3</sup> Σχετικές με: ενιαίο καθεστώς ασύλου, ενιαίο καθεστώς επικουρικής προστασίας, κοινό σύστημα προσωρινής προστασίας, κοινές διαδικασίες για χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, κριτήρια για τον προσδιορισμό του κ.-μ. που είναι αρμόδιο για την εξέταση της αίτησης διεθνούς προστασίας, προδιαγραφές για τις συνθήκες υποδοχής και την συνεργασία με τρίτες χώρες (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014).

συνθηκών διαβίωσης τόσο για τους αιτούντες όσο και για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014: 3).

Βασική βέβαια προϋπόθεση για την επίτευξη των ανωτέρω και την ικανοποιητική και ομοιόμορφη λειτουργία του ΚΕΣΑ, είναι η υιοθέτηση και η θέση σε εφαρμογή των σχετικών νομοθετημάτων του δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου, από τα κ.-μ.



Εικόνα 1: Διαδικασία χορήγησης ασύλου βάσει του ΚΕΣΑ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014).

Η πιο σημαντική οδηγία, για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας, είναι η **Οδηγία 2013/33/Ε.Ε. της 26<sup>ης</sup> Ιουνίου 2013<sup>4</sup>**, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση) και αυτό γιατί ρυθμίζει τις απαιτήσεις για τις συνθήκες υποδοχής και διαβίωσης των αιτούντων άσυλο, στην χώρα υποδοχής. Έχει ιδιαίτερη σημασία, λόγω του ότι προβλέπει διαδικασίες που στοχεύουν στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας κατά το στάδιο εισόδου των π.τ.χ. στο χώρο της Ε.Ε. και μέχρι την εξέταση του

<sup>4</sup> Όπως αυτή αντικατέστησε την Οδηγία 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 2003.



αιτήματός τους για παροχή διεθνούς προστασίας, προσπαθεί να διασφαλίσει την ίση μεταχείριση των αιτούντων διεθνή προστασία εντός της Ε.Ε., ενώ πραγματεύεται και θέματα που αφορούν στην κράτηση του αιτούντων άσυλο και των σχετικών ορίων που υπάρχουν (Official Journal of the European Union, 2013). Η εν λόγω Οδηγία, εντάχθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με τον Ν.4540/2018, ο οποίος μετέπειτα καταργήθηκε από τον Ν.4636/2019 και κατά το παρόν ισχύει με τον Ν.4939/2022.

Η χώρα υποδοχής υποχρεούται να παρέχει: αξιοπρεπή στέγαση, τροφή και είδη ρουχισμού, υγειονομική, ιατρική, φαρμακευτική<sup>5</sup> και ψυχολογική περίθαλψη, πρόσβαση σε ευκαιρίες απασχόλησης μετά την πάροδο έξι (6) μηνών<sup>6</sup>, πρόσβαση στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση και σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, πρόσβαση σε καθοδήγηση και νομική συμβουλή σχετικά με την κατάστασή τους, υλικές συνθήκες υποδοχής<sup>7</sup> (σε είδος ή οικονομικό βοήθημα) για την επίτευξή ενός επαρκούς βιοτικού επιπέδου. Επίσης, βάσει του άρθρου 52 του ισχύοντος νόμου, προβλέπεται ειδική μέριμνα για την κράτηση ευάλωτων ατόμων και αιτούντων με ειδικές ανάγκες υποδοχής (ΕΤ, 2022β). Παράλληλα, η Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΥΠ.Υ.Τ.) και η χώρα υποδοχής γενικότερα, θα πρέπει να διευκολύνει, την επαφή των αιτούντων με οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών, που ασχολούνται με την μετανάστευση καθώς επίσης και την επίτευξη επικοινωνίας των π.τ.χ. με τους συγγενείς τους και τα οικεία τους πρόσωπα.

Οι υπόλοιπες, επίσης σημαντικές ενωσιακές Οδηγίες που συνδιαμορφώνουν το ΚΕΣΑ είναι: α) η **Οδηγία 2011/95/Ε.Ε. της 13<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2011 (αναδιατύπωση)**<sup>8</sup>, η οποία καθορίζει ποιος μπορεί να θεωρηθεί πρόσφυγας ή πρόσωπο που δικαιούται διεθνή προστασία και παράλληλα προβλέπει τα δικαιώματα των δικαιούχων (άδεια διαμονής, πρόσβαση στην κατάρτιση και την εργασία, ταξιδιωτικά έγγραφα, ιατρική περίθαλψη κ.α.), β). η **Οδηγία 2013/32/Ε.Ε. της 26<sup>ης</sup>**

---

<sup>5</sup> Αποδίδεται στους αιτούντες Προσωρινός Αριθμός Ασφάλισης και Υγειονομικής Περίθαλψης Αλλοδαπού (Π.Α.Α.Υ.Π.Α.) παράλληλα με τον αριθμό που αναγράφεται στο Ειδικό Δελτίο Αιτούντος Διεθνή Προστασία (Άρθρο 59, παρ.2 του Ν.4939/2022).

<sup>6</sup> Από την ολοκλήρωση της διαδικασίας κατάθεσης της αίτησης διεθνούς προστασίας (Άρθρο 57, παρ. 1 του Ν.4939/2022).

<sup>7</sup> Σε συνεργασία με φορείς της κεντρικής διοίκησης, τοπικής αυτοδιοίκησης, διεθνείς οργανισμούς και φορείς της κοινωνίας πολιτών, αντλώντας εθνικούς, ενωσιακούς ή άλλους πόρους (Άρθρο 59, παρ.1 του Ν.4939/2022).

<sup>8</sup> Όπως αυτή αντικατέστησε την Οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004. Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας με το Π.Δ. 141/2013, ο οποίος μετέπειτα καταργήθηκε από τον Ν.4636/2019 και κατά το παρόν ισχύει με τον Ν.4939/2022.

Ιουνίου 2013 (αναδιατύπωση)<sup>9</sup>, η οποία καθορίζει κοινές απαιτήσεις για δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες για τη χορήγηση σε έναν π.τ.χ. του καθεστώτος διεθνούς προστασίας και της ανάκλησης αυτού του καθεστώτος, γ) ο **Κανονισμός (Ε.Ε.) αριθ. 604/2013 (Δουβλίνο III)** της 26<sup>ης</sup> Ιουνίου 2013 (αναδιατύπωση), στον οποίο θεσπίζονται τα κριτήρια και οι μηχανισμοί για τον προσδιορισμό του κ.-μ. που είναι αρμόδιο για την εξέταση της αίτησης διεθνούς προστασίας ενός π.τ.χ. ή απάτριδα. Σκοπός του Κανονισμού, είναι η άμεση πρόσβαση στις διαδικασίες ασύλου και η εξέταση της εκάστοτε αίτησης διεθνούς προστασίας από ένα κ.-μ. (Ελληνική Δημοκρατία, χ.χ.ε). Βάσει του Κανονισμού υπεύθυνο κράτος για την εξέταση της εν λόγω αίτησης, είναι αυτό το οποίο διαδραμάτισε τον μεγαλύτερο ρόλο στην είσοδο ή διαμονή του π.τ.χ., εντός της Ε.Ε. Επίσης, περιλαμβάνει διαδικασίες για την προστασία των αιτούντων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014: 7), δ) ο **Κανονισμός (Ε.Ε.) αριθ. 603/2013 της 26ης Ιουνίου 2013**, με τον οποίο θεσπίζεται το «**Eurodac**» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων. Σύμφωνα με τον Κανονισμό, κάθε κ.-μ. οφείλει να λαμβάνει δακτυλικά αποτυπώματα όλων όσων αιτούνται άσυλο αλλά και όσων συλλαμβάνονται κατά την προσπάθειά τους να διασχίσουν παράνομα τα σύνορα (ηλικίας άνω των 14 ετών), τα οποία εντός εβδομήντα δύο (72) ωρών οφείλουν να διαβιβάσουν στην πανευρωπαϊκή βάση βιομετρικών δεδομένων Eurodac. Ο εν λόγω Κανονισμός συμβάλει και στην αποτελεσματική εφαρμογή του ανωτέρω Κανονισμού, με αριθ. 604/2013 (Δουβλίνο III), για τον προσδιορισμό του υπεύθυνου κ.-μ. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014: 8).

Τέλος, με τον Κανονισμό 439/2010, ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο, European Asylum Support Office (EASO), πλέον, Οργανισμός της Ε.Ε. για το Άσυλο, European Union Agency for Asylum (EUAA)<sup>10</sup>, η οποία συμβάλει στην βελτίωση της εφαρμογής του ΚΕΣΑ, ενισχύει τη συνεργασία μεταξύ των κ.-μ. σε θέματα ασύλου και παρέχει επιχειρησιακή και τεχνική υποστήριξη στις εθνικές αρχές των κ.-μ. των οποίων τα συστήματα υποδοχής και ασύλου δέχονται ειδικές πιέσεις. Μάλιστα, σε επείγουσες καταστάσεις, λόγω μαζικών αφίξεων και πολλές ταυτόχρονες αιτήσεις διεθνούς προστασίας, παρέχεται η δυνατότητα, σε κατάλληλα εκπαιδευμένα στελέχη του Οργανισμού, να διενεργούν προσωπική συνέντευξη σε αιτούντες διεθνή προστασία (Official Journal of the European Union, 2021, ET, 2022β).

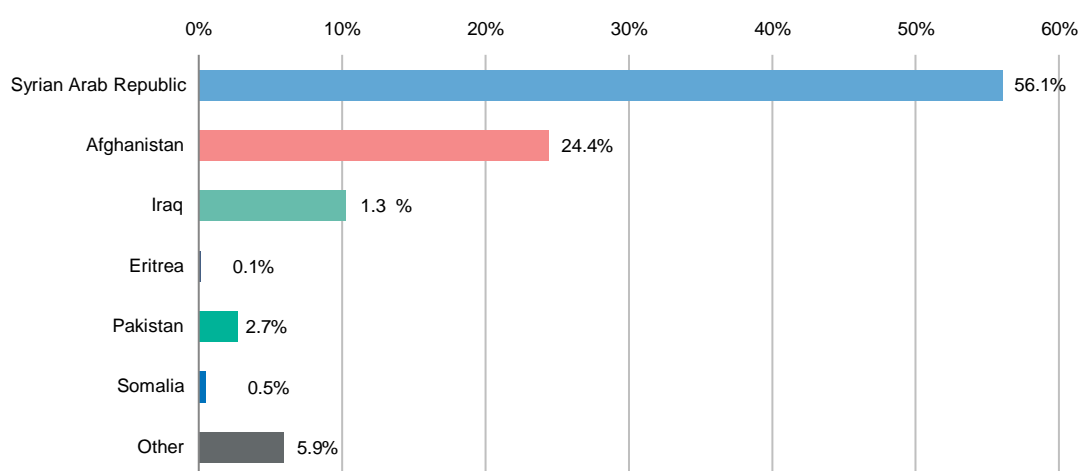
---

<sup>9</sup> Όπως αυτή αντικατέστησε την Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 2005. Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας με τον 4375/2016, ο οποίος μετέπειτα καταργήθηκε από τον Ν.4636/2019 και κατά το παρόν ισχύει με τον Ν.4939/2022.

<sup>10</sup> Κανονισμός (Ε.Ε.) 2021/2303 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Δεκεμβρίου 2021 και κατάργηση του Κανονισμού (Ε.Ε.) αριθ. 439/2010.

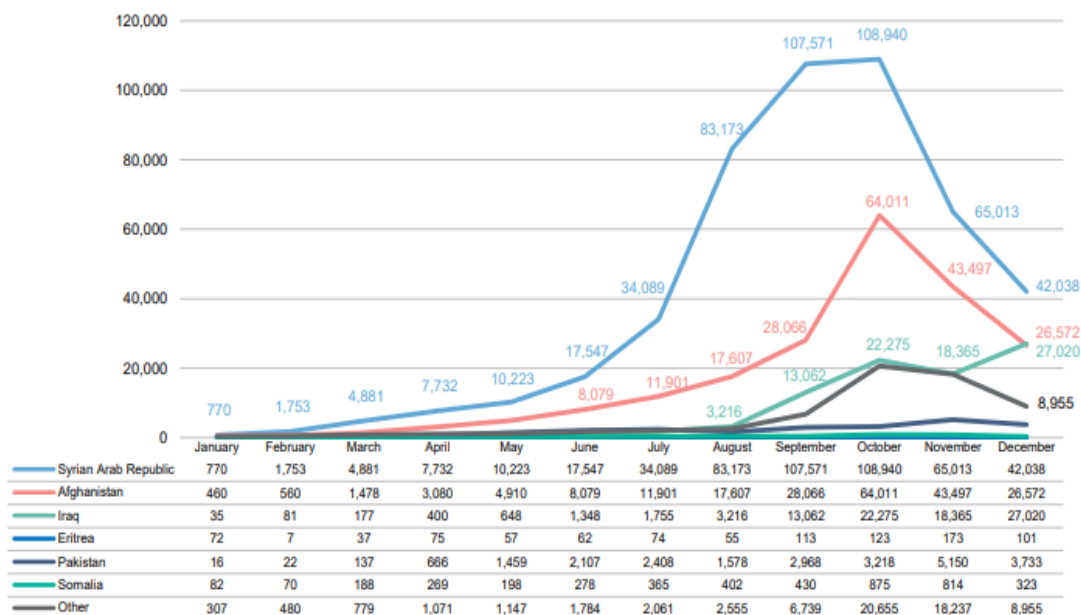
### 3. Η διαχείριση του προσφυγικού φαινομένου στην Ελλάδα μετά το 2015

Περίπου στα τέλη του 2014, λόγω του εμφυλίου πολέμου στη Συρία, προκλήθηκαν μεγάλες προσφυγικές ροές προς την Ελλάδα και την Ευρώπη, ανθρώπων που αιτούνται διεθνούς προστασίας, καθώς επίσης και πληθυσμών από το Αφγανιστάν και το Ιράκ, λόγω των σοβαρών εσωτερικών αναταραχών που συμβαίνουν στις χώρες τους. Το 2015 μπορεί να χαρακτηριστεί ως το έτος κορύφωσης της προσφυγικής κρίσης, καθώς βάσει στοιχείων της ΥΑ του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, κατέφτασαν στην Ελλάδα, από θαλάσσης 856.723 πρόσφυγες και από ξηράς 4.907, ενώ οι αγνοούμενοι ή θανόντες, ως αποτέλεσμα της προσπάθειά τους να φτάσουν στην Ελλάδα, έφτασαν τους 799 (UNHCR, 2023). Οι πρόσφυγες κατά το έτος 2015 προέρχονταν κυρίως από τη Συρία, το Αφγανιστάν και το Ιράκ.



**Πίνακας 1:** Ποσοστά ανά εθνικότητα που κατέφτασαν στην Ελλάδα. Ιανουάριος 2015 – Δεκέμβριο 2015 (UNHCR, 2015)

Βάσει σχετικών στατιστικών στοιχείων υπολογίζεται ότι από τη Συρία προέρχονταν 483.730, από το Αφγανιστάν 210.221 και από το Ιράκ 88.382 άτομα με προσφυγικό προφίλ (UNHCR, 2015).

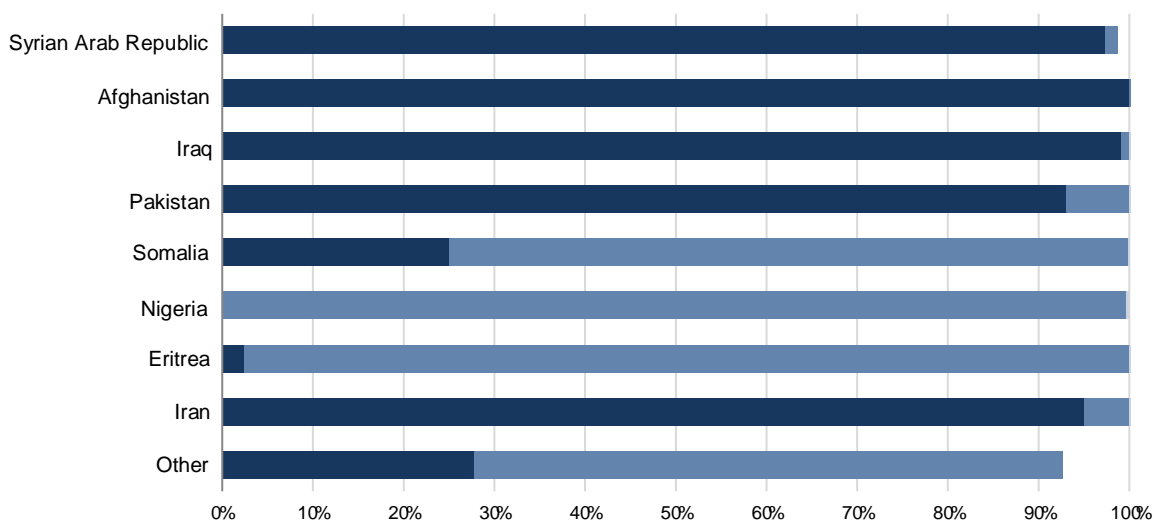


**Πίνακας 2:** Αφίξεις ανά μήνα και εθνικότητα στην Ελλάδα. Ιανουάριος 2015 έως Δεκέμβριο 2015 (UNHCR, 2015)

Το 2015 αλλά και το 2016 η Ευρώπη ήρθε αντιμέτωπη με τη μαζικότερη μετακίνηση πληθυσμών η οποία οδήγησε στην μεγαλύτερη προσφυγική κρίση μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Στο έτος 2015 έχουν κατά καιρούς αποδοθεί διάφορα ονόματα, όπως: «η χρονιά της προσφυγικής κρίσης», «χρονιά της Ευρώπης-φρούριο και της στρατικοποίησης των συνόρων» κ.α. (Τσάτσου Σπυροπούλου & Χριστόπουλος, 2016: 20). Μάλιστα, η μεταναστευτική πολιτική και η διαχείριση του ελέγχου των συνόρων, που εφάρμοσε η Ε.Ε., κατά τη διάρκεια της κρίσης, έχει δεχτεί πολλές επικρίσεις και έχει από κάποιους θεωρηθεί αρκετά «σκληρή» (Blouchoutzi et. al., 2022: 2).

Κατά το 2015, πάνω από 3 εκατομμύρια Σύροι αναζήτησαν την τύχη τους σε γειτονικές κυρίως χώρες. Η Ελλάδα και η Ιταλία, λόγω της γεωγραφικής τους θέσης, αποτέλεσαν τις κύριες χώρες εισόδου και υποδοχής προσφύγων, με την Ελλάδα να κρατάει τα σκήπτρα, ενώ χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, όπως η Βουλγαρία, Ουγγαρία, Σλοβακία και Κροατία, «χρησιμοποιήθηκαν» ως χώρες διέλευσης. Οι πιο δημοφιλείς χώρες προορισμού εκείνη την περίοδο είναι η Γερμανία, η Γαλλία και η Σουηδία. Βάσει των στοιχείων της ΥΑ του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, για το διάστημα 2015 έως το Μάρτιο του 2016, υπολογίζεται ότι η Ελλάδα δέχτηκε πάνω από 1.000.000 αφίξεις ατόμων με προσφυγικό προφίλ και η Ιταλία δέχτηκε περίπου 168.000 αφίξεις. Το έτος 2016, η Ελλάδα, έγινε η ευρωπαϊκή χώρα με τον μεγαλύτερο αριθμό αιτήσεων ασύλου, εν συγκρίσει με τον πληθυσμό της. Το ελληνικό κράτος όμως δεν είχε ποτέ καταφέρει ως τότε, να αναπτύξει μια συνεπή πολιτική ασύλου. Μάλιστα, τον Μάρτιο του 2016, υπό την απειλή σοβαρών κυρώσεων από την Ε.Ε., η χώρα έλαβε προθεσμία τριών (3) μηνών, προκειμένου, να δημιουργήσει κέντρα

υποδοχής και ταυτοποίησης για τους νεοεισερχόμενους π.τ.χ. (Kourachanis, 2018: 5). Όπως προαναφέρθηκε οι πρόσφυγες που κατέφτασαν στην Ελλάδα, από θαλάσσης, κατά το μεγαλύτερο ποσοστό προέρχονταν από τη Συρία, ακολουθούσε το Αφγανιστάν, το Ιράκ, το Πακιστάν, το Ιράν, η Σομαλία και άλλες.



	Other	Iran	Eritrea	Nigeria	Somalia	Pakistan	Iraq	Afghanistan	Syrian Arab Republic
■ Greece	27.8%	95.1 %	2.4%	0.0 %	25.0%	93.0%	99.1%	100%	97.4%
■ Italy	64.9%	4.9 %	97.6%	99.7%	74.8 %	7.0 %	0.9 %	0.0%	1.3 %

**Πίνακας 3:** Αφίξεις από θαλάσσης, ανά εθνικότητα σε Ελλάδα και Ιταλία. Ιανουάριος 2015 έως Φεβρουάριος 2016 (UNHCR,2016)

Αυτή η μαζική ροή πληθυσμών, κυρίως αιτούντων διεθνούς προστασίας, βρήκε τα συστήματα ασύλου των χωρών πρώτης υποδοχής και φιλοξενίας, δηλ. της Ελλάδας και της Ιταλίας, απροετοίμαστα, καθώς βάσει του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου οι χώρες αυτές είναι αρμόδιες για την εξέταση των συνεπακόλουθων αιτημάτων διεθνούς προστασίας. Μάλιστα, εικάζεται ότι ο αληθινός αριθμός των προσφύγων είναι πολύ μεγαλύτερος, από αυτόν των επίσημων καταγραφών, καθώς λόγω του φόβου αλλά και της έντασης του φαινομένου πολλοί από αυτούς δεν καταγράφηκαν (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2013α).

Σε μια προσπάθεια αποσυμφόρησης και ανακούφισης της Ελλάδας και της Ιταλίας, από την αιφνίδια εισροή υπηκόων τρίτων χωρών, το Συμβούλιο της Ευρώπης εξέδωσε τις Αποφάσεις (Ε.Ε.) 2015/1523 και 2015/1601<sup>11</sup>, οι οποίες αφορούν στη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της

<sup>11</sup> Η νομική βάση των εν λόγω Αποφάσεων είναι, το άρθρο 78 παρ. 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕ.Ε.), (περί αρμοδιότητας του Συμβουλίου), να εκδίδει προσωρινά μέτρα υπέρ κάποιου ή κάποιων κ.-μ., σε περίπτωση που έρχεται αντιμέτωπη με κάποια επείγουσα κατάσταση, λόγω

διεθνούς προστασίας και ειδικότερα σε πρόγραμμα μετεγκατάστασης αιτούντων διεθνή προστασία από τα εν λόγω κράτη σε άλλα κ.-μ. της Ε.Ε. Η 2015/1523 Απόφαση, στοχεύει στην μετεγκατάσταση 24.000 αιτούντων από την Ιταλία και 16.000 αιτούντων από την Ελλάδα προς εδάφη άλλων κ.-μ. ενώ η 2015/1601 Απόφαση, στοχεύει στην μετεγκατάσταση 15.600 αιτούντων από την Ιταλία και 50.400 αιτούντων από την Ελλάδα (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2015α και 2015β). Σύμφωνα με το άρθρο 3, παρ. 2, των εν λόγω Αποφάσεων, στο συγκεκριμένο πρόγραμμα μπορούν να υπαχθούν μόνο όσοι αιτούντες ανήκουν σε εθνικότητες με ποσοστό αναγνώρισης ίσο ή μεγαλύτερο του 75%, σύμφωνα με τα επικαιροποιημένα τριμηνιαία στοιχεία της Eurostat, σε ενωσιακό επίπεδο. Οι εν λόγω αποφάσεις αποσκοπούν: στην ενεργοποίηση όλων των κ.-μ., λόγω του μεγάλου όγκου αφίξεων π.τ.χ., στην έμπρακτη απόδειξη της έκφρασης αλληλεγγύης μεταξύ των κ.-μ., την ελάφρυνση των κ.-μ. που δέχονταν τις μεγαλύτερες ροές αλλά και τη δίκαιη κατανομή των αιτούντων μεταξύ των κ.-μ. Η κατανομή μεταξύ των κ.-μ. λάμβανε υπόψη αντικειμενικά και ποσοτικοποιημένα κριτήρια, όπως το ΑΕΠ, τον δείκτη ανεργίας, τον μέσο αριθμό προηγούμενων αιτήσεων ασύλου, κ.α. (Τσάτσου Σπυροπούλου & Χριστόπουλος, 2016). Με την εφαρμογή του εν λόγω προγράμματος, γίνεται αντιληπτό ότι έστω προσωρινά η Ευρώπη παρεκκλίνει από τον θεμελιώδη κανόνα του συστήματος του Δουβλίνου (III), το οποίο ορίζει ότι αρμόδιο κ.-μ. για την εξέταση του αιτήματος ασύλου είναι το κράτος πρώτης εισόδου (Τσάτσου Σπυροπούλου & Χριστόπουλος, 2016: 28).

Με την πρώτη μετεγκατάσταση από την Ελλάδα να πραγματοποιείται στις αρχές του Νοεμβρίου του ίδιου έτους (2015), προς τη χώρα του Λουξεμβούργου, υπολογίζεται ότι αν και αρχικός διετής σχεδιασμός του προγράμματος προέβλεπε την μετεγκατάσταση 106.000 αιτούντων από την Ελλάδα και την Ιταλία, προς λοιπά κ.-μ., δύο χρόνια μετά, ήτοι στις αρχές του Νοεμβρίου του 2017, μετεγκαταστάθηκαν συνολικά 31.503 αιτούντες, εκ των οποίων οι 21.238 μετεγκαταστάθηκαν από την Ελλάδα και οι υπόλοιποι 10.265 από την Ιταλία. 23 (European Commission, 2017).

Διαπιστώνεται έτσι, ότι το ευρωπαϊκό αυτό εγχείρημα διαμοιρασμού των ευθυνών των κ.-μ., το οποίο στόχευε και στην ανακούφιση των χωρών της πρώτης γραμμής αλλά και στη βελτίωση πολλών ζωνών που έχρηζαν προστασίας και αλληλεγγύης κατά την περίοδο αναφοράς, επετεύχθη μόνο μερικώς. Παράλληλα με τον αργό ρυθμό διεξαγωγής του προγράμματος μετεγκατάστασης και την απροθυμία κάποιων κ.-μ. (Σλοβακία, Ουγγαρία, Τσέχικη Δημοκρατία και Ρουμανία), να δεχθούν στην επικράτειά τους αιτούντες άσυλο από την Ελλάδα και την Ιταλία, επιβαρυντικό ρόλο για την περιορισμένη αποσυμφόρηση των ελληνικών νησιών και τη διαβίωση σε αυτά, πολλών

---

αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων χωρών) και του άρθρου 80 της ΣΛΕ.Ε. (περί αλληλεγγύης και δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κ.-μ.).

αιτούντων διεθνή προστασία υπό επισφαλείς κάποιες φορές συνθήκες, είχε και το κλείσιμο των συνόρων από τις δυτικές βαλκανικές και κεντρο-ευρωπαϊκές χώρες.

Γρήγορα κατέστη σαφές ότι το ελληνικό κράτος, ως χώρα υποδοχής, δεν μπορούσε να ανταποκριθεί με αποτελεσματικό τρόπο, στον όγκο και στις δυσκολίες που υπήρχαν και ως εκ τούτου ενεργοποιήθηκαν διεθνείς οργανώσεις καθώς και τοπικές και διεθνείς Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ) (Kalantzakos, 2017: 14). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε μία προσπάθεια διαχείρισης της μεταναστευτικής της πολιτικής, με περισσότερη αξιοπιστία, ρεαλιστικότητα αλλά και δικαιοσύνη, υιοθέτησε τον Μάιο του 2015, το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση. Το εν λόγω πρόγραμμα καθόριζε τέσσερις βασικούς άξονες: τη μείωση των κινήτρων για την παράτυπη μετανάστευση, τη διαχείριση και προστασία των συνόρων, μια κοινή πολιτική χορήγησης ασύλου που θα ανταποκρίνεται στην ανθρωπιστική πρόκληση και μια νέα πολιτική για τη νόμιμη μετανάστευση (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015).

Καθ' όλη τη διάρκεια των ετών 2015 και 2016, ο αριθμός των προσφύγων και των παράτυπων μεταναστών, που επιχειρήσαν να διασχίσουν την Μεσόγειο χρησιμοποιώντας ως επί το πλείστον πρόχειρες βάρκες, υπερέβησαν τα 1.400.000 άτομα. Στόχος τους ήταν να φτάσουν στην Ευρώπη, μέσω Β. Αφρικής και των ακτών της Τουρκίας στο Αιγαίο, αναζητώντας ένα ασφαλές καταφύγιο και την ελπίδα μιας καλύτερης ζωής. Οι περισσότερες αφίξεις σημειώθηκαν στη Λέσβο, και ακολούθησαν η Χίος, η Σάμος, η Λέρος, το Αγαθονήσι, η Κάλυμνος, η Κως, η Σύμη, η Τήλος. Αναφορικά με τα δημογραφικά στοιχεία των προσφύγων, προκύπτει ότι η πλειοψηφία τους ήταν άντρες, σε ποσοστό 55%, οι γυναίκες ήταν το 17%, ενώ το 28% ήταν παιδιά. Η ένταση της προσφυγικής κρίσης, την εν λόγω διετία, την μετέτρεψαν σε κοινωνική και ανθρωπιστική κρίση, με σοβαρό αντίκτυπο στα ανθρώπινα δικαιώματα αλλά και κίνδυνο της επιβίωσης του πληθυσμού αυτού (Kalantzakos, 2017: 14).

Η κρίση συνεχίστηκε και τα χρόνια που ακολούθησαν, με πτωτική ωστόσο πορεία. Από στεριά και από θαλάσσης αφίχθησαν:

το 2017 → 36.310

το 2018 → 50.508

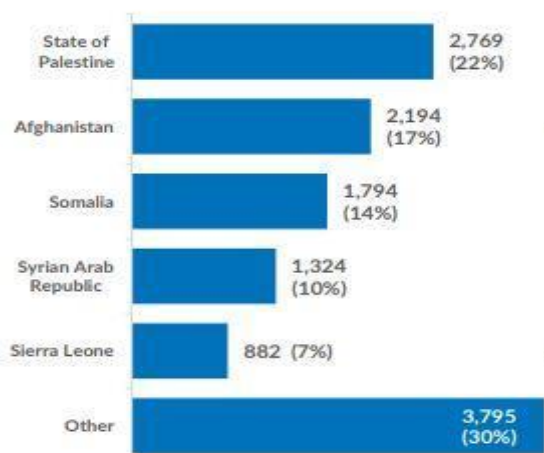
το 2019 → 74.613

το 2020 → 15.696

το 2021 → 9.157 π.τ.χ.

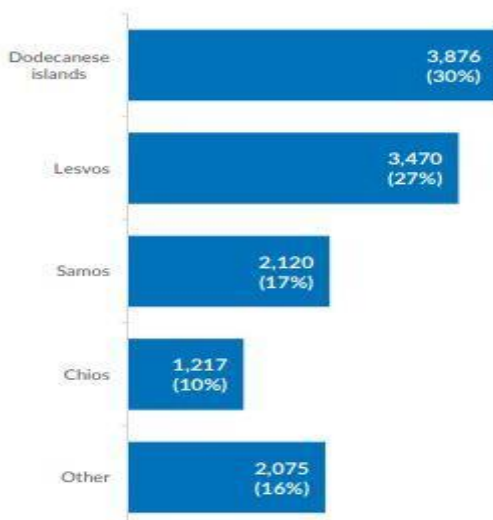
Σημειώνεται, ότι κατά τη διάρκεια αυτών των ετών, 521 άνθρωποι έχασαν τη ζωή τους, ή/και αγνοούνται.

Υπολογίζεται ότι έως τον Δεκέμβριο του τρέχοντος έτους (2022), το σύνολο των αφίξεων των π.τ.χ. ή ανιθαγενών στην Ελλάδα, είναι 18.780. Οι από θαλάσσης αφίξεις είναι 12.758 (18% γυναίκες, 28% παιδιά και 54% άντρες) και οι υπόλοιπες 6.022 είναι από ξηράς (UNHCR, 2023). Από τα κάτωθι στατιστικά στοιχεία της ΥΑ του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι έχουν αλλάξει τα ποσοστά των εθνικοτήτων που καταφτάνουν στην Ελλάδα και ίσως μαζί με τα ποσοστά να άλλαξε και το προφίλ των ανθρώπων αυτών.



**Πίνακας 4:** Από θαλάσσης αφίξεις στην Ελλάδα, ανά εθνικότητα για το διάστημα από 1 Ιανουαρίου 2022 – τέλος Δεκεμβρίου 2022 (UNHCR, 2022)

Τέλος, από τα στοιχεία προκύπτει ότι για το 2022, η πλειοψηφία των π.τ.χ. ή ανιθαγενών αφίχθησαν, στα Δωδεκάνησα (30%), στη Λέσβο (27%) και στη Σάμο (17%).



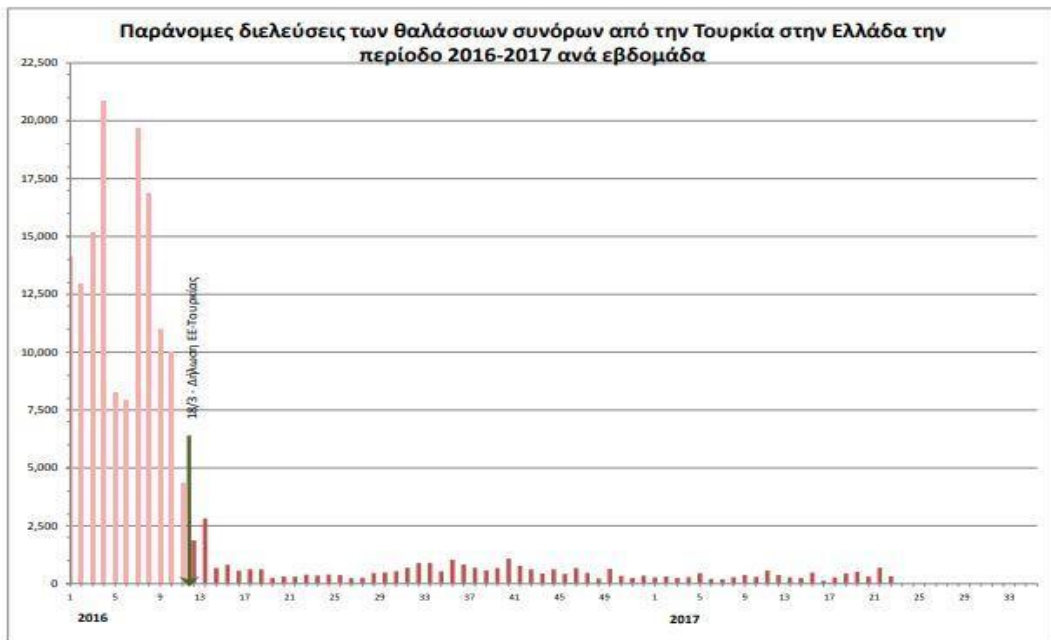
**Πίνακας 5:** Αφίξεις ανά σημείο εισόδου, για το διάστημα από 1 Ιανουαρίου 2022 – τέλος Δεκεμβρίου 2022 (UNHCR, 2022)



### 3.1. Η κοινή δήλωση Ε.Ε. – Τουρκίας και η έννοια της ασφαλούς τρίτης χώρας

Για την μείωση των ροών και αποκοπή των παράτυπων μεταναστών, προς την Ευρώπη, μέσω των θαλάσσιων συνόρων της Ε.Ε. και της Τουρκίας, στις 19 Μάρτιου του 2016, η Ε.Ε. και η Τουρκία οδηγούνται στην υπογραφή σχετικής Συμφωνίας. Βάσει αυτής, όσοι παράτυποι μετανάστες εισέλθουν στα ελληνικά νησιά, προερχόμενοι από τα παράλια της Τουρκίας, από τις 20 Μαρτίου του 2016 και μετά, θα επιστρέφονται σε αυτήν. Όσων παράτυπων μεταναστών και αιτούντων άσυλο οι αιτήσεις έχουν απορριφθεί ως αβάσιμες ή έχουν κριθεί απαράδεκτες οφείλουν να επιστραφούν στην Τουρκία, εφόσον κριθεί ατομικά για το εκάστοτε πρόσωπο ως «ασφαλής» χώρα. Η επιστροφή θα πρέπει να είναι ευθυγραμμισμένη με το ενωσιακό και διεθνές δίκαιο, αποκλείοντας κάθε είδους ομαδικές απελάσεις και θα πρέπει σε κάθε περίπτωση οι π.τ.χ. να προστατεύονται από την αρχή της **μη επαναπροώθησης**. Η τήρηση της διαδικασίας «Καταγραφής», όπως αυτή θα αναλυθεί παρακάτω, αλλά και η εξέταση πιθανής αίτησης που έχει υποβληθεί στις δομές που λειτουργούν στα ελληνικά νησιά, ισχύουν κανονικά. Σε περίπτωση μη κατάθεσης σχετικής αίτησης ασύλου, ο π.τ.χ. επιστρέφεται στη γείτονα χώρα, άμεσα.

Παράλληλα, για κάθε Σύρο που θα επιστρέφει στην Τουρκία, ένας άλλος Σύρος από την Τουρκία θα επανεγκαθίσταται σε χώρα της Ε.Ε. (μηχανισμός one-for-one), με αντάλλαγμα την επιτάχυνση της διαδικασίας ελευθέρωσης του καθεστώτος των θεωρήσεων για 75 εκατομμύρια Τούρκους πολίτες, την επανένταξη των συζητήσεων για την ένταξη της Τουρκίας στην Ε.Ε. και την καταβολή ύψους 6 δισ. Ευρώ στην Τουρκία, έως το τέλος του 2018. Το ποσό αυτό στην ουσία χρηματοδοτεί τη «Διευκόλυνση για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία» και περιλαμβάνει την παροχή εκπαιδευτικών/επιμορφωτικών προγραμμάτων, υποδομών, διαφόρων εξόδων διαβίωσης αλλά και περίθαλψη των μεταναστών. Τέλος, η γείτονα χώρα ανέλαβε την υποχρέωση να αποτρέψει τη χάραξη νέων θαλάσσιων ή χερσαίων οδών παράνομης μετανάστευσης από την Τουρκία προς την Ε.Ε. (European Council, 2016). Για την παρακολούθηση της εφαρμογής της κοινής δήλωσης Ε.Ε. – Τουρκίας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδιδε ανά τακτά χρονικά διαστήματα σχετικές «Εκθέσεις Προόδου». Συνολικά εκδόθηκαν επτά (7) Εκθέσεις. Βάσει της τελευταίας έκθεσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία εκδόθηκε στις 6.9.2017, προκύπτει ότι από την προηγούμενη έκθεση (έκτη), ο συνολικός αριθμός των αφίξεων από την Τουρκία στα ελληνικά νησιά, ανήλθε σε 7.807 με μέση ημερήσια άφιξη τα 93 άτομα. Παρά το γεγονός ότι ο αριθμός αυτός είναι πιο υψηλός σε σχέση με πριν το καλοκαίρι, ο αριθμός είναι σημαντικά χαμηλός. Μάλιστα, από τις 20 Μαρτίου του 2016, που ενεργοποιήθηκε η κοινή δήλωση Ε.Ε. – Τουρκίας, καταγράφηκαν 113 νεκροί και αγνοούμενοι. Κατά το προηγούμενο της Δήλωσης έτος, 1.150 άνθρωποι έχασαν τη ζωή τους ή αγνοούνταν (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017).



**Εικόνα 2:** Τα στοιχεία καλύπτουν την περίοδο έως τις 31/08/17 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017).

Έως τις 4 Σεπτεμβρίου 2017, και μετά την προηγούμενη έκθεση, 97 άτομα που έφτασαν από την στην Ελλάδα από την Τουρκία, έχουν επιστραφεί στο πλαίσιο της Δήλωσης, εκ των οποίων 11 είναι Σύροι. Από τις 18 Μαρτίου 2016 έχουν επιστρέψει στην Τουρκία 1.896 άτομα. Αναφορικά με τις επιστροφές από τα ελληνικά νησιά προς την Τουρκία αυτές παραμένουν πολύ λιγότερες από τις αφίξεις και κατά συνέπεια η πίεση στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης (Κ.Υ.Τ.) των νησιών συνεχίζεται και ο συνωστισμός επίσης. Παράλληλα, έως τις αρχές του Σεπτεμβρίου του 2017, συνολικά επανεγκαταστάθηκαν από την Τουρκία στη Ε.Ε., 8.834 Σύροι, στο πλαίσιο του προγράμματος 1:1, ενώ διαπιστώνεται ότι ο ρυθμός αυτός πρέπει να αυξηθεί καθώς απέχει πολύ από τον στόχο που είχε τεθεί για το 2017, ήτοι τις 25.000 μετεγκαταστάσεις, την ώρα που 13 κ.-μ. δεν έχουν μέχρι εκείνη τη στιγμή υποδεχθεί κανένα άτομο από την Τουρκία (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017).

Σύμφωνα με την Οδηγία 2013/32/Ε.Ε. του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και ειδικότερα του άρθρου 38 της Οδηγίας, «Έννοια των ασφαλών τρίτων χωρών», απαριθμούνται τα κριτήρια με τα οποία τα κ.-μ. θα μπορούν να εφαρμόζουν την έννοια των ασφαλών τρίτων χωρών. Βάσει του εν λόγω άρθρου θα πρέπει σωρευτικά να πληρούνται οι ακόλουθες προϋποθέσεις: να μην απειλείται η ζωή και η ελευθερία λόγω φυλής, θρησκείας, ιθαγένειας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων, να μην υφίσταται κίνδυνος σοβαρής βλάβης, να τηρείται η αρχή της μη επαναπροώθησης, σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης, να τηρείται η απαγόρευση της απομάκρυνσης και να υπάρχει η δυνατότητα να ζητηθεί το καθεστώς του πρόσφυγα και η χορήγηση της ανάλογης προστασίας (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2013β). Μόλις

λίγες ημέρες μετά τη υπογραφή της Συμφωνίας της Ε.Ε. – Τουρκίας, στις 31 Μαρτίου του 2016, το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, μαζί με άλλες έξι ανθρωπιστικές οργανώσεις, εξέδωσε σχετικό Δελτίο Τύπου, με το οποίο καλούσε την ελληνική κυβέρνηση να απέχει από την εφαρμογή της εν λόγω συμφωνίας προκειμένου να τηρηθεί η νομιμότητα και να προστατευθούν οι πρόσφυγες. Στο κοινό αυτό δελτίο τύπου επισημαίνεται ότι καταργείται κάθε νομικό κεκτημένο που αφορά στην προστασία των προσφύγων, όπως αυτό έχει διαμορφωθεί από το ενωσιακό και εθνικό δίκαιο. Παράλληλα, σημειώνεται ότι η Τουρκία δεν δεσμεύεται πλήρως από τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951, και αμφισβητείται η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης. Στη χώρα της Τουρκίας αποδίδεται στους Σύρους ένα ιδιότυπο καθεστώς προσωρινής προστασίας, με ελάχιστα δικαιώματα, ενώ τονίζεται ότι η Τουρκία είναι από τις χώρες με τις περισσότερες καταδικαστικές αποφάσεις από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (πάνω από 3.000 από το 1987 μέχρι σήμερα), με διεθνείς οργανισμούς να καταγράφουν καταγγελίες για απάνθρωπη μεταχείριση ατόμων με προσφυγικό προφίλ (ΕΣΠ, 2016). Παρά το γεγονός ότι η Τουρκία έχει στην επικράτειά της πολλούς πρόσφυγες, οι ίδιοι δεν μπορούν να αιτηθούν άσυλο εκεί και ως εκ τούτου οποιαδήποτε στιγμή μπορεί να επαναπροωθηθούν πίσω στις χώρες τους, από εκεί από όπου διέφυγαν, θέτοντας έτσι τους εαυτούς τους σε κίνδυνο (Τσάτσου Σπυροπούλου & Χριστόπουλος, 2016: 79). Δεν είναι λίγες οι φορές που έχουν καταγγελθεί σε διεθνείς οργανισμούς, περιπτώσεις επαναπροώθησης Σύρων πολιτών πίσω στη χώρα τους, καταπατώντας έτσι τα ανθρώπινα δικαιώματα και το διεθνές δίκαιο.

Η υιοθέτηση πρακτικών που βλέπουν συχνά το φως της δημοσιότητας και αντιτίθενται σε θεμελιώδη δικαιώματα, όπως αυτό της έκφρασης και του σεβασμού της ανθρώπινης υπόστασης, από την πλευρά της Τουρκίας, είναι προφανές ότι δημιουργεί αμφιβολίες και έντονο προβληματισμό ως προς την τήρηση θεμελιωδών αρχών του ανθρωπιστικού δικαίου και απονομής σε αυτήν του χαρακτηρισμού της «ασφαλούς χώρας». Η Δήλωση Ε.Ε. – Τουρκίας φαίνεται να επιφέρει μείωση των ροών (αν και ο αριθμός αφίξεων είναι ακόμα σημαντικός) και των ανθρώπινων ζώων που χάνονται στο Αιγαίο Πέλαγος και οι Σύροι να επωφελούνται από τον Μηχανισμό για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία αλλά και από την επανεγκατάστασή τους από την Τουρκία στην Ευρώπη. Αυτό όμως που θα πρέπει να ληφθεί υπόψη, για την εξαγωγή ασφαλών συμπερασμάτων, περί του βαθμού επιτυχίας της εν λόγω Δήλωσης, είναι το γεγονός ότι η εφαρμογή της, συνέπεσε χρονικά με την επιλογή κάποιων Βαλκανικών χωρών να κλείσουν τα σύνορά τους. Το γεγονός αυτό λειτούργησε ανασταλτικά στην επιθυμία των πληθυσμών αυτών, να πραγματοποιήσουν το δύσκολο αυτό ταξίδι, καθώς η πρόσβαση σε εύρωστες χώρες της Ευρώπης, θα ήταν τώρα σχεδόν αδύνατη. Παράλληλα, γνωρίζουν ότι η διαμονή τους στα ελληνικά ΚΥΤ, χαρακτηρίζεται από δύσκολες συνθήκες και συχνά είναι μακροχρόνια, ενώ η επιστροφή τους

στην Τουρκία είναι πολύ πιθανή. Έτσι, το ταξίδι πια προς την Ευρώπη, φαίνεται να είναι σχεδόν αδύνατο. Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι δεν ήταν λίγες οι φορές που ο Τούρκος Πρόεδρος απείλησε ανοιχτά την Ευρώπη ότι θα προωθήσει στα ευρωπαϊκά εδάφη τα εκατομμύρια των προσφύγων και μεταναστών που φιλοξενεί.

### **3.2. Σύσταση Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής**

Για την καλύτερη αντιμετώπιση των έντονων προσφυγικών ροών της περιόδου αυτής (2015-2016), συστάθηκε με το ΠΔ 123/2016, το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής. Στο νεοσύστατο Υπουργείο μεταφέρθηκαν από το πρώην Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, οι εξής υπηρεσίες: η Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής (με εξαίρεση της Δ/ση Ιθαγένειας), η Γενική Γραμματεία Υποδοχής, η Αυτοτελής Υπηρεσία Ασύλου, η Αυτοτελής υπηρεσία «Αρχή Προσφυγών» και η Δ/ση Οικονομικών Υπηρεσιών Μεταναστευτικής Πολιτικής. Το εν λόγω Υπουργείο συγχωνεύτηκε τον Ιούλιο του 2019 με το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη (ΠΔ 81/2019), μέχρι τον Ιανουάριο του 2020 όπου συστάθηκε το νέο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (ΠΔ 4/2020).

#### **3.2.1. Υπηρεσία Ασύλου**

Η Υπηρεσία Ασύλου συστάθηκε με τον νόμο 3907/2011, άρθρο 1. Λειτουργεί με τοπική αρμοδιότητα σε όλη την επικράτεια και αποστολή της είναι η εφαρμογή της νομοθεσίας περί ασύλου και άλλων μορφών διεθνούς προστασίας σε αλλοδαπούς ή ανιθαγενείς. Η υπηρεσία παραλαμβάνει, εξετάζει και αποφασίζει (βάσει εθνικών νόμων και διεθνών υποχρεώσεων), τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας που υποβάλλονται εντός της επικράτειας της χώρας (σε α' βαθμό). Παράλληλα, συμβάλλει στο σχεδιασμό και διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής ασύλου ενώ, συνεργάζεται με διεθνείς οργανισμούς που δραστηριοποιούνται στον τομέα του Ασύλου. Η υπηρεσία Ασύλου συγκροτείται από την Κεντρική Υπηρεσία Ασύλου, τα Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου (ΠΓΑ) και τα Αυτοτελή Κλιμάκια.

Το δευτεροβάθμιο όργανο εξέτασης προσφύγων αιτούντων διεθνή προστασία είναι η Αρχή Προσφυγών, η οποία ιδρύθηκε με τον ίδιο νόμο (Ν.3907/2011), άρθρο 3 (Ελληνική Δημοκρατία, χ.χ.γ).

### 3.3. Το Σύστημα Υποδοχής στην Ελλάδα

#### 3.3.1. Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης

Η Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης (όπως μετονομάστηκε από Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής), συστάθηκε με τον Ν.4375/2016, άρθρο 26 και υπάγεται στη Γενική Γραμματεία Υποδοχής Αιτούντων Άσυλο (ΠΔ 18/2020), του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου. Η ΥΠ.Υ.Τ. συγκροτείται από τη Διεύθυνση Υποστήριξης (πρώην Κεντρική Υπηρεσία), τη Διεύθυνση Κ.Υ.Τ. και Κλειστών Ελεγχόμενων Δομών (Κ.Ε.Δ.), τη Διεύθυνση Δομών Βορείου Ελλάδος, τη Διεύθυνση Δομών Νοτίου Ελλάδος και το Αυτοτελές Τμήμα Αντιμετώπισης Έκτακτων Αναγκών. Στη Διεύθυνση Κ.Υ.Τ. και Κ.Ε.Δ. υπάγονται τα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης, οι Κλειστές Ελεγχόμενες Δομές και οι Ελεγχόμενες Δομές Προσωρινής Φιλοξενίας αιτούντων άσυλο που βρίσκονται στα νησιά του Αιγαίου (ΕΤ, 2020α).

Αποστολή της ΥΠ.Υ.Τ. είναι η αποτελεσματική διαχείριση των π.τ.χ. ή ανιθαγενών, οι οποίοι εισέρχονται στην ελληνική επικράτεια, χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις, τηρώντας τους κανόνες σεβασμού της αξιοπρέπειάς τους<sup>12</sup>, και η δημιουργία αποτελεσματικών διαδικασιών υποδοχής και ταυτοποίησης<sup>13</sup> αλλά και ανθρώπινων συνθηκών κατά την διαμονή των ανθρώπων αυτών στο ελληνικό έδαφος (Ελληνική Δημοκρατία, χ.χ.α). Οι άνθρωποι αυτοί μπορεί να είναι πρόσφυγες, οικονομικοί μετανάστες, άτομα με κάποια ευαλωτότητα, ανήλικοι και ασυνόδευτοι ανήλικοι και αναγνωρίζονται και αντιμετωπίζονται ξεχωριστά, σύμφωνα με το αντίστοιχο θεσμικό πλαίσιο.

Η υπηρεσία της ΥΠ.Υ.Τ. συνεργάζεται με Ευρωπαϊκούς και Διεθνείς Οργανισμούς (οι οποίοι δραστηριοποιούνται στον μεταναστευτικό τομέα), όπως η ΥΑ, ο ΔΟΜ, ο Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο (ΕΥΑΑ) καθώς και με ΜΚΟ, υπό ορισμένες προϋποθέσεις<sup>14</sup>.

Στο άρθρο 60 του σχετικού Κώδικα Μετανάστευσης, Ν.4939/2022, διατυπώνονται οι ρυθμίσεις για τις υλικές συνθήκες υποδοχής. Εκεί, ενσωματώνονται οι διατάξεις σχετικά με την παροχή στεγαστικής φιλοξενίας σε είδος. Η στέγαση σε είδος δύναται να παρέχεται με τρεις διαφορετικούς τρόπους ή να αποτελεί συνδυασμό τους: α) με διαμονή σε χώρο που χρησιμοποιείται για τη στέγαση των αιτούντων, εν αναμονή της εξέτασης της αίτησης διεθνούς προστασία που ασκείται στα σύνορα ή σε ζώνες διέλευσης β) με διαμονή στα κέντρα φιλοξενίας.

---

<sup>12</sup> Ανεξάρτητα από την ηλικία, το φύλο, την εθνικότητα, το θρησκευτικό ή κοινωνικό τους προφίλ.

<sup>13</sup> Όπως αυτές θα αναλυθούν στην παράγραφο 3.3.2

<sup>14</sup> Πρέπει να πληρούν τις κατάλληλες προδιαγραφές για εγγραφή στο Μητρώο Ελληνικών και Ξένων ΜΚΟ, που λειτουργεί στο ΥΜΑ.

Αυτά μπορεί να λειτουργούν σε κατάλληλα διαμορφωμένα δημόσια ή ιδιωτικά κτίρια, τα οποία θα διαχειρίζονται δημόσιοι ή ιδιωτικοί μη κερδοσκοπικοί φορείς ή διεθνείς οργανισμοί και γ) με διαμονή σε ιδιωτικές κατοικίες, διαμερίσματα ή ξενοδοχεία τα οποία μισθώνονται προς εκπλήρωση αυτού του σκοπού, στο πλαίσιο στεγαστικών προγραμμάτων για αιτούντες και δύναται να υλοποιούνται από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς ή διεθνής οργανισμούς. Στο ίδιο άρθρο, στην παρ. 1γ., προβλέπεται ότι όλες αυτές οι μορφές στέγασης τελούν υπό την εποπτεία της αρμόδιας Αρχής Υποδοχής, η οποία όταν υφίσταται συναρμοδιότητα μπορεί να συνεργάζεται και με άλλους κρατικούς φορείς. (ΕΤ, 2022β).

Παράλληλα, σύμφωνα με τον νόμο, διασφαλίζεται ότι οι οικογένειες στεγάζονται στον ίδιο χώρο, όπως και οι εξαρτώμενοι ενήλικες με ειδικές ανάγκες στεγάζονται με του ενήλικες συγγενείς τους και προστατεύεται η ιδιωτικότητα της οικογενειακής ζωής. Παρέχεται η δυνατότητα στους αιτούντες να έρχονται σε επαφή με συγγενείς, νομικούς συμβούλους και εκπροσώπους της ΥΑ και άλλους πιστοποιημένους φορείς της κοινωνίας πολιτών, ενώ προκειμένου να διασφαλίζεται η καλύτερη δυνατή επιλογή του χώρου φιλοξενίας λαμβάνονται υπόψη στοιχεία όπως, το φύλο, η ηλικία αλλά και η υπαγωγή των αιτούντων σε κατηγορία ευάλωτων προσώπων. Για τα πρόσωπα αυτά<sup>15</sup> προβλέπονται ειδικότερες διατάξεις και επωφελούνται από «ειδικές» συνθήκες υποδοχής.

### **3.3.2. Υποδοχή και Διαδικασίες Υποδοχής**

Η υποδοχή αφορά σε π.τ.χ. ή ανιθαγενείς που βρίσκονται σε διαδικασία υποβολής αιτήματος διεθνούς προστασίας, στους οποίους η χώρα υποδοχής οφείλει να προσφέρει προστασία και κάποιες βασικές υλικές συνθήκες υποδοχής όπως στέγαση, οικονομικό βοήθημα, πρόσβαση στην περίθαλψη, αξιολόγηση πιθανής ευαλωτότητας κ.α.

Σύμφωνα με το ΠΔ 106/2020, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει με το ΠΔ 77/2022, η ΥΠ.Υ.Τ. του ΥΜΑ, είναι υπεύθυνη «για την αποτελεσματική διενέργεια των διαδικασιών υποδοχής και ταυτοποίησης και προσωρινής διαμονής των π.τ.χ. ή ανιθαγενών που εισέρχονται στη χώρα χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις» (ΕΤ, 2022α). Βάσει του ΕΤ (2022β), οι διαδικασίες αυτές περιλαμβάνουν τα εξής πέντε (5) στάδια:

---

<sup>15</sup> Αφορά ανήλικους, ασυνόδευτους και χωρισμένους ανήλικους, θύματα εμπορίας ανθρώπων (trafficking), θύματα βασανιστηρίων, βιασμού ή άλλων σοβαρών πράξεων βίας. (Άρθρο 63, 64 και 67 του Ν.4939/2022, με τις τελευταίες αλλαγές που υπέστη, από τον 4960/2022) (ΕΤ, 2022β).

### **1. Το στάδιο της «Ενημέρωσης»**

Ενημέρωση των π.τ.χ. ή ανιθαγενών από το κλιμάκιο του Κ.Υ.Τ. ή της Κ.Ε.Δ., ή σε περίπτωση μαζικών αφίξεων από την Ελληνική Αστυνομία (ΕΛ.ΑΣ.) ή το Λιμενικό Σώμα ή τις Ένοπλες Δυνάμεις, σε γλώσσα που κατανοούν: για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους και τις συνέπειες της μη τήρησής τους, για την δυνατότητα μεταφοράς τους σε άλλες δομές (μετά από σχετική απόφαση του Διοικητή της Περιφερειακής Υπηρεσίας της ΥΠ.Υ.Τ.) για τη συνέχιση και ολοκλήρωση της διαδικασίας υποδοχής και ταυτοποίησης, για τη δυνατότητα να αιτηθούν διεθνή προστασία αλλά και τα δικαιώματα και υποχρεώσεις τους κατά τη διαδικασία εξέτασης της σχετικής τους αίτησης, για τη δυνατότητα υπαγωγής τους σε πρόγραμμα εθελούσιας επιστροφής, για τους όρους του Εσωτερικού Κανονισμού Λειτουργίας της Περιφερειακής Υπηρεσίας της ΥΠ.Υ.Τ., για τα δικαιώματα τους σε σχέση με τον πενήνήμερο περιορισμό της ελευθερίας τους, να προβάλλουν αντιρρήσεις κατά της απόφασης παράτασης (μέγιστος συνολικός χρόνος είκοσι πέντε (25) ημέρες) του περιορισμού της ελευθερίας τους και για τη διαδικασία χορήγησης δελτίου αιτούντος άσυλο.

### **2. Το στάδιο της «Υπαγωγής»**

Σε αυτή τη φάση οι π.τ.χ. ή ανιθαγενείς υπάγονται σε διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης και με απόφαση του εκάστοτε Διοικητή, εντός πέντε (5) ημερών από την είσοδό τους, τελούν σε περιορισμό της ελευθερίας τους εντός του Κέντρου. Για την ολοκλήρωση των διαδικασιών αυτών μπορεί να αποφασιστεί παράταση του περιορισμού της ελευθερίας τους για επιπλέον διάστημα που δεν υπερβαίνει συνολικά τις είκοσι πέντε (25) ημέρες. Για περιπτώσεις ευαλωτότητας<sup>16</sup> λαμβάνεται ειδική μέριμνα (ΕΤ, 2020α).

### **3. Το στάδιο της «Καταγραφής και του ιατρικού ελέγχου»**

Σε αυτό το στάδιο, καταγράφονται τα προσωπικά στοιχεία και καταχωρούνται τα δακτυλικά αποτυπώματα (στους άνω των 14 ετών), γίνεται εξακρίβωση της ταυτότητας και ιθαγένειας τους (παραδίδεται οποιοδήποτε έγγραφο μπορεί να φανεί χρήσιμο στην εξακρίβωση της ταυτότητας, της χώρας προέλευσης, κ.α.), πραγματοποιείται ιατρικός έλεγχος και παρέχεται τυχόν απαραίτητη περίθαλψη και ψυχοκοινωνική υποστήριξη όπου αυτό κριθεί σκόπιμο. Σε αυτή τη φάση υπάρχει ειδική μέριμνα, για περιπτώσεις που διαπιστώνεται ευαλωτότητα και παρέχεται εξειδικευμένη φροντίδα και προστασία, παραπέμποντας τα πρόσωπα αυτά στο αρμόδιο, ανάλογα με την περίπτωση, δημόσιο φορέα κοινωνικής προστασίας.

---

<sup>16</sup> Βάσει του άρθρου 2 του Ν.4686/2020 ευάλωτοι θεωρούνται οι: ανήλικοι ασυνόδευτοι ή μη, άμεσοι συγγενείς θανόντων σε ναυάγιο, άτομα με αναπηρία, ηλικιωμένοι, εγκυμονούσες, μονογονεϊκές οικογένειες με ανήλικα τέκνα, θύματα εμπορίας ανθρώπων (trafficking), άτομα με σοβαρές ασθένειες, άτομα με νοητική και ψυχική αναπηρία, άτομα που έχουν υποστεί βασανιστήρια, βιασμό ή άλλες μορφές ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας, όπως τα θύματα ακρωτηριασμού γεννητικών οργάνων.

#### **4. Το στάδιο της «Παραπομπής σε διαδικασία υπαγωγής σε καθεστώς διεθνούς προστασίας»**

Κατά το στάδιο αυτό, οι π.τ.χ. ή ανιθαγενείς που επιθυμούν να υπαχθούν σε καθεστώς διεθνούς προστασίας παραπέμπονται στο κατά τόπο αρμόδιο Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου. Η παραλαβή των αιτήσεων και οι συνεντεύξεις των π.τ.χ. ή ανιθαγενών μπορούν να λαμβάνουν χώρα εντός του Κ.Υ.Τ. ή Κ.Ε.Δ. Οι εν λόγω αιτήσεις διαχωρίζονται από το προσωπικό της Υπηρεσίας Ασύλου, ανά χώρα καταγωγής, ενώ πραγματοποιείται και ανάλογη προτεραιοποίηση της εξέτασης των αιτήσεων.

#### **5. Το στάδιο της «Περαιτέρω παραπομπής και μετακίνησης»**

Οι π.τ.χ. ή ανιθαγενείς που δεν εμπίπτουν στις διατάξεις περί χορήγησης διεθνούς προστασίας ή άλλης μορφής προστασίας ή των οποίων η σχετική αίτηση απορρίφθηκε στον α' βαθμό ενόσω παραμένουν στην Περιφερειακή Υπηρεσία της ΥΠ.Υ.Τ., και δεν κατοχυρώνουν με κάποιο τρόπο δικαίωμα παραμονής στη χώρα, παραπέμπονται στους αρμόδιους φορείς για την υπαγωγή τους σε διαδικασίες επανεισδοχής ή επιστροφής ή απέλασης. Οι αιτούντες διεθνή προστασία, εφόσον παρέλθει το χρονικό διάστημα των είκοσι πέντε (25) ημερών, όπως αυτό διατυπώνεται στο στάδιο της «Υπαγωγής» (άρθρο 40 του νόμου) και δεν έχει περατωθεί η διαδικασία της εξέτασης της αίτησής τους, τότε με απόφαση του υπεύθυνου Διοικητή του Κ.Υ.Τ. ή της Κ.Ε.Δ., αίρεται ο περιορισμός της ελευθερίας τους και παραπέμπονται σε δομή κατάλληλη για την προσωρινή υποδοχή της.

Η ΥΠ.Υ.Τ., βάσει του άρθρου 44 του Ν.4939/2022, οφείλει να μεριμνά καθ' όλη τη διάρκεια των διαδικασιών, έτσι ώστε οι π.τ.χ. ή ανιθαγενείς να έχουν αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης, να διατηρούν την οικογενειακή τους ενότητα, να έχουν πρόσβαση σε οποιαδήποτε επείγουσα υγειονομική περίθαλψη ή ψυχοκοινωνική στήριξη κρίνεται απαραίτητη, σε περιπτώσεις ευάλωτων ομάδων να τύχουν της κατάλληλης μεταχείρισης, να έχουν πρόσβαση σε νομική συμβουλή και καθοδήγηση, να ενημερώνονται επαρκώς για τα δικαιώματά τους και υποχρεώσεις τους, να διατηρούν επαφή με φορείς της κοινωνίας πολιτών που ασχολούνται με τον τομέα της μετανάστευσης και παρέχουν νομική ή κοινωνική συνδρομή και να έχουν δικαίωμα επικοινωνίας με τους συγγενείς και τα οικεία τους πρόσωπα.

Γενικά, η υποστήριξη των υπηρεσιών που παρέχονται, η αναβάθμιση των σχετικών δομών, αλλά και οι δράσεις και τα μέτρα που λαμβάνονται συνολικά και σχετίζονται με την υποδοχή, είναι σημαντικά, αφενός για τη διαφύλαξη των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης των αιτούντων/ουσών διεθνούς προστασίας, αφετέρου για τη διευκόλυνση της μετέπειτα διαδικασίας ένταξης του εν λόγω πληθυσμού στην κοινωνία υποδοχής, καθώς λειτουργεί και ως ένα είδος πρώιμης ένταξης.



### 3.4. Επιχειρησιακές Μονάδες της ΥΠ.Υ.Τ.

#### 3.4.1. Κ.Υ.Τ. και Κ.Ε.Δ.

Κατά την περίοδο εκπόνησης της εργασίας και βάσει των πληροφοριών που παρέχει το αρμόδιο Υπουργείο<sup>17</sup>, λειτουργούν Κ.Υ.Τ. στα: Διαβατά, την Μαλακάσα και στο Φυλάκιο στην Ορεστιάδα ενώ Κ.Ε.Δ. λειτουργούν στην Κω, στην Λέρο, στην Λέσβο, στη Σάμο και στη Χίο ενώ λειτουργεί και Ελεγχόμενη Δομή Προσωρινής Φιλοξενίας Δυτικής Λέσβου (Ελληνική Δημοκρατία, χ.χ.δ).

Στα **Κ.Υ.Τ.** διαμένουν οι π.τ.χ ή ανιθαγενείς που έχουν εισέλθει εντός του ελληνικού εδάφους, χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις, προκειμένου να υπαχθούν σε διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης και να υποβάλλουν αίτημα διεθνούς προστασίας. Τελούν υπό καθεστώς περιορισμού της ελευθερίας τους για όσο διάστημα διαρκούν οι ανωτέρω διαδικασίες αλλά όχι για περισσότερες από (25) ημέρες, ενώ υπάγονται και σε γεωγραφικό περιορισμό<sup>18</sup>, σύμφωνα με το Κοινό Σύμφωνο Ε.Ε. – Τουρκίας. Η διαμονή στα Κ.Υ.Τ. πρέπει να διασφαλίζει τη φυσική, νομική, υλική και ψυχοκοινωνική ασφάλεια των φιλοξενούμενων (Ελληνική Δημοκρατία, χ.χ.δ).

Οι **Κ.Ε.Δ.** αποτελούν περιφερειακές υπηρεσίες της ΥΠ.Υ.Τ. και στοχεύουν στην αποτελεσματικότερη προστασία και ασφάλεια των π.τ.χ. που έχουν εισέλθει στην ελληνική επικράτεια χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις. Εντός των χώρων αυτών δύναται να λειτουργεί Κ.Υ.Τ., δομή προσωρινής υποδοχής αλλά και ειδικά διαμορφωμένοι χώροι για την παραμονή ατόμων που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες. Ειδικότερα, για τους ασυνόδευτους ανήλικους υπάρχουν διακριτοί χώροι οι οποίοι λειτουργούν ως «Safe Zones».

Οι Κ.Ε.Δ., παρέχουν στέγαση και υλικές συνθήκες υποδοχής σε π.τ.χ. ή ανιθαγενείς: που εκφράζουν την επιθυμία να υποβάλλουν αίτηση διεθνούς προστασίας, στους αιτούντες και στα μέλη των οικογενειών τους, σε ανήλικους, ασυνόδευτους ή μη και σε χωρισμένους ανήλικους, ασχέτως από το εάν έχουν υποβάλει αίτηση για διεθνή προστασία, που υπάγονται σε πρόγραμμα εθελούσιας επιστροφής ή που βρίσκονται σε διαδικασία επιστροφής η οποία έχει αναβληθεί και σε δικαιούχους διεθνούς προστασίας για όσο διάστημα επιτρέπεται η παραμονή τους<sup>19</sup>. Οι διαμένοντες έχουν το δικαίωμα να εξέλθουν και να εισέλθουν από τις Κ.Ε.Δ., χρησιμοποιώντας

---

<sup>17</sup> Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου

<sup>18</sup> Αφορά στην απαγόρευση για τους αιτούντες άσυλο να μετακινούνται από τα νησιά του Αιγαίου, προς την υπόλοιπη χώρα.

<sup>19</sup> Οι δικαιούχοι που διαμένουν σε δομές φιλοξενίας, συμπεριλαμβανομένων ξενοδοχείων και διαμερισμάτων, υποχρεούνται να αποχωρήσουν από αυτές, εντός διαστήματος τριάντα (30) ημερών, από την επίδοση σε αυτούς της απόφασης αναγνώρισης παροχής καθεστώτος διεθνούς προστασίας ή επικουρικής προστασίας (Άρθρο 109 του Ν.4939/2022).

ειδική ηλεκτρονική κάρτα, τηρώντας όμως τα σχετικά ωράρια, όπως αυτά έχουν οριστεί στον Κανονισμό Λειτουργίας της Κ.Ε.Δ. Η μη συμμόρφωση με αυτά δύναται να επιφέρει τη διακοπή της διαμονής και τον περιορισμό ή διακοπή των υλικών συνθηκών υποδοχής (Ελληνική Δημοκρατία, χ.χ.δ).

#### **3.4.2. Δομές Φιλοξενίας/Προσωρινής Υποδοχής**

Κατά την περίοδο εκπόνησης της εργασίας και βάσει των πληροφοριών που παρέχει το αρμόδιο Υπουργείο, φαίνεται ότι λειτουργούν ανά την επικράτεια, είκοσι πέντε (25) δομές φιλοξενίας. Οι Δομές αυτές βρίσκονται στην ενδοχώρα και παρέχουν προσωρινή διαμονή σε αιτούντες διεθνή προστασία και τα μέλη των οικογενειών τους, καθώς και σε ανήλικους, ασυνόδευτους ή μη αλλά και ευάλωτες ομάδες πληθυσμού. Παρέχουν ένα σταθερό πλαίσιο διαμονής, και καλύπτονται όχι μόνο οι βασικές βιοτικές και κοινωνικές ανάγκες των διαμενόντων αλλά παράλληλα ικανοποιούνται και οι παιδαγωγικές και μαθησιακές τους ανάγκες, ενώ τελούν υπό καθεστώς ελεύθερης διαβίωσης, τηρώντας όμως τους Εσωτερικούς Κανονισμούς των Δομών.

Οι παρεχόμενες υπηρεσίες αφορούν: στη στέγαση και σίτιση των φιλοξενούμενων, στην ενημέρωση για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, εντός της ελληνικής επικράτειας, στην ψυχοκοινωνική τους υποστήριξη, στη διευκόλυνση της πρόσβασής τους σε φορείς υγείας, στην παροχή βασικών ειδών ατομικής υγιεινής, ένδυσης και υπόδησης, στην εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας αλλά και σε προγράμματα κατάρτισης και ανάπτυξης δεξιοτήτων.

#### **3.4.3. Τρέχουσα κατάσταση με τη διαμονή των αιτούντων διεθνή προστασία στην ελληνική επικράτεια**

Σύμφωνα με τελευταία διαθέσιμα στοιχεία του ΥΜΑ (Δεκέμβριος του 2022), η κατάσταση έχει ως εξής:

- Οι συνολικά διαμένοντες αιτούντες άσυλο στη χώρα είναι: 15.785, μειωμένοι κατά 52% σε σχέση με τον αντίστοιχο μήνα του 2021, όπου αυτοί ήταν 32.647 (Πίνακας 6).



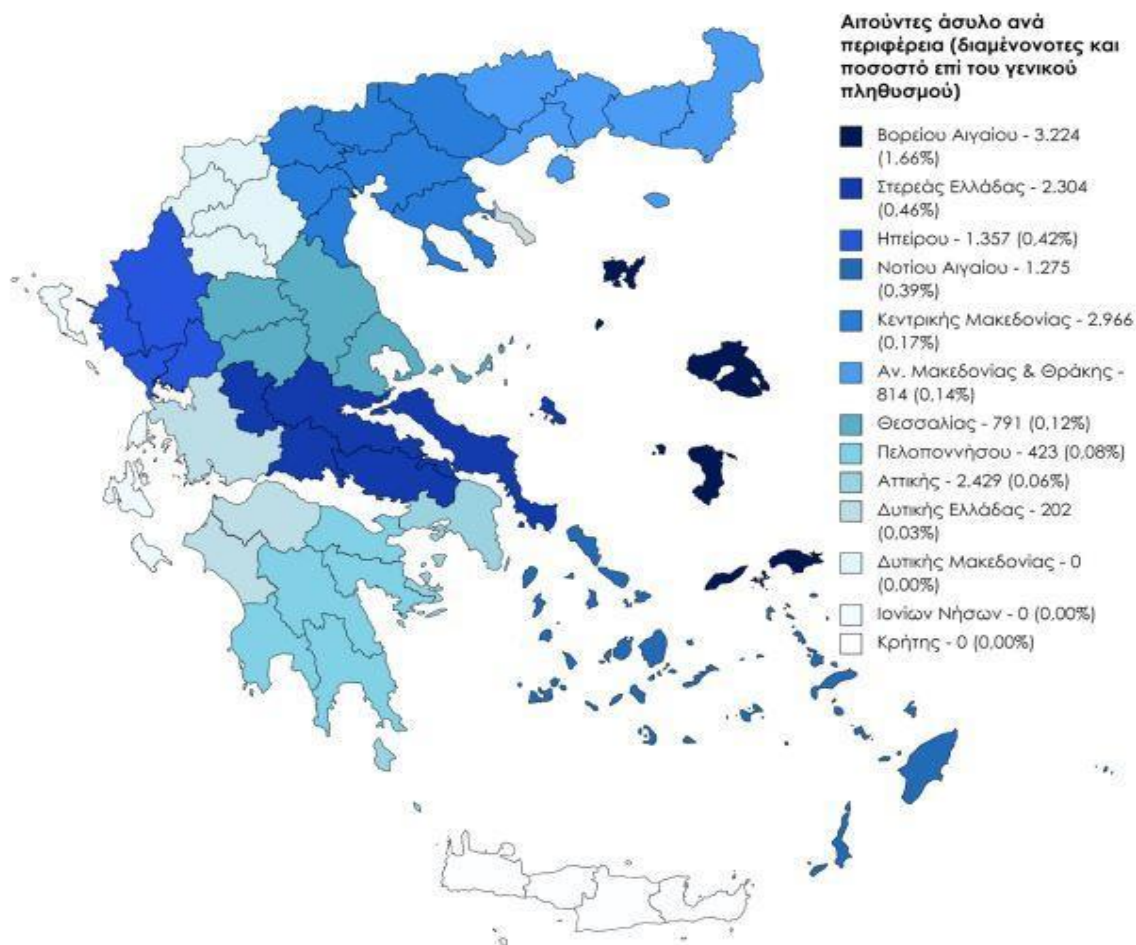
**Πίνακας 6:** Συνολικά διαμένοντες αιτούντες άσυλο στη χώρα, για τον Δεκέμβριο 2022 σε σχέση με τον Δεκέμβριο 2021 (Ελληνική Δημοκρατία, 2022)

- Από αυτούς οι 4.819 διαμένουν στα ΚΥΤ, οι 840 στο Πρόγραμμα ΕΣΤΙΑ και οι 10.126 στις Δομές.
- Κατά την ίδια περίοδο, οι διαμένοντες στα νησιά είναι 4.735, αυξημένοι κατά 35% σε σχέση με τον αντίστοιχο μήνα του 2021, όπου αυτοί ήταν 3.508. (Πίνακας 7).

### 3. Διαμένοντες στα νησιά



**Πίνακας 7:** Διαμένοντες στα νησιά τον Δεκέμβριο 2022 σε σχέση με τον Δεκέμβριο 2021 (Ελληνική Δημοκρατία, 2022)



**Πίνακας 8:** Αιτούντες άσυλο ανά Περιφέρεια (Ελληνική Δημοκρατία, 2022)

### 3.4.4. Το δικαίωμα στην Στέγη

Το καθολικό δικαίωμα σε ένα επαρκές βιοτικό επίπεδο, το οποίο θα εξασφαλίζει στον κάθε άνθρωπο και στην οικογένειά του, υγεία και ευημερία και ειδικότερα: τροφή, ρουχισμό, **κατοικία/στέγη**, ιατρική περίθαλψη και τις απαραίτητες κοινωνικές υπηρεσίες, εισήχθη για πρώτη φορά με το άρθρο 25, παρ. 1 της Οικουμενικής Διακήρυξης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, του 1948 (Ηνωμένα Έθνη, χ.χ.).

Από τότε, το δικαίωμα αυτό, έχει αναγνωριστεί από πλήθος διεθνών και ευρωπαϊκών κειμένων, όπως η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 (άρθρο 21), ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. (Χάρτης της Ε.Ε.), στον οποίο αναγνωρίζεται το δικαίωμα στη στέγαση και στην αξιοπρεπή διαβίωση, προκειμένου να καταπολεμηθεί ο κοινωνικός αποκλεισμός και η φτώχεια (άρθρο 34 παρ. 3) και βέβαια η Ευρωπαϊκή Οδηγία 2013/33/Ε.Ε. της 26<sup>ης</sup> Ιουνίου 2013 (αναδιτύπωση), άρθρο 18 παρ.1, (όπως αυτή αναλύθηκε παραπάνω), η οποία δεσμεύει τα κ.-μ. της Ε.Ε. για την παροχή στέγης σε αιτούντες άσυλου, για όσο διάστημα διαρκεί η διαδικασία ασύλου.

Βάσει της ελληνικής νομοθεσίας (άρθρο 29, παρ. 1 του Ν.4052/2012), η έννοια της «αστεγίας» είναι ευρεία και αυτό διότι συνδέεται τόσο με την πλήρη απουσία στέγης, όσο και με την επισφαλή πρόσβαση σε κατοικία, που πληροί μόνο τις αναγκαίες τεχνικές προδιαγραφές και τις βασικές υπηρεσίες παροχής νερού και ηλ. ρεύματος. Αναγνωρίζει ότι στους άστεγους περιλαμβάνονται αυτοί που διαβιούν στο δρόμο, σε ξενώνες, αυτοί που φιλοξενούνται από ανάγκη προσωρινά σε ιδρύματα ή άλλες κλειστές δομές, αλλά και αυτοί που ζουν σε ακατάλληλα καταλύματα (άρθρο 29, παρ. 2 του Ν.4052/2012) (ΕΤ, 2012).

Σύμφωνα με την ΕΤΗΟΣ<sup>20</sup> (Ευρωπαϊκή Τυπολογία για την έλλειψη στέγης και τον αποκλεισμό από την κατοικία - European Typology of Homelessness and Housing Exclusion), οι κυριότερες κατηγορίες έλλειψης στέγης ή στεγαστικού αποκλεισμού είναι τέσσερις: 1. Άστεγοι που ζουν στο δρόμο και δεν έχουν πρόσβαση σε καμία στεγαστική δομή, 2. Άνθρωποι που δεν διαθέτουν μόνιμη κατοικία (π.χ. βραχυχρόνια φιλοξενία σε χώρους υποδοχής), 3. Άνθρωποι που ζουν σε επισφαλείς στεγαστικές συνθήκες και απειλούνται με σοβαρό στεγαστικό αποκλεισμό (π.χ. σε καταλήψεις ή υπό την απειλή έξωσης ή ενδοοικογενειακής βίας) και 4. Άνθρωποι που ζουν σε ανεπαρκή/ακατάλληλα καταλύματα (π.χ. σε χώρους με υπερβολικά μεγάλο αριθμό ατόμων, σε τροχόσπιτα ή αυτοσχέδια παραπήγματα) (ΕΣΠ, 2022: 5).

Οι πολιτικές στέγασης των π.τ.χ. στην Ελλάδα, μπορούμε να πούμε ότι διαχωρίζονται σε δύο κατηγορίες: η πρώτη κατηγορία αφορά στους αιτούντες διεθνή προστασία και τους παρέχεται στέγαση, είτε στα Κ.Υ.Τ., είτε σε Δομές Φιλοξενίας, είτε σε διαμερίσματα ή ξενοδοχεία (στο πλαίσιο κάποιου στεγαστικού προγράμματος) και η δεύτερη κατηγορία η οποία αφορά σε δικαιούχους διεθνούς προστασίας οι οποίοι εντάσσονται σε προγράμματα που τους παρέχεται στέγη, αλλά περισσότερο στοχεύουν στην κοινωνική ένταξή τους. Η ένταξη συνήθως αφορά στους αναγνωρισμένους πρόσφυγες, ενώ η ο όρος της πρώιμης ένταξης αφορά στους αιτούντες διεθνή προστασία και για όσο διαρκεί η εξέταση του αιτήματος ασύλου.

Οι πολιτικές στέγασης, εντάσσονται στο ευρύ φάσμα της κοινωνικής πολιτικής και κοινωνικής προστασίας, που ασκεί μία χώρα, και αποτελούν θεμελιώδες συστατικό για την επιτυχή κοινωνική ένταξη των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων. Χωρίς τη δυνατότητα πρόσβασης σε αξιοπρεπείς<sup>21</sup> συνθήκες στέγασης, οι πιθανότητες για επιτυχή κοινωνική ένταξη/ενσωμάτωση των προσφυγικών

---

<sup>20</sup> Η ΕΤΗΟΣ, έχει αναπτυχθεί από την «FEANTSA» (Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία των Οργανώσεων που εργάζονται με τους άστεγους).

<sup>21</sup> Αυτές αφορούν στην πρόσβαση σε καθαρό νερό, επαρκή θέρμανση και οικιακή ενέργεια, στην παροχή ασφάλειας και προστασίας από τα καιρικά φαινόμενα και στην παροχή της ιδιωτικότητας του ατόμου/της οικογένειας.

πληθυσμών, είναι μάλλον μηδενικές και αυτό διότι η παράμετρος της κατοικίας, είναι σημαντικό σημείο εκκίνησης για την επίτευξη μιας σειράς πρόσθετων κοινωνικών παρεμβάσεων αλλά και για την οργάνωση του καθημερινού τρόπου ζωής αυτών των ανθρώπων (Κουραχάνης, 2019: 57). Η μεγάλη σημασία της στέγασης, τονίζεται επίσης στο «Σχέδιο Δράσης για την ενσωμάτωση/ένταξη 2021-2027» (Action Plan on Integration and Inclusion) της Ε.Ε., όπου αναφέρεται ότι μέσω της επαρκούς στέγασης προωθείται, η καταπολέμηση των διακρίσεων και του διαχωρισμού στην αγορά κατοικίας, η αυτόνομη διαβίωση και ενισχύεται η διαδικασία της κοινωνικής ένταξης και η επίτευξη της κοινωνικής συνοχής (Blouchoutzi et. al., 2022: 3).

Παράλληλα, η πρόσβαση σε στέγη ευνοεί την οργάνωση ενός σταθερού καθημερινού προγράμματος δραστηριοτήτων και προάγει την υγεία και ευημερία αλλά και τις κοινωνικές συναναστροφές όλων των ανθρώπων, μεταξύ αυτών και των προσφύγων (Κουραχάνης, 2019: 63). Χωρίς την ικανοποίηση αυτής της κοινωνικής ανάγκης, ο άνθρωπος οδηγείται στην απομόνωση, στον στιγματισμό και τελικά στην περιθωριοποίηση. Αντίθετα, η διαμονή σε μαζικές δομές, αποτρέπει τους ανθρώπους από την προετοιμασία για ένταξη στην αγορά εργασίας και ευνοεί τις πιθανότητες για προνοιακή εξάρτηση του πληθυσμού αυτού, ενώ παράλληλα, ελλοχεύει ο κίνδυνος για ιδρυματοποίησή τους (Κουραχάνης, 2019: 58). Επιπλέον, λόγω του ότι οι δομές αυτές είναι συνήθως, εκτός αστικού ιστού, όπου οι δημόσιες συγκοινωνίες είναι περιορισμένες, δημιουργούνται συνθήκες απομόνωσης και παρατηρούνται δυσκολίες στην πρόσβαση σε εξειδικευμένες υπηρεσίες, στην εκπαίδευση, κ.α., υπονομεύοντας με αυτόν τον τρόπο και τη διαδικασία ένταξής τους. Σύμφωνα και με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «η ένταξη συμβαίνει σε κάθε χωριό, πόλη και περιοχή όπου οι μετανάστες ζουν, εργάζονται και πάνε σχολείο» και άρα όχι εντός κλειστών και απομονωμένων δομών, οι οποίες βρίσκονται εκτός του αστικού ιστού (ΕΣΠ, 2022: 9). Βέβαια, η παροχή στέγης από μόνη της, δεν διασφαλίζει την κοινωνική ένταξη των π.τ.χ. (ούτε κατά την προ-ενταξιακή φάση των αιτούντων διεθνή προστασία), αν αυτή δεν ενισχύεται από πρόσθετες συνοδευτικές υπηρεσίες, όπως την εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας, την πρόσβαση σε ευκαιρίες απασχόλησης, την πρόσβαση στην εκπαίδευση αλλά και την πρόσβαση σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης.

#### **4. Το Στεγαστικό Πρόγραμμα «ESTIA»**

Τον Νοέμβριο του 2015, η ΥΑ του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, κλήθηκε να καλύψει τις βραχυπρόθεσμες ανάγκες φιλοξενίας, αρχικά των προς μετεγκατάσταση αιτούντων άσυλο και από τα μέσα περίπου του 2017 και μετά, όλων των αιτούντων διεθνή προστασία, με προτεραιότητα στους πιο ευάλωτους, οπότε και ξεκίνησε να υλοποιεί το **Πρόγραμμα Στέγασης ESTIA** (Emergency

Support to Integration and Accommodation) στην Ελλάδα, με χρηματοδότηση της DG ECHO (Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations/Γενική Διεύθυνση Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας & Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Το Πρόγραμμα, όπως προαναφέρθηκε, προοριζόταν να καλύψει την ανάγκη για φιλοξενία των αιτούντων άσυλο που είχε προγραμματιστεί η μετεγκατάστασή τους σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Όμως, λόγω των έντονων προσφυγικών ροών της περιόδου εκείνης, αλλά και του κλεισίματος των συνόρων των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων, τον Μάρτιο του 2016, εγκλωβίστηκαν στην Ελλάδα, πάνω από 50.000 άνθρωποι και έτσι η χώρα αντιμετώπιζε σοβαρό πρόβλημα φιλοξενίας αυτών των ανθρώπων.

Ως εκ τούτου το ESTIA, ακολουθώντας τη δυναμική των εξελίξεων και διευρύνοντας σημαντικά τον αριθμό των ωφελούμενων, από πρόγραμμα μετεγκατάστασης, εξελίχθηκε σε πρόγραμμα φιλοξενίας αιτούντων άσυλο, το οποίο παράλληλα παρέχει υπηρεσίες ψυχοκοινωνικής υποστήριξης, διερμηνεία και υπηρεσίες παραπομπής για λόγους υγείας (UNHCR, 2021a: 2-3). Ωφελούμενοι του Προγράμματος είναι ενήλικες αιτούντες διεθνή προστασία με προτεραιότητα στα άτομα με κάποια ευαλωτότητα (και τα ανήλικα μέλη της οικογένειάς τους), καθώς και αιτούντες που κατά την ενηλικίωσή τους διαμένουν σε κέντρα φιλοξενίας ασυνόδευτων ανηλίκων ή θέσεις προσωρινής φιλοξενίας ασυνόδευτων ανηλίκων. Σκοπός του Προγράμματος είναι η εξασφάλιση ενός επαρκούς βιοτικού επιπέδου για τους αιτούντες διεθνή προστασία, μέσω της στέγασης σε διάφορες περιοχές της ηπειρωτικής και νησιωτικής χώρας και παροχής υποστηρικτικών υπηρεσιών, ανάλογα με τις ανάγκες των ωφελούμενων (Ελληνική Δημοκρατία, χ.χ.ζ). Βάσει σχετικών στοιχείων της ΥΑ του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, μέχρι το τέλος του 2016, είχε θέσει σε λειτουργία λίγο περισσότερες από 20.000 θέσεις στεγαστικής φιλοξενίας.

Έτσι, καλύπτονται οι σχετικές υποχρεώσεις της χώρας, οι οποίες προκύπτουν από το ενωσιακό δίκαιο, για παροχή υλικών συνθηκών υποδοχής στους αιτούντες διεθνή προστασία, σύμφωνα με την Οδηγία 2013/33/Ε.Ε. του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26<sup>ης</sup> Ιουνίου 2013 (αναδιατύπωση). Το έργο, απαρτίζεται από το καθ' αυτό Πρόγραμμα, που παρέχει στέγαση σε αιτούντες διεθνή προστασία (1<sup>ος</sup> Πυλώνας) και από το Πρόγραμμα "Cash Assistance" (2<sup>ος</sup> Πυλώνας), το οποίο εκκίνησε τον Απρίλιο του 2017 και αφορά σε Οικονομική Υποστήριξη των ωφελούμενων, μέσω προπληρωμένων καρτών. Αν και αφορά σε δύο διαφορετικά Προγράμματα, με διαφορετικές συμφωνίες χρηματοδότησης από την Ε.Ε., το Cash Assistance, αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι του εν λόγω έργου. Η ΥΑ για τους Πρόσφυγες υλοποιεί το εν λόγω Πρόγραμμα σε συνεργασία με την ελληνική κυβέρνηση και με εταίρους και ως εκ τούτου η

υλοποίησή του είναι αποτέλεσμα συλλογικής προσπάθειας. Τα πρώτα χρόνια υλοποίησης του Προγράμματος (2016-2019), ο ρόλος του ΥΜΑ είναι περισσότερο ρυθμιστικός και εποπτικός. Το 2021 και τα δύο Προγράμματα (στεγαστικό+cash assistance) «περνάνε» πλήρως στην ευθύνη του κράτους, μέσω του ΥΜΑ.

Το Πρόγραμμα ESTIA, χωρίζεται σε δύο «φάσεις υλοποίησης». Κατά την πρώτη φάση υλοποίησης του Προγράμματος (Νοέμβριος του 2015 – το τέλος 2020 για το στεγαστικό σκέλος και τον Σεπτέμβριο του 2021 για το Cash Πρόγραμμα) τη διαχείρισή του, την έχει αποκλειστικά η Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και κατά τη δεύτερη φάση (Από την αρχή του 2021 για το στεγαστικό σκέλος και τον Οκτώβριο του 2021 για το Cash Πρόγραμμα – τον Δεκέμβριο του 2022) υπεύθυνος φορέας διαχείρισης είναι το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου.

<b>Σύνολο</b>	<b>1469</b>
<b>Άνδρες</b>	<b>52%</b>
<b>Γυναίκες</b>	<b>48%</b>

<b>Πυρηνικές οικογένειες</b>	<b>206</b>
<b>Μονογονεϊκές (μητέρα)</b>	<b>103</b>
<b>Μονογονεϊκές (πατέρας)</b>	<b>17</b>
<b>Single man</b>	<b>165</b>
<b>Single woman</b>	<b>74</b>



Πίνακας 9: Δημογραφικά στοιχεία του ESTIA, στις 31/12/2020 (Δήμος Αθηναίων, χ.χ.)

#### 4.1. Εταίροι υλοποίησης του Προγράμματος κατά την περίοδο διαχείρισής του από την ΥΑ του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες

Οι «εταίροι υλοποίησης» είναι τα τρίτα μέρη με τα οποία συμβλήθηκε η ΥΑ του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, ως υπεύθυνος του Προγράμματος. Στην προκειμένη περίπτωση, οι δύο κατηγορίες εταίρων υλοποίησης είναι: 1. η Τοπική Αυτοδιοίκηση, μέσω κοινωφελών επιχειρήσεων ή αναπτυξιακών εταιρειών και 2. Οι Οργανώσεις της Κοινωνίας Πολιτών και ΜΚΟ. Δημιουργήθηκε δηλαδή ένα δίκτυο με τους συνεργαζόμενους Δήμους και τις ΜΚΟ, το οποίο επεκτάθηκε σε όλη τη χώρα και κατάφερε να συγκεντρώσει ειδικούς από διάφορες περιοχές, προκειμένου να υποστηρίξουν τις φιλοξενούμενες οικογένειες και να παράσχουν τις υπηρεσίες που προαναφέρθηκαν.



Οι εταίροι υλοποίησης ενοικίαζαν διαμερίσματα, κτίρια καθώς επίσης και ξενοδοχεία, εντός του αστικού ιστού, τα οποία εκτείνονταν σε όλη την ελληνική επικράτεια, προκειμένου να φιλοξενηθούν οι ωφελούμενοι του Προγράμματος, ενώ παράλληλα δημιούργησε ξενώνες για την φιλοξενία ασυνόδευτων ανηλίκων. Η διαμονή σε διαμερίσματα εντός του αστικού, διευκόλυνε την πρόσβαση σε σχολεία, σε νοσοκομεία και σε άλλους δημόσιους φορείς (UNHCR, 2021a: 4). Οι συνεργαζόμενοι δήμοι και οι ΜΚΟ, μέσω σαφώς ορισμένων διεπιστημονικών ομάδων που είχαν συστήσει (οι οποίες ποίκιλαν ανά εταίρο) και συχνά απαρτίζονταν από: κοινωνικούς επιστήμονες, κοινωνικούς λειτουργούς, ψυχολόγους, δικηγόρους, διερμηνείς, νοσηλευτές, data managers, αλλά και επόπτες διαμερισμάτων, είχαν υπό την ευθύνη τους συγκεκριμένο αριθμό νοικοκυριών και υποστήριζαν τους φιλοξενούμενους ωφελούμενους με ένα αρκετά διευρυμένο φάσμα υπηρεσιών, για όσο διαρκεί η διαμονή τους στα διαμερίσματα.

Οι εταίροι υλοποίησης, βοηθούσαν τους ωφελούμενους του Προγράμματος προκειμένου να εκδώσουν ΑΦΜ, να αποκτήσουν ΑΜΚΑ, να ανοίξουν τραπεζικό λογαριασμό, να εγγράψουν τα παιδιά στο σχολείο ενώ παράλληλα όπου υπήρχε ανάγκη, τους παρέπεμπαν σε εξειδικευμένους φορείς για παροχή νομικής υποστήριξης ή για παροχή υπηρεσιών υγείας. Οι κοινωνικοί λειτουργοί, συνέδραμαν σε επείγουσες καταστάσεις μαζί με τους διερμηνείς και συνόδευαν τους ωφελούμενους σε διάφορες υπηρεσίες.

Παράλληλα, οι δήμοι, σε συνεργασία με τις αρμόδιες δημοτικές υπηρεσίες και τα δίκτυα, βοηθούσαν του ωφελούμενους, παρέχοντάς τους βασικά είδη, όπως ρούχα, ενώ παράλληλα έδιναν τη δυνατότητα στα παιδιά να συμμετέχουν σε ψυχαγωγικές και εκπαιδευτικές δραστηριότητες αλλά και στους ενήλικες, να συμμετέχουν σε αθλητικές και πολιτιστικές δραστηριότητες.

Επιπρόσθετα, τους βοηθούσαν προκειμένου να λάβουν ψυχοκοινωνική υποστήριξη, όπου αυτό κρινόταν απαραίτητο. Οι υποστηρικτικές αυτές υπηρεσίες που παρείχε το Πρόγραμμα, μέσω των εταίρων, ήταν ιδιαίτερα σημαντικές, αν αναλογιστεί κανείς ότι σημαντικός αριθμός αυτών των ανθρώπων είχε σοβαρά χρόνια προβλήματα υγείας, ήταν μονογονεϊκές οικογένειες, ή άνθρωποι που είχαν υποστεί βία ή και βασανιστήρια.

Βάσει στοιχείων της ΥΑ για τους Πρόσφυγες, κατά τη διάρκεια υλοποίησης του έργου και ενώ τελούσε υπό την ευθύνη της, συνεργάστηκε με τους κάτωθι φορείς:

- Για την παροχή υπηρεσιών, κοινωνικής φύσης, νομικής φύσης, διερμηνείας και ψυχικής υγείας, ως μέρος του Προγράμματος ESTIA, με:



**Εικόνα 3:** Φορείς παροχής υποστηρικτικών υπηρεσιών (UNHCR,2021a)

➤ Για την παροχής στέγασης, συνεργάστηκε με:



Εικόνα 4: Φορείς παροχής στέγασης (UNHCR, 2021a)

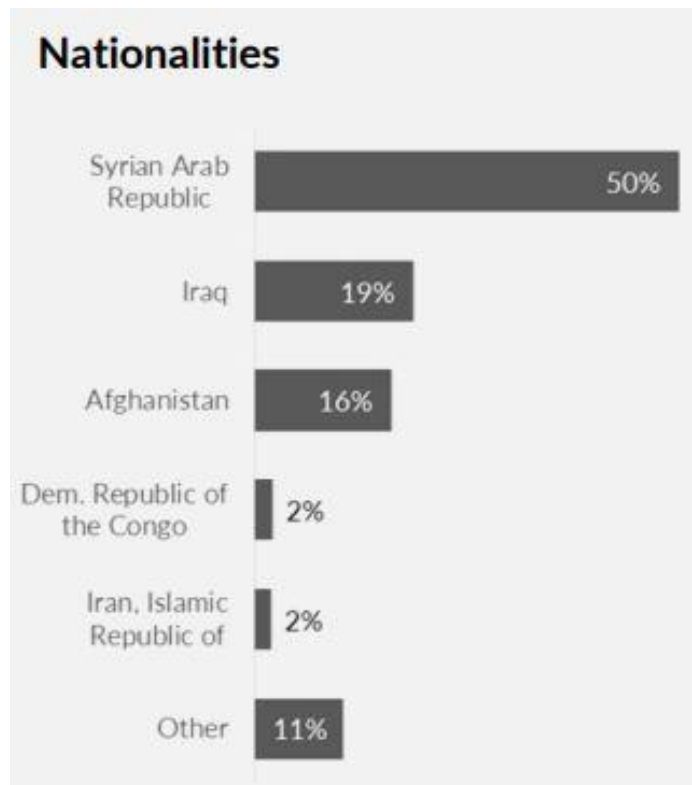
➤ Για την υλοποίηση του Προγράμματος Cash Assistance, συνεργάστηκε με:



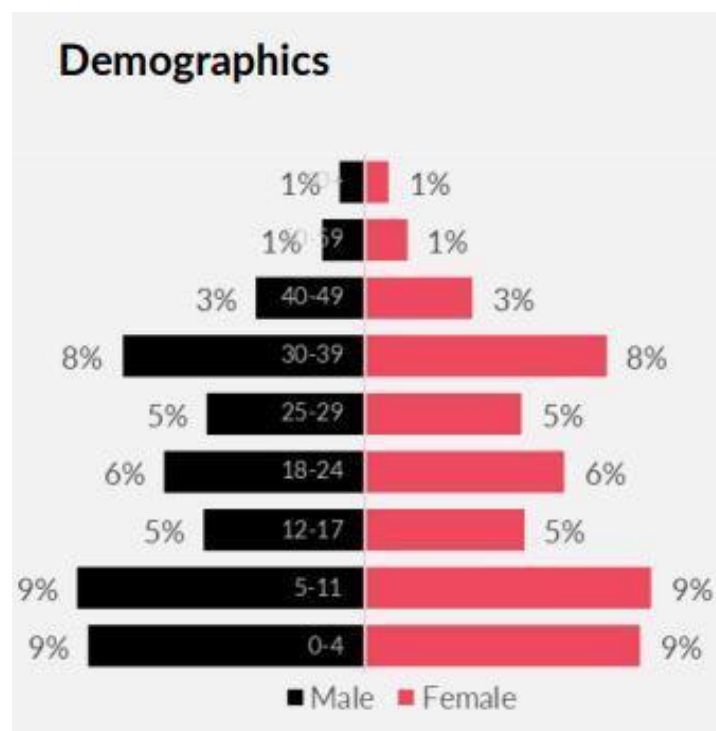
Εικόνα 5: Φορείς παροχής οικονομικής βοήθειας (UNHCR, 2021a)

Το Πρόγραμμα ESTIA σε αριθμούς (για το σύνολο της περιόδου υλοποίησης από την ΥΑ για τους Πρόσφυγες):

- 73.000 - ωφελούμενοι
- 27.088 - ο μέγιστος αριθμός θέσεων στέγασης, επετεύχθη το 2018
- 743.7 εκατ. Ευρώ - το σύνολο της χρηματοδότησης της Ε.Ε.
- 16 πόλεις και 7 νησιά - φιλοξένησαν διαμερίσματα του Προγράμματος
- 200.000 - οι ωφελούμενοι του Cash Assistance
- 158.570 - οι προπληρωμένες κάρτες που εκδόθηκαν



Πίνακας 10: Εθνικότητες για την περίοδο υλοποίησης από την ΥΑ (UNHCR, 2021a)



Πίνακας 11: Δημογραφικά στοιχεία ωφελούμενων (UNHCR, 2021a)

## **4.2. Οι παροχές του Προγράμματος ESTIA**

### **4.2.1. Στέγαση**

Το Πρόγραμμα παρέχει δωρεάν στέγαση σε ιδιωτικές κατοικίες, σε διαμερίσματα πολυκατοικιών, σε ξενοδοχεία ή σε άλλα κτίρια, που μισθώνονται για τον σκοπό αυτό. Αυτά πρέπει να τηρούν τις απαιτούμενες προδιαγραφές ασφάλειας και υγείας και να είναι εξοπλισμένες με τα απαραίτητα έπιπλα (κρεβάτια, τραπέζια, ηλεκτρικές συσκευές κ.α.). Κάθε μονάδα στέγασης μπορεί να είναι δυναμικότητας έως 6 ωφελούμενων<sup>22</sup>, ενώ το μέγεθος το διαμερισμάτων μπορεί να είναι από 60 έως 90 τ.μ. Η στέγαση παρέχεται εντός του αστικού ιστού και όπως επισημαίνει και το ΥΜΑ, η διαμονή στον αστικό ιστό, βελτιώνει την καθημερινότητα των ωφελούμενων, τους βοηθάει να νιώσουν ότι αποκαθίσταται μια ομαλότητα στη ζωή τους και παράλληλα τους παρέχει καλύτερη πρόσβαση σε βασικές κοινωνικές υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένης της εκπαίδευσης και της υγείας, και εγγύτητα στις Δημόσιες Υπηρεσίες. Μάλιστα με τον τρόπο αυτό ενισχύεται η διαδικασία της πρώιμης ένταξης, για όσους παραμένουν στην Ελλάδα και λόγω της συνύπαρξης, η πολιτισμική ανταλλαγή με την τοπική κοινωνία ενισχύεται. Παράλληλα, η καθημερινή αλληλεπίδραση των γηγενών και των αιτούντων, εντός του αστικού ιστού, συμβάλλει στην δημιουργία κλίματος ειρηνικής συνύπαρξης, ενώ ταυτόχρονα επωφελούνται και οι ιδιοκτήτες ακινήτων που διαθέτουν τα διαμερίσματά τους (UNHCR, 2021a: 4-5).

### **4.2.2. Υποστηρικτικές Υπηρεσίες**

Οι εταίροι υλοποίησης, παρείχαν και αρκετές υποστηρικτικές υπηρεσίες, ανάλογα με τις ανάγκες του κάθε ωφελούμενου και πάντα με γνώμονα την ταχύτερη αυτονόμησή τους. Αυτές παρέχονταν μέσω των κοινωνικών επιστημών, διερμηνέων και άλλων επιστημόνων και αφορούσαν σε: ενημέρωση για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των ωφελούμενων, συμβουλευτική και υποστήριξη σχετικά με διαδικασίες που τους αφορούν, παροχή ή παραπομπή σε υπηρεσίες εξειδικευμένης υποστήριξης σε άτομα με προβλήματα ψυχικής υγείας ή αναπηρίες, διερμηνεία σε γλώσσα που κατανοούν και συνοδεία (όπου απαιτείται), προκειμένου να εγγραφούν στο Φορολογικό Μητρώο, να εκδώσουν αριθμό κοινωνικής ασφάλισης, να ανοίξουν λογαριασμό τραπέζης, να εγγραφούν τα παιδιά σε δομές της δημόσιας εκπαίδευσης, παραπομπή των ωφελούμενων σε εξειδικευμένους οργανισμούς για νομική συνδρομή, κ.α. Επίσης, παρέχονταν υπηρεσίες ψυχοκοινωνικής υποστήριξης, οι οποίες προσαρμόζονταν στις ανάγκες του κάθε ωφελούμενου και τις περιστάσεις. Η προσέγγιση ήταν σε μεγάλο βαθμό εξατομικευμένη και αυτή

---

<sup>22</sup> Η δυναμικότητα μπορεί να είναι μεγαλύτερη αν είναι μέλη της ίδιας οικογένειας.

καθοριζόταν από τις διεπιστημονικές ομάδες του εκάστοτε εταίρου υλοποίησης. Παράλληλα, λόγω της πολυετούς διάρκειας του έργου, οι εταίροι υλοποίησης είχαν καταφέρει να αναπτύξουν συνέργειες και συνεργασίες με διάφορους φορείς, είτε δημόσιους είτε ιδιωτικούς, στους οποίους παραπέμπονταν οι ωφελούμενοι για παροχή εξειδικευμένων υπηρεσιών, στοχεύοντας έτσι σε μια πιο ολιστική προσέγγιση κάλυψης των αναγκών τους.

Τέλος, οι εταίροι υλοποίησης, μέσω των εποπτών των διαμερισμάτων που διέθεταν, διαχειρίζονταν τις εγκαταστάσεις και φρόντιζαν για τις επισκευές που μπορεί να απαιτούνταν, την πληρωμή των λογαριασμών κοινής ωφελείας και την επικοινωνία με τους γείτονες (UNHCR, 2021a: 4-5).

#### **4.2.3. Οικονομική Υποστήριξη μέσω προπληρωμένων καρτών**

Με την παροχή των προπληρωμένων καρτών, ενισχύεται το αίσθημα αξιοπρέπειας των ανθρώπων αυτών και παράλληλα ενδυναμώνονται, καθώς μπορούν να αντιμετωπίσουν τα καθημερινά τους έξοδα και μόνοι τους να επιλέξουν πως θα διαθέσουν τα χρήματα, σύμφωνα με τις προσωπικές τους προτεραιότητες. Οι επιλέξιμοι αιτούντες διεθνή προστασία λαμβάνουν κάθε μήνα μια προπληρωμένη, ηλεκτρονική, επαναφορτιζόμενη κάρτα προκειμένου να καλύψουν βασικές ανάγκες διατροφής, ένδυσης, υπόδησης, τηλεπικοινωνιών, φαρμακευτικών δαπανών, κ.α. Το ποσό που αναλογεί σε κάθε νοικοκυριό, ποικίλει, ανάλογα με τον αριθμό των μελών του, αλλά και από το εάν η στέγαση που απολαμβάνει κάθε οικογένεια περιλαμβάνει και παροχή φαγητού. Τα ποσά με τα οποία πιστώνεται η κάρτα κυμαίνονται, από 75€ για ένα άτομο, μέχρι 550€ για οικογένειες άνω των επτά (7) μελών και μπορεί να ποικίλει ανά τα έτη που παρέχεται. Τα μηνιαία ποσά καθορίστηκαν σε συνεργασία με τις αρμόδιες ελληνικές αρχές και ευθυγραμμίστηκαν με τα αντίστοιχα επιδόματα που λαμβάνουν και οι γηγενείς. Σημειώνεται ότι, στις θέσεις στέγασης όπου παρέχεται σίτιση, το εν λόγω βοήθημα καταβάλλεται μερικώς και πάντα σε συνάρτηση με τον αριθμό των μελών της οικογένειας. Σημειώνεται επίσης, ότι αυτή η καθημερινή συναναστροφή των ωφελούμενων με τα τοπικά καταστήματα, προωθεί ακόμα περισσότερο την κοινωνική συνοχή και παράλληλα ενισχύεται άμεσα η τοπική αγορά προϊόντων και υπηρεσιών. Επιλέξιμοι για το Cash Assistance, είναι και οι αιτούντες διεθνή προστασία που διαμένουν στις δομές φιλοξενίας αλλά και όσοι στεγάζονται με ίδιους πόρους εντός του αστικού ιστού (UNHCR, 2021a: 6-7). Το εν λόγω βοήθημα προβλεπόταν να έπαυε να καταβάλλεται μετά το πέρας της «περιόδου χάριτος», από την έκδοση της απόφασης αναγνώρισης παροχής καθεστώτος του πρόσφυγα/της επικουρικής προστασίας ή της τελεσίδικης απορριπτικής απόφασης, επί του αιτήματος διεθνούς προστασίας.

### **4.3. Θεσμοθέτηση σημαντικών παραμέτρων του Προγράμματος ESTIA**

#### **4.3.1. Προϋποθέσεις για εισαγωγή στο Πρόγραμμα**

Προκειμένου οι αιτούντες να μπορούν να συμμετέχουν στο Πρόγραμμα, θα πρέπει: να είναι αυτοεξυπηρετούμενοι ή να υπάρχει κατάλληλο υποστηρικτικό περιβάλλον ή φροντιστής, να επιδεικνύουν συμπεριφορά που δεν θέτει σε κίνδυνο την ασφάλειά τους ή την ασφάλεια των γύρων τους (άλλοι ωφελούμενοι ή προσωπικό του Προγράμματος), να μην κάνουν χρήση παράνομων ουσιών (ΕΤ, 2020γ).

#### **4.3.2. Σημαντικές πληροφορίες για τη διαμονή των ωφελούμενων**

Κατά την τοποθέτηση και διαμονή διασφαλίζονται για τους ωφελούμενους τα ακόλουθα: η διατήρηση της οικογενειακής συνοχής και η διασφάλιση του συμφέροντος του παιδιού, καθώς και η προστασία της ιδιωτικότητας και των προσωπικών δεδομένων, η τήρηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης, η διαβίωση με όρους αξιοπρέπειας, ασφάλειας, και προστασίας της σωματικής και ψυχικής υγείας τους, η τήρηση διαδικασιών αντιστοίχισης σε κατάλληλες θέσεις (matching) κατά την τοποθέτησή τους στα διαμερίσματα, η ύπαρξη μηχανισμών για την πρόληψη και αντιμετώπιση συγκρούσεων και περιστατικών βίας (όλων των ειδών), η διευκόλυνση της επικοινωνίας με ανθρώπους του συγγενικού περιβάλλοντος, δημόσιους φορείς και την κοινωνία πολιτών, η δυνατότητα υποβολής παραπόνων, η τήρηση κώδικα συμπεριφοράς και εμπιστευτικότητας (ΕΤ, 202γ)

#### **4.3.3. Υποχρεώσεις των ωφελούμενων**

Θα πρέπει οι ωφελούμενοι, καθ' όλη τη διάρκεια της φιλοξενίας τους, να συνεργάζονται με τους εταίρους που έχουν αναλάβει την υλοποίηση του Προγράμματος, προκειμένου να σχεδιάσουν εξατομικευμένο σχέδιο ένταξης και να διεκπεραιωθούν οι διοικητικές διαδικασίες που σχετίζονται με την εγγραφή τους, στα απαραίτητα Μητρώα και Οργανισμούς του κράτους<sup>23</sup> (ΕΤ, 2020γ). Παράλληλα, θα πρέπει να τηρούν τον σχετικό «Εσωτερικό Κανονισμό Λειτουργίας του Προγράμματος», ΦΕΚ Β' 5269/30.11.2020. Σε αυτόν, ρυθμίζονται οι διαδικασίες που θα πρέπει να τηρούνται για την εισαγωγή, αποχώρηση, διακοπή και παύση της στέγασης, οι υπηρεσίες που παρέχονται και οι όροι τους, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των αιτούντων, οι υποχρεώσεις του προσωπικού, οι κυρώσεις για την παραβίαση των όρων του Κανονισμού, κ.α. Τον εν λόγω Κανονισμό, με ευθύνη των εταίρων υλοποίησης και εντός διαστήματος ενενήντα (90) ημερών από

---

<sup>23</sup> Φορολογικό Μητρώο, Μητρώο Κοινωνικής Ασφάλισης & ΔΥΠΑ (πρώην ΟΑΕΔ).

τη δημοσίευσή του σε σχετικό ΦΕΚ, τον υπογράφουν οι ωφελούμενοι, αποδεχόμενοι έτσι, τους όρους διαμονής στο Πρόγραμμα.

#### **4.3.4. Διακοπή ή περιορισμός των παροχών**

Βάσει του Ν.4636/2019, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει με τον Ν.4939/10.6.2022, άρθρο 61, οι παροχές δύνανται να διακοπούν ή να περιοριστούν, σε περιπτώσεις που οι αιτούντες: 1. εγκαταλείψουν τους χώρους φιλοξενίας τους χωρίς να ενημερώσουν την εκάστοτε αρμόδια διοίκηση, δεν συμμορφώνονται με την υποχρέωση δήλωσης στοιχείων (π.χ. διεύθυνσης κατοικίας ή διαμονής), δεν ανταποκρίνονται στις αιτήσεις παροχής πληροφοριών, δεν έχουν υποβάλει την αίτηση διεθνούς προστασίας το συντομότερο μετά την άφιξή τους στην Ελλάδα ή δεν προσέρχονται, εντός της τασσόμενης προθεσμίας, σε προσωπική συνέντευξη όπως προβλέπεται από τη διαδικασία εξέτασης της αίτησή τους, έχουν αποκρύψει τυχόν οικονομικούς πόρους που μπορεί να έχουν, παραβιάσουν κάποιο βασικό όρο του Κανονισμού Λειτουργίας του Προγράμματος και ιδίως σε περιπτώσεις ιδιαίτερα βίαιης συμπεριφοράς, κ.α. (ΕΤ, 2022β).

#### **4.3.5. Τερματισμός Παροχών**

Οι παροχές του Προγράμματος ESTIA<sup>24</sup>, συμπεριλαμβανομένου και του οικονομικού βοηθήματος, τερματίζονται, σύμφωνα με το άρθρο 109 του Ν.4939/10.6.2022<sup>25</sup> και τα άρθρα: 5 παρ. 1 & 2, και 8, της ΚΥΑ 13348/2020 (ΦΕΚ 1199/Β'/07.04.2020), από την έκδοση της απόφασης αναγνώρισης παροχής καθεστώτος πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας ή από την έκδοση τελεσίδικης απορριπτικής απόφασης επί της αίτησης διεθνούς προστασίας. Οι ωφελούμενοι λαμβάνουν γνώση της εν λόγω διαδικασίας, από τους εταίρους υλοποίησης και σε γλώσσα που κατανοούν, από την πρώτη ημέρα που εισέρχονται στο Πρόγραμμα και καταβάλλεται κάθε δυνατή προσπάθεια για την καλύτερη προετοιμασία της ολοκλήρωσης της στέγασης. Για την προστασία της οικογενειακής ενότητας, οι εν λόγω προθεσμίες ξεκινούν να ισχύουν από την έκδοση των σχετικών αποφάσεων για όλα τα μέλη της οικογένειας. Οι ωφελούμενοι, υποχρεούνται, εντός προθεσμίας τριάντα (30) ημερών, από την επίδοση σε αυτούς της απόφασης αναγνώρισης, να αποχωρήσουν από τις θέσεις στέγασης, με εξαίρεση τους ασυνόδευτους ανήλικους. Τέλος, για ειδικές κατηγορίες δικαιούχων (π.χ. σοβαρά πάσχοντες), οι οποίες καθορίζονται με Απόφαση του

---

<sup>24</sup> Εννοούνται όλες οι υλικές συνθήκες υποδοχής σε χρηματικό ποσό και σε είδος.

<sup>25</sup> Μέχρι τη θέση σε ισχύ του νέου Κώδικα Μετανάστευσης (Ν.4939/10.6.2022), η διάταξη αυτή προβλεπόταν στο άρθρο 114 του Ν. 4636/2019.

αρμόδιου Υπουργού, παρατείνεται η παροχή υλικών συνθηκών υποδοχής ή η προθεσμία αποχώρησης.

#### **4.4. Παράταση παροχών**

Με προηγούμενη απόφαση της Αρμόδιας Αρχής Υποδοχής, οι παροχές του Προγράμματος, δύνανται να παραταθούν: 1. για δύο (2) μήνες, από την απόφαση αναγνώρισης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, όταν μέλος κάποιας οικογένειας αντιμετωπίζει πολύ σοβαρό πρόβλημα υγείας και η πιθανή αλλαγή περιβάλλοντος θα θέσει σε κίνδυνο τη ζωή του (ισχύει για το σύνολο των μελών της οικογένειας), 2. για την περίπτωση που ωφελούμενη του Προγράμματος βρίσκεται σε προχωρημένη ή επαπειλούμενη κύηση και σε κατάσταση λοχείας, οι παροχές τερματίζονται κατά την συμπλήρωση δύο (2) μηνών από τον τοκετό, (επίσης ισχύει για το σύνολο των μελών της οικογένειας) και 3. Όταν δ.δ.π. που κατά την ενηλικίωσή του: διαμένει σε κέντρο φιλοξενίας ασυνόδευτων ανηλίκων, διαμένει σε θέση προσωρινής φιλοξενίας ασυνόδευτων ανηλίκων και συντρέχει στο πρόσωπό του λόγοι ευαλωτότητας ή συνέχισης παρακολούθησης σπουδών ή επαγγελματικής εκπαίδευσης, δύνανται να παραπέμπονται σε θέση στέγασης του ESTIA, για διάστημα τριών μηνών από την ημερομηνία τοποθέτησής τους.

Με την παρέλευση των χρονικών διαστημάτων της παράτασης, ο τερματισμός των παροχών επέρχεται αυτοδίκαια.

#### **4.5. Μετάβαση από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου**

Ο σχεδιασμός της φάσης της μετάβασης ξεκίνησε περίπου τρία (3) χρόνια πριν την ολοκλήρωσή της. Κατά την περίοδο εκείνη η ΥΑ για τους Πρόσφυγες και το νεοσύστατο τότε Υπουργείο συνεργάστηκαν στενά προκειμένου να επανεξεταστούν και προσαρμοστούν από κοινού τα εργαλεία και οι διαδικασίες για την επιτυχή μετάβαση του Προγράμματος. Για τη περαιτέρω ενίσχυση και διευκόλυνση της διαδικασίας της μετάβασης του Προγράμματος στο ελληνικό κράτος, η ΥΑ για τους Πρόσφυγες, με την υποστήριξη της Ε.Ε., διέθεσε ομάδα εμπειρογνομώνων, από το 2018 μέχρι το 2021, προκειμένου να τεθούν σε εφαρμογή, συστήματα, λογισμικό και διαδικασίες για την μετέπειτα ανάληψη του Προγράμματος από το ΥΜΑ.

Τον Ιούλιο του 2020, το ΥΜΑ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η ΥΑ για τους Πρόσφυγες, υπέγραψαν μια τριμερή Συμφωνία Χρηματοδότησης μέσω έκτακτων πόρων του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξη (DG HOME Emergency Assistance (EMAS)/AMIF), για την υλοποίηση του **“ESTIA II: Στεγαστικό πρόγραμμα για αιτούντες διεθνή προστασία”** (rental accommodation



scheme for asylum seekers) και επιβεβαιώθηκε η μετάβαση του Πυλώνα της Στέγασης στο ΥΜΑ. Για το 2020, (περισσότερο από τον 9<sup>ο</sup> και μετά) η ΥΑ για τους Πρόσφυγες και το ΥΜΑ, λειτούργησαν κατά κάποιο τρόπο σαν «συνδιαχειριστές» του Προγράμματος και τότε, άρχισε το ΥΜΑ να έχει μεγαλύτερη επιχειρησιακή εμπλοκή στο έργο. Η σταδιακή και τμηματική μετάβαση ξεκίνησε στις αρχές του Σεπτεμβρίου του 2020, με ολόκληρους εταίρους (κυρίως ΜΚΟ) και τις θέσεις που κατείχαν, να «περνάνε» σταδιακά στην ευθύνη του Υπουργείου (στην αρχή 12.000 θέσεις στέγασης). Παράλληλα, το ΥΜΑ, αρχίζει την περίοδο εκείνη να αναλαμβάνει την εφαρμογή των διαδικασιών αντιστοίχισης των θέσεων (matching), αλλά και τη συγκέντρωση και διαχείριση αιτημάτων στέγασης αιτούντων διεθνή προστασία και συνακόλουθη παραπομπή του εν λόγω πληθυσμού, στις κατάλληλες ανά περίπτωση δομές φιλοξενίας ή στέγασης σε διαμερίσματα, λαμβάνοντας βέβαια υπόψη και την παράμετρο της ευαλωτότητας. Ωστόσο, η ΥΑ εξακολουθεί να έχει ακόμα την ευθύνη της μεταφοράς των αιτούντων, ανά τις δομές. Η φάση αυτή της μετάβασης, ολοκληρώθηκε στις αρχές του 2021, με τελευταίους του Δήμους να περνάνε στη διαχείριση του Υπουργείου. Το ΥΜΑ ανέλαβε τη διαχείριση τους Cash Assistance, τον Οκτώβριο του 2021. Για τα έτη 2021 και 2022 το Πρόγραμμα μετονομάστηκε σε **“ESTIA 2021” Στεγαστικό πρόγραμμα για αιτούντες διεθνή προστασία** (rental accommodation scheme for asylum seekers) και **“ESTIA 2022”** αντίστοιχα, (από 16/4/2022 και μετά) και χρηματοδοτείται από την DG HOME (Directorate-General of Migration and Home Affairs/Γενική Διεύθυνση Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων), της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. «Φορέας Υλοποίησης», του έργου είναι, η Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης, της Γενικής Γραμματείας Υποδοχής Αιτούντων Άσυλο του ΥΜΑ, ενώ «Υπεύθυνη Αρχή» για την αξιολόγηση, ένταξη των σχετικών αποφάσεων και διαχείριση της χρηματοδότησης του έργου, είναι η Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού & Διαχείρισης Προγραμμάτων Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας και άλλων πόρων (Ε.Υ.ΣΥ.Δ.Τ.Α.Μ.Ε.Τ.Ε.Α.Α.Π.), της Γενικής Γραμματείας Μεταναστευτικής Πολιτικής του ίδιου Υπουργείου.

## **ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ**

*Έρευνα – Συμπεράσματα*

## 1. Σκοπός

Το Πρόγραμμα ESTIA, με την προσφυγική κρίση σε πλήρη εξέλιξη και την Ελλάδα να δέχεται ασφυκτικές πιέσεις, κυρίως στη νησιωτική χώρα, λόγω των μεγάλων συγκεντρώσεων προσφυγικών πληθυσμών εκεί, αποτέλεσε την επιλογή της Ευρωπαϊκής Ένωσης που στο τέλος του 2015 ήρθε για να διευκολύνει την υλοποίηση του προγράμματος μετεγκατάστασης αιτούντων άσυλο από την Ελλάδα σε άλλα κράτη της Ευρώπης. Ωστόσο, στην συνέχεια δόθηκε έμφαση στους ευάλωτους ακόμα κι αν δεν ήταν επιλέξιμοι για μετεγκατάσταση και εν τέλει βοήθησε στην αποσυμφόρηση των προσφυγικών πληθυσμών στα νησιά αλλά και στην ηπειρωτική χώρα, όπου υπήρχαν χώροι υποδοχής των προσφύγων. Αρχικά η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και εν συνεχεία το ελληνικό κράτος μέσω του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, υλοποίησαν το Πρόγραμμα με εταίρους την Τοπική Αυτοδιοίκηση και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ), μέχρι το τέλος του 2022 οπότε και επίσημα ολοκληρώθηκε.

Εξ ορισμού του, ως **Emergency Support to Integration and Accommodation**, παρέπεμπε σε ένα πρόγραμμα εκτάκτου ανάγκης για την ένταξη και την στέγαση των προσφύγων, με όνομα που παρέπεμπε στην Εστία, την θεά της οικογενειακής εστίας και κατοικίας, στην αρχαία Ελλάδα. Ουσιαστικά όμως, αφορούσε αποκλειστικά στην στέγασή τους, στην πρόσβασή τους σε υποστηρικτικές υπηρεσίες και εν συνεχεία στην καταβολή ενός χρηματικού βοηθήματος σε αυτούς. Βάσει του σχεδιασμού και της υλοποίησής του δεν επρόκειτο για ένα πρόγραμμα ένταξης αλλά φιλοξενίας των προσφύγων, που διευκόλυνε όμως κατά έναν τρόπο την ένταξή τους σε επίπεδο γεωγραφικών όρων, αφού οι χώροι φιλοξενίας τους ήταν αποκεντρωμένοι σε σχέση με τις δομές ανά την χώρα, όντας ενοικιαζόμενα διαμερίσματα εντός του αστικού ιστού.

Οι δικαιούχοι ήταν οι αιτούντες άσυλο και πολλές φορές αφορούσε σε ευπαθείς πληθυσμιακές ομάδες (χρόνια και σοβαρά πάσχοντες, μονογονεϊκές και πολύτεκνες οικογένειες, κλπ.). Ως το μεγαλύτερο πρόγραμμα του είδους στην Ελλάδα και ένα από τα μεγαλύτερα στην Ευρώπη, είχε διάρκεια υλοποίησης που, έστω και οριακά, ξεπέρασε τα επτά (7) χρόνια και οι ωφελούμενοι ήταν περίπου 95.000. Η υλοποίησή του, στηριζόμενη στους κανόνες του ελληνικού και ευρωπαϊκού δικαίου, αποτελεί σημείο αναφοράς για το είδος του και τα αποτελέσματα εφαρμογής του χρήζουν ανάλυσης και αξιολόγησης.

Στο πρώτο μέρος της παρούσας εργασίας, πραγματοποιήθηκε η αναλυτική παρουσίαση του Προγράμματος καθώς και του διακριτού ρόλου του κάθε εμπλεκόμενου φορέα κατά την υλοποίησή του. Οι εμπλεκόμενοι φορείς ήταν διαφορετικών προελεύσεων μεταξύ τους και κάλυψαν τον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα της χώρας αλλά και τον διεθνή παράγοντα μέσω της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ και των διεθνώς δραστηριοποιούμενων ΜΚΟ. Η ποικιλία στην

προέλευση των εμπλεκόμενων, καθιστά ενδιαφέρουσα την αλληλεπίδρασή τους αλλά και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων αυτής, στο πλαίσιο υλοποίησης του Προγράμματος.

Στο ερευνητικό μέρος της εργασίας, θα επιχειρηθεί η αποτύπωση και μελέτη της εφαρμογής και υλοποίησης του Προγράμματος, ώστε να απαντηθούν τα παρακάτω δύο βασικά Ερευνητικά Ερωτήματα:

- Ποιο ήταν το πλαίσιο υλοποίησης του Προγράμματος ESTIA επί Ύπατης Αρμοστείας και πως εξελίχθηκε νομοθετικά και διοικητικά επί Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου;
- Πώς η εξέλιξη του αυτή επηρέασε την καθαυτή λειτουργία του, όσον αφορά στην συνεργασία και την αλληλεπίδραση των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης;

## **2. Μεθοδολογία**

Παρά το μέγεθος του Προγράμματος ESTIA και το μακροχρόνιο της εφαρμογής του, δεν υπάρχουν αναλυτικά ποσοτικά και αριθμητικά δεδομένα που να αφορούν στην υλοποίησή του, πέρα από τα αυτονόητα στατιστικά στοιχεία που σχετίζονται με το πλήθος των ωφελούμενων και τα βασικά δημογραφικά χαρακτηριστικά τους. Το γεγονός αυτό, δεν επιτρέπει την διενέργεια αναλυτικής ποσοτικής έρευνας, ενώ ταυτόχρονα τα θέματα που σχετίζονται με το νομοθετικό και διοικητικό αποτύπωμα του Προγράμματος, αναδεικνύονται μέσω βιβλιογραφικής έρευνας σχεδόν αποκλειστικά επί νομοθετημάτων του ελληνικού κράτους. Προς διευκόλυνση της έρευνας, το Πρόγραμμα χωρίστηκε σε δύο φάσεις, με πρώτη αυτή υλοποίησής του από την Ύπατη Αρμοστεία για τη χρονική περίοδο 11/2015 έως 12/2020 και δεύτερη αυτή της υλοποίησης από το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου μεταξύ 1/2021 και 12/2022, δηλαδή το τέλος του.

Συνεπώς, για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας, πραγματοποιήθηκε βιβλιογραφική έρευνα αρχικά επί του πλαισίου υλοποίησης από την Ύπατη Αρμοστεία και εν συνεχεία επί της νομοθεσίας που εκδόθηκε κατά τη διάρκεια υλοποίησης του Προγράμματος και αφορούσε σε Υπουργικές (Υ.Α.) ή Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις (Κ.Υ.Α.), καθορίζοντας κάθε φορά το πλαίσιο υλοποίησής του και κυρίως για την περίοδο υλοποίησης από το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου.

## **3. Συνεντεύξεις**

Για το δεύτερο μέρος της έρευνας, αξιοποιήθηκαν οι απαντήσεις που δόθηκαν από συνολικά επτά (7) στελέχη εμπλεκόμενων φορέων όπως είναι το ΥΜΑ, η ΥΑ, η Τοπική Αυτοδιοίκηση και οι ΜΚΟ,

κατά τη διάρκεια ημιδομημένης συνέντευξης, βάσει ερωτηματολογίου. Το ερωτηματολόγιο είχε κοινό, για όλους τους ερωτηθέντες, τον βασικό κορμό του και διαφοροποιήθηκε ανάλογα με τον φορέα προέλευσης του ερωτώμενου, στο υπόλοιπο μέρος του (Παράρτημα 1). Οι απαντήσεις που δόθηκαν και εν συνεχεία η ελεύθερη κουβέντα που ακολούθησε, επέτρεψαν να καλυφθούν τα βασικά σημεία του ερωτηματολογίου αλλά και οι παράμετροι που σχετίζονται με την αλληλεπίδραση των εμπλεκόμενων φορέων. Τα στοιχεία αυτά αποτέλεσαν το υλικό για την ποιοτική έρευνα της παρούσας εργασίας, υποκαθιστώντας ουσιαστικά το έλλειμμα, αν όχι ανυπαρξία, των βιβλιογραφικών δεδομένων που αφορούν στην αξιολόγηση και εκτίμηση συνολικά του Προγράμματος ESTIA. Στο Παράρτημα 2 παρατίθενται οι συναινέσεις των στελεχών που απάντησαν στις ερωτήσεις, στο να ληφθούν υπόψη τα όσα ειπώθηκαν και αξιοποιήθηκαν για τις ανάγκες της έρευνας.

#### **4. Περιορισμοί της έρευνας**

Η συλλογή των απαραίτητων στοιχείων για τις ανάγκες της έρευνας, ξεκίνησε με το ESTIA να βρίσκεται σε εξέλιξη, ωστόσο οδηγούνταν προς την ολοκλήρωσή του, στο τέλος του 2022. Συνεπώς, δεν ήταν διαθέσιμα όλα τα στοιχεία που αφορούν στο στατιστικό αποτύπωμά του και δεν ήταν διαθέσιμη καμία μελέτη αξιολόγησης της υλοποίησής του.

Επιπλέον, δεν ήταν εφικτή η επικοινωνία με ωφελούμενους του ESTIA, προκειμένου να καταγραφούν οι εντυπώσεις τους και η εμπειρία τους από την υλοποίησή του. Αυτό οφείλεται κυρίως στο γεγονός πως οι ωφελούμενοι μετά το τέλος της παραμονής τους σε ενοικιαζόμενο διαμέρισμα του ESTIA, συχνά αποχωρούν για κάποια χώρα της βόρειας Ευρώπης ή επιστρέφουν σε δομή φιλοξενίας προσφύγων εκτός αστικού ιστού, εάν δεν έχουν καταφέρει να βρουν χώρο στέγασης που να ικανοποιεί τις δικές τους εισοδηματικές δυνατότητες. Συνεπώς, χάνονται τα ίχνη τους και η δυνατότητα προσέγγισής τους. Ωστόσο, κατά τη διάρκεια της έρευνας, διαπιστώθηκε η σχεδόν ανυπαρξία στοιχείων καταγραφής των απόψεων των ωφελούμενων, από τους εμπλεκόμενους φορείς. Οι εντυπώσεις των ωφελούμενων ήταν δυνατό να αναδειχθούν μόνο κατά τη διάρκεια των συνεντεύξεων που διενεργήθηκαν για τις ανάγκες της έρευνας και ως μέρος της αναφερόμενης αλληλεπίδρασης των στελεχών των φορέων υλοποίησης με ωφελούμενους, κατά τη διάρκεια του ESTIA.

Τέλος, κατά τη διάρκεια της έρευνας, αναδείχτηκε η διαφορά στην διοικητική διαχείριση του ESTIA μεταξύ της υλοποίησης από την ΥΑ και το ΥΜΑ. Πιο συγκεκριμένα, το ΥΜΑ ως κρατικός φορέας, στήριζε την διοικητική διαχείριση του προγράμματος σε νομοθετικές πράξεις (Υ.Α., Κ.Υ.Α., κλπ.) που αποτύπωναν τα ισχύοντα και τις εφαρμοζόμενες διαδικασίες. Αντιθέτως, η διοικητική

διαχείριση από την ΥΑ στηριζόταν σε εσωτερικές Διαδικασίες Λειτουργίας ή αλλιώς σε SOPs (Standard Operating Procedures) που όμως δεν δημοσιοποιούνταν. Αυτό περιόρισε την δυνατότητα άντλησης στοιχείων όσον αφορά τα ισχύοντα για την χρονική περίοδο από την αρχή του προγράμματος (11/2015) και μέχρι τον 12/2020, οπότε και ήταν υπό τη διαχείριση της ΥΑ. Τα όποια στοιχεία διοικητικής διαχείρισης επί ΥΑ, προέκυψαν από τις συνεντεύξεις και έμμεσα με τις διοικητικές αλλαγές που αναδεικνύονταν με τις νομοθετικές πράξεις, την πρώτη περίοδο υλοποίησής του από το ΥΜΑ.

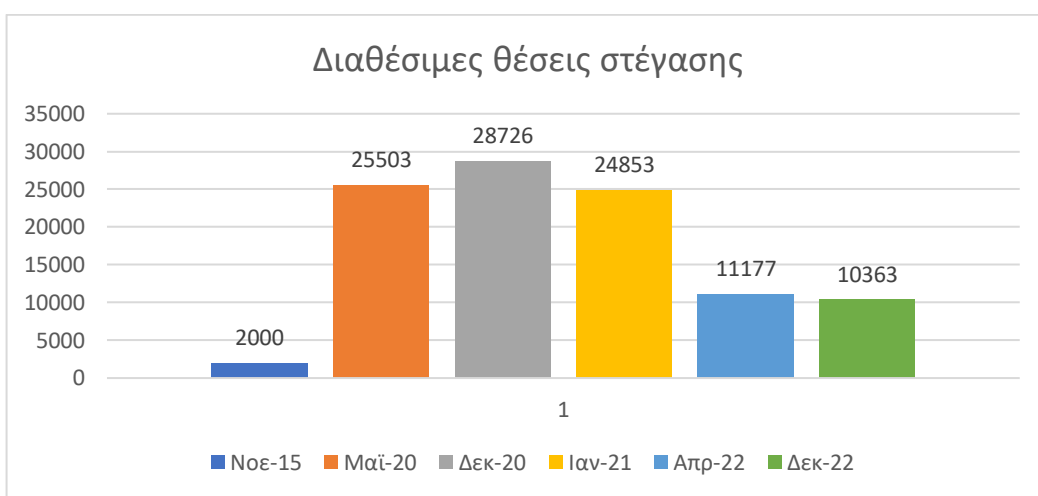
## **5. Στατιστικά στοιχεία**

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, το Πρόγραμμα ESTIA μπορεί να χωριστεί σε δύο κύριες φάσεις υλοποίησης. Η πρώτη φάση αφορά στο χρονικό διάστημα 11/2015 – 12/2020 που αντιστοιχεί στην περίοδο υλοποίησής του από την ΥΑ και η δεύτερη φάση στο χρονικό διάστημα 1/2021 – 12/2022 που αντιστοιχεί στην περίοδο υλοποίησής του από το ΥΜΑ. Ενώ αρχικά αφορούσε αποκλειστικά σε Στέγαση (Accommodation) που συνδυαζόταν με υποστηρικτικές υπηρεσίες (διερμηνεία, ιατρική παρακολούθηση, ψυχολογική υποστήριξη, κλπ.), το 2017 στις παροχές προστέθηκε και η Οικονομική Βοήθεια (Cash Assistance) μέσω προπληρωμένων καρτών για την κάλυψη των καθημερινών αναγκών διαβίωσης, χρηματικού ύψους ανάλογου της οικογενειακής κατάστασης του κάθε ωφελούμενου.

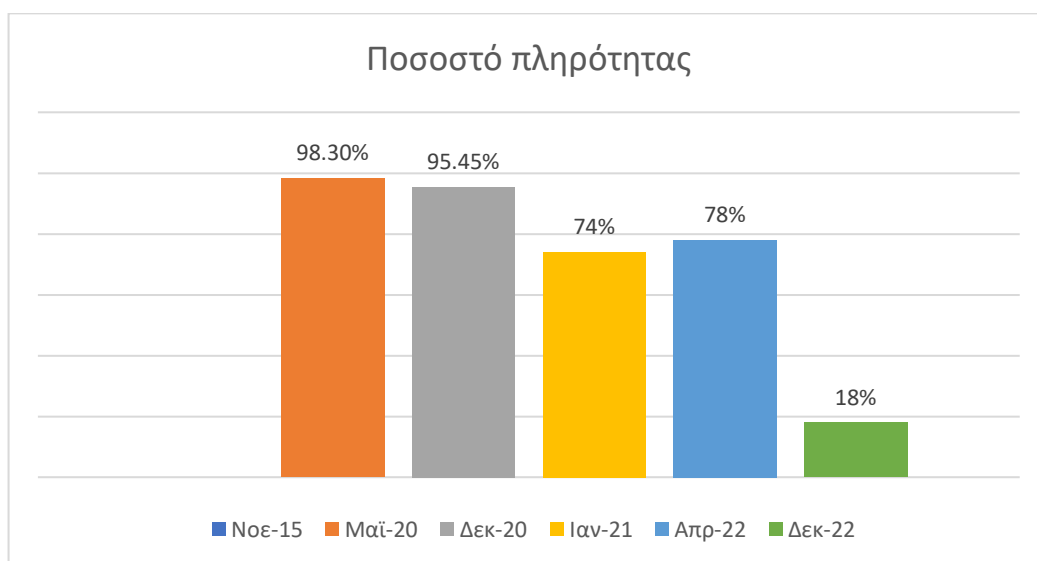
Συνολικά και για τις δύο περιόδους του το ESTIA, είχε σχεδόν 95.000 ωφελούμενους (Ελληνική Δημοκρατία, 2022). Ενώ κατά την φάση υλοποίησης από την ΥΑ κυριάρχησαν οι πρόσφυγες από την Συρία, όντας το 50% αυτών, και δευτερευόντως από το Αφγανιστάν και το Ιράκ, συνολικά το 35% αυτών, στην δεύτερη φάση υλοποίησης από το ΥΜΑ, υπήρξε προοδευτική αντιστροφή (UNHCR, 2021a). Πιο συγκεκριμένα, στο τέλος του Προγράμματος οι Σύριοι ήταν πλέον μόνο το 11% και κυριαρχούσαν πλέον οι πρόσφυγες από την Αφρική (Ελληνική Δημοκρατία, 2022).

Οι διαθέσιμες θέσεις στέγασης και η πληρότητά τους, εμφάνισαν έντονη διακύμανση, με περιόδους αναφοράς. Πιο συγκεκριμένα, στην αρχή του Προγράμματος, οι διαθέσιμες θέσεις ήταν λίγο περισσότερες από 2.000, διότι το Πρόγραμμα έπαιζε τον ρόλο σύντομου προθαλάμου μετάβασης των προσφύγων στην βόρεια Ευρώπη (UNHCR, 2017). Ωστόσο, πολύ σύντομα άρχισε η άνοδος των δεικτών με την εμπλοκή περισσότερων φορέων και με την αλματώδη αύξηση των προσφυγικών ροών που έφερε κορεσμό στις δομές ανά τη χώρα (UNHCR, 2017). Έτσι, η κορυφαία περίοδος του Προγράμματος, ορίστηκε αυτή του Μαΐου του 2020. Εκείνη την περίοδο, παρόλο που οι διαθέσιμες θέσεις στέγασης δεν ήταν στην μέγιστη τιμή τους, ο βαθμός πληρότητάς τους πλησίασε το 100%, όντας στο 98,3% (UNHCR, 2020). Στο τέλος της πρώτης φάσης του

Προγράμματος, οι διαθέσιμες θέσεις ήταν 28.726 με ποσοστό πληρότητας το 95,45%. Κατά την δεύτερη φάση υλοποίησης από το ΥΜΑ, οι διαθέσιμες θέσεις και η πληρότητά τους, άρχισαν να υποχωρούν προοδευτικά. Πιο συγκεκριμένα, τον Ιανουάριο 2021, οι διαθέσιμες θέσεις ήταν 24.853 με πληρότητα 74%. Τον Φεβρουάριο του 2022, όταν ανακοινώθηκε ο τερματισμός του ΕΣΤΙΑ στο τέλος του 2022, οι διαθέσιμες θέσεις ήταν μόνο 11.177, με πληρότητα 78%. Τέλος, κατά το κλείσιμο του Προγράμματος τον Δεκέμβριο του 2022, οι θέσεις ήταν μόνο 10.363 και με την ελάχιστη πληρότητα του 18%. Στους Πίνακες 1 και 2, απεικονίζονται με την μορφή ιστογράμματος, οι τιμές των διαθέσιμων θέσεων και των αντίστοιχων πληρώσεων καθ' όλη την διάρκεια του Προγράμματος και συγκεκριμένα οι παραπάνω περίοδοι αναφοράς του (Ελληνική Δημοκρατία, 2021).



**Πίνακας 12:** Διαθέσιμες θέσεις στέγασης, ανά περιόδους υλοποίησης του Προγράμματος.



**Πίνακας 13:** Ποσοστό πληρότητας των διαθέσιμων θέσεων στέγασης, ανά περιόδους υλοποίησης του Προγράμματος.

## 6. Νομοθετικό και διοικητικό πλαίσιο υλοποίησης του ESTIA

Βάσει των νομοθετικών πράξεων που θα παρουσιαστούν αναλυτικά παρακάτω, το Πρόγραμμα ESTIA, είχε κάθε φορά και σε τυπικό επίπεδο, λόγω της ανανέωσης της χρηματοδότησής του, διαφορετική ονομασία. Στον παρακάτω πίνακα, φαίνεται συνοπτικά η μετονομασία του ανά χρονική περίοδο.

Ονομασία του Προγράμματος ανά χρονική περίοδο υλοποίησης	
Ονομασία	Χρονική περίοδος
ESTIA	11/2015 – 31/12/2018
ESTIA 2019	1/1/2019 – 31/5/2020
ESTIA II	1/6/2020 – 31/12/2020
ESTIA 2021	1/1/2021 – 15/4/2022
ESTIA 2022	16/4/2022 – 31/12/2022

**Πίνακας 14:** Τυπική ονομασία του ESTIA, βάσει των εγκρίσεων χρηματοδότησής του.

Ωστόσο, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, η υλοποίηση του ESTIA ουσιαστικά μπορεί να χωριστεί σε δύο διακριτές φάσεις, σε σχέση με τον φορέα υλοποίησης και τις ουσιαστικές διαφορές μεταξύ τους, σε επίπεδο διαχείρισης και φιλοσοφίας του πλαισίου υλοποίησης. Κατά την πρώτη φάση υλοποίησης υπό την ευθύνη της ΥΑ, παρήχθησαν Τυποποιημένες Διαδικασίες Λειτουργίας (SOPs) που είχαν τον ρόλο κατευθυντήριων οδηγιών, προς τους εταίρους υλοποίησης του Προγράμματος, προκειμένου να επιτυγχάνεται κάθε φορά ο μέγιστος δυνατός συντονισμός των εμπλεκομένων. Εκεί περιγράφονταν και οι διαδικασίες που πρέπει να τηρούνται ανάλογα με την περίπτωση. Επιπλέον, οι SOPs αντανακλούσαν το σχέδιο δράσης, τον ρόλο και τις αρμοδιότητες του καθενός. Τέλος, οι SOPs δεν ήταν ένα αυτόνομο εργαλείο αλλά θα έπρεπε να μελετώνται μαζί με τα ισχύοντα και σχετικά κάθε φορά εθνικά και διεθνή έγγραφα, οδηγίες και νομοθετήματα.

Παρόλο που η φάση υλοποίησης του προγράμματος ESTIA από την ΥΑ διήρκησε μέχρι το τέλος του 2020, ήδη από το 2019 είχαν αρχίσει να εκδίδονται νομοθετικές πράξεις του ελληνικού κράτους που καθόριζαν το πλαίσιο υλοποίησης του Προγράμματος, προσδιορίζοντας ως υπεύθυνο υλοποίησης την ΥΑ και επόπτη το ΥΜΑ, εν αναμονή της πλήρους ανάληψης υλοποίησής του από το ΥΜΑ. Πιο συγκεκριμένα, με την υπ' αρ. οικ.



6382/2019 ΥΑ (ΦΕΚ 853/Β'/12-03-2019), μετονομάζεται το Πρόγραμμα σε ESTIA 2019 και καθορίζεται το πλαίσιο υλοποίησής του, ενοποιώντας τους πυλώνες της Στέγασης, των Υποστηρικτικών Υπηρεσιών και της Οικονομικής Βοήθειας. Για πρώτη φορά νομοθετικά, καθορίζονται οι ωφελούμενοι του Προγράμματος, το ύψος της οικονομικής βοήθειας, ανάλογα με την οικογενειακή κατάσταση και ο Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας των στεγάσεων, για ωφελούμενους και εργαζόμενους εκεί. Επίσης, με το Άρθρο 6 της Υ.Α., αξιολογείται η ευαλωτότητα των ωφελούμενων με την βοήθεια γνωμάτευσης ειδικού. Η ευαλωτότητα των δικαιούχων, θα είναι χρήσιμη κατά την διάρκεια παραμονής στο διαμέρισμα και ενόψει της τελεσίδικης απόφασης επί της αίτησης των δικαιούχων για διεθνή προστασία. Επίσης, με το Άρθρο 9, ορίζεται στους έξι μήνες το χρονικό διάστημα για το οποίο συνεχίζονται οι παροχές του Προγράμματος, μετά την τελεσίδικη απόφαση για το αίτημα διεθνούς προστασίας. Αναγνωρίζεται ωστόσο η ανάγκη για παράταση του χρόνου αυτού σε περιπτώσεις ανθρωπιστικής φύσεως ή αντικειμενικής ευαλωτότητας όπως είναι η προχωρημένη ή επαπειλούμενη εγκυμοσύνη, η φοίτηση μαθητή σε σχολείο, κλπ. Με την συγκεκριμένη ΥΑ, το ελληνικό κράτος καθορίζει το πλαίσιο υλοποίησης του Προγράμματος για όλο το 2019 (ΕΤ, 2019).

Εν συνεχεία, με το Άρθρο 2 της υπ' αρ. 13348 ΚΥΑ (ΦΕΚ 1199/Β'/7-4-2020), επικαιροποιούνται και ταυτόχρονα αυστηροποιούνται οι προϋποθέσεις παροχής, διακοπής και τερματισμού των παροχών του Προγράμματος, που μετονομάζεται σε ESTIA II. Πιο συγκεκριμένα, η εκτίμηση της ευαλωτότητας του ωφελούμενου γίνεται αποδεκτή μόνο αν προέρχεται από δημόσια δομή παροχής υγείας ή ειδικά συμβεβλημένους ιατρούς, με το ελληνικό δημόσιο. Η γνωμάτευση οποιουδήποτε επαγγελματία υγείας ή ψυχικής υγείας, παύει να είναι αρκετή. Επίσης, με την Παράγραφο 10 του Άρθρου 3, εισάγεται ουσιαστικά για πρώτη φορά η έννοια της ένταξης των ωφελούμενων στην ελληνική κοινωνία, μέσω εξατομικευμένου σχεδίου και με την προϋπόθεση διεκπεραίωσης των οικείων διοικητικών διαδικασιών όπως η έκδοση ΑΦΜ, ΑΜΚΑ, το άνοιγμα τραπεζικού λογαριασμού, κλπ. (ΕΤ, 2020γ).

Με το Άρθρο 5, ο χρόνος τερματισμού των παροχών μειώνεται σε ένα (1) από έξι (6) μήνες από την τελεσίδικη απόφαση της αρμόδια αρχής για την παροχή ή μη διεθνούς προστασίας. Για την παράταση του χρόνου, με το Άρθρο 6 αναγνωρίζονται μόνο πολύ σοβαρά προβλήματα υγείας και μόνο για δύο (2) μήνες επιπλέον, και η προχωρημένη ή επαπειλούμενη εγκυμοσύνη, για δύο (2) μήνες από τον τοκετό. Για τις δύο αυτές περιπτώσεις ευαλωτότητας των ωφελούμενων, προηγείται απόφαση της Αρμόδιας Αρχής Υποδοχής. Η διακοπή των παροχών αφορά και στο οικονομικό βοήθημα αυτοδίκαια (ΕΤ, 2020γ).

Η υπ' αρ. οικ. 13221 Υ.Α. (ΦΕΚ 1223/Β'/9-4-2020) που ακολούθησε αμέσως μετά, ήρθε για να καθορίσει με σαφήνεια τις γενικές και λειτουργικές προδιαγραφές των μονάδων στέγασης και του εξοπλισμού τους, ενόψει της ανάληψης υλοποίησης του Προγράμματος από το ΥΜΑ. Επιπλέον, με το Άρθρο 10, καθορίζεται η στελέχωση των φορέων υλοποίησης του Προγράμματος για πρώτη φορά νομοθετικά και σε σχέση με τα ισχύοντα επί ΥΑ. Με το Άρθρο 11, επικαιροποιείται το ελάχιστο περιεχόμενο του Εσωτερικού Κανονισμού Λειτουργίας των θέσεων στέγασης, όσον αφορά τα απαιτούμενα ελάχιστα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα του προς επιλογή προσωπικού ανά ειδικότητα, με την υποχρέωση της ΥΑ να τα καθορίσει. Τέλος, υποχρεούται η ΥΑ και οι εταίροι υλοποίησης, να παρέχουν στοιχεία για τους ωφελούμενους και ενημέρωση για κάθε ζήτημα που σχετίζεται με τις παροχές. Ουσιαστικά, η εποπτεία από το ελληνικό κράτος μέσω του ΥΜΑ, επεκτείνεται σε όλα τα ζητήματα που αφορούν στην υλοποίηση του προγράμματος (ΕΤ, 2020β).

Με το Άρθρο 4 της υπ' αρ. 21260 Υ.Α. (ΦΕΚ 3093/Β'/24-7-2020), επικαιροποιείται το ελάχιστο απαιτούμενο προσωπικό για την υποστήριξη της στέγασης και των συνοδευτικών υπηρεσιών, όπως αυτά είχαν καθοριστεί με το Άρθρο 10 της υπ' αρ. 13221 Υ.Α. (ΦΕΚ 1223/Β'/9-4-2020). Ουσιαστικά αυξάνεται κατά πολύ ο αριθμός των ωφελούμενων ανά άτομο του επιστημονικού προσωπικού (κοινωνικό λειτουργό ή ψυχολόγο, κοινωνικό επιστήμονα, διερμηνέα ή πολιτισμικό διαμεσολαβητή) (ΕΤ, 2020ε).

Η υπ' αρ. 5966 Κ.Υ.Α. (ΦΕΚ 2375/Β'/16-6-2020) με το Άρθρο 5, εισάγει νομοθετικά για πρώτη φορά από την έναρξη υλοποίησης του Προγράμματος, το θέμα των δαπανών και της επιλεξιμότητάς τους. Πιο συγκεκριμένα, οι προς έγκριση δαπάνες, υπολογίζονται βάσει απλοποιημένου κόστους και συγκεκριμένα η δημόσια δαπάνη κάθε προτεινόμενης δράσης θα βασίζεται στη μέθοδο του μοναδιαίου κόστους. Το κόστος αυτό, ανά θέση στέγασης και ημέρα, εμπεριέχει το κόστος όλων των απαιτούμενων υπηρεσιών που παρέχονται ανά ωφελούμενο και οι μονάδες στέγασης χωρίζονται σε τρεις κατηγορίες (Α, Β και Γ) ανάλογα με το είδος και την δυναμικότητά τους. Πιο συγκεκριμένα η κατηγορία Α αφορά μόνο σε χώρους στέγασης, η Β σε χώρους στέγασης που συνδυάζονται με παροχή σίτισης και η κατηγορία Γ σε χώρους στέγασης αυξημένης φροντίδας εξαιρετικά ευάλωτων ωφελούμενων. Τέλος, με το Άρθρο 6, καθορίζεται η ροή της χρηματοδότησης των δράσεων που παρέχουν οι εμπλεκόμενοι φορείς, αφού πρώτα έχουν αξιολογηθεί τα αιτήματα χρηματοδότησης. Με αυτή την ΚΥΑ, ορίζεται το πλαίσιο παρακολούθησης και επαλήθευσης των πληρωμών καθώς και της ολοκλήρωσης των δράσεων. Επίσης, προκειμένου να εξασφαλιστεί η ομαλή διάδοχη κατάσταση μεταξύ ΥΑ και ΥΜΑ όσον αφορά την ευθύνη υλοποίησης του Προγράμματος, οι φορείς που υλοποιούν το Πρόγραμμα βάσει σύμβασης με την ΥΑ, θα απολαμβάνουν για το

2020, θετική αξιολόγηση της πρότασής τους (ΕΤ, 2020η). Επιπλέον αυτών, αυστηροποιείται το πλαίσιο χρηματοδότησης των θέσεων στέγασης, σε περίπτωση που ο ωφελούμενος δεν αποχωρεί εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών. Πιο συγκεκριμένα, η χρηματοδότηση της θέσης διακόπτεται μετά το πέρας των τριάντα (30) ημερών, από την τελεσίδικη απόφαση της αρμόδια αρχής για την παροχή ή μη διεθνούς προστασίας. Σε αυτή τη περίπτωση, η θέση στέγασης παύει να χαρακτηρίζεται διαθέσιμη. Ωστόσο, η παραπάνω Κ.Υ.Α., αντικαθίσταται από την υπ' αρ. 21210 Κ.Υ.Α. (ΦΕΚ 3077/Β'/24-7-2020), η οποία έρχεται για να ορίσει χρονικά την περίοδο επιλεξιμότητας των δαπανών προς χρηματοδότηση. Επίσης, με τα Άρθρα 7 και 8, τροποποιεί τα προβλεπόμενα περί έκτακτων δαπανών δράσης και ροής χρηματοδότησης αντίστοιχα (ΕΤ, 2020ζ).

Ενόψει του τέλους της πρώτης φάσης υλοποίησης του προγράμματος από την ΥΑ, με την υπ' αρ. 14320 Υ.Α. (ΦΕΚ 5269/Β'/30-11-2020) καθορίζεται σε όλες του τις λεπτομέρειες και δημοσιεύεται ο Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας των θέσεων στέγασης, που δεσμεύει όλους τους εμπλεκόμενους. Οι ωφελούμενοι, με το Άρθρο 1, υποχρεούνται να αποδεχτούν εντός προκαθορισμένου χρονικού διαστήματος και μέσω των φορέων υλοποίησης, τον Εσωτερικό Κανονισμό. Ο δημοσιευμένος Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας, ερμηνεύεται βάσει όλων των Υ.Α. και Κ.Υ.Α. που έχουν προηγηθεί και η τήρηση και εφαρμογή του είναι πλέον υποχρέωση αποκλειστικά του ΥΜΑ (ΕΤ, 2020δ).

Υπό την αποκλειστική ευθύνη υλοποίησης του Προγράμματος από το ΥΜΑ πλέον, εκδίδεται η υπ' αρ. 270 Κ.Υ.Α. (ΦΕΚ 451/Β'/5-2-2021), με την οποία προσαρμόζονται οι προδιαγραφές λειτουργίας και παροχής υπηρεσιών υπό νέο κανονιστικό πλαίσιο. Με αυτήν, επαναπροσδιορίζεται η περίοδος επιλεξιμότητας των δαπανών των προτεινόμενων δράσεων και τροποποιείται το εγκεκριμένο μοναδιαίο κόστος ανά θέση στέγασης και ανά ημέρα, για τις τρεις κατηγορίες μονάδας στέγασης, προς τα πάνω. Επιπλέον, καθορίζεται η διαδικασία διαχείρισης της δράσης για το έτος 2021 και οι φορείς υλοποίησης του ESTIA II, συνεχίζουν ως φορείς υλοποίησης του ESTIA 2021. Με την Παράγραφο 5 του Άρθρου 8, προκειμένου οι θέσεις στέγασης από τις οποίες δεν έχουν αποχωρήσει οι ωφελούμενοι, μετά τη λήξη της προθεσμίας των τριάντα ημερών από την ημερομηνία που υποχρεούνται να αποχωρήσουν, να είναι επιλέξιμες στο μέλλον, ο φορέας υλοποίησης θα πρέπει να προχωρήσει εις βάρος των ωφελούμενων σε όλες τις απαραίτητες νόμιμες ενέργειες (επίδοση εξώδικης πρόσκλησης, αίτηση ασφαλιστικών μέτρων, κλπ.) (ΕΤ, 2021).

Ως τελευταία νομοθετική πράξη, πριν το τέλος του Προγράμματος, εμφανίζεται η υπ' αρ. 1920 Κ.Υ.Α. (ΦΕΚ 2731/Β'/2-6-2022). Με το Άρθρο 4, επικαιροποιείται η περίοδος επιλεξιμότητας

των δαπανών και ορίζεται ως ημερομηνία λήξης της προθεσμίας επιλεξιμότητας αυτών, η 31/12/2022 που ταυτίζεται και με το ημερολογιακό τέλος του Έργου. Εν συνεχεία, με το Άρθρο 5 και βάσει της λογικής του μοναδιαίου κόστους ανά θέση στέγασης και ανά ημέρα, υπολογίζεται η δημόσια δαπάνη για κάθε θέση στέγασης ύψους ανάλογου του αν είναι κατειλημμένη ή κενή, μετά την παρέλευση των τριάντα ημερών που προβλέπει το νομοθετικό πλαίσιο για αυτές τις θέσεις που σχετίζονται με άρνηση αποχώρησης του ωφελούμενου. Επίσης, για τον υπολογισμό του μοναδιαίου κόστους ανά θέση στέγασης, λαμβάνεται υπόψη η γνωμοδότηση εμπειρογνώμονα. Εν συνεχεία, με το Άρθρο 6, τροποποιείται η ροή της χρηματοδότησης, χωρίζοντας αυτήν σε τρία στάδια: προχρηματοδότηση (80%), ενδιάμεση δόση (15%) και εξόφληση (5%). Ουσιαστικά η τροποποίηση αυτή, έφερε αύξηση της προχρηματοδότησης. Τέλος, με το Άρθρο 17, έρχεται εκ νέου αύξηση του αριθμού των ωφελούμενων που αντιστοιχούν ανά άτομο του επιστημονικού προσωπικού που παρέχουν τις υπηρεσίες υποστήριξης (ET, 2022γ).

## **7. Η αλληλεπίδραση των επιπέδων διακυβέρνησης του ESTIA**

Με δεδομένη την μη ύπαρξη κάποιας έκθεσης σχετικής με την αξιολόγηση του ESTIA, οι πληροφορίες που αφορούν στην ροή των εργασιών του από τον Νοέμβριο του 2015 και μέχρι την ολοκλήρωσή του, έπρεπε να αναζητηθούν από τα διαδοχικά επίπεδα διακυβέρνησής του. Τα επίπεδα αυτά, εκτείνονται από το πεδίο υλοποίησης μέχρι τα κέντρα σχεδιασμού των δράσεων και λήψης των αποφάσεων. Αυτό σημαίνει πως η εμπειρία των εμπλεκόμενων, σε όλα τα επίπεδα υλοποίησης του Προγράμματος, θα ήταν χρήσιμη προκειμένου να αποτυπωθεί η πραγματική εικόνα του και τα θετικά και αρνητικά σημεία του, όσον αφορά την επίδρασή που είχε και εξακολουθεί να έχει, στις ζωές των ωφελούμενων. Οι απόψεις των ωφελούμενων, όντας αυτοί στο χαμηλότερο επίπεδο «διακυβέρνησης» του Προγράμματος, λόγω της αδυναμίας προσέγγισής τους κατά τη διάρκεια της παρούσας έρευνας, αποδόθηκαν σε ένα βαθμό, από τους στελέχη των εμπλεκόμενων φορέων και καταγράφηκαν κατά την διάρκεια των συνεντεύξεων που έλαβαν χώρα για τις ανάγκες της έρευνας.

Προκειμένου οι συνεντεύξεις να αποτυπώσουν όσο το δυνατό πιο ευρεία την εικόνα του Έργου, αποφασίστηκε να είναι επτά και με στελέχη όλων των εμπλεκόμενων φορέων. Πιο συγκεκριμένα, επιλέχθηκαν εργαζόμενοι του Υπουργείου

Μετανάστευσης και Ασύλου, της Ύπατης Αρμοστείας, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των ΜΚΟ. Τα στελέχη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εργάζονταν στο πεδίο, τον σχεδιασμό και υλοποίηση των δράσεων του Προγράμματος, παρέχοντας υπηρεσίες υποστήριξης, σε άμεση αλληλεπίδραση με τους ωφελούμενους στην καθημερινότητα των δεύτερων και στον συντονισμό των δράσεων που είχαν αναλάβει οι Δήμοι. Τα στελέχη των ΜΚΟ εργάζονταν και αυτοί στο πεδίο όσο και στον συντονισμό των δράσεων και στην διοικητική διεκπεραίωση του Προγράμματος. Οι ΜΚΟ, παρείχαν συνδυασμένες υπηρεσίες που αφορούσαν και στους τρεις πυλώνες: Στέγαση, Υποστηρικτικές Υπηρεσίες και Οικονομική Βοήθεια. Το στέλεχος της ΥΑ ήταν δυνατό να καταθέσει απόψεις για το όλο το φάσμα των διαδικασιών, αφού η ΥΑ είχε την πλήρη ευθύνη υλοποίησης του Προγράμματος κατά την πρώτη φάση αυτού. Τέλος, τα στελέχη του ΥΜΑ, που ήταν και αυτό φορέας υλοποίησης, μετέφεραν την εμπειρία τους από την υλοποίηση σε όλο το εύρος του Προγράμματος αλλά και σε επίπεδο σχεδιασμού διαδικασιών, νομοθετικής κάλυψής τους και διοικητικής μέριμνας.

Όπως έχει αναφερθεί και παραπάνω, το ερωτηματολόγιο που χρησιμοποιήθηκε, είχε έναν βασικό κορμό κοινό για όλους τους ερωτηθέντες και ένα τμήμα που αφορούσε τον κάθε έναν ξεχωριστά ανάλογα με τα καθήκοντά του και την εμπλοκή του στην υλοποίηση του Προγράμματος. Το ερωτηματολόγιο και όλες οι εκδοχές του, ανάλογα με την ιδιότητα των ερωτηθέντων, παρατίθεται στο Παράρτημα 1. Επίσης, η ελεύθερη συζήτηση που ακολουθούσε μετά το τέλος της συνέντευξης που ηχογραφούνταν καθ' όλη την διάρκειά της, αφορούσε σε απόψεις και εμπειρίες επιπλέον των όσων προέβλεπαν οι ερωτήσεις και είχαν αξία να αναφερθούν κατά τους ερωτηθέντες. Τέλος, με την βιβλιογραφική έρευνα να έχει προηγηθεί, η ελεύθερη κουβέντα ήταν μια καλή ευκαιρία να θιχτούν θέματα που αφορούσαν σε κομβικά σημεία του Έργου, κυρίως κατά την περίοδο υλοποίησής του από το ΥΜΑ και την μετάβαση από την ΥΑ. Αυτό βοήθησε στο να αναδειχτούν οι διαφορετικές φιλοσοφίες υλοποίησης μεταξύ των δύο φορέων. Επιπλέον, επιλέχτηκε η διενέργεια των συνεντεύξεων να ακολουθήσει την διαδοχή των επιπέδων διακυβέρνησης μεταξύ τους, από το χαμηλότερο που αντιστοιχεί στο πεδίο υλοποίησης και μέχρι το ανώτερο επίπεδο που αφορούσε στον σχεδιασμό του, τον καθορισμό του νομοθετικού του πλαισίου και την διοίκησή του γενικότερα.

Σχεδόν όλοι οι ερωτηθέντες, χαρακτήρισαν το Πρόγραμμα εμβληματικό, πρωτότυπο και εν τέλει μάλλον πετυχημένο, παρά τις αδυναμίες και αστοχίες που εντόπισαν. Τα χαρακτηριστικά που το καθιστούσαν τέτοιο, ήταν ο μεγάλος αριθμός των ωφελούμενων, το πλήθος των παροχών προς αυτούς, η ταυτόχρονη υλοποίησή του σε πολλά μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας και ο βαθμός της ευαλωτότητας όσων αφορούσε. Έτσι, οι εμπλεκόμενοι το βρήκαν ένα αντικειμενικά δύσκολο Πρόγραμμα, το οποίο ειδικά στην αρχή του, συνδύαζε την χρονικά επιτακτική ανάγκη να «τρέξει» για να συμβάλει στην αποσυμφόρηση των χώρων υποδοχής στα νησιά που δέχονταν αδιάκοπες προσφυγικές ροές, με την αποφυγή μετατροπής τους σε μία ανεξέλεγκτη ανθρωπιστική κρίση. Για αυτό το λόγο, η Ε.Ε. ανέθεσε αρχικά το Πρόγραμμα στην ΥΑ, προκειμένου να δοθεί ιδιαίτερη σημασία στην προστασία των ευάλωτων υπό αυτές τις δύσκολες συνθήκες, που αποτελεί βασική αρχική λειτουργία της ΥΑ. Επίσης, η πρωταρχική επιδίωξη του Προγράμματος ήταν να συμβάλει στην υλοποίηση του προγράμματος μετεγκατάστασης αιτούντων άσυλο από την Ελλάδα σε άλλα κράτη μέλη. Στην συνέχεια όμως κατέστη σαφές ότι πρέπει να δοθεί έμφαση και στη στέγαση ευάλωτων αιτούντων άσυλο, ανεξαρτήτως εάν ήταν επιλέξιμοι για το πρόγραμμα μετεγκατάστασης. Κατά αυτό τον τρόπο, το Πρόγραμμα ESTIA συνέβαλε σε ένα βαθμό και στην αποσυμφόρηση των Κέντρων Υποδοχής και Ταυτοποίησης των νησιών.

Όσον αφορά στους τρεις πυλώνες του Προγράμματος, αποτέλεσε κοινή διαπίστωση των στελεχών της ΥΑ και του ΥΜΑ πως κατά την φάση υλοποίησης από την ΥΑ, οι πηγές χρηματοδότησης ήταν κοινές και για τους τρεις, ενώ κατά την φάση υλοποίησης από το ΥΜΑ, η Οικονομική Βοήθεια διαχωρίστηκε χρηματοδοτικά. Αυτό στην αρχή, απαίτησε προσπάθεια προκειμένου να συγχρονιστούν στην καταβολή τους προς όλους τους εμπλεκόμενους φορείς. Εξάλλου, η υλοποίηση από την ΥΑ, λόγω της εξαιρετικά έκτακτης κατάστασης που έπρεπε να αντιμετωπίσει, χαρακτηρίστηκε κατά κοινή ομολογία από τους ερωτηθέντες, από ταχύτητα, ευελιξία και επαρκές προσωπικό σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης. Αυτό επί υλοποίησης ΥΜΑ άλλαξε και απαιτήθηκε περίοδος προσαρμογής για όλους. Ωστόσο, η εμπειρία της μέχρι τότε ροής του Έργου, βοήθησε ώστε σύντομα να ξεπεραστούν οι δυσκολίες.

Τέλος, αποτέλεσε κοινή ομολογία πως η συνεργασία μεταξύ ΥΑ και ΥΜΑ, χαρακτηρίστηκε από αμοιβαία καλή διάθεση και ομαλότητα, ειδικά κατά τη φάση μετάβασης τους τελευταίους μήνες του 2020, αν και η μετάβαση αυτή, χαρακτηριζόταν σίγουρα από διαφορά κουλτούρας. Πιο συγκεκριμένα, στην περίπτωση της ΥΑ, οι προτεραιότητες ήταν η προστασία των ωφελούμενων ανάλογα με την ευαλωτότητα που τους χαρακτήριζε και η ταχύτητα στην κάλυψη των αναγκών τους. Στην περίπτωση του ΥΜΑ, παρόλο που το Πρόγραμμα εξακολουθούσε να είναι ανθρωποκεντρικό, στις προτεραιότητες προστέθηκε και ο έλεγχος των διαδικασιών και του κόστους, με δεδομένη την διαφαινόμενη αποσυμφόρηση των χώρων υποδοχής στα νησιά κυρίως, αλλά και την ανάγκη προσαρμογής του Προγράμματος στο δημόσιο λογιστικό σύστημα, που δεν ταυτίζονται με αυτές της ΥΑ. Συνεπώς, παρά την καλή διάθεση και πρόθεση των ΥΑ και ΥΜΑ κατά την μετάβαση του Προγράμματος από την ΥΑ στο ΥΜΑ, χαρακτηρίστηκε από διαφορά κουλτούρας σε επίπεδο διοικητικό. Η διαχείριση από το ΥΜΑ, έφερε νομοθετική κάλυψη του Προγράμματος αλλά σε ένα βαθμό την αποσύνδεσή του από το πεδίο δράσης. Αυτό, όπως θα φανεί και παρακάτω, καθόρισε σε μεγάλο βαθμό την αλληλεπίδραση των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης μεταξύ τους.

Όσο το Πρόγραμμα προχωρούσε προς την ολοκλήρωσή του, ήταν λιγότερο επιτακτική η ανάγκη που αρχικά έπρεπε να εξυπηρετηθεί. Η ανάγκη αυτή της αποσυμφόρησης των προσφυγικών δομών στα νησιά, δεν πίεζε πλέον και επέτρεπε αυστηρότερο έλεγχο και εφαρμογή οικονομικών κλίμακας από την πλευρά του ΥΜΑ. Αυτή η πρόθεση, όπως διαπιστώθηκε, εκφράστηκε με την αλλαγή του τρόπου κοστολόγησης των παροχών. Πιο συγκεκριμένα, η εφαρμογή της αρχής του μοναδιαίου κόστους ανά ωφελούμενο και ημέρα στέγασης, αντικατέστησε την αποζημίωση βάσει δελτίων δήλωσης δαπανών που κατέθεταν οι εταίροι υλοποίησης, συνοδευόμενα από τιμολόγια και παραστατικά εξόδων. Το μοναδιαίο κόστος ουσιαστικά παρείχε μια προαποφασισμένη και νομοθετικά καθορισμένη αποζημίωση για το σύνολο των δαπανών ανά ωφελούμενο και ημέρα στέγασης. Αυτή η πολιτική, μετέφερε το ζήτημα κάλυψης των εξόδων στους εταίρους. Τα έξοδα αυτά, πολλές φορές ήταν εξατομικευμένα ανά ωφελούμενο, ανάλογα με τις ιδιαίτερες ανάγκες αυτού λόγω του βαθμού και του είδους ευαλωτότητας που τον χαρακτήριζε. Ουσιαστικά, το μοναδιαίο

κόστος ομαδοποιούσε όλες τις περιπτώσεις σε τρεις κατηγορίες (Α, Β και Γ). Η εφαρμογή του μοναδιαίου κόστους, οδήγησε τους εταίρους υλοποίησης στο να είναι πιο ελαστικοί κατά την επιλογή των συγκατοίκων. Αυτό σημαίνει πως η ομοιογένεια μεταξύ των ενοίκων δεν ήταν πάντα δεδομένη και αποτελούσε επιδίωξη η πληρότητα των χώρων στέγασης και επομένως την εξοικονόμηση πόρων. Επίσης, κατά τους εταίρους (Τοπική Αυτοδιοίκηση και ΜΚΟ) υλοποίησης του Προγράμματος, η μείωση του «χρόνου χάριτος» από τους έξι μήνες στον έναν, για την παραμονή του ωφελούμενου στην θέση στέγασης, αφού τελεσιδικούσε η αίτησή του για διεθνή προστασία, μετέφερε την ευθύνη εκκένωσης της θέσης αποκλειστικά σε αυτούς. Έτσι, η ενεργοποίηση ένδικων μέσων σε περίπτωση άρνησης του ωφελούμενου να αποχωρήσει έγκαιρα, προκειμένου να συνεχιστεί η καταβολή του μοναδιαίου κόστους για την θέση στέγασης, επέφερε πρόσθετα έξοδα για τους εταίρους. Ωστόσο, παρατηρήθηκε σε ορισμένες περιπτώσεις, εκμετάλλευση της ευαλωτότητας από την πλευρά των ωφελούμενων, ως λόγος συνέχισης της παραμονής τους στα διαμερίσματα. Η προστασία βάσει ευαλωτότητας, σε κάποιες περιπτώσεις μετατράπηκε σε προστατευτισμό, παρά τον στατιστικό υπολογισμό των πραγματικά ευάλωτων ωφελούμενων στο 5% του συνόλου. Τέλος, παρά την αύξηση του ποσοστού της προχρηματοδότησης στο 80% και σε μικρότερο βαθμό του μοναδιαίου κόστους, οι εταίροι για τους παραπάνω λόγους, διαπίστωσαν εν τέλει περιορισμό στα συνολικά ποσά αποζημίωσής τους κατά την εποχή υλοποίησης του Προγράμματος υπό την ευθύνη του ΥΜΑ.

Επί των οικονομικών θεμάτων, αποτέλεσε παρατήρηση των στελεχών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των ΜΚΟ, πως το κλείσιμο του ΕΣΤΙΑ στις 31/12/2022, θα έφερνε πρακτικές δυσκολίες κατά τις εργασίες αποκατάστασης των ενοικιαζόμενων διαμερισμάτων και την επαναφορά τους στην πρότερη κατάστασή τους, πριν την έναρξη του Προγράμματος. Οι ζημιές σε πολλές περιπτώσεις ήταν εκτεταμένες και απαιτούσαν χρόνο για να αποκατασταθούν, ενώ στην αρχή του Προγράμματος επί ΥΑ, δεν είχε αποτυπωθεί η αρχική κατάσταση αυτών. Αυτό περιόριζε την χορηγούμενη αποζημίωση, ανάλογα με την έκταση των ζημιών, διότι και αυτό το ποσό είχε ενσωματωθεί στο μοναδιαίο κόστος. Όλοι ήλπιζαν στην ύπαρξη επαρκούς χρονικής περιόδου που σίγουρα ωστόσο, θα συνοδευόταν από μεγάλα χρηματικά έξοδα για



αυτούς. Επί αυτού, τα στελέχη του ΥΜΑ, είπαν πως το χρονικό διάστημα που θα δοθεί για τις εργασίες αποκατάστασης των διαμερισμάτων, θα ήταν επαρκές.

Τέλος, αποτέλεσε κοινή διαπίστωση των απασχολούμενων στο πεδίο, πως καθ' όλη την περίοδο υλοποίησης του Προγράμματος, παρατηρήθηκε αλλαγή της προέλευσης των ωφελούμενων. Αρχικά, η πλειοψηφία αυτών προέρχονταν από την Συρία και το Αφγανιστάν. Στην συνέχεια, επικράτησαν οι ωφελούμενοι από την Αφρική, των οποίων η φυγή από εκεί, συνδεόταν με φυλετικές διαμάχες και διακρίσεις αλλά και την άσκηση έμφυλης βίας. Αυτό σημαίνει πως το ένστικτο της βιολογικής επιβίωσης υπερτερούσε όλων και τους οδηγούσε σε χάραξη και εφαρμογή στρατηγικής επιβίωσής τους, διότι οι περισσότεροι ήταν μόνοι ή γυναίκες με ανήλικα τέκνα. Αυτό το χαρακτηριστικό, τους έκανε πιο αδιάλλακτους στις περιπτώσεις που έπρεπε να εγκαταλείψουν τις θέσεις στέγασης και πιο αδιάλλακτους κατά την αλληλεπίδραση με τους υπόλοιπους ωφελούμενους και τους εργαζόμενους. Ωστόσο, ειδικά τα στελέχη του πεδίου, διαπίστωσαν την γενική ικανοποίηση των ωφελούμενων, παρά την δυσαρέσκεια που εκφραζόταν κατά διαστήματα. Έτσι κι αλλιώς, μιλάμε για ανθρώπους που αναγκάστηκαν να αλλάξουν εξ ολοκλήρου την ζωή τους και αυτό από μόνο του προκαλεί δυσαρέσκεια και προβληματισμό. Οι ωφελούμενοι, κατά το τέλος του Προγράμματος, για τον καθένα από αυτούς, έβλεπαν την πραγματική ωφέλεια που είχε να κάνει με τη δυνατότητα να ζήσουν για μια περίοδο εντός του αστικού ιστού και να τους επιτρέψει να έχουν αυτόνομη διαβίωση με ήπια προετοιμασία για την ένταξή τους, υπό καθορισμένο όμως νομικό πλαίσιο.

Τέλος, αρκετά από τα στελέχη των φορέων, διαπίστωσαν την ανάγκη να είχε προβλεφθεί η εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας για τους ωφελούμενους. Αυτό θα καθιστούσε την ένταξή τους πιο εύκολη και πιθανή. Όμως αυτό ήταν εκτός των επιδιώξεων του ΕΣΤΙΑ γιατί δεν επρόκειτο για πρόγραμμα ένταξης.

## Συμπεράσματα

Το ESTIA ως πρόγραμμα χρηματοδοτούμενο από την Ευρωπαϊκή Ένωση, αφορούσε στη διευκόλυνση της υλοποίησης του προγράμματος μετεγκατάστασης αιτούντων άσυλο από την Ελλάδα σε άλλα κράτη μέλη της Ε.Ε. Στην συνέχεια, αναδείχτηκε η ανάγκη να δοθεί έμφαση και στους ευάλωτους αιτούντες άσυλο, ανεξάρτητα από το αν ήταν επιλέξιμοι για μετεγκατάσταση. Κατ' αυτόν τον τρόπο το πρόγραμμα ESTIA συνέβαλε και στην αποσυμφόρηση των ΚΥΤ στα νησιά. Η κατάσταση απαιτούσε γρήγορες αποφάσεις και έμφαση στην προστασία των ανθρώπων που σε πολλές περιπτώσεις ανήκαν σε ευάλωτες και ευπαθείς ομάδες. Σε αυτές τις κατηγορίες προσφύγων, σημασία δεν είχε η άμεση εγκατάσταση κάπου, αλλά η εγκατάσταση με προϋποθέσεις βιώσιμης καθημερινότητας και εξυπηρέτησης των αναγκών τους. Μέσω του Προγράμματος, εξασφαλιζόνταν οι προϋποθέσεις διασύνδεσης, πρόσβασης και οικονομικής ενίσχυσης των ωφελούμενων, σε καθαρά αστικό περιβάλλον. Μπορεί τα κέντρα υποδοχής προσφύγων στα νησιά να χαρακτηρίζονταν από μαζικότητα στην εγκατάσταση προσφύγων καθημερινά, αλλά συχνά χωρίς προϋποθέσεις και μέριμνα για τις ιδιαίτερες ανάγκες τους. Αυτό το κενό ήρθε να καλύψει το ESTIA που εν μέρει λειτούργησε και ως πρόγραμμα πρώιμης ένταξης.

Προκειμένου η πρώτη αντίδραση να αποπνέει διεθνοποίηση του προβλήματος και ευαισθησία στην αντιμετώπισή του, η ΥΑ του ΟΗΕ ήταν αυτή που ανέλαβε την υλοποίηση του Προγράμματος κατά την πρώτη φάση του. Στη συνέχεια, το ελληνικό κράτος μέσω του ΥΜΑ και αφού ο συνωστισμός των προσφύγων είχε αποφευχθεί σε μεγάλο βαθμό στους χώρους υποδοχής των προσφύγων, ανέλαβε την υλοποίησή του και την νομοθετική πλαισίωσή του σε συνδυασμό με την εμπειρία του ελληνικού δημοσίου σε επίπεδο διοικητικό. Ωστόσο, όπως κάθε δράση που αφορά σε ανθρώπους, το ESTIA χαρακτηρίζεται από τα θετικά και αρνητικά σημεία του, από τα δυνατά και αδύναμα στοιχεία του.

Λόγω της ευαλωτότητας των ωφελούμενων που είχε να κάνει με τα προβλήματα υγείας που αντιμετώπιζαν ή την οικογενειακή τους κατάσταση και την θέση εξάρτησης στην οποία τους οδηγούσε κάτι τέτοιο, η μετακίνηση στον αστικό ιστό έδωσε πρόσβαση σε υποστηρικτικές υπηρεσίες (νοσοκομεία, δημόσιες υπηρεσίες, κλπ.) αλλά πρωτίστως σε χώρους στέγασης που παρέπεμπαν στην οικογενειακή εστία

που είχαν αφήσει πίσω στις πατρίδες τους και μάλιστα όχι μόνο στην Αθήνα. Οι οικογένειες των ωφελούμενων, μπόρεσαν μέσω του Προγράμματος και εν αναμονή της εξέτασης του αιτήματός τους για διεθνή προστασία, να ξαναβρεθούν σε περιβάλλον ειρηνικό και να συναναστραφούν εντός του αστικού ιστού. Να κάνουν τις καθημερινές αγορές τους στα συνοικιακά καταστήματα και να πάνε τα παιδιά τους στο σχολείο. Ουσιαστικά εφαρμόστηκε η εκτός προσφυγικής δομή πολιτική (out of camps policy) της ΥΑ, προς όφελος της ταχύτερης αυτονομησης του ωφελούμενου. Η μη πρόβλεψη όμως για την εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας υποχρεωτικά, έστω και με οικονομικό κίνητρο, δεν ευνοούσε την πραγματική ένταξη. Ενδεχομένως η μέριμνα για κάτι τέτοιο να κρατούσε περισσότερους από τους ωφελούμενους στην χώρα μας, που έτσι κι αλλιώς στα μάτια τους, αποτελούσε το μεταβατικό στάδιο μεταξύ άφιξης τους εδώ και μετεγκατάστασής τους σε κάποια χώρα του ευρωπαϊκού βορρά. Η ψυχολογία της μεταβατικής φάσης, άφησε πολλά παιδιά ωφελούμενων εκτός του σχολείου ως μια παράπλευρη απώλεια εν αναμονή της κατάληξης σε κάποια άλλη ευρωπαϊκή χώρα.

Το ενδεχόμενο επιστροφής των ωφελούμενων στις δομές προσφύγων, προκαλούσε αβεβαιότητα και ανασφάλεια. Αυτός ήταν ο λόγος της άρνησης εγκατάλειψης των χώρων στέγασης μετά το πέρασμα της προθεσμίας. Αυτό αναδεικνύει την ανάγκη για μέριμνα της διάδοξης κατάστασης. Ειδικά στο κλείσιμο του Προγράμματος αναδείχτηκε η ανάγκη για μια διάδοχη κατάσταση που τουλάχιστον τους πολύ ευάλωτους θα τους έθετε ως προτεραιότητα, έστω και μόνο σε σχέση με την στέγασή τους.

Οι συνέπειες της εφαρμογής του Προγράμματος δεν αφορούσαν μόνο τους ωφελούμενους πρόσφυγες. Το πρόγραμμα, στην πλήρη ανάπτυξή του, το 2020, φιλοξενούσε 22.769 άτομα σε 4.597 μονάδες στέγασης/διαμερίσματα που αντιστοιχούσαν σε 25.508 διαθέσιμες κλίνες. Οι χώροι στέγασης αυτοί, βρίσκονταν αποκλειστικά σε αστικό περιβάλλον σε όλη την Ελλάδα. Αυτό σημαίνει πως διαμερίσματα που ήταν διαθέσιμα προς ενοικίαση και ενδεχομένως μακροχρόνια κενά, αξιοποιήθηκαν οικονομικά από τους ιδιοκτήτες τους. Αυτό πρόσφερε ένα επιπλέον εισόδημα και έφερε νέους ανθρώπους στην πλειοψηφία τους, στην τοπική αγορά. Λόγω του συντονισμένου τρόπου με τον οποίο οι ωφελούμενοι

εγκαταστάθηκαν εκεί, πλασιωμένοι από υποστηρικτικές υπηρεσίες, δόθηκε η ευκαιρία σε γειτονιές και ολόκληρες πόλεις της επαρχίας, να αποκτήσουν νέο παλμό. Τονώθηκε η τοπική αγορά και οι μόνιμοι κάτοικοι αποδέχτηκαν σε ικανοποιητικό βαθμό τους ωφελούμενους. Μιλώντας ειδικά για την Αθήνα, τα διαμερίσματα που ενοικιάστηκαν, στην πλειοψηφία τους βρίσκονταν στο κέντρο και αρκετά από αυτά ήταν μακροχρόνια σφραγισμένα. Αυτό σημαίνει πως κάποιες γειτονιές απέκτησαν ζωή, έστω προσωρινά και ενισχύθηκε η οικονομία σε κομμάτια της πόλης που ίσως δεν ήταν ιδιαίτερα ελκυστικά για τους μόνιμους κατοίκους της.

Η πρόβλεψη για υποστηρικτικές υπηρεσίες, έδωσε εργασία σε πολλούς που αποτελούσαν επιστημονικό προσωπικό (ψυχολόγοι, κοινωνικοί λειτουργοί, διερμηνείς, κλπ.). Αυτό δημιούργησε το πρόσφορο έδαφος για να αναπτυχθεί ένα δίκτυο ανθρώπων και πρακτικών με οικονομική επίδραση και τεράστιο κύκλο εργασιών. Με το Πρόγραμμα να υλοποιείται εν μέσω οικονομικής κρίσης και αργότερα πανδημίας, παρά την καραντίνα, κράτησε την απασχόληση σε πολύ ικανοποιητικά επίπεδα για αυτούς τους ανθρώπους. Επίσης, η τεχνογνωσία και η εξειδίκευση που αποκτήθηκαν, αποτελούν ένα επαγγελματικό εφόδιο για αυτούς, ειδικά στις περιπτώσεις που η ομάδα των ωφελούμενων είχαν ετερόκλητη καταγωγή και προέλευση.

Συνοψίζοντας, πρέπει να ληφθεί υπόψη και ο ανθρώπινος δεσμός που αναπτύχθηκε μεταξύ εργαζόμενων και ωφελούμενων, καθ' όλη τη διάρκεια του Προγράμματος. Οι ωφελούμενοι, στην καλύτερη περίπτωση μόνο ψυχολογικά ευάλωτοι, βίωναν μια περίοδο κοινωνικά και οικονομικά απόλυτα μεταβατική και οι εργαζόμενοι σε πολλές περιπτώσεις βίωναν με τη σειρά τους τις αγωνίες τους και τις ανησυχίες τους. Η ανάγκη μετακινήσεων πολλές φορές, από πόλη σε πόλη, έφερνε ανάγκη νέας προσαρμογής για μεγάλους και μικρούς, ειδικά αν οι τελευταίοι φοιτούσαν στο σχολείο. Για κάθε θέμα που απασχολούσε τους ωφελούμενους, σε επίπεδο εταίρου υλοποίησης, είχε δημιουργηθεί τηλεφωνική γραμμή παροχής υποστήριξης σε 24/7 βάση. Το ESTIA, ουσιαστικά ανέδειξε τις συνέπειες της προσφυγικής κρίσης σε επίπεδο ανθρώπινου παράγοντα και την αυξημένη ανάγκη υποστήριξης αυτών των ανθρώπων. Αλληλεπίδραση ωστόσο, υπήρξε και μεταξύ των ωφελούμενων. Οι

διαφορετικές θρησκείες και νοοτροπίες, ανέδειξαν και την ποικιλία των θεμάτων που αφορούσαν στην μελλοντική ένταξη αυτών των ανθρώπων.

Σίγουρα το ESTIA, ήταν ένα απαιτητικό πρόγραμμα που όμως αφήνει πολλούς ανθρώπους ωφελημένους από την υλοποίησή του. Επίσης, βοήθησε πολύ να γίνει κατανοητή η έκταση του προβλήματος της προσφυγικής κρίσης, ειδικά σε ανθρωπιστικό επίπεδο. Με το κλείσιμό του, αναδεικνύεται η ανάγκη ύπαρξης μιας διάδοχης κατάστασης που θα αφορά στην πλήρη ένταξη των ωφελούμενων ή έστω στην πιο ομαλή μετάβαση όσων είναι ευάλωτοι με τον οποιοδήποτε τρόπο. Η απλή επιστροφή μέρους αυτών, στους χώρους φιλοξενίας προσφύγων, εκτός αστικού ιστού, δεν πρέπει να είναι επιλογή.

Με εφόδιο την εμπειρία του ESTIA που μόλις έκλεισε και προκειμένου η αλλαγή των δεδομένων της καθημερινότητας για τους ωφελούμενους να είναι καλύτερα διαχειρίσιμη για αυτούς, θα ήταν πολύ χρήσιμο να υπάρξει κάποιο διάδοχο πρόγραμμα που θα στηρίζει τους εξαιρετικά ευάλωτους αιτούντες διεθνή προστασία. Αυτό σημαίνει πως ένα πρόγραμμα, εστιασμένο σε αυτήν την ομάδα ανθρώπων και επαρκούς χρονικής διάρκειας (2-3 χρόνια), το οποίο θα παρείχε στέγαση σε περιοχές που βρίσκονται εντός αστικού ιστού και κοντά σε δομές παροχής ιατρικής βοήθειας παράλληλα με την οικονομική και ψυχολογική υποστήριξή τους, θα ήταν η ιδανική συνέχεια και θα αναδείκνυε ακόμα περισσότερο τις ωφέλειες του Προγράμματος ESTIA που προηγήθηκε. Κάτι τέτοιο, θα επιτάχυνε, στο βαθμό του εφικτού, την αυτονόμησή τους και παράλληλα θα ενίσχυε ακόμα περισσότερο το αίσθημα του «ανήκειν» και της ασφάλειας, που αυτή η μερίδα ανθρώπων έχει τόσο ανάγκη να νιώσει.

Αυτό, θα ήταν το επόμενο στοιχείο, εφόσον ο ανθρώπινος παράγοντας συνεχίζει να αποτελεί προτεραιότητα.

## Βιβλιογραφία

### Ελληνική

1. Κουραχάνης Ν. (2019). *Πολιτικές στέγασης προσφύγων, προς την κοινωνική ενσωμάτωση ή την προνοιακή εξάρτηση*. Εκδόσεις Τόπος, Αθήνα.
2. Τσάτσου Σπυροπούλου Γ. και Χριστόπουλος Δ. (2016). *Προσφυγικό: «Θα τα καταφέρουμε»*. Ένας απολογισμός διαχείρισης και προτάσεις εξόδου. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

### Αλλοδαπή

3. Blouchoutzi A., Manou D. and Papathanasiou J. (2022). *The regional allocation of asylum seekers in Greece: a multiple criteria decision analysis approach*. Sustainability MDPI 2022, 14(10), 6046.
4. European Commission (2010). *Declaration of the European Ministerial Conference on Integration (Zaragoza, 15 & 16 April 2010)*. Ανακτήθηκε 7 Ιανουαρίου 2023, από: [https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/declaration-european-ministerial-conference-integration-zaragoza-15-16-april-2010\\_en](https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/declaration-european-ministerial-conference-integration-zaragoza-15-16-april-2010_en).
5. European Commission (2017). *Progress report on the European Agenda on Migration*. Ανακτήθηκε 7 Ιανουαρίου 2023, από: [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/20171114\\_progress\\_report\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/20171114_progress_report_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf).
6. European Council (2016). *EU – Turkey statement, 18 March 2016*. Ανακτήθηκε 7 Ιανουαρίου 2023, από: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.
7. European Parliament (2023a). *Asylum Policy*. Ανακτήθηκε 15 Φεβρουαρίου 2023, από: [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU\\_4.2.2.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_4.2.2.pdf).
8. European Parliament (2023b). *The Maastricht and Amsterdam Treaties*. Ανακτήθηκε 15 Φεβρουαρίου 2023, από: [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU\\_1.1.3.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.1.3.pdf).
9. Kalantzakos S. (2017). *A paradox in today's Europe? Greece's response to the Syrian refugee crisis*. The Jean Monet Papers on political economy, (15).
10. Kourachanis N. (2018). *From camps to social integration? Social housing interventions for asylum seekers in Greece*. International Journal of Sociology and Social Policy. <https://doi.org/10.1108/IJSSP-08-2018-0130>.

11. Official Journal of the European Union (2013). *Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the council of 26 June 2013*. Ανακτήθηκε 5 Ιανουαρίου 2023 από: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=EL>.
12. Official Journal of the European Union (2021). *Regulation (EU) 2021/2303 of the European Parliament and of the council of 15 December 2021*. Ανακτήθηκε 5 Ιανουαρίου 2023 από: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2303&from=EL>.
13. UNCHR (χ.χ.). *Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων*. Ανακτήθηκε 17 Ιανουαρίου 2023 από: <https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2018/01/04-symvasiprotokollo.pdf>.
14. UNHCR (2015). *Europe Refugees & Migrants Emergency response, Nationality of arrivals to Greece, Italy and Spain January – December 2015*. Ανακτήθηκε 11 Δεκεμβρίου 2022, από: <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Monthly%20Arrivals%20by%20Nationality%20to%20Greece%2C%20Italy%20and%20Spain%20-%20Jan-Dec%202015.pdf>.
15. UNHCR (2016). *Europe Refugees & Migrants Emergency response, Nationality of arrivals to Greece, Italy and Spain January 2015 – February 2016*. Ανακτήθηκε 11 Δεκεμβρίου 2022, από: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/47215>.
16. UNHCR (2017). *Weekly accommodation & relocation update, January 3,2017*. Ανακτήθηκε 5 Ιανουαρίου 2023 από: [https://estia.unhcr.gr/el/home\\_page/](https://estia.unhcr.gr/el/home_page/).
17. UNHCR (2018). *MEDIA FACT SHEET, Global compact on refugees*. Ανακτήθηκε 15 Δεκεμβρίου 2023 από: <https://www.unhcr.org/5c10c1604.pdf>.
18. UNHCR (2019). *70,8 εκατομμύρια αναγκαστικά εκτοπισμένοι άνθρωποι παγκοσμίως*. Ανακτήθηκε 15 Ιανουαρίου 2023 από: [https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2020/01/Graph\\_Set.pdf](https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2020/01/Graph_Set.pdf).
19. UNHCR (2020). *ESTIA – Παροχή στέγασης – Εβδομαδιαία ενημέρωση, 25 Μαΐου 2020*. Ανακτήθηκε 15 Ιανουαρίου 2023 από: <http://estia.unhcr.gr/el/estia-%cf%80%ce%b1%cf%81%ce%bf%cf%87%ce%ae-%cf%83%cf%84%ce%ad%ce%b3%ce%b1%cf%83%ce%b7%cf%82-%ce%b5%ce%b2%ce%b4%ce%bf%ce%bc%ce%b1%ce%b4%ce%b9%ce%b1%ce%af%ce%b1-%ce%b5%ce%bd%ce%b7-103/>.
20. UNHCR (2021a). *ESTIA: A home away from home*. Ανακτήθηκε 11 Δεκεμβρίου 2022, από: <https://reliefweb.int/report/greece/unhcr-greece-estia-home-away-home-november-2015-september-2021>.
21. UNHCR (2021b). *My rights and obligations as a Recognized Refugees*. Ανακτήθηκε 13 Ιανουαρίου 2023, από: <https://help.unhcr.org/greece/wp-content/uploads/sites/6/2023/02/help-unhcr-org-greece-rights-and-duties-rights-and-duties-of-refugees-.pdf>.

22. UNHCR (2022). *Sea arrivals dashboard, December 2022*. Ανακτήθηκε 13 Φεβρουαρίου 2023, από: <https://reliefweb.int/report/greece/greece-sea-arrivals-dashboard-december-2022>.
23. UNHCR (2023). *Operational data portal, Refugee Situations, Mediterranean Situation, Greece*. Ανακτήθηκε 13 Φεβρουαρίου 2023, από: <https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>.

## Νομοθεσία

24. Εθνικό Τυπογραφείο, (2012). Έγκριση των σχεδίων συμβάσεων χρηματοδοτικής διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για την μείωση του δημόσιου χρέους και την διάσωση της εθνικής οικονομίας και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ 41/1-3-2012 τ. Α΄).
25. Εθνικό Τυπογραφείο, (2019). Καθορισμός πλαισίου υλοποίησης του προγράμματος παροχής οικονομικής βοήθειας και στέγασης «ESTIA» (ΦΕΚ 853/12-3-2019 τ. Β΄).
26. Εθνικό Τυπογραφείο, (2020α) Βελτίωση της μεταναστευτικής νομοθεσίας, τροποποίηση διατάξεων των νόμων 4636/2019 (Α΄ 169), 4375/2016 (Α΄ 51), 4251/2014 (Α΄ 80) και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ 96/12-5-2020 τ. Α΄).
27. Εθνικό Τυπογραφείο, (2020β). Καθορισμός πλαισίου προδιαγραφών του προγράμματος «ESTIA II» για τη στέγαση αιτούντων διεθνή προστασία» (ΦΕΚ 1223/9-4-2020 τ. Β΄).
28. Εθνικό Τυπογραφείο, (2020γ). Όροι παροχής υλικών συνθηκών υποδοχής υπό το πρόγραμμα «ESTIA II» για τη στέγαση αιτούντων διεθνή προστασία (ΦΕΚ 1199/7-4-2020 τ. Β΄).
29. Εθνικό Τυπογραφείο, (2020δ). Τροποποίηση της απόφασης «Καθορισμός πλαισίου προδιαγραφών του προγράμματος «ESTIA II» για τη στέγαση αιτούντων διεθνή προστασία» (ΦΕΚ 5269/30-11-2020 τ. Β΄).
30. Εθνικό Τυπογραφείο, (2020ε). Τροποποίηση της απόφασης «Καθορισμός πλαισίου προδιαγραφών του προγράμματος «ESTIA II» για τη στέγαση αιτούντων διεθνή προστασία» (ΦΕΚ 3093/24-7-2020 τ. Β΄).
31. Εθνικό Τυπογραφείο, (2020ζ). Υλοποίηση του Προγράμματος ESTIA II: Στεγαστικό πρόγραμμα για αιτούντες διεθνή προστασία/Χρηματοδότηση (ΦΕΚ 3077/24-7-2020 τ. Β΄).
32. Εθνικό Τυπογραφείο, (2020η). Υλοποίηση του Προγράμματος ESTIA II: Στεγαστικό πρόγραμμα για αιτούντες διεθνή προστασία/Χρηματοδότηση (ΦΕΚ 2375/16-6-2020 τ. Β΄).



33. Εθνικό Τυπογραφείο, (2021). Δράση «ESTIA 2021: Στεγαστικό πρόγραμμα για αιτούντες διεθνή προστασία» (ΦΕΚ 451/5-2-2021 τ. Β').
34. Εθνικό Τυπογραφείο, (2022α) Ίδρυση Κλειστών Ελεγχόμενων Δομών (Κ.Ε.Δ.) και κατάργηση Κέντρων Υποδοχής και Ταυτοποίηση (Κ.Υ.Τ.) – Τροποποίηση του π.δ. 106/2020 «Οργανισμός Υπουργείου Μεταναύστευσης και Ασύλου» (ΦΕΚ 212/17-11-2022 τ. Α').
35. Εθνικό Τυπογραφείο, (2022β) Κύρωση κώδικα νομοθεσίας για την υποδοχή, τη διεθνή προστασία πολιτών τρίτων χωρών και ανιθαγενών και την προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων αλλοδαπών (ΦΕΚ 111/10-6-2022 τ. Α').
36. Εθνικό Τυπογραφείο, (2022γ). Δράση «ESTIA 2022 – Στεγαστικό πρόγραμμα για αιτούντες διεθνή προστασία» (ΦΕΚ 2731/2-6-2022 τ. Β').

### Διαδικτυακές πηγές

37. Δήμος Αθηναίων (χ.χ.). Πρόγραμμα ESTIA: Στέγαση, Ψυχοκοινωνική υποστήριξη και συνοδευτικές – υποστηρικτικές υπηρεσίες για αιτούντες διεθνή προστασία. Ανακτήθηκε 5 Ιανουαρίου 2023 από: <https://develop.thisisathens.org/el/sxetika-me-tin-eata/programmata>.
38. Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (ΔΟΜ) (2009). Γλωσσάριο για την μετανάστευση. International Organization for Migration (IOM).
39. Ελληνική Δημοκρατία (2021). Δελτίο τύπου για το ESTIA 2021, Φεβρουάριος 2021. Ανακτήθηκε 5 Ιανουαρίου 2023 από: <https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2021/04/%CE%9C%CE%B7%CE%BD%CE%B9%CE%B1%CE%AF%CE%BF-%CE%94%CE%B5%CE%BB%CF%84%CE%AF%CE%BF-%CE%A4%CF%8D%CF%80%CE%BF%CF%85-%CE%A6%CE%B5%CE%B2%CF%81%CE%BF%CF%85%CE%B1%CF%81%CE%AF%CE%BF%CF%85-2021-%CE%9F%CE%A1%CE%98%CE%97-%CE%95%CE%A0%CE%91%CE%9D%CE%91%CE%9B%CE%97%CE%A8%CE%97.pdf>.
40. Ελληνική Δημοκρατία (2022). ESTIA 2022 FACTSHEET, Σεπτέμβριος/Οκτώβριος/Νοέμβριος 2022. Ανακτήθηκε 5 Ιανουαρίου 2023 από: [https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2022/12/Factsheet\\_ESTIA\\_2022\\_FACTSHEET\\_11\\_2022\\_PDF.pdf](https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2022/12/Factsheet_ESTIA_2022_FACTSHEET_11_2022_PDF.pdf).
41. Ελληνική Δημοκρατία (χ.χ.α). Αποστολή της ΥΠ.Υ.Τ. Ανακτήθηκε 5 Ιανουαρίου 2023 από: <https://migration.gov.gr/ris2/h-ypiresia-2/>.
42. Ελληνική Δημοκρατία (χ.χ.β). Δομές Φιλοξενίας / Προσωρινής Υποδοχής. Ανακτήθηκε 5 Ιανουαρίου 2023 από: <https://migration.gov.gr/ris/perifereiakes-monades/domes/>.

43. Ελληνική Δημοκρατία (χ.χ.γ). *Η Υπηρεσία Ασύλου*. Ανακτήθηκε 5 Ιανουαρίου 2023 από: <https://migration.gov.gr/gas/plirofories/>.
44. Ελληνική Δημοκρατία (χ.χ.δ). *Κ.Υ.Τ & Κ.Ε.Δ*. Ανακτήθηκε 5 Ιανουαρίου 2023 από: <https://migration.gov.gr/ris/perifereiakes-monades/kyt-domes/>.
45. Ελληνική Δημοκρατία (χ.χ.ε). *Κανονισμός Δουβλίνο III*. Ανακτήθηκε 5 Ιανουαρίου 2023 από: <https://migration.gov.gr/gas/diakasies/doyvlino-iii/>.
46. Ελληνική Δημοκρατία (χ.χ.ζ). *Πρόγραμμα ESTIA*. Ανακτήθηκε 5 Ιανουαρίου 2023 από: <https://migration.gov.gr/ris2/filoxenia-aitoynton-asylo/>.
47. Ελληνικό Συμβούλιο για τους πρόσφυγες (ΕΣΠ) (2016). *Τη συμφωνία Ε.Ε. – Τουρκίας καταγγέλλει η Καμπάνια για το Άσυλο*. Ανακτήθηκε 11 Δεκεμβρίου 2022, από: <https://gcr.gr/el/news/press-releases-announcements/item/548-ti-symfonia-e-e-tourkias-kataggellei-i-kampania-gia-to-asylo>.
48. Ελληνικό Συμβούλιο για τους πρόσφυγες (ΕΣΠ) (2022). *Do the human right thing – Υψώνουμε τη φωνή μας για τα δικαιώματα των προσφύγων*. Ανακτήθηκε 11 Δεκεμβρίου 2022, από: [https://diotima.org.gr/wp-content/uploads/2022/01/GCR\\_ACF\\_20selido\\_greek-v8.pdf](https://diotima.org.gr/wp-content/uploads/2022/01/GCR_ACF_20selido_greek-v8.pdf).
49. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2000). *Σύμβαση εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν της 14<sup>ης</sup> Ιουνίου 1985*. Ανακτήθηκε 5 Δεκεμβρίου 2023, από: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)&from=CS](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922(02)&from=CS).
50. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2007). *Συνθήκη της Λισσαβώνας*. Ανακτήθηκε 5 Ιανουαρίου 2023 από: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT>.
51. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2011). *Οδηγία 2011/95/Ε.Ε. του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2011*. Ανακτήθηκε 15 Ιανουαρίου 2023 από: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=EL>.
52. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2012). *Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Ανακτήθηκε 5 Δεκεμβρίου 2023, από: <https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-el.pdf>.
53. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2013α). *Κανονισμός (Ε.Ε.) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26<sup>ης</sup> Ιουνίου 2013*. Ανακτήθηκε 15 Ιανουαρίου 2023 από: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EL:PDF>.

54. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2013β). *Οδηγία 2013/32/Ε.Ε. του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26<sup>ης</sup> Ιουνίου 2013*. Ανακτήθηκε 15 Ιανουαρίου 2023 από: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=IT>.
55. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2015α). *Απόφαση (Ε.Ε.) 2015/1523 του Συμβουλίου της 14<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2015*. Ανακτήθηκε 5 Ιανουαρίου 2023 από: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=EN>.
56. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2015β). *Απόφαση (Ε.Ε.) 2015/1601 του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2015*. Ανακτήθηκε 5 Ιανουαρίου 2023 από: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN>.
57. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2016). *Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Ανακτήθηκε 15 Ιανουαρίου 2023 από: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=EL>.
58. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2022). *Εκτελεστική απόφαση (Ε.Ε.) 2022/382 του Συμβουλίου της 4<sup>ης</sup> Μαρτίου 2022*. Ανακτήθηκε 15 Ιανουαρίου 2023 από: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=EL>.
59. Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2001). *Οδηγία 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου της 20<sup>ης</sup> Ιουλίου 2001*. Ανακτήθηκε 15 Ιανουαρίου 2023 από: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=DE>.
60. Ευρωπαϊκές Κοινότητες (1997). *Συνθήκη του Άμστερνταμ που τροποποιεί τη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις συνθήκες περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς πράξεις*. Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο.
61. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014). *Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου*. Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Λουξεμβούργο.
62. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015). *Ευρωπαϊκό πρόγραμμα δράσης για τη μετανάστευση*. Ανακτήθηκε 7 Ιανουαρίου 2023, από: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=HU>.
63. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017). *Έβδομη έκθεση για την πρόοδο που έχει σημειωθεί στην εφαρμογή της Δήλωσης Ε.Ε. – Τουρκίας*. Ανακτήθηκε 27 Ιανουαρίου 2023, από: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2a71444e-93d6-11e7-b92d-01aa75ed71a1.0022.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2a71444e-93d6-11e7-b92d-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF).
64. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020). *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με ένα νέο Σύμφωνο για την Μετανάστευση και το Άσυλο*. Ανακτήθηκε 5 Ιανουαρίου 2023 από: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0014.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF).

65. Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (χ.χ.). *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*. Ανακτήθηκε 5 Δεκεμβρίου 2023, από: [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_ell.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_ell.pdf).
66. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2022). *Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Μεταναστευτική Πολιτική*. Ανακτήθηκε 15 Ιανουαρίου 2023 από: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/152/immigration-policy>.
67. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (1999). *Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, 15 και 16 Οκτωβρίου 1999*. Ανακτήθηκε 5 Δεκεμβρίου 2023, από: <https://www.consilium.europa.eu/media/21052/91400.pdf>.
68. Ηνωμένα Έθνη (χ.χ.). *Οικουμενική Διακήρυξη για τα ανθρώπινα Δικαιώματα*. Ανακτήθηκε 5 Ιανουαρίου 2023 από: <https://unric.org/el/%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CF%85%CE%BC%CE%B5%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%B7-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%BA%CE%B7%CF%81%CF%85%CE%BE%CE%B7-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B1-%CE%B1%CE%BD%CE%B8%CF%81%CF%89%CF%80%CE%B9-2/>.
69. Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (ΥΜΑ) (2022). *Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη*. Ανακτήθηκε 5 Ιανουαρίου 2023 από: <https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2022/09/%CE%95%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%88%CE%BD%CF%84%CE%B1%CE%BE%CE%B7-%CE%99%CE%B1%CE%BD%CE%BF%CF%85%CE%AC%CF%81%CE%B9%CE%BF%CF%82-2022.pdf>.
70. Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής (ΥΜΠ) (2019) *Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη*. Ανακτήθηκε 17 Ιανουαρίου 2023, από: <https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2020/05/%CE%926.-%CE%95%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE-2019.pdf>.

## Παράρτημα 1

### Ερωτήσεις προς το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (ΥΜΑ)

1. Από πότε εμπλέκεστε στο Πρόγραμμα και με ποια ιδιότητα;
2. Ποιοι ήταν οι εμπλεκόμενοι φορείς κατά τη διάρκεια υλοποίησής του υπό τον φορέα σας; Ποιος ο ρόλος του καθενός και αν διαπιστώθηκαν προβλήματα κατά τη διάρκεια της συνεργασίας τους;
3. Ανά τα δύο στάδια υλοποίησης του Προγράμματος (στην αρχή επί της Έπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (Υ.Α.) και εν συνεχεία επί του ΥΜΑ) άλλαξαν οι αρμοδιότητες των εμπλεκόμενων φορέων;
4. Η πρόσκληση του ΥΜΑ προς τους φορείς, βγήκε “ανοιχτή” ή προς συγκεκριμένους, που υλοποιούσαν από πριν το Πρόγραμμα;
5. Η μετάβαση από την Έπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, άλλαξε κάτι στην ουσία του Προγράμματος;
6. Ο χρόνος παραμονής των ωφελούμενων στο Πρόγραμμα ποιος ήταν στην αρχή; Ποιος είναι τώρα; Αν υπάρχει μείωση γιατί;
7. Έχουν αλλάξει οι παροχές προς τους ωφελούμενους κατά τη διάρκεια του Προγράμματος; Αν ναι που οφείλεται αυτό;
8. Ποια τα στάδια της συνεργασίας σας με την Έπατη Αρμοστεία; Πως χαρακτηρίζετε τη συνεργασία αυτή;
9. Γνωρίζετε εάν η Υ.Α. έδωσε την τεχνογνωσία στο ΥΜΑ, προς διευκόλυνση της διαδικασίας της μετάβασης και γενικά για την υλοποίηση και παρακολούθησή του;
10. Συναντήσατε δυσκολίες κατά την υλοποίησή του;
11. Πώς κρίνετε την πορεία του Προγράμματος από το ξεκίνημα μέχρι σήμερα;
12. Έχει δυνατά και αδύναμα σημεία και ποια είναι αυτά; Θα αλλάζατε κάτι;
13. Πώς βλέπετε την προοπτική κλεισίματος του Προγράμματος στο τέλος του 2022;
14. Γενικά, το θεωρείτε επιτυχημένο ως Πρόγραμμα;
15. Από την εμπειρία σας, πως θεωρείτε ότι το εκλαμβάνουν και πως το αποτιμούν οι ωφελούμενοι;
16. Υπάρχουν στοιχεία που να αφορούν σε διατυπωμένες απόψεις των ωφελούμενων του Προγράμματος;
17. Υπάρχει κάτι άλλο που κρίνετε σκόπιμο να ειπωθεί και δεν «καλύφθηκε» από τις Ερωτήσεις;

## Ερωτήσεις προς την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες

1. Από πότε εμπλεκόσασταν στο Πρόγραμμα και με ποια ιδιότητα;
2. Ποιοι ήταν οι εμπλεκόμενοι φορείς κατά τη διάρκεια υλοποίησής του υπό τον φορέα σας; Ποιος ο ρόλος του καθενός και αν διαπιστώθηκαν προβλήματα κατά τη διάρκεια της συνεργασίας τους;
3. Γνωρίζετε αν η μετάβαση από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (Υ.Α.), στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (ΥΜΑ), άλλαξε κάτι στην ουσία του Προγράμματος;
4. Έχουν αλλάξει οι παροχές προς τους ωφελούμενους κατά τις δύο φάσεις υλοποίησης του Προγράμματος; Αν ναι, γνωρίζετε που οφείλεται αυτό;
5. Ποια τα στάδια της συνεργασίας σας με το ΥΜΑ; Πως χαρακτηρίζετε τη συνεργασία αυτή;
6. Γνωρίζετε εάν η Υ.Α. έδωσε την τεχνογνωσία στο ΥΜΑ, προς διευκόλυνση της διαδικασίας της μετάβασης και γενικά για την υλοποίηση και παρακολούθησή του;
7. Συναντήσατε δυσκολίες κατά την υλοποίησή του;
8. Πώς κρίνετε την πορεία του Προγράμματος από το ξεκίνημα μέχρι σήμερα;
9. Έχει δυνατά και αδύναμα σημεία και ποια είναι αυτά; Θα αλλάζατε κάτι;
10. Πώς βλέπετε την προοπτική κλεισίματος του Προγράμματος στο τέλος του 2022;
11. Γενικά, το θεωρείτε επιτυχημένο ως Πρόγραμμα;
12. Από την εμπειρία σας, πως θεωρείτε ότι το εκλαμβάνουν και πως το αποτιμούν οι ωφελούμενοι;
13. Υπάρχουν στοιχεία που να αφορούν σε διατυπωμένες απόψεις των ωφελούμενων του Προγράμματος;
14. Υπάρχει κάτι άλλο που κρίνετε σκόπιμο να ειπωθεί και δεν «καλύφθηκε» από τις Ερωτήσεις;

## Ερωτήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση

1. Από πότε εμπλέκεστε στο Πρόγραμμα, μέσω ποιου φορέα και με ποια ιδιότητα;
2. Ποιες υπηρεσίες παρέχει ο φορέας σας;
3. Ποιες υπηρεσίες του Δήμου εμπλέκονται στο Πρόγραμμα και ποιες ειδικότητες απασχολούνται; (π.χ. κοινωνικοί λειτουργοί)
4. Ο φορέας σας, συνεργάζεται σε κάποιο επίπεδο με τις ΜΚΟ;
5. Η μετάβαση από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, άλλαξε κάτι στον τρόπο που υλοποιούσατε το Πρόγραμμα; Αν ναι τι άλλαξε;
6. Πως θα περιγράφατε τη συνεργασία σας με την Ύπατη Αρμοστεία και πως με το ΥΜΑ;
7. Έχουν αλλάξει οι παροχές προς τους ωφελούμενους κατά τη διάρκεια του Προγράμματος; Αν ναι που οφείλεται αυτό;
8. Συναντήσατε δυσκολίες κατά την υλοποίησή του;
9. Πώς κρίνετε την πορεία του Προγράμματος από το ξεκίνημα μέχρι σήμερα;
10. Έχει δυνατά και αδύναμα σημεία και ποια είναι αυτά; Θα αλλάζατε κάτι;
11. Πώς βλέπετε την προοπτική κλεισίματος του Προγράμματος στο τέλος του 2022;
12. Γενικά, το θεωρείτε επιτυχημένο ως Πρόγραμμα;
13. Από την εμπειρία σας, πως θεωρείτε ότι το εκλαμβάνουν και πως το αποτιμούν οι ωφελούμενοι;
14. Υπάρχουν στοιχεία που να αφορούν σε διατυπωμένες απόψεις των ωφελούμενων του Προγράμματος;
15. Υπάρχει κάτι άλλο που κρίνετε σκόπιμο να ειπωθεί και δεν «καλύφθηκε» από τις Ερωτήσεις;

## Ερωτήσεις προς τις ΜΚΟ

1. Από πότε εμπλέκεστε στο Πρόγραμμα, μέσω ποιου φορέα και με ποια ιδιότητα;
2. Ποιες υπηρεσίες παρέχει η Οργάνωσή σας;
3. Η οργάνωση συνεργάζεται σε κάποιο επίπεδο με την Τοπική Αυτοδιοίκηση;
4. Η μετάβαση από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, άλλαξε κάτι στον τρόπο που υλοποιούσατε το Πρόγραμμα; Αν ναι τι άλλαξε;
5. Πως θα περιγράφατε τη συνεργασία σας με την Ύπατη Αρμοστεία και πως με το ΥΜΑ;
6. Έχουν αλλάξει οι παροχές προς τους ωφελούμενους κατά τη διάρκεια του Προγράμματος; Αν ναι που οφείλεται αυτό;
7. Συναντήσατε δυσκολίες κατά την υλοποίησή του;
8. Πώς κρίνετε την πορεία του Προγράμματος από το ξεκίνημα μέχρι σήμερα;
9. Έχει δυνατά και αδύναμα σημεία και ποια είναι αυτά; Θα αλλάζατε κάτι;
10. Πώς βλέπετε την προοπτική κλεισίματος του Προγράμματος στο τέλος του 2022;
11. Γενικά, το θεωρείτε επιτυχημένο ως Πρόγραμμα;
12. Από την εμπειρία σας, πως θεωρείτε ότι το εκλαμβάνουν και πως το αποτιμούν οι ωφελούμενοι;
13. Υπάρχουν στοιχεία που να αφορούν σε διατυπωμένες απόψεις των ωφελούμενων του Προγράμματος;
14. Υπάρχει κάτι άλλο που κρίνετε σκόπιμο να ειπωθεί και δεν «καλύφθηκε» από τις Ερωτήσεις;



## Παράρτημα 2

### Συναίνεση 1

Δήλωση συναίνεσης επί των αναγραφόμενων, βάσει του περι... mailbox:///C:/User: /Downloads/Untitled(2).eml?ty...

**Θέμα:** Δήλωση συναίνεσης επί των αναγραφόμενων, βάσει του περιεχομένου της συνέντευξης  
**Από:** >  
**Ημερομηνία:** 17/2/2023, 4:35 μ.μ.  
**Προς:** Σταυρούλα Γεωργοπούλου

Αγαπητή κα Γεωργοπούλου,

Συμμερίζομαι με την δημοσιοποίηση του περιεχομένου του συνημμένου κειμένου, ως μέρος της Διπλωματικής Εργασίας σας εργασίας, στο βαθμό που με αφορά και σε σχέση με τα όσα ειπώθηκαν κατά την διάρκεια της συνέντευξης που παραχώρησα.

Με εκτίμηση

ΓΚ

— Συνημμένα: —

Η αλληλεπίδραση των επιπέδων διακυβέρνησης του ESTIA & Συμπεράσματα.docx

27,9 KB

### Συναίνεση 2

Απ: Δήλωση συναίνεσης επί των αναγραφόμενων, βάσει του περι... mailbox:///C:/Users: /Downloads/Untitled(6).eml?ty...

**Θέμα:** Απ: Δήλωση συναίνεσης επί των αναγραφόμενων, βάσει του περιεχομένου της συνέντευξης  
**Από:** gr>  
**Ημερομηνία:** 16/2/2023, 12:40 μ.μ.  
**Προς:** Σταυρούλα Γεωργοπούλου

Αγαπητή κα Γεωργοπούλου,

Κατόπιν ανάγνωσης του κειμένου ενημερώνω ότι:

Συμμερίζομαι με την δημοσιοποίηση του περιεχομένου του συνημμένου κειμένου, ως μέρος της Διπλωματικής Εργασίας της κας Σ. Γεωργοπούλου, στο βαθμό που με αφορά και σε σχέση με τα όσα ειπώθηκαν κατά την διάρκεια της συνέντευξης που παραχώρησα.

Με εκτίμηση,

Χ.Χ.

### Συναίνεση 3

Re: Δήλωση συναίνεσης επί των αναγραφόμενων, βάσει του π... mailbox:///C:/Users, /Downloads/Untitled.eml?type=a...

**Θέμα:** Re: Δήλωση συναίνεσης επί των αναγραφόμενων, βάσει του περιεχομένου της συνέντευξης

**Από:** < >@gmail.com>

**Ημερομηνία:** 20/2/2023, 11:22 π.μ.

**Προς:** Σταυρούλα Γεωργοπούλου

Συναινώ με την δημοσιοποίηση του περιεχομένου του συνημμένου κειμένου, ως μέρος της Διπλωματικής Εργασίας της κας Σ. Γεωργοπούλου, στο βαθμό που με αφορά και σε σχέση με τα όσα ειπώθηκαν κατά την διάρκεια της συνέντευξης που παραχώρησα.

ΧΚ

### Συναίνεση 4

Συναινώ με την δημοσιοποίηση του περιεχομένου του συνημμένου κειμένου, ως μέρος της Διπλωματικής Εργασίας της κας Σ. Γεωργοπούλου, στο βαθμό στο βαθμό που με αφορά και σε σχέση με τα όσα ειπώθηκαν κατά την διάρκεια της συνέντευξης που παραχώρησα.

19/2/2023

Λ.Μ.

### Συναίνεση 5

FW: Δήλωση συναίνεσης επί των αναγραφόμενων, βάσει του ... mailbox:///C:/Users, /Downloads/Untitled(3).eml?ty...

**Θέμα:** FW: Δήλωση συναίνεσης επί των αναγραφόμενων, βάσει του περιεχομένου της συνέντευξης

**Από:** < >@ org>

**Ημερομηνία:** 17/2/2023, 3:19 μ.μ.

**Προς:** Σταυρούλα Γεωργοπούλου < >

Αγαπητή κυρία Γεωργοπούλου,

Θα ήθελα να σας ενημερώσω ότι συναινώ με την δημοσιοποίηση του περιεχομένου του συνημμένου κειμένου, ως μέρος της Διπλωματικής Εργασίας της κας Σ. Γεωργοπούλου, στο βαθμό που με αφορά και σε σχέση με τα όσα ειπώθηκαν κατά την διάρκεια της συνέντευξης που παραχώρησα.

Με εκτίμηση,  
Κ.Ρ.

## Συναίνεση 6

Re: Δήλωση συναίνεσης επί των αναγραφόμενων, βάσει του π... mailbox:///C:/Users, /Downloads/Untitled(4).eml?ty...

**Θέμα:** Re: Δήλωση συναίνεσης επί των αναγραφόμενων, βάσει του περιεχομένου της συνέντευξης

**Από:** ...@gmail.com>

**Ημερομηνία:** 16/2/2023, 6:36 μ.μ.

**Προς:** Σταυρούλα Γεωργοπούλου <

Καλησπέρα,

Έχοντας λάβει γνώση του περιεχομένου της εργασίας, θα'θελα να δηλώσω, ότι:

Συμναιώ με την δημοσιοποίηση του περιεχομένου του συνημμένου κειμένου, ως μέρος της Διπλωματικής Εργασίας της κας Σ. Γεωργοπούλου, στο βαθμό που με αφορά και σε σχέση με τα όσα ειπώθηκαν κατά την διάρκεια της συνέντευξης που παραχώρησα.

Με εκτίμηση,

I.P

## Συναίνεση 7

Re: Δήλωση συναίνεσης επί των αναγραφόμενων, βάσει του π... mailbox:///C:/Users, /Downloads/Untitled(5).eml?ty...

**Θέμα:** Re: Δήλωση συναίνεσης επί των αναγραφόμενων, βάσει του περιεχομένου της συνέντευξης

**Από:** ...@gmail.com>

**Ημερομηνία:** 16/2/2023, 2:08 μ.μ.

**Προς:** Σταυρούλα Γεωργοπούλου <

Συμναιώ με την δημοσιοποίηση του περιεχομένου του συνημμένου κειμένου, ως μέρος της Διπλωματικής Εργασίας της κας Σ. Γεωργοπούλου, στο βαθμό που με αφορά και σε σχέση με τα όσα ειπώθηκαν κατά την διάρκεια της συνέντευξης που παραχώρησα

ΣΔ