



**ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ**

**Η μεταναστευτική πολιτική του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών
και οι δράσεις του στις περιπτώσεις Ελλάδας και Τουρκίας**

Συγγραφέας: Όλγα Ζερβού

Αριθμός Μητρώου: ΜΘ23015

Επιβλέπουσα: Ειρήνη Χειλά

Συμβουλευτική Επιτροπή: Φωτεινή Ασδεράκη, Κωνσταντίνα Μπότσιου

Πειραιάς Μάϊος 2026

Το έργο που εκπονήθηκε και παρουσιάζεται στην υποβαλλόμενη διπλωματική εργασία είναι αποκλειστικά ατομικό δικό μου. Όποιες πληροφορίες και υλικό που περιέχονται έχουν αντληθεί από άλλες πηγές, έχουν καταλλήλως αναφερθεί στην παρούσα διπλωματική εργασία. Επιπλέον τελώ εν γνώσει ότι σε περίπτωση διαπίστωσης ότι δεν συντρέχουν όσα βεβαιώνονται από μέρους μου, μου αφαιρείται ανά πάσα στιγμή αμέσως ο τίτλος.

The intellectual work fulfilled and submitted based on the delivered master thesis is exclusive property of mine personally. Appropriate credit has been given in this diploma thesis regarding any information and material included in it that have been derived from other sources. I am also fully aware that any misrepresentation in connection with this declaration may at any time result in immediate revocation of the degree title.

Όλγα Ζερβού

Περιεχόμενα

Περίληψη	4
Abstract.....	5
Εισαγωγή	7
1. Εννοιολογικό πλαίσιο	10
1.1 Κριτήρια προσδιορισμού του «μεταναστευτικού ζητήματος»	10
1.2 Διαχωρισμός των όρων «πρόσφυγα», «μετανάστη», «αιτούντος ασύλου».....	13
2. Η μεταναστευτική πολιτική του ΟΗΕ	17
2.1 Το νομικό πλαίσιο προστασίας των μεταναστών.....	17
2.2 Ο ρόλος της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ	21
2.3 Ο ρόλος του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης	23
2.4 Ο οργανισμός «Frontex» ως ευρωπαϊκό εργαλείο ελέγχου συνόρων και ακτών	25
2.5 Το Παγκόσμιο Σύμφωνο Μετανάστευσης: Εφαρμογή και προκλήσεις	27
2.6 Το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο	29
3. Μεταναστευτική κρίση σε Νοτιοανατολική Μεσόγειο και Αιγαίο: Η περίπτωση της Ελλάδας από το 2015 μέχρι σήμερα.....	32
3.1 Η κρίση του 2015 στη Μεσόγειο: προσφυγική, μεταναστευτική ή και τα δύο;.....	32
3.2 Η συνεχής εισροή μεταναστευτικών κυμάτων από Συρία και Μέση Ανατολή στα ελληνικά ύδατα	33
3.3 Η κρίση του 2020 στον Έβρο	36
3.4 Το μεταναστευτικό πρόγραμμα της Ελλάδας	37
3.5 Το ζήτημα των ασυνόδευτων ανηλίκων και οι πρωτοβουλίες της Ελλάδας.....	41
4. Ο ρόλος του ΟΗΕ στη διαχείριση της μεταναστευτικής κρίσης και των σχέσεων Ελλάδας-Τουρκίας.....	45
4.1. Οι παρεμβάσεις του ΟΗΕ στην ελληνική μεταναστευτική πολιτική	45
4.2. Ο ΟΗΕ απέναντι στη μεταναστευτική πολιτική της Τουρκίας	46
4.3. Η στάση της Γενικής Γραμματείας Μεταναστευτικής Πολιτικής απέναντι στη μεταναστευτική κρίση της δεκαετίας 2015-2025 και τους χειρισμούς Ελλάδας-Τουρκίας	48
4.4. Γεωπολιτικός αντίκτυπος μεταναστευτικών πολιτικών Ελλάδας-Τουρκίας: Κοινή ανθρωπιστική γραμμή ή σημείο σύγκρουσης και στρατηγικής εκμετάλλευσης;.....	50
Επίλογος	54
Βιβλιογραφία	57

Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία αποτελεί μια διεξοδική μελέτη της μεταναστευτικής πολιτικής του ΟΗΕ και των δράσεων της στις περιπτώσεις της Ελλάδας και της Τουρκίας κατά το χρονικό διάστημα 2015 μέχρι σήμερα. Η μετανάστευση, ως φαινόμενο που εκτυλίσσεται σε όλο το εύρος της ιστορίας της ανθρωπότητας, αποτελεί βασικό παράγοντα δημογραφικών εξελίξεων, επηρεάζοντας σήμερα την πληθυσμιακή κατανομή και την «ηλικιακή ταυτότητα» των κρατών, ενώ παράλληλα συνιστά ζήτημα εσωτερικής ασφάλειας, καθώς διαταράσσει τις ισορροπίες της αγοράς εργασίας, της δημόσιας τάξης και ασφάλειας, της δημόσιας υγείας και της οικονομικής ευημερίας, οδηγώντας σε εσωτερικές και διακρατικές αντιπαραθέσεις. Αυτή η πραγματικότητα δημιουργεί την ανάγκη διαμόρφωσης πολιτικών οι οποίες θα αποσκοπούν στην οικονομική και κοινωνική ένταξη και στήριξη των μεταναστών και δη των παιδιών. Ειδικά η Ελλάδα, από το 2015 έχει αποτελέσει σημείο διέλευσης χιλιάδων προσφύγων προς την Ευρώπη, κυρίως από Συρία, Αφγανιστάν και Ιράκ, οι οποίοι κινούνται προς αναζήτηση καλύτερων συνθηκών ζωής στον ευρωπαϊκό χώρο.

Σε αυτό το πλαίσιο, το μεταναστευτικό ζήτημα και οι ευρωπαϊκές πολιτικές που θεσμοθετούνται για την αντιμετώπισή του χρήζουν σφαιρικής προσέγγισης, καθώς στον πυρήνα τους εσωκλείουν τους άξονες των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των κοινωνικών ανισοτήτων και των δημοκρατικών αρχών, οι οποίες διέπουν τα αξιακά συστήματα των σύγχρονων ευρωπαϊκών κρατών. Το ερώτημα, επομένως, που δημιουργείται στον ευρωπαϊκό χώρο κάθε φορά που προκύπτει μια μεταναστευτική κρίση είναι αν αυτές οι πολιτικές θα είναι κοινές ή θα προσαρμόζονται στα εκάστοτε εθνικά πλαίσια. Με αφορμή τη μεταναστευτική κρίση που βιώνει η Νοτιοανατολική Μεσόγειος και εξετάζοντας συγκεκριμένα τις περιπτώσεις Ελλάδας και Τουρκίας από το 2015 μέχρι σήμερα, σκοπός της εργασίας είναι η ανάδειξη του ρόλου του ΟΗΕ στη διαχείριση του μεταναστευτικού ζητήματος στη Μεσόγειο, μέσα από τη μελέτη των νομικών πλαισίων, διατάξεων και κρατικών πρωτοβουλιών.

Λέξεις-Κλειδιά: μεταναστευτική πολιτική, πρόσφυγας, ΟΗΕ, Ελλάδα, Τουρκία

Abstract

This thesis is a thorough study of the UN's migration policy and its actions in the cases of Greece and Turkey during the period 2015 to date. Migration, as a phenomenon that unfolds throughout the history of humanity, is a key factor in demographic developments, currently influencing the population distribution and the "age identity" of states, while at the same time constituting an issue of internal security, as it disrupts the balance of the labor market, public order and security, public health and economic prosperity, leading to internal and interstate conflicts. This reality creates the need to formulate policies that aim at the economic and social integration and support of immigrants, especially children. Greece, in particular, has been a transit point for thousands of refugees to Europe since 2015, mainly from Syria, Afghanistan and Iraq, who are moving in search of better living conditions in Europe.

In this context, the migration issue and the European policies that are being institutionalized to address it require a comprehensive approach, as at their core they encompass the axes of human rights, social inequalities and democratic principles, which govern the value systems of modern European states. The question, therefore, that exists in the European area every time a migration crisis arises is whether these policies will be common or will they be adapted to the respective national contexts. On the occasion of the migration crisis experienced by the Southeastern Mediterranean and specifically examining the cases of Greece-Turkey from 2015 to the present, the purpose of the work is to highlight the role of the UN in managing the migration issue in the Mediterranean, through the study of legal frameworks, provisions and state initiatives.

Keywords: migration policy, refugee, UN, Greece, Turkey

Συντομογραφίες

ΔΟΜ	Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΟΣΑ	Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής
ΕΠΑ	Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης
IOM	International Organization for Migration
ΝΑ	Νοτιοανατολική
ΟΑΣΕ	Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη
ΟΠΣ	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα
ΣΔΕΕ	Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΤΠΑ	Τομεακό Πρόγραμμα Ασύλου
ΥΜΑ	Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου

Εισαγωγή

Η μετανάστευση ως κοινωνικό φαινόμενο αποτελεί βασικό πυλώνα της ίδιας της ύπαρξης της Ευρώπης και της δομής των κοινωνικών θεσμών που διαμορφώνονται ανά ιστορικές περιόδους. Οι λόγοι μετακίνησης των πληθυσμών ποικίλουν ανάλογα με τις εκάστοτε ιστορικές συνθήκες και σχετίζονται πρωτίστως με την εργασία και τις σπουδές ή την επανένωση με τις οικογένειές τους που βρίσκονται ήδη στην ΕΕ. Παράλληλα, οι ολοένα συχνότερες παγκόσμιες ανθρωπιστικές κρίσεις, που οφείλονται τόσο στον φυσικό όσο και στον ανθρώπινο παράγοντα, ώθησαν πολλούς ανθρώπους να εγκαταλείψουν τη χώρα καταγωγής τους. Σύμφωνα με τα δεδομένα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής *«από τους 507 περίπου εκατομμύρια κατοίκους της ΕΕ, 20 εκατομμύρια είναι πολίτες χωρών εκτός ΕΕ»* (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014: 3). Αντίστοιχα στον ΟΑΣΕ αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι *«ειδικά μεταξύ του διαστήματος 2015-2024, σημειώθηκε σημαντική αύξηση των μεταναστευτικών ροών, αυξανόμενη από σχεδόν 140 εκατομμύρια σε σχεδόν 167 εκατομμύρια άτομα, διαφορά που δηλώνει αύξηση της τάξεως περίπου 19%»* (OSCE, 2025: 6). Αυτή η τάση εξελίσσεται αναλογικά με τη συνολική μεταναστευτική αύξηση που έχει καταγραφεί από το 1990, όταν οι μεταναστευτικοί πληθυσμοί που έφταναν σε ευρωπαϊκές χώρες υποδοχής υπολογίζονταν πάνω από 87,5 εκατομμύρια (OSCE, 2025: 6). Σήμερα, Ευρώπη παραμένει η κυρίαρχη ήπειρος υποδοχής μεταναστευτικών κυμάτων, με τις εκτιμήσεις από το 2015 και έπειτα να υπογραμμίζουν τον αυξανόμενο ρόλο της μετανάστευσης στη διαμόρφωση των δημογραφικών και κοινωνικών τοπίων σε ολόκληρη την περιοχή του ΟΑΣΕ (OSCE, 2025: 6).

Σε επίπεδο συνεπειών, τα θετικά είναι πολλά, αν η πολιτική διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών λειτουργεί αποτελεσματικά. Η μετανάστευση δεν προσφέρει νέες ευκαιρίες μόνο στα άτομα που κατευθύνονται προς την ΕΕ, αλλά ανοίγει νέες προοπτικές ανάπτυξης για τις χώρες υποδοχής, συμβάλλοντας στην κάλυψη κενών στον εργασιακό τομέα, από το προσωπικό υψηλής εξειδίκευσης, για το οποίο σημειώνονται ήδη σημαντικές ελλείψεις, μέχρι τα άτομα που απασχολούνται σε εργασίες μικρότερης προτίμησης από τους Ευρωπαίους πολίτες. Η ενίσχυση του εργατικού δυναμικού της ΕΕ γίνεται ολοένα πιο αναγκαία εξαιτίας των σύγχρονων και ακόμη περισσότερο των μελλοντικών συνθηκών του δημογραφικού (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014: 3).

Για τις χώρες καταγωγής, οι θετικές οικονομικές συνέπειες της μετανάστευσης είναι καλά τεκμηριωμένες και αφορούν τη μείωση της φτώχειας μέσα από την αποστολή εμβασμάτων και επενδυτικών πρωτοβουλιών της διασποράς, την επίτευξη των στόχων κοινωνικής ανάπτυξης, περιλαμβανομένων των αναπτυξιακών στόχων για την υγεία και την εκπαίδευση (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014: 3). Από την άλλη, μια από τις αρνητικές πτυχές της μετανάστευσης είναι ότι αυτή συχνά γίνεται με παράνομους τρόπους. Η πιο χαρακτηριστική περίπτωση είναι η είσοδος σε μια ξένη χώρα με βίζα βραχείας διαμονής και η παραμονή σε αυτή για διάστημα μεγαλύτερο από το επιτρεπτό (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014: 4). Ορισμένα άτομα εισέρχονται και διαμένουν σε ένα κράτος μέλος της ΕΕ χωρίς άδεια και μερικές φορές παρά τη θέλησή τους, με τα δίκτυα εμπορίας ανθρώπων και τους σωματεμπόρους να εκμεταλλεύονται ευκολότερα τα πρόσωπα που δεν διαθέτουν τα απαραίτητα έγγραφα.

Η ανάγκη προστασίας των πλέον ευάλωτων ατόμων καθιστά απαραίτητη την πάταξη της παράνομης μετανάστευσης, ώστε να αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη του κοινού στις μεταναστευτικές πολιτικές. Σε μια Ένωση 28 κρατών μελών, με την κατάργηση των περισσότερων εσωτερικών συνόρων και τη δυνατότητα ελεύθερης κυκλοφορίας των ανθρώπων, η αντιμετώπιση της μετανάστευσης δεν μπορεί να αποτελεί μεμονωμένη υπόθεση της κάθε χώρας. Τα κράτη μέλη της ΕΕ πρέπει να συνεργάζονται, ώστε να διαχειρίζονται καλύτερα τα μεταναστευτικά ζητήματα. Παράλληλα, έχει καθοριστική σημασία η πλήρης αξιοποίηση της εξωτερικής διάστασης της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση και την κινητικότητα και η ενίσχυση της συνεργασίας των κρατών με τους γείτονες και τους στρατηγικούς εταίρους. Έτσι, για τη συμπλήρωση και εναρμόνιση των εθνικών μεταναστευτικών πολιτικών, η ΕΕ προχωρά στην προώθηση της δημιουργίας ενός κοινού νομικού πλαισίου, αρμόδιο για τη ρύθμιση των προϋποθέσεων εισόδου και διαμονής ορισμένων κατηγοριών μεταναστών, όπως φοιτητών, ερευνητών και εργαζομένων, με στόχο την απλούστευση των διαδικασιών εισδοχής και την εξασφάλιση ισοδύναμων δικαιωμάτων σε όλη την Ένωση (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014: 4).

Η μελέτη αυτού του κοινού νομικού πλαισίου αποτελεί τον κύριο θεματικό άξονα της παρούσας εργασίας, με βασικό στόχο την ανάδειξη του ρόλου των βασικών μεταναστευτικών οργανισμών, όπως του ΟΗΕ, στη διαχείριση του μεταναστευτικού ζητήματος στην περιοχή της Νοτιοανατολικής Μεσογείου και πιο συγκεκριμένα στις περιπτώσεις που αφορούν τα μεταναστευτικά κύματα μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας, δίνοντας έμφαση στη χρονική περίοδο της έξαρσης της προσφυγικής κρίσης από το 2015 και έπειτα. Η ανθρωπιστική διάσταση της μεταναστευτικής πολιτικής αποτελεί θεμελιώδη αρχή της προσέγγισης του ΟΗΕ. Η προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, η διασφάλιση της πρόσβασης στο άσυλο και η διαφύλαξη των δικαιωμάτων των μεταναστών και των προσφύγων αποτελούν τους βασικούς ανθρωπιστικούς στόχους της διακυβέρνησης της διεθνούς μετανάστευσης μέσω θεσμών όπως η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες και ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, οι οποίοι εργάζονται για την παροχή έκτακτης βοήθειας, νομικής προστασίας και ευκαιριών επανεγκατάστασης σε εκτοπισμένους πληθυσμούς.

Ο λόγος για να επιλέξει κανείς τη συγκεκριμένη περιοχή ως χωρικό πλαίσιο της μελέτης δεν είναι δύσκολο να εντοπιστεί. Οι εξελίξεις της τελευταίας δεκαετίας στη Μέση Ανατολή έχουν στρέψει την προσοχή όλων των διεθνών ανθρωπιστικών οργανισμών στο μέλλον των άμαχων πληθυσμών. Η διάκριση πλέον του πρόσφυγα από τον μετανάστη αγγίζει τα όρια του αδύνατου. Οι ορισμοί που επιχειρείται να δοθούν παρακάτω είναι μόνο ενδεικτικοί αν αναλογιστεί κανείς πως τα μεταναστευτικά κύματα προέρχονται από μία περιοχή που βρίσκεται μονίμως σε μία κατάσταση έκτακτης ανάγκης καθ' όλη την τελευταία δεκαετία. Η περιοχή της ΝΑ Μεσογείου παρουσιάζει ενδιαφέρον και για έναν ακόμη λόγο, οι εύθραυστες σχέσεις των δύο εμπλεκόμενων χωρών διέλευσης και υποδοχής των μεταναστών από τη μια εμποδίζουν την ομαλή διεξαγωγή των μεταναστευτικών διαδικασιών, από την άλλη επιδεινώνονται εξαιτίας αυτών. Βασική κατευθυντήρια αρχή καθ' όλη τη μελέτη της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής θα είναι η πρόσληψη του μεταναστευτικού ζητήματος σαν ένα παγκόσμιο ανθρωπιστικό φαινόμενο και σαν ένα πολιτικοκοινωνικό διακύβευμα, ακόμη και στοίχημα, που καλούνται να κερδίσουν όλα τα

κράτη-μέλη της ΕΕ, και ταυτόχρονα η ίδια η ΕΕ σαν ένας ενιαίος πολιτικός οργανισμός. Βασικός, συνεπώς, άξονας της εργασίας είναι η συνεργασία του ΟΗΕ τόσο με τις τουρκικές αρχές για την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας, τον συντονισμό προγραμμάτων προστασίας προσφύγων και την υποστήριξη πρωτοβουλιών ένταξης εκτοπισμένων πληθυσμών, όσο και με τις ελληνικές αντίστοιχα μέσω προγραμμάτων υποδοχής προσφύγων, έκτακτης ανθρωπιστικής βοήθειας στα νησιά του Αιγαίου και συνεργασίας με ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα για τη βελτίωση των διαδικασιών ασύλου και των συνθηκών διαβίωσης στα κέντρα υποδοχής.

Αναφορικά με τη δομή των κεφαλαίων, αυτή κινείται από τη γενική καταγραφή του μεταναστευτικού ζητήματος ως έννοιας προς την αντιμετώπισή του από την ΕΕ από τη μεταπολεμική εποχή μέχρι σήμερα, για να καταλήξει στην εξέταση του μεταναστευτικού-προσφυγικού ζητήματος στην περιοχή της ΝΑ Μεσογείου την τελευταία δεκαετία, αναλύοντας από μία κοινωνιολογική και ανθρωπιστική σκοπιά το νομικό πλαίσιο και τις μεταναστευτικές διαδικασίες που εφαρμόζονται τόσο από τις εμπλεκόμενες χώρες υποδοχής όσο και από τους αρμόδιους ευρωπαϊκούς φορείς. Πιο αναλυτικά, το πρώτο κεφάλαιο αποτελεί το εννοιολογικό πλαίσιο των όρων «μετανάστης», «πρόσφυγας» και «αιτών άσυλο», καθώς και του όρου «μεταναστευτικό ζήτημα» ως κοινωνικού φαινομένου που μεταλλάσσεται σε πολιτική υπόθεση. Στο δεύτερο κεφάλαιο δίνεται έμφαση στους ευρωπαϊκούς φορείς μεταναστευτικής πολιτικής, στον τρόπο και στους σκοπούς λειτουργίας τους, καθώς και την πολιτική γραμμή που ακολουθούν ειδικά για την περιοχή της ΝΑ Μεσογείου, λόγω της ιδιαιτερότητάς της. Το τρίτο και τέταρτο κεφάλαιο επικεντρώνονται στην εξέταση της μεταναστευτικής πολιτικής της Ελλάδας, μετά τις προσφυγικές κρίσεις του 2015 στα νησιά του Αιγαίου και του 2020 στον Έβρο, με έμφαση στις διαδικασίες υποδοχής που αφορούν τα ανήλικα ασυνόδευτα παιδιά, καθώς και στις σχέσεις με την Τουρκία, με τον ΟΗΕ να εμφανίζεται ως μεσολαβητής για την εξομάλυνση τόσο της μεταναστευτικής κρίσης όσο και των διακρατικών σχέσεων. Σε αυτό το σημείο θα γίνει μια αναφορά και στα κίνητρα της Τουρκίας και στον βαθμό που εκμεταλλεύεται τη μετανάστευση ως μέσο άσκησης πολιτικής πίεσης.

1. Εννοιολογικό πλαίσιο

1.1 Κριτήρια προσδιορισμού του «μεταναστευτικού ζητήματος»

Ως φαινόμενο και ως διαδικασία, η μετανάστευση έχει καθορίσει τον ελλαδικό και ευρωπαϊκό χώρο και συμβάλλει μέχρι σήμερα αποφασιστικά στη διαμόρφωση της πολιτικής, οικονομικής, κοινωνικής, δημογραφικής και πολιτισμικής πραγματικότητας της σύγχρονης εποχής. Αντίστροφα, το μεταναστευτικό ζήτημα και οι μεταναστευτικές διαδικασίες εξαρτώνται από συγκεκριμένες πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες, η μεταβολή των οποίων επηρεάζει με ανάλογο τρόπο τη μετανάστευση (Μπάγκαβος & Παπαδοπούλου, 2003). Ο 21^{ος} αιώνας χαρακτηρίζεται από μια σειρά εξελίξεων, απόρροια των οποίων είναι μία εντελώς διαφορετική μεταναστευτική πραγματικότητα από εκείνη του προηγούμενου αιώνα. Σημείο αναφοράς αυτών των εξελίξεων είναι τα υπέρογκα και χωρίς καμία συνοχή κύματα μεταναστών – νόμιμων ή παράνομων – από τις χώρες της Μέσης Ανατολής, τα οποία δεν επηρεάζουν μόνο τα οικονομικά και κοινωνικά δεδομένα των χωρών υποδοχής, αλλά θέτουν ταυτόχρονα σε δοκιμασία θεμελιώδεις θεσμούς και αξίες των σύγχρονων ανεπτυγμένων κοινωνιών (OSCE, 2025: 11).

Σε μία προσπάθεια να ερμηνεύσει κανείς εννοιολογικά τη μετανάστευση θα διαπιστώσει πως δεν υπάρχει κάποιος σαφής ορισμός, αλλά η κατανόησή της απαιτεί την τοποθέτησή της σε ευρύτερα συστήματα κρατικής κυριαρχίας, μεταβολής κοινωνικών ισορροπιών και νομικής κατοχύρωσης των ανθρώπινων δικαιωμάτων (Kourachanis, 2021: 6). Στον πυρήνα της, η μετανάστευση κατευθύνεται από έναν συνδυασμό παραγόντων ώθησης και έλξης, οι οποίοι λειτουργούν αντιστρόφως ανάλογα μεταξύ των μετακινούμενων πληθυσμών και των περιοχών υποδοχής. Οι παράγοντες ώθησης σχετίζονται με τον πόλεμο, την πολιτική αστάθεια, την οικονομική κρίση και την κοινωνική παρακμή, κυρίως μέσω συστηματικών παραβιάσεων των ανθρώπινων δικαιωμάτων. Από την άλλη, οι παράγοντες έλξης περιλαμβάνουν τη ζήτηση εργασίας, την πολιτική σταθερότητα και τα οργανωμένα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας (Kourachanis, 2021: 8). Είτε προσωρινή είτε μόνιμη, η μετανάστευση έχει ως σημείο αφετηρίας κυρίως μη ανεπτυγμένες βιομηχανικά περιοχές και σημείο άφιξης ανεπτυγμένες και καλά οργανωμένες χώρες, ενώ οι παράγοντες που διαμορφώνουν την έλξη και την απώθηση δεν αποτελούν μεμονωμένες μεταβλητές, αλλά αλληλένδετους δομικούς άξονες. Αυτή η συνδυαστική προσέγγιση υπογραμμίζει τον ρόλο και τη συλλογική ευθύνη των διεθνών πολιτικών συστημάτων στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών (Küçük, 2025: 510).

Το μεταναστευτικό και προσφυγικό ζήτημα άρχισε να εξετάζεται σε πρακτικό και νομικό επίπεδο με τον διαμοιρασμό του ευρωπαϊκού χώρου μεταξύ κυρίαρχων εθνικών κρατών και την εμφάνιση των σταθερών και κλειστών συνόρων περί τα τέλη του 19^{ου} αιώνα (Μπάγκαβος & Παπαδοπούλου, 2003). Εδώ αξίζει να σημειωθεί ότι ήδη από τα τέλη του προηγούμενου αιώνα, η ενίσχυση των εθνικιστικών κινημάτων, η προώθηση αυτονομιστικών τάσεων και η ρευστή πραγματικότητα λόγω του θρησκευτικού, ιδεολογικού και πολιτιστικού πλουραλισμού υποσκάπτουν την εθνική ομοιογένεια και αμφισβητούν την ουσία ύπαρξης εθνικών κρατών (Μουσούρου, 1991: 21).

Από τα παραπάνω ιστορικά στοιχεία προκύπτει πως σήμερα, το χωρικό πλαίσιο στο οποίο χρειάζεται να ενταχθεί η μελέτη της μετανάστευσης είναι αυτό του έθνους-κράτους. Τα σύγχρονα κράτη βασίζονται στις αρχές της εδαφικής κυριαρχίας, του ελέγχου των συνόρων και της νόμιμης ιθαγένειας, οι οποίες εγγενώς δημιουργούν διακρίσεις μεταξύ «εσωτερικών και εξωτερικών στοιχείων» (Μουσούρου, 1991: 21). Κάθε περίπτωση μετανάστευσης μεταβάλλει την ισορροπία μεταξύ αυτών των αρχών και της κινητικότητας των πληθυσμών σε έναν χώρο διακρατικό. Ενώ τα κράτη διεκδικούν το δικαίωμα να ρυθμίζουν την είσοδο και τη διαμονή, οι μεταναστευτικές ροές συχνά υπερβαίνουν τα εθνικά σύνορα, ιδίως όταν η μετακίνησή τους συνδέεται με την επιβίωση, την προστασία ή την αξιοπρέπεια (Τριανταφυλλίδου, 2005). Με αυτόν τον τρόπο η μετανάστευση κινείται οριακά μεταξύ μιας κρατικοκεντρικής διακυβέρνησης και της διακρατικής ανθρώπινης εμπειρίας, επιβάλλοντας την επανεξέταση της αρχής της κυριαρχίας υπό το πρίσμα των ηθικών υποχρεώσεων και των διεθνών κανόνων (Küçük, 2025: 515).

Ένα βασικό κριτήριο εννοιολογικού προσδιορισμού του μεταναστευτικού ζητήματος αποτελεί το νομικό πλαίσιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Διεθνείς νομικές συμβάσεις, όπως η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και η Σύμβαση για τους Πρόσφυγες, διατυπώνουν το δικαίωμα αίτησης ασύλου, την προστασία από τη μη υποδοχή των μεταναστών στη χώρα άφιξης και τον σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας ανεξάρτητα από το προβλεπόμενο νομικό καθεστώς (Γεωργούλας, 2003: 95-97). Από αυτή την οπτική γωνία, οι μετανάστες δεν προσδιορίζονται με γνώμονα την κατηγοριοποίησή τους σε νόμιμους, λαθραίους, πρόσφυγες ή αιτούντες άσυλο, αλλά από την εγγενή ανθρώπινη αξία τους. Ένα τέτοιο εννοιολογικό πλαίσιο που βασίζεται στα ανθρώπινα δικαιώματα δίνει έμφαση στις ηθικές και νομικές ευθύνες των κρατών και των κοινωνιών, ενώ παράλληλα εκθέτει τις αντιφάσεις μεταξύ των επίσημων δεσμεύσεων για τα οικουμενικά δικαιώματα και των περιοριστικών μεταναστευτικών πολιτικών στην πράξη (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014: 5).

Στο ίδιο πλαίσιο με την κατοχύρωση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ανήκει και η έννοια της κοινωνικής ένταξης, η οποία συχνά παρερμηνεύεται ως μονομερής διαδικασία, με αποτέλεσμα το βάρος της προσαρμογής να επιβαρύνει αποκλειστικά τους μετανάστες. Σε επίπεδο εφαρμογής, ωστόσο, η ένταξη θα πρέπει να νοείται ως μια δυναμική, αμοιβαία διαδικασία που αφορά τόσο τους μετανάστες όσο και τις κοινότητες υποδοχής, περιλαμβάνοντας την πρόσβαση στην εκπαίδευση, την απασχόληση, την υγειονομική περίθαλψη και τη συμμετοχή στα κοινά, καθώς και την αναγνώριση της πολιτισμικής ποικιλομορφίας και της κοινωνικής ένταξης (Σαρρή, 2008). Η επιτυχία ή η αποτυχία της ένταξης δεν είναι απλώς αποτέλεσμα ατομικής προσπάθειας, αλλά αντανακλά την ανάγκη ύπαρξης και αποτελεσματικής λειτουργίας θεσμικών δομών, δημόσιου διαλόγου και πολιτικών προγραμμάτων. Αυτό σημαίνει ότι η μετανάστευση δεν πρέπει να νοείται αποκλειστικά ως κρίση που πρέπει να αντιμετωπιστεί, αλλά ως ένα «φυσικό» γνώρισμα των ανθρώπινων κοινωνιών που απαιτεί βιώσιμες, χωρίς αποκλεισμούς και βασισμένες στα δικαιώματα λύσεις (Natter, 2018: 12).

Συνδεδεμένη με το μεταναστευτικό φαινόμενο και τη διαμόρφωσή του ήταν, είναι και θα συνεχίσει να είναι η μεταναστευτική πολιτική, η οποία, είτε ως προσπάθεια διαχείρισης της

ανεξέλεγκτης πληθυσμιακής κινητικότητας που δημιουργείται είτε ως ανάγκη αντιμετώπισης των προβλημάτων που προκύπτουν από αυτή την κατάσταση, επηρεάζει τόσο την ίδια τη μετανάστευση όσο και την ευρύτερη κοινωνική πραγματικότητα σε πολλαπλά επίπεδα. Στη διεθνή βιβλιογραφία, η μεταναστευτική πολιτική ορίζεται συνοπτικά ως *«το φάσμα των πολιτικών και ενεργειών που αφορούν τόσο στην είσοδο, στην παραμονή, στις συνθήκες διαβίωσης και εργασίας των μεταναστών όσο και στους στόχους, στις προτεραιότητες, στις ανάγκες και στις πολιτικές και οικονομικές επιδιώξεις της χώρας υποδοχής»* (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2019: 10). Ως έννοια, συνεπώς, η μεταναστευτική πολιτική αναφέρεται στο σύνολο των θεσμικών ρυθμίσεων και των κανονιστικών πλαισίων μέσω των οποίων τα κράτη – στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι υπερεθνικοί θεσμοί – επιβλέπουν και διαχειρίζονται την κυκλοφορία των ανθρώπων πέρα από τα σύνορα (Σπυροπούλου, 2011: 54). Κατά τους Μπάγκαβο και Παπαδοπούλου (2003: 24), η μεταναστευτική πολιτική συνιστά *«το σύνολο των μέτρων και των υιοθετημένων κοινωνικών πρακτικών – σύμφωνα με δύο αναγκαίους και συμπληρωματικούς άξονες – οι οποίοι ρυθμίζουν και ελέγχουν την είσοδο, τη διαμονή και την απασχόληση των μη πολιτών μιας συγκεκριμένης κοινωνίας, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων για ενθάρρυνση για επιστροφή ή προσωρινή διαμονή και για την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης και διαχειρίζονται τους ήδη εγκατεστημένους μεταναστευτικούς πληθυσμούς σε εθνικό έδαφος»*. Στο ίδιο πλαίσιο κινείται και η Σαμπατάκου (2010: 33), κατά την οποία η μεταναστευτική πολιτική *«εστιάζει στη ρύθμιση των ροών της μετανάστευσης προς μία χώρα και τον έλεγχο των αλλοδαπών στη χώρα αυτή, και στην ενσωμάτωση των εγκατεστημένων μεταναστών»*.

Από τις παραπάνω προσπάθειες ορισμού της μεταναστευτικής πολιτικής γίνεται φανερό πως πρόκειται για μία έννοια πολυδιάστατη και πολυσήμαντη τόσο σε εξωτερικό επίπεδο, για την επίτευξη της επιβεβαίωσης της εθνικής κυριαρχίας ενός κράτους, όσο και για την εσωτερική συνοχή μιας κοινωνίας. Το πρώτο σκέλος της μεταναστευτικής πολιτικής αναφέρεται *«στις πολιτικές και το θεσμικό πλαίσιο που διατρέπει τις διαδικασίες υποδοχής και νόμιμης αδειοδότησης της διαμονής μεταναστών/μεταναστριών, αιτούντων/αιτουσών και δικαιούχων διεθνούς προστασίας στη χώρα υποδοχής»* (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2019: 10). Ταυτόχρονα, καθορίζει την πολιτική των επιστροφών που ασκείται από τη χώρα υποδοχής. Ο δεύτερος άξονας σχετίζεται με την κοινωνική παράμετρο, η οποία εστιάζει *«στις επιμέρους εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές υποδοχής και ένταξης μεταναστών, συμπεριλαμβανομένης της εκπαιδευτικής, στεγαστικής και εργασιακής πολιτικής»* (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2019: 10). Οι πρακτικές που εντάσσονται στο πλαίσιο αυτού του άξονα εμφανίζουν κατά κύριο λόγο θετικό πρόσημο, στοχεύοντας στην καλλιέργεια των θεσμικών, τυπικών και κοινωνικών προϋποθέσεων για τη σύγκλιση των μεταναστευτικών πληθυσμών με τους πολίτες της χώρας υποδοχής. Σε νομοθετικό επίπεδο περιλαμβάνει εργαλεία ρύθμισης της εισόδου, της παραμονής, του ασύλου, της ένταξης ή της επιστροφής κάθε είδους πληθυσμιακών μετακινήσεων – μεταναστών, προσφύγων, αιτούντων ασύλου (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2019: 10). Στο ευρωπαϊκό περιβάλλον, το πεδίο της μεταναστευτικής πολιτικής διαμορφώνεται όχι μόνο από τα διεθνή έννομα συστήματα που προκύπτουν από τη διαδικασία ολοκλήρωσης της ΕΕ από τα εθνικά κυρίαρχα συμφέροντα (Καροτζής, 2021: 4190).

Πώς, τελικά, τα πολιτικά συστήματα διαμορφώνουν τη χάραξη πολιτικής για τη μετανάστευση; Ρητά ή έμμεσα, οι θεωρίες της μεταναστευτικής πολιτικής υποδηλώνουν μια «επίδραση καθεστώτος» που συνδέει συγκεκριμένες δυναμικές της μεταναστευτικής πολιτικής με τη φιλελεύθερη δημοκρατία (Natter, 2018: 1). Ωστόσο, η κυρίαρχη εστίαση της βιβλιογραφίας στις λεγόμενες «δυτικές φιλελεύθερες δημοκρατίες» έχει αφήσει την «επίδραση καθεστώτος» σε μεγάλο βαθμό αδοκίμαστη και η έρευνα σχετικά με τις παραλλαγές και τις ομοιότητες στη χάραξη πολιτικής για τη μετανάστευση μεταξύ των πολιτικών συστημάτων έχει υποβαθμιστεί εντυπωσιακά (Natter, 2018: 1). Η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική λειτουργεί εντός του ευρύτερου χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, ο οποίος ανταποκρίνεται τόσο στο όραμα του Σένγκεν για ανοιχτά εσωτερικά σύνορα όσο και στην ανάγκη για συντονισμένους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα με στόχο τη διαχείριση των παράτυπων μεταναστευτικών ροών και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων με πολυεπίπεδες συνέπειες σε ολόκληρη την Ένωση (Ρομπόλης, 2004: 2). Είναι σημαντικό να διευκρινιστεί ότι η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική συνδυάζει οικονομικές παραμέτρους, όπως δημογραφικές κρίσεις και ανάγκες των διεθνών αγορών εργασίας, με στόχους κοινωνικής ένταξης, ακόμη κι αν τα κράτη-μέλη ακολουθούν διακριτές μεθόδους κατά την εφαρμογή των ευρωπαϊκών πολιτικών (Μπάγκαβος & Παπαδοπούλου, 2003).

Οι διαγραφόμενες μεταβολές του μεταναστευτικού ζητήματος και οι διαφορετικοί κρατικοί μηχανισμοί διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών δεν μειώνουν, βέβαια, τη σημασία της μελέτης των χαρακτηριστικών, των αιτίων και των επιπτώσεων που αυτό ως τώρα είχε, αφενός διότι το φαινόμενο αυτό και η δυναμική του έχουν ήδη γίνει αναπόσπαστο μέρος των κοινωνιών που αυτό αφορά, αφετέρου γιατί οι εμπειρίες που συνδέονται με το μεταναστευτικό ζήτημα συνεχίζουν να αποτελούν αναμφίβολα και για μακρό χρονικό διάστημα καθοριστικό παράγοντα των εξεταζόμενων εξελίξεων και των καταστάσεων που αυτές θα διαμορφώσουν μελλοντικά. Με αυτόν τον τρόπο παραμένει επίκαιρη και επιτακτικής ανάγκης η μελέτη του μεταναστευτικού ζητήματος, όπως αυτό εκτυλίσσεται την τελευταία δεκαετία με επίκεντρο τη Νοτιοανατολική Μεσόγειο, προκειμένου να αναδειχθεί η σημασία του για την πρόβλεψη, την αντιμετώπιση και την αξιοποίηση των νέων δεδομένων και προοπτικών που συνεχώς προκύπτουν.

1.2 Διαχωρισμός των όρων «πρόσφυγα», «μετανάστη», «αιτούντος ασύλου»

Στο πλαίσιο δημοσίων συζητήσεων γύρω από το μεταναστευτικό ζήτημα, συχνά χρησιμοποιούνται εναλλακτικά, με αποτέλεσμα να συγχέονται εννοιολογικά, οι όροι «πρόσφυγας», «μετανάστης» και «αιτών ασύλου». Η σημασιολογική αυτή σύγχυση έχει άμεσες συνέπειες στη νομική προστασία και κοινωνική αντίληψη των ανθρώπων που μετακινούνται, καθώς πρόκειται για όρους που περιγράφουν διακριτά νομικά καθεστώτα και διαφορετικές ιστορικές συνθήκες. Μια σαφής και επιστημονικά τεκμηριωμένη κατανόηση αυτών των εννοιών είναι, επομένως, απαραίτητη για την ακαδημαϊκή ανάλυση, τη θεσμική πρακτική και την αποτελεσματική εφαρμογή των μεταναστευτικών πολιτικών.

Όπως έχει οριστεί στη Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων¹ και στο Πρωτόκολλό της του 1967, ως «πρόσφυγας» προσδιορίζεται εκείνο το άτομο που βρίσκεται εκτός της χώρας καταγωγής ή/και μόνιμης διαμονής του και δεν μπορεί ή δεν επιθυμεί να επιστρέψει λόγω βάσιμου φόβου φυλετικής, εθνοτικής, θρησκευτικής και ιδεολογικής δίωξης (Onghena, 2015). Πρόκειται για έναν ορισμό που διατυπώθηκε επίσημα με τη λήξη του Β' Παγκόσμιου Πολέμου, αντανakλώντας την προσπάθεια της διεθνούς κοινότητας να αντιμετωπίσει τις μαζικές εκτοπίσεις και τις συστηματικές παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή Ελλάδος, 2017: 24). Αυτό που διακρίνει τους πρόσφυγες από άλλες κατηγορίες πληθυσμιακών μετακινήσεων είναι το στοιχείο του αναγκαστικού εκτοπισμού. Οι πρόσφυγες δεν εγκαταλείπουν τις χώρες τους από συνειδητή επιλογή και επιθυμία, αλλά επειδή η παραμονή τους στην προηγούμενη χώρα θα αποτελούσε σοβαρή απειλή για τη ζωή, την ελευθερία ή την αξιοπρέπειά τους (Frigo, 2014: 22). Οι διώξεις, οι ένοπλες συγκρούσεις, η κατάρρευση κρατών και οι συστηματικές διακρίσεις αποτελούν τους βασικούς παράγοντες των προσφυγικών κινήσεων, ενώ η μετακίνηση και εγκατάστασή τους σε ένα μέρος συνήθως δεν περιλαμβάνει την προοπτική επαναπατριsmού (Frigo, 2014: 27).

Ο όρος «μετανάστης» είναι ευρύτερος και πιο ευέλικτος. Σε γενικό επίπεδο, ως μετανάστης νοείται ένα άτομο που μετακινείται εκούσια από μια χώρα σε μια άλλη, είτε μόνιμα είτε προσωρινά, με κριτήρια τις καλύτερες οικονομικές ευκαιρίες, την εκπαίδευση, καλύτερη ποιότητα ζωής ή ακόμη την επανασύνδεση με την οικογένειά του. Σε αντίθεση με τους πρόσφυγες, οι μετακινήσεις των μεταναστών δεν διέπονται από το στοιχείο του φόβου και του κινδύνου, ενώ τις περισσότερες φορές είναι προσχεδιασμένες και ρυθμίζονται από ειδικά διαμορφωμένες νομικές οδούς, όπως άδειες διαμονής και εργασίας (Onghena, 2015). Μάλιστα, το Συμβούλιο της Ευρώπης προχώρησε το 2015 σε διάκριση μεταξύ μόνιμου και προσωρινού μετανάστη, με τον πρώτο να αποκτά μόνιμη κατοικία σε χώρα διαφορετική από την πατρίδα του (Καροτζής, 2021: 4186). Σε αυτή την περίπτωση, οι μεταναστευτικές πολιτικές των κρατών υποδοχής διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στον καθορισμό των μεταναστευτικών κριτηρίων, αντανakλώντας τις εθνικές προτεραιότητες που σχετίζονται με τις αγορές εργασίας, τις δημογραφικές τάσεις και την κοινωνική συνοχή. Κατά συνέπεια, το καθεστώς των μεταναστών συνδέεται στενά με την κρατική κυριαρχία και τα συστήματα διαχείρισης της μετανάστευσης. Πάντως, ως προς τον διαχωρισμό τους, είναι σημαντικό ότι, ενώ όλοι οι πρόσφυγες είναι μετανάστες, δεν είναι όλοι οι μετανάστες πρόσφυγες (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2025: 18). Αυτή η διάκριση υπογραμμίζει την αναγκαιότητα διατήρησης της εννοιολογικής σαφήνειας κατά την ανάλυση των φαινομένων μετανάστευσης.

Μία από τις σημαντικότερες εξελίξεις στη διακυβέρνηση της διεθνούς μεταναστευτικής πολιτικής είναι η αναγνώριση νέων κατηγοριών μετανάστευσης, όπως ο οικονομικός-κλιματικός μετανάστης. Αν και δεν έχει ακόμη οριστεί επίσημα στο διεθνές δίκαιο, ο όρος αυτός αναφέρεται σε άτομα που μεταναστεύουν λόγω ενός συνδυασμού οικονομικών δυσκολιών και περιβαλλοντικών πιέσεων, συμπεριλαμβανομένων των φυσικών

¹ Άρθρο 1 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το Καθεστώς των Προσφύγων, η οποία υπεγράφη στη Γενεύη στις 28 Ιουλίου 1951.

καταστροφών και των ευρύτερων επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής. Ο ΟΗΕ έχει τονίσει ολοένα και περισσότερο τη διασύνδεση μεταξύ της περιβαλλοντικής υποβάθμισης και της ανθρώπινης κινητικότητας, υποστηρίζοντας ότι η κλιματική αλλαγή λειτουργεί ως «πολλαπλασιαστής απειλών» που επιδεινώνει τις υπάρχουσες κοινωνικοοικονομικές ευπάθειες (OSCE, 2025). Σε αυτό το πλαίσιο, η μετανάστευση συχνά θεωρείται όχι μόνο ως ανθρωπιστικό ζήτημα αλλά και ως αναπτυξιακή πρόκληση. Οι οργανισμοί του ΟΗΕ ενθαρρύνουν τα κράτη να υιοθετήσουν πολιτικές που ενσωματώνουν στρατηγικές προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή με τη διαχείριση της μετανάστευσης, προκειμένου να προστατεύσουν τους ευάλωτους πληθυσμούς, διασφαλίζοντας παράλληλα ομαλές οδούς μετανάστευσης.

Μία ενδιαμέση θέση, τόσο εννοιολογικά όσο και νομικά, καταλαμβάνει ο «αιτών άσυλο», ο οποίος έχει εγκαταλείψει τη χώρα καταγωγής του κι έχει υποβάλλει αίτημα προστασίας σε άλλο κράτος, αναμένοντας την αξιολόγηση και έγκριση του αιτήματός του. Επί της ουσίας, οι αιτούντες άσυλο είναι άτομα που ζητούν αναγνώριση ως πρόσφυγες βάσει του διεθνούς ή εθνικού δικαίου (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014: 10). Πρόκειται για μία συχνά χρονοβόρα διαδικασία κατά την οποία οι κρατικές αρχές εξετάζουν εάν ο αιτών πληροί τα κριτήρια για το καθεστώς του πρόσφυγα. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, οι αιτούντες άσυλο συνήθως κατέχουν μια επισφαλή νομικά και κοινωνικά θέση με τα δικαιώματά τους στην απασχόληση και στην κοινωνική ένταξη γενικότερα να είναι περιορισμένα, ενώ οι συνθήκες διαβίωσής τους να εξαρτώνται αποκλειστικά από τα κρατικά συστήματα υποδοχής (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014: 10-11). Ωστόσο, δεν αναγνωρίζονται όλοι οι αιτούντες άσυλο ως πρόσφυγες. Ορισμένες αιτήσεις απορρίπτονται, ενώ άλλες οδηγούν σε εναλλακτικά νομικά καθεστώτα, όπως παροχή ανθρωπιστικής προστασίας ή προσωρινών αδειών διαμονής. Παρ' όλα αυτά, η ίδια η πράξη της αίτησης ασύλου αποτελεί θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα, το οποίο κατοχυρώνεται σε διεθνή κείμενα περί διασφάλισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η σύγχυση των αιτούντων άσυλο με τους παράτυπους μετανάστες ή η απεικόνισή τους ως παράνομα εισερχόμενων σε ένα κράτος υπονομεύει αυτό το δικαίωμα και διαστρεβλώνει τη νομική πραγματικότητα των διεθνών μηχανισμών προστασίας.

Σύμφωνα με τις διαδικασίες χορήγησης του καθεστώτος πρόσφυγα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014) δηλώνει πως «ο τρόπος χορήγησης ή ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα διαφέρει σημαντικά από το ένα κράτος μέλος στο άλλο λόγω των ιδιαίτερων θεσμικών και διοικητικών παραδόσεων κάθε κράτους. Ωστόσο, πρέπει να λαμβάνονται ορισμένα κοινά μέτρα διασφάλισης για τα άτομα που διώκονται και ζητούν διεθνή προστασία. Οι αιτούντες άσυλο πρέπει να έχουν πρόσβαση σε δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες χορήγησης ασύλου. Η ΕΕ έχει θεσπίσει κανόνες σχετικά με τη διαδικασία αίτησης ασύλου, όπως για τον τρόπο υποβολής και εξέτασης της αίτησης, τη βοήθεια που πρέπει να παρέχεται στα άτομα που ζητούν άσυλο, τον τρόπο άσκησης προσφυγής κατά απορριπτικής απόφασης, και τις προβλεπόμενες ενέργειες σε περίπτωση φυγοδικίας του αιτούντος ή υποβολής επαναλαμβανόμενων αιτήσεων». Η παραπάνω περιγραφή δηλώνει την προσπάθεια δημιουργίας ενός συνεκτικού συστήματος στο πλαίσιο του οποίου θα διασφαλίζεται η αποτελεσματική και δίκαιη εφαρμογή των αποφάσεων χορήγησης ασύλου, καθώς και η

εξέταση των αιτήσεων από όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ σύμφωνα με ένα κοινό πρότυπο υψηλής ποιότητας.

2. Η μεταναστευτική πολιτική του ΟΗΕ

Με αφετηριακό ορόσημο του σύγχρονου ευρωπαϊκού μεταναστευτικού ζητήματος τη Συνθήκη Σένγκεν² περί ελεύθερων μετακινήσεων, σηματοδοτείται ένα σημείο καμπής στην ευρωπαϊκή πολιτική μετανάστευσης και συνόρων και διαμορφώνεται ένα ανανεωτικό νομικό πλαίσιο, μέσα στο οποίο ο ΟΗΕ ανέλαβε το έργο της προστασίας των προσφύγων, της μη παραβίασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της ρύθμισης της διεθνούς συνεργασίας που αφορά το μεταναστευτικό (Maloutas, 2021: 107). Ωστόσο, η μεταναστευτική κρίση στη Νοτιοανατολική Μεσόγειο έφερε στο φως περεταίρω εντάσεις μεταξύ των περιφερειακών πολιτικών που ήταν προσανατολισμένες στην ασφάλεια των παγκόσμιων ανθρωπιστικών αρχών, αναγκάζοντας τον ΟΗΕ να προσαρμόσει τις πολιτικές του στα νέα μεταναστευτικά δεδομένα. Σύμφωνα με τους υπολογισμούς του ΟΗΕ, ήδη μέχρι το 2014 υπήρχαν περίπου 19,4 πρόσφυγες παγκοσμίως, οι περισσότεροι θύματα πολέμων και εμφύλιων συρράξεων στη Μέση Ανατολή (Mak, 2022: 425). Σήμερα, η μεταναστευτική κρίση που κορυφώθηκε από το 2015 κι έπειτα αναγκάζει τον ΟΗΕ να εντείνει την ασφάλεια και την τήρηση των νόμιμων οδών, καθώς και τη δίκαιη κατανομή των μεταναστευτικών ροών στις πρώτες χώρες διέλευσης και υποδοχής (Ελλάδα, Τουρκία, Ιταλία) (Mak, 2022: 425).

Αυτό που είναι απαραίτητο να διευκρινισθεί πριν την εξέταση των ακόλουθων θεσμικών οργάνων διαχείρισης των μεταναστευτικών ζητημάτων είναι η σύνδεση της εξωτερικής διάστασης της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασύλου και Μετανάστευσης με την εξωτερική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως απόρροια της Παγκόσμιας Στρατηγικής της ΕΕ, ενός εμβληματικού κειμένου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο αποτελεί μια λεπτομερή καταγραφή και περιγραφή των στόχων της σε σχέση με την ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική και ασφάλεια, κατοχυρώνοντας νομικά και θεσμικά τη θέση της ΕΕ στο παγκόσμιο πολιτικό στερέωμα. Η δημοσίευση αυτού του κειμένου συντελέστηκε το 2016, ένα χρόνο μετά την εκδήλωση του προσφυγικού-μεταναστευτικού ζητήματος στην Ανατολική Μεσόγειο, φέροντας ως κύρια ιδεολογία την άποψη ότι «κάθε πολιτική εντός της Ένωσης έχει και την αντίστοιχη εξωτερική της πολιτική (internal external nexus). Ειδικά η μετανάστευση, πέρα από πολιτικής εντός της ΕΕ, έχει έντονη διάσταση στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ» (Τσιρογιάννη, 2021: 277).

2.1 Το νομικό πλαίσιο προστασίας των μεταναστών

Από την αρχή της πολιτικής παρουσίας της ΕΕ, ένα από τα μακρόπνοα ανθρωπιστικά οράματά της ήταν η διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης μεταναστευτικής προσέγγισης, με κύριο γνώμονα τη δικαιοσύνη και την αλληλεγγύη και βασικό στόχο την καθιέρωση μιας ισορροπημένης στάσης απέναντι στη νόμιμη και παράτυπη μετανάστευση. Στον πυρήνα του νομικού καθεστώτος του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες παραμένει η Σύμβαση του 1951 σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων και το Πρωτόκολλό της του 1967, τα οποία θεσπίζουν την

² Η Συμφωνία Σένγκεν υπεγράφη του 1985 και εφαρμόστηκε από το 1995 κι έπειτα, αλλάζοντας δυναμικά τους όρους των μετακινήσεων, καταργώντας τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα μεταξύ των συμμετεχόντων κρατών και ενισχύοντας την ευέλικτη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων.

αρχή της μη επαναπροώθησης και καθορίζουν τα ελάχιστα πρότυπα μεταχείρισης που οφείλονται σε άτομα που διαφεύγουν από διώξεις. Καθ' όλη τη διάρκεια του 21^{ου} αιώνα, αυτά τα νομικά μέσα συνέχισαν να λειτουργούν ως ο ακρογωνιαίος λίθος του διεθνούς δικαίου για τους πρόσφυγες, ενισχυμένα από τον εποπτικό ρόλο της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες. Ωστόσο, οι σύγχρονες δυναμικές του εκτοπισμού, όπως οι μικτές μεταναστευτικές ροές και οι μαζικοί εκτοπισμοί που προκαλούνται κατά κύριο λόγο από ολοκληρωτικά καθεστώτα βίας, έχουν δοκιμάσει ολόένα και περισσότερο τα όρια του αρχικού πεδίου εφαρμογής της Σύμβασης (Σπυροπούλου, 2011: 60-65).

Η σύγχρονη νομοθετική διευθέτηση των μεταναστευτικών ζητημάτων από τους ευρωπαϊκούς φορείς ξεκινά από τα άρθρα 79 και 80 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία έχουν ισχύ από τον Ιανουάριο του 2009 και έχουν αναλάβει τη ρύθμιση της νόμιμης μετανάστευσης, της ένταξης, της παράτυπης εισόδου και της επανεισδοχής σε τρίτες χώρες (Καροτζής, 2021: 4192). Έτσι, για την είσοδο και νόμιμη διαμονή μεταναστών σε ένα κράτος-μέλος την απόλυτη εξουσία έχει η ΕΕ, αξιολογώντας εκείνη τους λόγους μετακίνησης που ισχύουν για τους υπηκόους τρίτων χωρών, με κυριότερο ίσως την επιθυμία οικογενειακής επανένωσης. Ως προς το ζήτημα της ένταξης, η ΕΕ μπορεί να παρέχει κίνητρα και υποστήριξη για μέτρα που λαμβάνονται από τα κράτη-μέλη με σκοπό την προώθηση της ένταξης των υπηκόων από τρίτες χώρες που διαμένουν νόμιμα σε αυτά. Ωστόσο, στη νομοθεσία της ΕΕ δεν υφίστανται διατάξεις για την εναρμόνιση των εθνικών νόμων και κανονισμών με τις ευρωπαϊκές διατάξεις (Καροτζής, 2021: 4197). Για την αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης, η ΕΕ είναι αρμόδια για τη λήψη μέτρων πρόληψης και περιστολής των παράνομων εισόδων, κυρίως μέσω της εφαρμογής αποτελεσματικής πολιτικής επιστροφών, πάντοτε με πλήρη σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Τέλος, όσον αφορά τη διαδικασία επανεισδοχής, η ΕΕ έχει την αρμοδιότητα σύναψης συμφωνιών με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή των μετακινηθέντων ομάδων στις χώρες καταγωγής τους ή προέλευσης των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τις προϋποθέσεις εισόδου, παρουσίας ή διαμονής σε ένα από τα κράτη μέλη (Καροτζής, 2021: 4195-4200).

Η θέσπιση ενός συνόλου κατοχυρωμένων νομικά γενικών διατάξεων που θα κάλυπτε όλα τα είδη των μεταναστευτικών κινήσεων στην Ευρώπη αποδείχθηκε ένα δυσεπίλυτο εγχείρημα με πολλές υποκατηγορίες διευθέτησης. Για την προσπέλαση αυτών των κωλυμάτων κρίθηκε κατάλληλη η υιοθέτηση μιας τομεακής νομοθετικής προσέγγισης ανά κατηγορία μεταναστών, προκειμένου να θεσπιστεί μια πολιτική νόμιμης μετανάστευσης που θα εξυπηρετούσε το ευρύτερο περιβάλλον της Ένωσης. Έτσι, η αρχική οδηγία σχετικά με τις «προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης» του 2009 δημιούργησε τον σχεδιασμό της λεγόμενης «Μπλε Κάρτας της ΕΕ», ενός ειδικού μηχανισμού έκδοσης άδειας παραμονής και εργασίας, με πιο ελκυστικές συνθήκες, ώστε οι υπήκοοι τρίτων χωρών να μπορούν να αναλαμβάνουν θέσεις απασχόλησης υψηλής ειδίκευσης στα κράτη μέλη (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2025). Τον Ιούνιο 2016, η Επιτροπή πρότεινε μια αναθεώρηση του συστήματος, συμπεριλαμβάνοντας λιγότερο αυστηρά κριτήρια εισδοχής και ένα πλαίσιο χαμηλότερων προσδοκιών για τον ελάχιστο χρόνο της σύμβασης εργασίας, καλύτερων προοπτικών

οικογενειακής επανένωσης και κατάργησης των παράλληλων εθνικών καθεστώτων – στην οποία, βέβαια, τα κράτη μέλη αντέδρασαν (Mak, 2022: 161).

Βασικός στόχος αυτού του νομικού πλαισίου είναι η διαμόρφωση μιας ισορροπημένης μεταναστευτικής πολιτικής, μέσω της οποίας η ΕΕ θα πετύχει αφενός την αποτελεσματική διαχείριση της νόμιμης μετανάστευσης και αφετέρου τη δίκαιη αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης, χωρίς την παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και βάσει της αρχής της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών σε όλους τους τομείς (Natter, 2018). Η σωστή διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων συνεπάγεται την εξασφάλιση δίκαιης μεταχείρισης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη, την ενίσχυση των μέτρων για την καταπολέμηση της παράνομης μετακίνησης αλλά και διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων, ανηλίκων και ενηλίκων και την προώθηση στενής συνεργασίας με τις τρίτες χώρες σε όλους τους τομείς. Πρόκειται για μέτρα που θα συμβάλλουν στην ανάπτυξη ενός ενιαίου επιπέδου δικαιωμάτων και υποχρεώσεων για τους νόμιμους μετανάστες, ισότιμο με αυτό των Ευρωπαίων πολιτών (Mak, 2022: 128).

Μεγάλες θεσμικές αλλαγές προέκυψαν λίγο καιρό αργότερα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, με χαρακτηριστική τη θεσμοθέτηση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων μέσω ειδικής πλειοψηφίας για θέματα νόμιμης μετανάστευσης, καθώς και την κατοχύρωση μιας νέας νομικής βάσης για τα μέτρα ένταξης. Με τις νέες διατάξεις, όλα τα ζητήματα μετανάστευσης και ασύλου πέρασαν στον έλεγχο και την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Natter, 2018). Παράλληλα, η συνήθης νομοθετική διαδικασία άρχισε να εφαρμόζεται πλέον για τις πολιτικές που αφορούσαν και τις δύο περιπτώσεις μετανάστευσης, καθιστώντας το Κοινοβούλιο «συννομοθέτη» σε ίση βάση με το Συμβούλιο. Ωστόσο, σε περίπτωση αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων χωρών, τα προσωρινά μέτρα λαμβάνονται μόνο από το Συμβούλιο, μετά από διαβούλευση με το Κοινοβούλιο (Natter, 2018).

Στην ίδια γραμμή πολιτικής χάραξης, η «συνολική προσέγγιση σε θέματα μετανάστευσης και κινητικότητας», η οποία εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2011, ασχολήθηκε με τον σχεδιασμό ενός γενικού πλαισίου προσδιορισμού των σχέσεων της Ένωσης με τις τρίτες χώρες γύρω από τη ρύθμιση μεταναστευτικών ζητημάτων (Frigo, 2014: 77). Η προσέγγιση αυτή στηρίζεται σε τέσσερις άξονες: τη νόμιμη μετανάστευση και κινητικότητα, την παράτυπη μετανάστευση και εμπορία ανθρώπων και σωματεμπορία, τη διεθνή προστασία και πολιτική για το άσυλο, και τη μεγιστοποίηση του αντικτύπου της μετανάστευσης και της κινητικότητας στην ανάπτυξη. Απαραίτητη προϋπόθεση για την εξασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών φαίνεται πως είναι ο οριζόντιος χειρισμός για τη λειτουργία των παραπάνω αξόνων. Τον Μάρτιο του 2014, η Επιτροπή προχώρησε στην έκδοση νέας ανακοίνωσης, η οποία αντανάκλασε το όραμά της για έναν «Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης», με τίτλο «Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη: Από τη θεωρία στην πράξη» (Küçük, 2025). Σύμφωνα με το άρθρο 68 της ΣΛΕΕ «το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι αρμόδιο για τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τον νομοθετικό και επιχειρησιακό σχεδιασμό για την εξασφάλιση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης», διάταξη η οποία ίσχυε για την περίοδο 2014-2020

(Τσιρογιάννη, 2021: 276). Τον Δεκέμβριο του 2024, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προσυπέγραψε νέους στρατηγικούς προσανατολισμούς για τον νομοθετικό και επιχειρησιακό προγραμματισμό του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, με διάρκεια ισχύος μέχρι το 2029 (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2025).

Αναγνωρίζοντας ότι οι αποτελεσματικές επιστροφές απαιτούν ισχυρότερη συνεργασία με τρίτες χώρες, η Επιτροπή θέσπισε το πλαίσιο εταιρικής σχέσης για τη μετανάστευση το 2016, το οποίο οδήγησε στη διαμόρφωση των πρώτων εταιρικών σχέσεων για τη μετανάστευση με την Αιθιοπία, το Μάλι, τον Νίγηρα, τη Νιγηρία και τη Σενεγάλη το ίδιο έτος (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016). Οι εν λόγω εταιρικές σχέσεις αντικατόπτριζαν τον στόχο της σύναψης ευέλικτων συμφωνιών και εξατομικευμένων κινήτρων για την ενίσχυση της συνεργασίας στον τομέα των επιστροφών, αντιμετωπίζοντας, παράλληλα, ευρύτερες προκλήσεις στον τομέα της μετανάστευσης. Μέχρι το 2022 η ΕΕ είχε προχωρήσει στη σύναψη 18 συμφωνιών επανεισδοχής με χώρες καταγωγής και διέλευσης, με στόχο την επιστροφή των παράτυπων μεταναστών και την αντιμετώπιση της εμπορίας ανθρώπων (Küçük, 2025). Η επίτευξη αυτού του στόχου θα γινόταν μέσω της σύναψης μικτών επιτροπών επανεισδοχής για την παρακολούθηση της εφαρμογής των συναφθέντων συμφωνιών. Ωστόσο, οι άτυπες συμφωνίες περί επιστροφών και επανεισδοχών επικρίθηκαν από το Κοινοβούλιο το 2021 για ζητήματα ελέγχου, διαφάνειας και λογοδοσίας (Küçük, 2025).

Τον Μάρτιο του 2019 εγκρίθηκε η οδηγία για την παραχώρηση ενιαίας άδειας, η οποία όριζε *«την ύπαρξη μιας κοινής απλουστευμένης διαδικασίας για υπηκόους τρίτων χωρών που υποβάλλουν αίτηση για άδεια διαμονής και εργασίας σε κράτος μέλος, καθώς και μιας κοινής σειράς δικαιωμάτων για τους νόμιμους μετανάστες»* (Τσιρογιάννη, 2021: 279). Η έκθεση εφαρμογής της Επιτροπής σχετικά με την ενιαία διαδικασία υποβολής αίτησης διαπίστωνε ότι «οι υπήκοοι τρίτων χωρών που δεν διαθέτουν πληροφορίες σχετικά με τα δικαιώματά τους περιορίζουν την επίτευξη του στόχου της οδηγίας για προώθηση της ενσωμάτωσής τους και της μη διακριτικής μεταχείρισης». Εξαιτίας αυτής της δυσκολίας η Επιτροπή αντιπρότεινε τον Απρίλιο του 2022 την αναδιατύπωση της οδηγίας με στόχο την απλούστευση και αποσαφήνιση του πεδίου εφαρμογής της (Τσιρογιάννη, 2021: 280). Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κατέληξαν σε πολιτική συμφωνία τον Δεκέμβριο του 2023, ενώ η δημοσίευση της νέας οδηγίας για την ενιαία άδεια στην Επίσημη Εφημερίδα της Επιτροπής ολοκληρώθηκε στις 30 Απριλίου 2024, περιγράφοντας εξορθολογιστικά και με σαφήνεια τη διαδικασία απόκτησης ενιαίας άδειας εργασίας και διαμονής για τους αιτούντες και τους εργοδότες και εισάγοντας νέες ρυθμίσεις ενίσχυσης της προστασίας των εργαζομένων τρίτων χωρών από την εκμετάλλευση (Τσιρογιάννη, 2021: 281).

Όσον αφορά την περιοχή της Μεσογείου, τον Μάιο του 2015 πραγματοποιήθηκε η δημοσίευση του «ευρωπαϊκού προγράμματος δράσης για τη μετανάστευση», άμεση αποστολή του οποίου ήταν η αντιμετώπιση της κρίσης στη Μεσόγειο, αλλά και η αποτελεσματικότερη διαχείριση της μετανάστευσης από κάθε άποψη (Maloutas, 2021: 105). Στη βάση αυτού του προγράμματος, η Επιτροπή εξέδωσε τον Απρίλιο 2016 ανακοίνωση με τις κατευθυντήριες γραμμές της περί νόμιμης μετανάστευσης και ασύλου, οι οποίες ρύθμιζαν τα εξής ζητήματα: αναθεώρηση της οδηγίας για την «μπλε κάρτα», προσέλκυση

καινοτόμων επιχειρηματιών στην Ένωση, διαμόρφωση ενός πιο συνεκτικού και αποτελεσματικού μοντέλου ελέγχου των νόμιμων μετακινήσεων σε επίπεδο Ένωσης, μέσω αξιολόγησης του ισχύοντος πλαισίου, και ενίσχυση της συνεργασίας με τις κυριότερες χώρες προέλευσης, με στόχο την εξασφάλιση νόμιμων οδών προς την ΕΕ και τη βελτίωση των τρόπων επιστροφής των ατόμων εκείνων που δεν έχουν το δικαίωμα να παραμείνουν. Σε αυτή την πολιτική γραμμή κινούνταν και τα μετέπειτα σχέδια δράσης, τα οποία περιλάμβαναν μέτρα για τη μετανάστευση διά της Κεντρικής Μεσογείου, της Δυτικής Μεσογείου-Ατλαντικού, της Ανατολικής Μεσογείου, καθώς και των Δυτικών Βαλκανίων (Kourachanis, 2021). Μόλις λίγους μήνες πριν, στις 16 Οκτωβρίου 2025 προχώρησε και πάλι στην πρόταση νέου συμφώνου για τη Μεσόγειο με έναν τρίτο πυλώνα για την ασφάλεια, την ετοιμότητα και τη διαχείριση της μετανάστευσης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2025).

Σε γενικές γραμμές, γίνεται αντιληπτό πως το νομικό καθεστώς του ΟΗΕ για την προστασία μεταναστών και προσφύγων έχει επηρεαστεί σημαντικά από την επέκταση του διεθνούς δικαίου ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Θεσμικά όργανα όπως η Διεθνής Σύμβαση για την προστασία των Δικαιωμάτων όλων των Μεταναστών Εργαζομένων, επιβεβαιώνουν ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα ισχύουν για όλα τα άτομα ανεξαρτήτως εθνικότητας ή μεταναστευτικού καθεστώτος (Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2004). Αντίστοιχα, το Συμβούλιο των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και οι νομικές διατάξεις που το απαρτίζουν επιμένουν στην υποχρέωση των ευρωπαϊκών κρατών να προστατεύουν τους μετανάστες από κάθε μορφή αυθαιρεσίας και κακομεταχείρισης (Μουσούρου, 2001). Όλες οι πολιτικές εξελίξεις παρακολουθούνται στενά από το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης, το οποίο λειτουργεί νομικά από το 2008 ως ενωσιακό δίκτυο εμπειρογνομόνων σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου από όλα τα κράτη μέλη, τα οποία συνεργάζονται για την παροχή αντικειμενικών, συγκρίσιμων και σχετικών με την πολιτική πληροφοριών. Τον Οκτώβριο 2019 η Επιτροπή εξέδωσε μια πρώτη έκθεση προόδου σχετικά με την υλοποίηση του ευρωπαϊκού θεματολογίου για τη μετανάστευση, η οποία παρέθετε την πορεία προόδου της μεταναστευτικής πολιτικής καθώς και τις αδυναμίες που προέκυψαν κατά την υλοποίηση του προγράμματος δράσης (Kourachanis, 2021). Τον Σεπτέμβριο του 2021, ένα έτος μετά την έγκριση του νέου «Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο», η Επιτροπή εξέδωσε μία ακόμη έκθεση για τη μετανάστευση και το άσυλο, η οποία περιλάμβανε την εξέταση όλων των πτυχών της μεταναστευτικής πολιτικής, καθώς και την καταγραφή των βασικών εξελίξεων στην πολιτική μετανάστευσης και ασύλου που συντελέστηκαν κατά το διάστημα 2019-2021 (Kourachanis, 2021).

2.2 Ο ρόλος της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ

Η λειτουργία της Ύπατης Αρμοστείας, η οποία πλήρως ονομάζεται «Γραφείο του Υπατού Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες», σημειώνεται από την 1η Ιανουαρίου του 1951 με εντολή της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ (UNHCR, 2008-2009: 15). Η ίδρυσή της ήταν άμεσα συνδεδεμένη με την ανθρωπιστική κρίση που προκλήθηκε ως συνέπεια του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, όταν εκατομμύρια άνθρωποι εκτοπίστηκαν σε όλη την Ευρώπη, δημιουργώντας μία άνευ προηγουμένου προσφυγική κρίση που απαιτούσε διεθνή

συντονισμό. Προηγούμενοι μηχανισμοί, όπως ο Ύπατος Αρμοστής της Κοινωνίας των Εθνών για τους Πρόσφυγες, είχαν αποδειχθεί ανεπαρκείς, δεν διέθεταν μόνιμα θεσμικά χαρακτηριστικά και δεσμευτική νομική εξουσία. Η νομική βάση των δραστηριοτήτων της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ καθοριζόταν από τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 για τους Πρόσφυγες, επεκτείνοντας την προστασία των προσφύγων σε παγκόσμιο επίπεδο και καταργώντας τους χρονικούς περιορισμούς λειτουργίας και δράσης του οργανισμού (UNHCR, 2008-2009: 17). Η εντολή της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ορίζεται από το Καταστατικό της, το οποίο υιοθετήθηκε από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών το 1950 (UNHCR, 2008-2009: 17). Το βασικό σκεπτικό για τη δημιουργία αυτού του οργανισμού ήταν η προσπάθεια διασφάλισης ενός ισχυρού και αποτελεσματικού θεσμού που θα μπορούσε να προστατεύσει τα συμφέροντα των προσφύγων στις χώρες όπου είχαν αναζητήσει καταφύγιο. Συνεπώς, η κύρια λειτουργία του οργανισμού ήταν εξ αρχής η παροχή διεθνούς προστασίας στους πρόσφυγες και η αναζήτηση μόνιμων λύσεων στα προβλήματά τους. Το Καταστατικό ανέθεσε στον οργανισμό τόσο νομικές όσο και ανθρωπιστικές αρμοδιότητες, ενώ μέσα σε αυτές ήταν και η αρωγή των κυβερνήσεων, ώστε να βρίσκουν «μόνιμες λύσεις» για τους πρόσφυγες (Frigo, 2014).

Θεσμικά, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες λειτουργούσε ως θυγατρικό όργανο της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών. Ο Ύπατος Αρμοστής εκλεγόταν από τη Γενική Συνέλευση κατόπιν υποψηφιότητας του Γενικού Γραμματέα και συνήθως είχε πενταετή θητεία (UNHCR, 2008-2009: 18). Ο συντονισμός του οργανισμού επιτυγχανόταν μέσω ενός παγκόσμιου δικτύου περιφερειακών και επιτόπιων γραφείων που εφάρμοζαν προγράμματα σε συνεργασία με κυβερνήσεις και μη κυβερνητικές οργανώσεις. Πολιτικός καθοδηγητής του οργανισμού ήταν η Εκτελεστική Επιτροπή, διασφαλίζοντας μεν με αυτή τη δομή διακυβέρνησης την υπαγωγή της Ύπατης Αρμοστείας στην επίβλεψη της διεθνούς κοινότητας, διατηρώντας τη λειτουργική της ανεξαρτησία (UNHCR, 2008-2009: 18).

Η ευρωπαϊκή πρόβλεψη της σύντομης «διάρκειας ζωής» αυτού του οργανισμού, η οποία ανερχόταν σε μόλις τρία χρόνια, αντανάκλουσε τη – λανθασμένη τελικά – πεποίθηση ότι η μεταπολεμική προσφυγική κρίση θα επιλυόταν σύντομα και με τρόπο οριστικό. Ωστόσο, οι συνεχιζόμενες συγκρούσεις και οι πολιτικές αναταραχές απέδειξαν ότι η προστασία των προσφύγων θα παρέμενε μια μόνιμη αναγκαιότητα και η εντολή ανανεώθηκε επανειλημμένα, καθιστώντας τον οργανισμό μόνιμο εργαλείο του συστήματος των Ηνωμένων Εθνών. Σήμερα, βασικός ρόλος της Ύπατης Αρμοστείας είναι η ερμηνεία, η αποφασήνιση και η ενίσχυση της υφιστάμενης διεθνούς νομοθεσίας που προκύπτει από τη Σύμβαση του 1951 για τους Πρόσφυγες (UNHCR, 2008-2009: 17-19). Μάλιστα, τα τελευταία χρόνια φαίνεται να ακολουθεί μια σειρά πρωτοβουλιών που αποσκοπούν τόσο στην ενίσχυση της Σύμβασης όσο και στην ενθάρρυνση της αναζήτησης μόνιμων και ασφαλών λύσεων για κάθε εκουσίως ή ακουσίως ξεριζωμένο. Σε νομικό επίπεδο, κύριο έργο της Ύπατης Αρμοστείας είναι η εποπτεία της εφαρμογής των διεθνών συμφωνιών για τους πρόσφυγες και την παρότρυνση υιοθέτησης εθνικών νομοθεσιών σύμφωνων με τα διεθνή πρότυπα. Άλλωστε, αυτός ο εποπτικός ρόλος αναγνωρίζεται ρητά στο Άρθρο 35 της Σύμβασης του 1951 για τους Πρόσφυγες, η οποία υποχρεώνει τα κράτη να συνεργάζονται με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες κατά την άσκηση των καθηκόντων

της (UNHCR, 2009-2009: 17-19). Παράλληλα, στο πλαίσιο της μη επαναπροώθησης, η Ύπατη Αρμοστεία διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στην παρακολούθηση της συμμόρφωσης των κρατών και στην υπεράσπιση της τήρησης αυτής της αρχής κατά τις εθνικές διαδικασίες παροχής ασύλου (ΕΕΔΑ, 2025).

Όταν οι συγκρούσεις ή οι φυσικές καταστροφές προκαλούν ξαφνικό εκτοπισμό, η Ύπατη Αρμοστεία είναι αυτή που παρέχει άμεση ανθρωπιστική βοήθεια, συμπεριλαμβανομένης της στέγασης, της τροφής, της ιατρικής περίθαλψης και των υπηρεσιών υγιεινής. Ομάδες ταχείας ανάπτυξης αποστέλλονται σε περιοχές κρίσης για να αξιολογήσουν τις ανάγκες και να συντονίσουν τις επιχειρήσεις ανακούφισης (UNHCR, 2008-2009: 20). Πέρα από την παροχή επείγουσας βοήθειας, η Ύπατη Αρμοστεία έχει αναλάβει την εξεύρεση βιώσιμων λύσεων για τον εκτοπισμό των προσφύγων. Τρεις κύριες λύσεις έχουν αναπτυχθεί στο πλαίσιο της διεθνούς προστασίας των προσφύγων: ο εθελοντικός επαναπατρισμός, η τοπική ένταξη και η επανεγκατάσταση³. Σε καθεμία από τις τρεις περιπτώσεις, η Ύπατη Αρμοστεία επωμίζεται τον ρόλο του υπερασπιστή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε διεθνές και κρατικό επίπεδο, συμμετέχοντας σε διπλωματικές διαπραγματεύσεις, προωθώντας την κατανομή των βαρών μεταξύ των κρατών και ευαισθητοποιώντας το κοινό σχετικά με τα ζητήματα των προσφύγων μέσω εκστρατειών ενημέρωσης του κοινού⁴.

Ειδικά μετά την αύξηση των αφίξεων το 2015 και το 2016 προσφυγικών κυμάτων στην περιοχή της Νοτιοανατολικής Μεσογείου, ο οργανισμός έπαιξε ζωτικό ρόλο στη δημιουργία και τη διαχείριση εγκαταστάσεων υποδοχής και προγραμμάτων στέγασης. Στην Ελλάδα, όπως θα αναφερθεί πιο αναλυτικά παρακάτω, η Ύπατη Αρμοστεία εφάρμοσε πρωτοβουλίες στέγασης μεγάλης κλίμακας που περιλάμβαναν την τοποθέτηση προσφύγων σε διαμερίσματα και ξενοδοχεία αντί για υπερπλήρεις καταυλισμούς, ιδίως μέσω προγραμμάτων που αναπτύχθηκαν σε συνεργασία με τοπικούς δήμους και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών με στόχο την παροχή ασφαλούς καταφυγίου και την προώθηση της κοινωνικής ένταξης, της πρόσβασης στην εκπαίδευση και της ένταξης στις τοπικές κοινότητες. Επιπλέον, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες έχει παράσχει βασικές υπηρεσίες υποστήριξης, όπως βοήθεια για τη χειμερινή προσαρμογή, ψυχοκοινωνική υποστήριξη και προστασία για ευάλωτες ομάδες, συμπεριλαμβανομένων των ασυνόδευτων ανηλίκων, των επιζώντων βίας και των γυναικών που βρίσκονται σε κίνδυνο.

2.3 Ο ρόλος του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης

Στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και στην υποστήριξη των κρατών στην ανάπτυξη μεταναστευτικών πολιτικών συμβάλλει με τη σειρά του ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (ΔΟΜ), ο οποίος, ιδρυμένος, επίσης, το 1951 ως «Προσωρινή Διακυβερνητική Επιτροπή για την Κίνηση των Μεταναστών από

³ Ο εθελοντικός επαναπατρισμός θεωρείται η προτιμώμενη λύση όταν οι συνθήκες στη χώρα προέλευσης επιτρέπουν στους πρόσφυγες να επιστρέψουν με ασφάλεια και αξιοπρέπεια. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες παρακολουθεί τις διαδικασίες επαναπατρισμού και συνεργάζεται με τις κυβερνήσεις για να διασφαλίσει ότι οι επιστρέφοντες προστατεύονται από νέες διώξεις.

⁴ Η προστασία των προσφύγων συνδέεται στενά με τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια, καθώς οι ανεπίλυτες εκτοπίσεις μπορούν να συμβάλουν στην περιφερειακή αστάθεια.

την Ευρώπη», εξελίχθηκε μέσα στις δεκαετίες στον κύριο κυβερνητικό μηχανισμό επίλυσης των μεταναστευτικών ζητημάτων (IOM: n.d.). Από το 2016, μάλιστα, έχει επίσημα ενσωματωθεί στο σύστημα των Ηνωμένων Εθνών, ενισχύοντας τον θεσμικό του ρόλο στη διακυβέρνηση της παγκόσμιας μετανάστευσης, με τα συμμετέχοντα κράτη-μέλη να ξεπερνούν σήμερα σε αριθμό τα 170 (IOM: n.d.). Αυτό, φυσικά, δεν τον εμποδίζει να λειτουργεί εντός ενός ευρύτερου νομικού πλαισίου, το οποίο ρυθμίζεται από διεθνείς συμβάσεις για τους πρόσφυγες, τη μετανάστευση και τα ανθρώπινα δικαιώματα. Αρχική αποστολή του οργανισμού ήταν η διευκόλυνση της επανεγκατάστασης εκατομμυρίων εκτοπισμένων και προσφύγων από τρίτες χώρες προς την Ευρώπη. Με την πάροδο του χρόνου, οι αρμοδιότητές του επεκτάθηκαν πέρα από τη μεταπολεμική εκτόνωση των προσφυγικών και μεταναστευτικών κρίσεων στην παγκόσμια εμβέλεια διαχείριση της μετανάστευσης, με αποτέλεσμα να μετονομαστεί το 1989 σε Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης, αντανakλώντας το ευρύτερο γεωγραφικό και λειτουργικό πεδίο εφαρμογής του (IOM: n.d.).

Η νομική βάση του ΔΟΜ εντοπίζεται στο Καταστατικό του, το οποίο κατοχυρώθηκε το 1953 με μετέπειτα τροποποιήσεις και διατύπωνε του στόχους του οργανισμού ως προς τη διαμόρφωση ομαλών μεταναστευτικών διαδικασιών, την παροχή συμβουλευτικής και ψυχολογικής, ακόμη, υποστήριξης για τη μετανάστευση, καθώς και την ενθάρρυνση της διεθνούς συνεργασίας (Frigo, 2014). Η νομική ταυτότητα του ΔΟΜ επιτρέπει τη σύναψη συμφωνιών με κράτη και άλλους διεθνείς οργανισμούς και την εφαρμογή παγκοσμίως προδιαγραφών προγραμμάτων. Οι δραστηριότητες του ΔΟΜ κατευθύνονται από τις θεμελιώδεις αρχές του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της προστασίας των δικαιωμάτων των μεταναστών και της συνεργασίας μεταξύ των κρατών. Στο πλαίσιο δράσης του περιλαμβάνεται, όπως θα αναλυθεί εκτενέστερα παρακάτω, και η υποστήριξη της εφαρμογής του «Παγκοσμίου Συμφώνου για Ασφαλή, Ομαλή και Τακτική Μετανάστευση», το οποίο υιοθετήθηκε το 2018, και, αν και δεν διαθέτει νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα, αποτελεί ένα σημαντικό κανονιστικό μέσο διαμόρφωσης των σύγχρονων μεταναστευτικών πολιτικών (Mak, 2022: 217). Ουσιαστικά, ο ρόλος του ΔΟΜ δεν είναι ρυθμιστικός, αλλά υποστηρικτικός τόσο ως προς την εκπλήρωση των διεθνών υποχρεώσεων των κρατών μελών όσο και ως προς την προστασία της εθνικής κυριαρχίας.

Τα θεσμικά όργανα που απαρτίζουν τον Οργανισμό είναι το Συμβούλιο, η Μόνιμη Επιτροπή Προγραμμάτων και Οικονομικών και η Διοίκηση με επικεφαλής τον Γενικό Διευθυντή. Το Συμβούλιο, ως το κύριο όργανο λήψης αποφάσεων και καθορισμού των πολιτικών και των προτεραιοτήτων του οργανισμού, αποτελείται από εκπροσώπους όλων των κρατών-μελών, διασφαλίζοντας με τον κυβερνητικό του χαρακτήρα ότι η διαχείριση της μετανάστευσης εξαρτάται ρητά από την κρατική κυριαρχία, η οποία παραμένει θεμελιώδης αρχή στο διεθνές δίκαιο μετανάστευσης (Σαρρή, 2008). Σε αντίθεση με πολλούς άλλους διεθνείς οργανισμούς, ο ΔΟΜ λειτουργεί κυρίως μέσω χρηματοδότησης βάσει έργων και όχι μέσω αξιολογούμενων συνεισφορών. Αυτή η οικονομική δομή επιτρέπει ευελιξία, αλλά εγείρει και ερωτήματα σχετικά με τον μακροπρόθεσμο στρατηγικό σχεδιασμό και τη θεσμική ανεξαρτησία. Παρ' όλα αυτά, ο οργανισμός συνεχίζει να αναπτύσσει ένα παγκόσμιο επιχειρησιακό δίκτυο με γραφεία σε περισσότερες από 100 χώρες, επιτρέποντάς του να ανταποκρίνεται γρήγορα σε κρίσεις που σχετίζονται με τη μετανάστευση (Frigo, 2014).

Η ανθρωπιστική συνεισφορά του ΔΟΜ διεξάγεται συχνά σε συνεργασία με την Ύπατη Αρμοστεία και περιλαμβάνει βοήθεια στους τομείς της στέγασης, της ιατρικής περίθαλψης και της μεταφοράς των προσφύγων, καθώς και εφαρμογή προγραμμάτων εκκένωσης σε ζώνες συγκρούσεων και περιοχές φυσικών καταστροφών (Στριμπής, 2021β: 182). Σε επίπεδο επίβλεψης της σωστής εφαρμογής των εθνικών μεταναστευτικών πολιτικών, παρέχει τεχνική εμπειρογνωμοσύνη και εκπαίδευση των κυβερνητικών υπαλλήλων, ενισχύοντας την ικανότητα των κρατών να διαχειρίζονται τις μεταναστευτικές ροές με νόμιμο και αποτελεσματικό τρόπο. Στις αρμοδιότητές του ανήκουν και οι προσπάθειες ένταξης των μεταναστών στις χώρες υποδοχής, μέσα από την οργάνωση προγραμμάτων γλωσσικής κατάρτισης, εργασιακής απασχόλησης και οικοδομικών πρωτοβουλιών, ώστε η ένταξη να επιτευχθεί χωρίς κοινωνικές εντάσεις (Στριμπής, 2021β: 185).

Η διαχείριση της ευρωπαϊκής και διεθνούς μετανάστευσης απαιτεί εκτεταμένη συνεργασία μεταξύ κρατών και θεσμών, συμπεριλαμβανομένων της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, του Διεθνούς Οργανισμού Εργασίας και του Προγράμματος Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών, με τον ΔΟΜ να χρησιμεύει ως βασική πλατφόρμα για μια τέτοια συνεργασία, διασφαλίζοντας τον συντονισμό όλων των πτυχών των μεταναστευτικών διαδικασιών (Στριμπής, 2021β: 187). Παρά τις προσπάθειες αυτές, ορισμένοι μελετητές υποστηρίζουν ότι ο υποστηρικτικός χαρακτήρας του ΔΟΜ παραμένει περιορισμένος, επειδή ο οργανισμός δεν διαθέτει μηχανισμούς επιβολής. Η ικανότητά του να προστατεύει τους μετανάστες εξαρτάται τελικά από την προθυμία των κρατών να συνεργαστούν. Άμεσα συνδεδεμένη με το ζητούμενο της κρατικής διάθεσης για συνεργασία είναι η αυξανόμενη πολιτικοποίηση της μετανάστευσης, με τις σύγχρονες κυβερνήσεις να δίνουν προτεραιότητα στον έλεγχο των συνόρων και της ενδοκρατικής ασφάλειας, η οποία έρχεται σε σύγκρουση με τους ανθρωπιστικούς στόχους των διεθνών μεταναστευτικών προγραμμάτων. Μέσα σε αυτές τις τάσεις πολιτικοποίησης, στόχος του ΔΟΜ είναι η εξισορρόπηση αυτών των αντικρουόμενων προτεραιοτήτων, διατηρώντας παράλληλα την αξιοπιστία του ως ουδέτερου διεθνούς οργανισμού (Στριμπής, 2021β: 190).

2.4 Ο οργανισμός «Frontex» ως ευρωπαϊκό εργαλείο ελέγχου συνόρων και ακτών

Στο πλαίσιο του «Ευρωπαϊκού Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης»⁵ ιδρύθηκε το 2004 ως ειδικευμένη υπηρεσία της ΕΕ ο «*Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης*» (FRONTEX)⁶, η λειτουργία του οποίου ξεκίνησε τον Οκτώβριο του 2005. Στόχος αυτής της υπηρεσίας ήταν ο συντονισμός της διαχείρισης των ευρωπαϊκών συνόρων και την προώθηση κοινών δράσεων για την παρακολούθηση των εξωτερικών συνόρων. Απώτερος σκοπός ήταν η ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης διαχείρισης αυτών των συνόρων και η διασφάλιση μιας ομοιόμορφης και υψηλού επιπέδου επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Κατά τον αρχικό ιδρυματικό κανονισμό (ΕΚ, αριθ. 2007/2004) «*μια τέτοια ομοιόμορφη και αποτελεσματική ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων προβλεπόταν ως*

⁵ Άρθρο 67 Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΣΛΕΕ.

⁶ FRONTières EXtérieures.

αναγκαία συνέπεια της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ως θεμελιώδες συστατικό για τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης». Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 1 του Κανονισμού 2007/2004 «η αποστολή του Οργανισμού περιλάμβανε τον συντονισμό της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, τη συνδρομή προς τα κράτη μέλη στην εκπαίδευση των εθνικών συνοριακών φυλάκων, μεταξύ άλλων με την καθιέρωση κοινών προδιαγραφών εκπαίδευσης, τη διενέργεια αναλύσεων κινδύνου, την παρακολούθηση των εξελίξεων των ερευνών σχετικά με τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων, τη συνδρομή προς τα κράτη μέλη σε περιπτώσεις που απαιτείται αυξημένη τεχνική και επιχειρησιακή βοήθεια στα εξωτερικά σύνορα και την υποστήριξη προς τα κράτη μέλη για την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επαναπατρισμού» (ΕΚ, αριθ. 2007/2004).

Πράγματι, μέσω της κατάργησης του ελέγχου των εσωτερικών συνόρων ολόκληρης της ΕΕ ως εγγύησης για τις ελεύθερες μετακινήσεις, θεμελιώδους δικαιώματος που εγγυάται η ΕΕ στους πολίτες της, επιτεύχθηκε η καθιέρωση ενός ενιαίου εξωτερικού συνόρου και η μετατόπιση των συνοριακών ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν, ο οποίος σήμερα «περιλαμβάνει 22 κράτη-μέλη της ΕΕ και 4 συνδεδεμένα κράτη, εκτείνεται κατά μήκος περίπου 44.000 χλμ. εξωτερικών θαλάσσιων συνόρων και σχεδόν 9.000 χλμ. χερσαίων, εγγυάται την ελεύθερη μετακίνηση σε μισό δισεκατομμύριο ανθρώπους εντός αυτού, ενώ προβλέπει έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα, για όσους επιθυμούν να εισέλθουν στον χώρο αυτό» (Στριμπής, 2021α: 290). Πρόκειται στην ουσία για ένα «αντάλλαγμα» της ελευθερίας στο εσωτερικό, η οποία πλήττεται πολύ συχνά λόγω των ανεπαρκών ελέγχων των εξωτερικών συνόρων. Στην πράξη, ο λεγόμενος «Κώδικας Συνόρων Σένγκεν», καθιερώνοντας την ελεύθερη κινητικότητα των εξωτερικών συνόρων, συμβάλλει στη διευκόλυνση πρόσβασης σε άτομα με έννομα συμφέροντα εισόδου στην ΕΕ και στην παρεμπόδιση όσων αποβλέπουν να εισέλθουν και να διαμείνουν με παράνομα μέσα (Στριμπής, 2021α: 293).

Η προσφυγική-μεταναστευτική κρίση του 2015-2016 είχε ως αποτέλεσμα την πρόκληση ενός πλήθους συζητήσεων εντός των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων σχετικά με τον ρόλο και τις αρμοδιότητες του FRONTEX, καθιστώντας επιτακτική την ανάγκη ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας του FRONTEX. Στο αποκορύφωμα της κρίσης, στις 16 Οκτωβρίου 2015, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δήλωσε πρόθυμο να ακολουθήσει μια γραμμή «προς τη σταδιακή καθιέρωση ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης για τα εξωτερικά σύνορα», ενώ δύο μήνες αργότερα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε πρόταση με σκοπό την ενίσχυση του έργου του FRONTEX και τη μετατροπή του σε πλήρη «Ευρωπαϊκό Οργανισμό Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής» (Στριμπής, 2021α: 293). Με βάση τις παραπάνω συγκλίνουσες απόψεις θεσμικών οργάνων και κρατών μελών, ο κανονισμός 2016/1624 της 14ης Σεπτεμβρίου 2016 για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή ίδρυσε τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (ΕΟΣΑ), ο οποίος αντικατέστησε τον από το 2004 «Ευρωπαϊκό Οργανισμό για την Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης», διατηρώντας, ωστόσο, την ίδια νομική προσωπικότητα για τον νέο Οργανισμό και τον τίτλο FRONTEX (Στριμπής, 2021α: 293).

Σύμφωνα με τον κανονισμό 2016/1624 «ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής επιφορτιζόταν με καθήκοντα όπως η αξιολόγηση των κινδύνων για την ασφάλεια των συνόρων της ΕΕ (ανάλυση κινδύνου, π.χ. εντοπισμός μεταναστευτικών μοντέλων και τάσεων στις διασυνοριακές εγκληματικές δραστηριότητες), προκειμένου να προγραμματιστούν όλες οι επιχειρήσεις του FRONTEX, ο συντονισμός των κοινών επιχειρήσεων και η ανάπτυξη ειδικά εκπαιδευμένου προσωπικού και τεχνικού εξοπλισμού σε περιοχές των εξωτερικών συνόρων για την αποτελεσματικότητα των κοινών επιχειρήσεων, η οργάνωση ομάδων ταχείας αντίδρασης σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος αντιμετωπίζει ακραίες πιέσεις στα εξωτερικά σύνορα, ιδίως την άφιξη μεγάλου αριθμού υπηκόων τρίτων χωρών, η προηγμένη έρευνα νέων τεχνολογιών που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την επιτήρηση και τον έλεγχο των συνόρων, η ανάπτυξη κοινών προτύπων κατάρτισης για τις συνοριακές αρχές, για την εναρμόνιση της εκπαίδευσης των συνοριοφυλάκων, η ανάπτυξη βέλτιστων πρακτικών για τους επαναπατριζόμενους μετανάστες και ο συντονισμός των κοινών επιχειρήσεων επιστροφής, καθώς και η λειτουργία πληροφοριακών συστημάτων που επιτρέπουν την ταχεία ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των συνοριακών αρχών» (Στριμπής, 2021α: 294).

Βάσει των τελευταίων εξελίξεων των μεταναστευτικών ροών προς την ΕΕ, ου ευρωπαϊκές μεταναστευτικές πολιτικές κατέληξαν από κοινού στην εντατικοποίηση της λειτουργίας του FRONTEX, με στόχο τη μεγιστοποίηση της ανταπόκρισης «στο επίπεδο των φιλοδοξιών και των αναγκών της Ένωσης για αποτελεσματική προστασία των εξωτερικών συνόρων και για την αντιμετώπιση των προκλήσεων του μέλλοντος στον τομέα της μετανάστευσης, κυρίως με αποτελεσματικό έλεγχο των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ ως μέρος μιας συνολικής προσέγγισης για την μετανάστευση καθώς και σημαντική ενίσχυση του αποτελεσματικού επαναπατρισμού των παράτυπων μεταναστών» (European Commission, 2018). Η πολιτική αυτή απόφαση οδήγησε στην υιοθέτηση του Κανονισμού 2019/1896 του Νοεμβρίου 2019, της πλέον πρόσφατης αναθεώρησης του θεσμικού πλαισίου του FRONTEX, που προβλέπει ενίσχυση της εντολής και των μέσων του FRONTEX, ο οποίος πλέον έχει στόχο την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών προκλήσεων και των εν δυνάμει μελλοντικών κινδύνων και απειλών στα εξωτερικά σύνορα (Στριμπής, 2021α: 300).

2.5 Το Παγκόσμιο Σύμφωνο Μετανάστευσης: Εφαρμογή και προκλήσεις

Η κατάρτιση του μη δεσμευτικού Παγκοσμίου Συμφώνου για την Ασφαλή, Ομαλή και Τακτική Μετανάστευση συντελέστηκε για την καλύτερη διευθέτηση των παγκόσμιων μεταναστευτικών ροών, μέσα από τη διατύπωση περίπου 20 προτάσεων στήριξης των χωρών υποδοχής, όπως τη διευκόλυνση της ανταλλαγής πληροφοριών και εμπειρογνωμοσύνης ή της κοινωνικής ένταξης, πάντοτε στο πλαίσιο αναφοράς δύο θεμελιωδών αρχών: της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της αναγνώρισης της εθνικής κυριαρχίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2024). Το συγκεκριμένο πλαίσιο στόχων αποσκοπούσε στη διευκόλυνση της ασφαλούς και ομαλής μετανάστευσης, μειώνοντας παράλληλα την παράτυπη μετανάστευση μέσω συντονισμένων πολιτικών, και αντικατόπτριζε μια κοινή δέσμευση για τη βελτίωση της διακυβέρνησης της μετανάστευσης μέσω της διεθνούς συνεργασίας. Αν και όπως αναφέρθηκε μη δεσμευτική, πρόκειται για την

πρώτη διεθνή συμφωνία που ασχολήθηκε με το μεταναστευτικό ζήτημα σε όλες τις διαστάσεις του και στόχευε στην ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών, προστατεύοντας παράλληλα τα δικαιώματα των μεταναστών (Kucuk, 2025).

Ένα από τα κεντρικά χαρακτηριστικά του Παγκόσμιου Συμφώνου για τη Μετανάστευση είναι ο συνεργατικός και πολυδιάστατος χαρακτήρας του. Η συμφωνία δίνει έμφαση στην κατανομή ευθυνών μεταξύ των χωρών προέλευσης, διέλευσης και προορισμού και προωθεί πολιτικές που αντιμετωπίζουν τόσο τις αιτίες όσο και τις συνέπειες της μετανάστευσης. Η παρότρυνση των κρατών προς την ανάπτυξη συντονισμένων πολιτικών, τη βελτίωση της συλλογής δεδομένων και την ενίσχυση των νόμιμων οδών μετανάστευσης, έχει καταστήσει το Παγκόσμιο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση κύριο εργαλείο μείωσης των κινδύνων που σχετίζονται με την παράτυπη μετανάστευση, μεγιστοποιώντας, παράλληλα, τα οφέλη της κινητικότητας (Χριστόπουλος, 2020). Ωστόσο, τα κράτη διατηρούν μέχρι σήμερα πλήρη διακριτική ευχέρεια στην εφαρμογή των προτάσεων του Συμφώνου ανάλογα με τις εθνικές προτεραιότητες, οδηγώντας σε άνισο καταμερισμό και πρόοδο μεταξύ των περιφερειών.

Οι περιορισμοί εφαρμογής των προβλεπόμενων μέτρων του Συμφώνου γίνονται ιδιαίτερα ορατοί σε περιοχές που αντιμετωπίζουν έντονες μεταναστευτικές κινήσεις και κρίσεις, όπως η Ανατολική Μεσόγειος, η οποία περιλαμβάνει κυρίως κράτη διέλευσης, όπως η Τουρκία, και σημαντικές χώρες προορισμού, όπως η Ελλάδα και η Κύπρος, οι οποίες αντιμετωπίζουν σημαντικές πιέσεις στα συστήματα ασύλου και υποδοχής τους. Μόνο το 2022, καταγράφηκαν σχεδόν 44.000 παράτυπες διελεύσεις συνόρων στην Ανατολική Μεσόγειο, γεγονός που καταδεικνύει τη διαρκή σημασία αυτού του μεταναστευτικού διαδρόμου (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2024). Αυτές οι συνθήκες έχουν καταστήσει την περιοχή πεδίο δοκιμών για την πρακτική εφαρμογή των στόχων του Παγκόσμιου Συμφώνου, με κατά κύριο λόγο θετικά αποτελέσματα. Οι κυβερνήσεις, κατά το πρότυπο του Συμφώνου, έχουν προχωρήσει στη θέσπιση μέτρων για την ενίσχυση της διαχείρισης των συνόρων, την καταπολέμηση των δικτύων λαθρεμπορίας και τη βελτίωση της τοπικής διακυβέρνησης της μετανάστευσης. Ορισμένα κράτη έχουν μάλιστα επιδιώξει την ευθυγράμμιση των εθνικών πολιτικών μετανάστευσης με τις αρχές του Παγκόσμιου Συμφώνου, προωθώντας κανονικές οδούς μετανάστευσης και βελτιώνοντας τις πολιτικές ένταξης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2024). Ακόμη και η Τουρκία έχει υιοθετήσει συντονισμένα πλαίσια πολιτικής που περιλαμβάνουν πολλαπλές κυβερνητικές υπηρεσίες για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και την προστασία των μεταναστών (Φενέκος, 2021: 164). Σε περιφερειακό επίπεδο, πρωτοβουλίες συνεργασίας μεταξύ ευρωπαϊκών χωρών και χωρών της Μέσης Ανατολής έχουν επιδιώξει να αντιμετωπίσουν τη μετανάστευση σε ολόκληρη τη διαδρομή, από την προέλευση έως τον προορισμό.

Σημαντικοί ανασταλτικοί παράγοντες στην ολοκληρωτική εφαρμογή των μέτρων του Συμφώνου αποτελούν οι θεσμικοί και οικονομικοί περιορισμοί. Χώρες όπως η Ελλάδα και η Κύπρος πρέπει να διαχειριστούν μεγάλες μεταναστευτικές ροές παρά τους περιορισμένους διοικητικούς και οικονομικούς πόρους. Οι εγκαταστάσεις υποδοχής, οι διαδικασίες ασύλου και τα συστήματα ένταξης συχνά λειτουργούν υπό σημαντική πίεση, γεγονός που καθιστά δύσκολη την πλήρη εφαρμογή των προτύπων που προβλέπονται από το Παγκόσμιο Σύμφωνο. Σε χώρες διέλευσης όπως η Τουρκία, η κλίμακα και η ποικιλομορφία των

μεταναστευτικών πληθυσμών δημιουργούν πρόσθετες διοικητικές προκλήσεις, απαιτώντας εκτεταμένο συντονισμό μεταξύ κυβερνητικών και μη κυβερνητικών φορέων (Friesendorf, 2018: 535). Παράλληλα, οι παράτυπες μεταναστευτικές οδοί στη Μεσόγειο Θάλασσα συνεχίζουν να εκθέτουν τους μετανάστες σε σημαντικούς κινδύνους, όπως η εμπορία ανθρώπων, η εκμετάλλευση και η απώλεια ζωής, κάνοντας την ανάγκη αυστηρής τήρησης των μεταναστευτικών πολιτικών ακόμη πιο επιτακτική.

2.6 Το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο

Ήδη από τον Σεπτέμβριο του 2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο του Προγράμματος Εργασίας για το 2020, προχώρησε σε ανακοίνωση της πρότασής της για το «Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2024). Μετά από διαπραγματεύσεις που διήρκεσαν μια ολόκληρη τετραετία, η έγκριση αυτού του Συμφώνου ολοκληρώθηκε τον Μάιο του 2024 και αποτελεί σήμερα έναν από τους σημαντικότερους μεταρρυθμιστικούς παράγοντες της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ. Πρωταρχικός σκοπός δημιουργίας του είναι η ενσωμάτωση της διαδικασίας ασύλου στη συνολική διαχείριση της μετανάστευσης, συνδέοντάς το με τις συγγενείς διαδικασίες προκαταρκτικού ελέγχου και επιστροφής, διευθετώντας παράλληλα τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, την ετοιμότητα και την αντιμετώπιση κρίσεων σε συνδυασμό με έναν μηχανισμό αλληλεγγύης, καθώς επίσης και τις εξωτερικές σχέσεις με βασικές χώρες καταγωγής και διέλευσης που βρίσκονταν εκτός ΕΕ. Οι νομικές πράξεις που εγκρίθηκαν από το Κοινοβούλιο τον Απρίλιο 2024 και από το Συμβούλιο 2024 στο πλαίσιο του Συμφώνου ρυθμίζουν τα εξής κανονιστικά ζητήματα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2024):

- τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης
- τη διαδικασία ασύλου και επιστροφής
- την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρας βίας
- την αναδιτύπωση του κανονισμού Eurodac
- τον έλεγχο διαλογής
- την αναθεωρημένη οδηγία για τις συνθήκες υποδοχής
- το πλαίσιο για την επανεγκατάσταση και την εισδοχή με ανθρωπιστικά κριτήρια

Το νέο Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο υιοθετήθηκε τον Ιούνιο του 2024 μετά από τέσσερα χρόνια διαπραγματεύσεων, θέτει το νέο θεσμικό πλαίσιο μέσω μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης στην εφαρμογή των πολιτικών διαχείρισης της μετανάστευσης και στηρίζεται σε τέσσερις κύριους πυλώνες: ασφαλή εξωτερικά σύνορα, ταχείες κι αποτελεσματικές διαδικασίες, αποτελεσματικό σύστημα αλληλεγγύης κι ευθύνης και ενσωμάτωση της μετανάστευσης στις διεθνείς εταιρικές σχέσεις (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 2026: 1967). Ο τρόπος σχεδιασμού αυτών των πυλώνων αποσκοπούσε στη διασφάλιση μιας πιο ολιστικής, συντονισμένης και βιώσιμης προσέγγισης της μετανάστευσης και του ασύλου, με ανταπόκριση στις προκλήσεις και τις ανάγκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αποτελεσματικότητα του νέου Συμφώνου βασίστηκε κατά κύριο λόγο στη θέσπιση ενός συνόλου εναρμονισμένων προτύπων για το άσυλο, τα οποία ρυθμίζονταν από σαφείς κανόνες για τη διεκπεραίωση των αιτήσεων και διασφαλίσεις κατά των καταχρήσεων (Εφημερίδα Κυβερνήσεως, 2026: 1967). Το νέο πλαίσιο

αλληλεγγύης δίνει πλέον τη δυνατότητα αλληλοϋποστήριξης των κρατών μελών μέσα από συστήματα μετεγκαταστάσεων, χρηματοδοτικών συνεισφορών ή επιχειρησιακών συνδρομών (OSCE, 2025: 15-20). Μετά την έναρξη ισχύος του Συμφώνου στις 11 Ιουνίου 2024, η Επιτροπή ενέκρινε την ισχύ ενός κοινού σχεδίου εφαρμογής του Συμφώνου για τη μετανάστευση και το άσυλο στις 12 Ιουνίου 2024, στο οποίο προβλεπόταν η δρομολόγηση των βασικών δράσεων που απαιτούνταν για την εφαρμογή των νέων κανόνων για τη μετανάστευση στην πράξη. Η εφαρμογή των νέων κανόνων υπολογίζεται να ξεκινήσει μέχρι τα μέσα του 2026, με εξαίρεση το κανονιστικό πλαίσιο της Ένωσης περί επανεγκατάστασης και εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους, το οποίο βρίσκεται ήδη σε ισχύ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2024). Συγκεκριμένα, η εξασφάλιση της ετοιμότητας της ΕΕ και των εθνικών συστημάτων θα πρέπει να έχει ολοκληρωθεί έως τον Ιούνιο του 2026, ώστε τον Ιούλιο του 2026 οι ρυθμίσεις που εισάγονται με το νέο Σύμφωνο να τεθούν σε εφαρμογή (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 2026: 1968).

Μία από τις συνέπειες δημοσίευσης του Νέου Συμφώνου, πριν ακόμη αυτό τεθεί σε ολοκληρωτική ισχύ, ήταν η έναρξη εργασιών αναθεώρησης της οδηγίας περί «μπλε κάρτας» από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, η οποία επικυρώθηκε τον Σεπτέμβριο του 2021. Οι νέοι κανόνες όριζαν μεγαλύτερη ευελιξία στα κριτήρια εισδοχής, κυρίως μέσω της μείωσης του κατώτατου ορίου μισθού που έπρεπε να κερδίζουν οι αιτούντες για να είναι επιλέξιμοι για την μπλε κάρτα και της διευκόλυνσης των κατόχων της μπλε κάρτας να μετακινούνται εντός των χωρών της ΕΕ με σκοπό την επανένωση με τις οικογένειές τους. Η νέα οδηγία για την μπλε Κάρτα της ΕΕ τέθηκε σε ισχύ στις 27 Νοεμβρίου 2021 και η προθεσμία για τη μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο ήταν η 18 Νοεμβρίου 2023 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2024).

Όσον αφορά συγκεκριμένα το μεταναστευτικό ζήτημα που υφίστατο τη στιγμή της ίδρυσης του Συμφώνου στην περιοχή της ΝΑ Μεσογείου, μία από τις πρώτες αρμοδιότητες του Νέου Συμφώνου ήταν η ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων. Πιο αναλυτικά, τα κράτη-μέλη της ΕΕ στην περιοχή της Μεσογείου υποχρεούνται να ενισχύσουν την επιτήρηση και των έλεγχων των θαλάσσιων συνόρων, διασφαλίζοντας παράλληλα τη συμμόρφωση με το διεθνές δίκαιο για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τους πρόσφυγες (Τσιρογιάννη, 2021: 288). Σε πρακτικό επίπεδο, η ολοκληρωμένη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών στο μεσογειακό περιβάλλον περιλάμβανε την επέκταση των εγκαταστάσεων υποδοχής και ταυτοποίησης σε βασικά σημεία εισόδου, συμπεριλαμβανομένων των νησιών και των παράκτιων περιοχών. Στόχος για άλλη μια φορά αυτών των μέτρων ήταν διασφάλιση της ταχείας καταγραφής, των ελέγχων ασφαλείας και των υγειονομικών ελέγχων για τους νεοαφιχθέντες, βελτιώνοντας έτσι τη διοικητική αποτελεσματικότητα και αποτρέποντας τις παράτυπες δευτερογενείς μετακινήσεις εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Βιολάκης, 2021: 355).

Ένα άλλο σημαντικό μέτρο αφορούσε το ζήτημα των προκαταρκτικών αξιολογήσεων των αιτήσεων ασύλου εντός ενός προκαθορισμένου χρονικού διαστήματος, ιδίως για αιτούντες που προέρχονταν από χώρες με χαμηλά ποσοστά αναγνώρισης καταστάσεων αίτησης ασύλου, ώστε να επιτευχθεί η αποτελεσματική και έγκυρη διάκριση των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας. Βέβαια, ενώ αυτές οι διαδικασίες έχουν σχεδιαστεί για να μειώσουν τις συσσωρευμένες υποθέσεις και να βελτιώσουν την αξιοπιστία του συστήματος ασύλου, εγείρουν επίσης ανησυχίες σχετικά με τη δίκαιη μεταχείριση των διαδικασιών και

την πρόσβαση σε νομική βοήθεια. Στην περιοχή της Μεσογείου, όπου τα συστήματα υποδοχής συχνά λειτουργούν υπό πίεση λόγω του υψηλού αριθμού αφίξεων, η διασφάλιση επαρκών εγγυήσεων παραμένει κρίσιμο ζήτημα (Βιολάκης, 2021: 358-360).

3. Μεταναστευτική κρίση σε Νοτιοανατολική Μεσόγειο και Αιγαίο: Η περίπτωση της Ελλάδας από το 2015 μέχρι σήμερα

3.1 Η κρίση του 2015 στη Μεσόγειο: προσφυγική, μεταναστευτική ή και τα δύο;

Βασική αιτία της μεταναστευτικής κρίσης του 2015 στη Νοτιοανατολική Μεσόγειο ήταν ο Εμφύλιος Συριακός πόλεμος, ο οποίος ξεκίνησε επίσημα το 2011 και ανάγκασε εκατομμύρια Σύριους να εγκαταλείψουν τη χώρα τους, αναζητώντας ασφάλεια σε γειτονικά κράτη και, κατ' επέκταση, στην Ευρώπη. Η Ελλάδα έγινε η κύρια πύλη εισόδου προς την Ευρώπη λόγω της γεωγραφικής της εγγύτητας με την Τουρκία και της θέσης της εντός της ζώνης Σένγκεν της ΕΕ. Μόνο το 2015 καταγράφηκαν στην Ελλάδα πάνω από 850.000 αποβιβάσεις με κύρια σημεία υποδοχής τα νησιά του Βορειοανατολικού Αιγαίου (Λέσβος, Σάμος, Χίος, Κως) (Friesendorf, 2018: 535). Τα κίνητρα αυτών των αφίξεων ήταν ποικίλα. Αυτό σήμαινε ότι, ενώ η πλειονότητα αυτών των πληθυσμών ήταν πιθανό να πληροί τις προϋποθέσεις του προσφυγικού καθεστώτος, λόγω του μεγάλου κινδύνου απώλειας ζωής κατά τη διάρκεια των πολεμικών συγκρούσεων, ένα αρκετά μεγάλο ποσοστό ενέπιπτε σε ευρύτερες κατηγορίες οικονομικής κινητικότητας (Arapoglou, Dimoulas & Richardson, 2021: 115). Ως εκ τούτου, η Ελλάδα βρέθηκε αντιμέτωπη με ένα πρωτοφανές φαινόμενο εισροής ανθρώπων διαφορετικών αναγκών, αφενός προστασίας προσφύγων και αφετέρου μεταναστευτικών πιέσεων.

Απέναντι σε αυτή την πρόκληση, η Ελλάδα, στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, ξεκίνησε να λαμβάνει, όπως θα αναλυθεί εκτενέστερα παρακάτω, μια σειρά μέτρων που αποσκοπούσαν στη διαχείριση των αφίξεων, στην επεξεργασία των αιτήσεων ασύλου και στην ασφάλεια των συνόρων. Καθοριστικής σημασίας εξέλιξη για την μεταναστευτική κρίση ήταν η δήλωση μεταξύ ΕΕ-Τουρκίας τον Μάρτιο του 2016, κοινώς γνωστή ως «Συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας», η οποία όριζε την μείωση των παράτυπων διελεύσεων από την Τουρκία και την επιστροφή παράτυπων μεταναστών και προσφύγων στην Τουρκία, η οποία θα συνοδεύονταν από την οικονομική υποστήριξη της ΕΕ προς την Άγκυρα (Maloutas, 2021: 107). Σε εσωτερικό επίπεδο, η ελληνική μεταναστευτική πολιτική βελτιώθηκε σημαντικά μέσω της επέκτασης των υποδομών υποδοχής, της ενίσχυσης των διαδικασιών χορήγησης ασύλου και της συνεργασίας με την ευρωπαϊκή υπηρεσία συνόρων Frontex (Στριμπής, 2021β: 199).

Ως φαινόμενο, η μαζική άφιξη στη Νοτιοανατολική Μεσόγειο και δη στον ελλαδικό χώρο, δείχνει να είναι πολιτικά φορτισμένη. Ωστόσο, ο προσδιορισμός της άλλοτε ως προσφυγικό και άλλοτε ως μεταναστευτικό ζήτημα, με τις δύο έννοιες να χρησιμοποιούνται ως συνώνυμες, πέρα από γλωσσική ασάφεια, αντικατοπτρίζει βαθύτερες αδυναμίες και διαφωνίες σχετικά με την αιτιότητα, το νομικό καθεστώς, την απόδοση ευθυνών και την ηθική υποχρέωση σε κοινωνικό και πολιτισμικό επίπεδο απέναντι στα άτομα τόσο μεμονωμένα όσο και ως σύνολο (Siatitsa, 2021: 150-152). Το πληθυσμιακό τοπίο των μετακινήσεων προς τη Μεσόγειο περιλαμβάνει μια ποικιλία αιτιών και κινήτρων, όπως δραπετεύση από το άμεσο πλαίσιο των ενόπλων συγκρούσεων, παρατεταμένη ανασφάλεια,

αναζήτηση προστασίας από τις συνθήκες βίας και αυταρχισμού που επικρατούν στο εσωτερικό των περισσότερων κρατών της Μέσης Ανατολής, οικονομική στέρηση, καλύτερες ευκαιρίες ζωής (Χριστόπουλος, 2020). Η γενική εικόνα που έχει διαμορφωθεί από τις αιτήσεις ασύλου στην Ελλάδα και σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου δείχνει ότι οι Σύριοι, οι Αφγανοί και οι Ιρακινοί κυριαρχούσαν στις αφίξεις ως ομάδες με υψηλά ποσοστά αναγνώρισης καθεστώτος πρόσφυγα (Arapoglou, Dimoulas & Richardson, 2021: 120). Υπό αυτή την έννοια, η άρνηση του «προσφυγικού» χαρακτήρα της κρίσης θα ισοδυναμούσε με αγνόηση τόσο της νομικής πραγματικότητας όσο και των γεωπολιτικών αιτιών που οδήγησαν τον μαζικό εκτοπισμό προς τα νοτιοανατολικά σύνορα της Ευρώπης (Τριανταφυλλίδου, 2010β: 446).

Ωστόσο, οι πληθυσμιακές ροές δεν ήταν ποτέ κοινωνικά ή δημογραφικά ομοιόμορφες (Χριστόπουλος, 2020). Άνθρωποι από χώρες που δεν βίωναν πόλεμο πλήρους κλίμακας, αλλά μάλλον χρόνια φτώχεια, πολιτική αστάθεια ή περιορισμένες οικονομικές προοπτικές, ήταν επίσης μέρος του προσφυγικού-μεταναστευτικού κινήματος (Κατσορίδας & Καψάλης, 2003^α: 64). Η πολιτική χρήση της ορολογίας περιπλέκει περαιτέρω την εικόνα. Σε πολλές ευρωπαϊκές συζητήσεις, η ονομασία της κατάστασης ως «μεταναστευτικής κρίσης» και όχι ως «προσφυγικής κρίσης» έχει συμβάλει στην αναδιατύπωση του ζητήματος, μετατοπίζοντας το κέντρο βάρους από την ανθρωπιστική προστασία στη διαχείριση συνόρων και την ασφάλεια (Κρητικίδης, 2004). Η λέξη «μετανάστευση» συχνά φέρει το πρόσημο της συνειδητής επιλογής, καθιστώντας αναγκαία την εφαρμογή αυστηρότερων κρατικών μέτρων ελέγχου εις βάρος της ανθρωπιστικής βοήθειας (Κατσορίδας & Καψάλης, 2004: 10-12). Αντίθετα, ο όρος «πρόσφυγας» επικαλείται νομικές υποχρεώσεις και ηθικά καθήκοντα που βασίζονται στο διεθνές δίκαιο (Κατσορίδας & Καψάλης, 2003^β: 22). Η στρατηγική προτίμηση για τον έναν όρο έναντι του άλλου δεν είναι, επομένως, ουδέτερη, αλλά διαμορφώνεται από τα πολιτικά συμφέροντα και τους στρατηγικούς στόχους του κάθε κράτους τόσο ως προς τη σχέση του με τα γείτονα κράτη όσο και ως προς τη θέση του στην ευρύτερη ευρωπαϊκή και διεθνή σκηνή. Αυτό γίνεται φανερό και από την Δήλωση Τουρκίας-ΕΕ, η οποία διατυπώθηκε σε μεγάλο βαθμό με όρους διαχείρισης της «παράτυπης μετανάστευσης», παρόλο που πολλοί από τους επηρεαζόμενους ήταν «αιτούντες ασύλου» (Siatitsa, 2021). Συνεπώς, σε κανονιστικό επίπεδο, η Νοτιοανατολική Μεσόγειος και το Αιγαίο λειτουργούν όχι μόνο ως γεωγραφικά σύνορα αλλά και ως ζώνες νομικής και κοινωνικής ασάφειας, όπου ο διαχωρισμός μετανάστης-πρόσφυγας θολώνει και η ανθρώπινη επισφάλεια ομαλοποιείται (Τριανταφυλλίδου, 2010α: 110). Υπό αυτή την έννοια, η κρίση αφορά τόσο τις ίδιες τις μετακινήσεις των ανθρώπων όσο και την ανεπάρκεια των υφιστάμενων πλαισίων διακυβέρνησης.

3.2 Η συνεχής εισροή μεταναστευτικών κυμάτων από Συρία και Μέση Ανατολή στα ελληνικά ύδατα

Ως χρονική αφετηρία της κορύφωσης της μεταναστευτικής κρίσης σημειώνεται το 2015, σημείο που συμπίπτει με το αποκορύφωμα του συριακού εμφυλίου πολέμου· έκτοτε, βρίσκεται επί μία δεκαετία σε μία φάση κρίσης με ελάχιστες υφέσεις και διατεταμένες οξύνσεις, η αντιμετώπιση και εκτόνωση των οποίων είναι κάθε φορά όλο και δυσκολότερη.

Τα στοιχεία ευρωπαϊκών μηχανισμών της μετανάστευσης και η Ύπατη Αρμοστεία, από τα πρώτα ακόμη μεταναστευτικά κύματα, έκαναν λόγο για περισσότερους από 850.000 μετανάστες, η συντριπτική πλειονότητα των οποίων έφτασε στην Ελλάδα διασχίζοντας τη σύντομη αλλά επικίνδυνη διαδρομή του Αιγαίου Πελάγους από την Τουρκία προς τα ελληνικά νησιά του ΒΑ Αιγαίου (Στριμπής, 2021γ: 315). Μόνο μέχρι τον Αύγουστο του 2015, περισσότεροι από 160.000 πρόσφυγες και μετανάστες είχαν ήδη φτάσει στην Ελλάδα, γεγονός που κατέδειξε άμεσα την άνευ προηγουμένου κλιμάκωση μιας προσφυγικής κρίσης που ξεπερνούσε τα διακρατικά όρια και αποκτούσε παγκόσμιο αντίκρισμα, ασκώντας έντονη πίεση στις ελληνικές δομές υποδοχής και στα ευρωπαϊκά συστήματα ασύλου. Αυτές οι αφίξεις αποτελούνταν κυρίως από Σύριους που εγκατέλειπαν τον εμφύλιο πόλεμο, καθώς και από άτομα από το Αφγανιστάν και το Ιράκ. Μέχρι το τέλος του 2015, οι Σύριοι αντιπροσώπευαν τη μεγαλύτερη εθνοτική ομάδα αφίξεων, η οποία αντιστοιχούσε περίπου στο 70% των μεταναστών, αντανakλώντας φυσικά τις καταστροφικές ανθρωπιστικές συνέπειες της συριακής εμφύλιας σύγκρουσης που εκτυλισσόταν από το 2011 (Στριμπής, 2021γ: 318). Η Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας τον Μάρτιο του 2016 ως έκτακτο ευρωπαϊκό μέτρο διαχείρισης της κρίσης φαίνεται να είχε αποτέλεσμα οδηγώντας στη μείωση των παράτυπων κυρίως εισροών, όχι όμως και στον απόλυτο έλεγχό τους (Στριμπής, 2021β: 189). Πράγματι, το φαινόμενο εξελίχθηκε σε ένα μοτίβο κυμαινόμενων αφίξεων, στο πλαίσιο του οποίου πρωτίστως εκτεθειμένη βρέθηκε η Ελλάδα, ως βασικό κράτος διέλευσης και διαμονής για όσους επιχειρούσαν να φτάσουν στη βόρεια και δυτική Ευρώπη μέσω της βαλκανικής οδού.

Παρά τα αυστηρότερα μέτρα διαχείρισης των συνόρων, οι μεταναστευτικές πιέσεις επανεμφανίστηκαν σταδιακά τα επόμενα χρόνια λόγω των συνεχιζόμενων συγκρούσεων και της αστάθειας στη Μέση Ανατολή και τις γύρω περιοχές. Στις αρχές της δεκαετίας του 2020, οι αφίξεις μέσω θαλάσσης άρχισαν να αυξάνονται ξανά. Οι ευρωπαϊκές βάσεις δεδομένων ασύλου δείχνουν ότι *«48.721 μετανάστες και πρόσφυγες έφτασαν στην Ελλάδα το 2023, εκ των οποίων 41.561 έφτασαν στη χώρα μέσω θαλάσσης, σημειώνοντας σημαντική αύξηση σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος»* (OSCE, 2025: 15). Η δημογραφική σύνθεση αυτών των αφίξεων αντικατοπτρίζει τον ανθρωπιστικό χαρακτήρα του κινήματος: περίπου το 28% αντιστοιχεί γυναίκες και ένα 28% σε παιδιά, ενώ οι ενήλικες άνδρες αντιπροσώπευαν λίγο περισσότερο από το μισό του συνολικού πληθυσμού. Όσον αφορά την εθνικότητα, οι Σύριοι συνέχισαν να αντιπροσωπεύουν τη μεγαλύτερη ομάδα, αντιπροσωπεύοντας το 31,3% των αφίξεων, ακολουθούμενοι από τους Αφγανούς (20%) και τους Παλαιστίνιους (16,3%). Αυτά τα στατιστικά στοιχεία υπογραμμίζουν τον διαρκή ρόλο των περιοχών που έχουν πληγεί από τον πόλεμο ως κινητήριες δυνάμεις της μετανάστευσης προς την Ευρώπη (Στριμπής, 2021γ: 320). Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ *«ο αριθμός των προσφύγων που αναφέρεται στις ευρωπαϊκές εκθέσεις ότι έφτασαν στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια του 2024 ξεπερνά του 62.119 (μετανάστες και πρόσφυγες), αντιπροσωπεύοντας μια αύξηση της τάξης του 14%, σε σύγκριση με το 2023»* (OSCE, 2025: 17-20). Από αυτά τα άτομα, 54.417 εισήλθαν μέσω θαλάσσιων οδών, αποδεικνύοντας ότι το Αιγαίο Πέλαγος παρέμεινε ο κύριος διάδρομος για την παράτυπη μετανάστευση στην Ελλάδα (OSCE, 2025: 17-20). Παρόλο που οι Σύριοι συνέχισαν να αποτελούν σημαντική ομάδα, άλλες εθνικότητες όπως Αφγανοί, Αιγύπτιοι, Ερυθραίοι, Παλαιστίνιοι και Υεμενίτες άρχισαν να εμφανίζονται όλο και περισσότερο μεταξύ των αφίξεων. Η διαφοροποίηση της

εθνικής καταγωγής αντικατοπτρίζει την ευρύτερη περιφερειακή αστάθεια που επηρεάζει τη Μέση Ανατολή, τη Βόρεια Αφρική και μέρη της Ασίας.

Σε κοινωνιολογικό επίπεδο, η μεταναστευτική κινητικότητα από αυτές τις χώρες προς την Ελλάδα θα πρέπει να προκαλεί ιδιαίτερη ανησυχία σε όλη την Ευρώπη, καθώς ο κύριος παράγοντας που συντηρεί και μεγεθύνει της διαστάσεις αυτού του φαινομένου είναι η ύπαρξη καλά εδραιωμένων δικτύων λαθραίων μετακινήσεων, τα οποία διευκολύνουν τις θαλάσσιες διελεύσεις (Siatitsa, 2021: 155). Η έρευνα για τις μεταναστευτικές ροές στο Αιγαίο Πέλαγος έχει δείξει ότι αυτά τα δίκτυα λειτουργούν με εξελιγμένες υλικοτεχνικές δομές και εκμεταλλεύονται τα κενά επιτήρησης για να οργανώσουν τις αναχωρήσεις από τις τουρκικές ακτές. Οι διελεύσεις που προκύπτουν είναι εξαιρετικά επικίνδυνες, καθώς συχνά εμπλέκονται φουσκωτά σκάφη υπερφορτωμένα με επιβάτες και χωρίς βασικό εξοπλισμό ασφαλείας (Siatitsa, 2021: 156). Αυτή η κατάσταση έχει οδηγήσει σε πολλά επεισόδια ναυτικών ατυχημάτων και απωλειών ανθρώπινων ζωών στη Μεσόγειο Θάλασσα, η οποία έχει γίνει ένας από τους πιο θανατηφόρους μεταναστευτικούς διαδρόμους στον κόσμο. Ένα ακόμη σημείο το οποίο θα πρέπει να προκαλεί παγκόσμια ανησυχία είναι η φύση της μετανάστευσης στην Ανατολική Μεσόγειο: πρόκειται λιγότερο για μια κατάσταση προσωρινή και περισσότερο για ένα διαρθρωτικό φαινόμενο που επιδεινώνεται από τη γεωπολιτική αστάθεια της Μέσης Ανατολής (Siatitsa, 2021: 158).

Οι κοινωνικές και ανθρωπιστικές συνέπειες του μεταναστευτικού φαινομένου ήταν και συνεχίζουν να είναι ιδιαίτερα ορατές και στα ελληνικά νησιά, τα οποία χρησιμεύουν ως τα πρώτα σημεία υποδοχής για τους αιτούντες άσυλο. Ο υπερπληθυσμός, οι ανεπαρκείς υποδομές και οι καθυστερήσεις στις διαδικασίες ασύλου δημιούργησαν δύσκολες συνθήκες διαβίωσης για τους μετανάστες και προκάλεσαν ανησυχίες μεταξύ των διεθνών οργανισμών ανθρωπίνων δικαιωμάτων (Siatitsa, 2021: 159). Οι τοπικές κοινότητες στα νησιά βιώνουν εδώ και μια δεκαετία σημαντική κοινωνική και οικονομική πίεση, η οποία έχει οδηγήσει σε εντάσεις μεταξύ των ανθρωπιστικών υποχρεώσεων και των τοπικών ανησυχιών για την ασφάλεια και τη διαχείριση των δημοσίων πόρων. Απέναντι σε αυτή την ανθρωπιστική κρίση, η διακυβέρνηση της μετανάστευσης στην Ανατολική Μεσόγειο συνεχίζει να προκαλεί πολιτικές και ηθικές συζητήσεις. Οι οργανώσεις προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων έχουν επανειλημμένα επικρίνει ορισμένες κρατικές και ευρωπαϊκές πρακτικές ελέγχου των συνόρων, συμπεριλαμβανομένων των ισχυρισμών περί των διαδικασιών των απωθήσεων, κατά τις οποίες οι μετανάστες εμποδίζονται να εισέλθουν σε ευρωπαϊκό έδαφος χωρίς πρόσβαση σε διαδικασίες ασύλου (Siatitsa, 2021: 160). Ταυτόχρονα, οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις συνεχίζουν να τονίζουν την ανάγκη καταπολέμησης των δικτύων λαθρεμπορίας ανθρώπων και αποτροπής των επικίνδυνων θαλάσσιων διαβάσεων, χωρίς ωστόσο την εφαρμογή πολιτικών συστηματικής παρακολούθησης. Αυτή η ένταση καταδεικνύει για άλλη μια φορά το ευρύτερο δίλημμα που αντιμετωπίζει η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική: την εξισορρόπηση της ανθρωπιστικής προστασίας με την ασφάλεια των εθνικών συνόρων.

3.3 Η κρίση του 2020 στον Έβρο

Έχουν περάσει έξι χρόνια από τη μεταναστευτική κρίση στον Έβρο και ακόμη είναι χαρακτηριστικό το απόσπασμα από την επίσημη ανακοίνωση της 1ης Μαρτίου 2020, μετά τη σύγκληση του Κυβερνητικού Συμβουλίου Εθνικής Ασφαλείας : «...*Τις τελευταίες μέρες, η Ελλάδα δέχεται αιφνίδια, μαζική, οργανωμένη και συντονισμένη, πίεση από μετακινήσεις πληθυσμών στα ανατολικά, χερσαία και θαλάσσια, σύνορά της. Η μετακίνηση αυτή, κατευθύνεται και ενθαρρύνεται από την Τουρκία... Υπό τις συνθήκες αυτές, η παρούσα κατάσταση συνιστά ενεργή, σοβαρή, εξαιρετική και ασύμμετρη απειλή κατά της εθνικής ασφάλειας της χώρας... Η Ελλάδα ασκεί αταλάντευτα το κυριαρχικό δικαίωμα και τη συνταγματική υποχρέωση να διαφυλάσσει την ακεραιότητά της...*». Η δήλωση αυτή αποδεικνύει πως η παραβίαση των ελληνοτουρκικών συνόρων στην περιοχή του Έβρου αποτέλεσε, μετά τη μεταναστευτική κρίση του 2015 στην Ανατολική Μεσόγειο, ένα από τα πιο επικίνδυνα επεισόδια των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μετατρέποντας τον Έβρο σε ένα γεωπολιτικό σημείο τομής της μεταναστευτικής πολιτικής, της εθνικής κυριαρχίας και του διεθνούς δικαίου (Μαλλιάς, 2021: 87).

Όλα ξεκίνησαν τον Μάρτιο του 2020, όταν η μαζική μετακίνηση μεταναστών προς τα σύνορα, μετά την απόφαση της Τουρκίας περί αναστολής των περιορισμών στις αναχωρήσεις προς τις χώρες της Ευρώπης, πυροδότησε μία άνευ προηγουμένου αντιπαράθεση μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας (Μαλλιάς, 2021: 88). Παράλληλα, έθεσε θεμελιώδη ερωτήματα σχετικά με τη διαχείριση των μεταναστευτικών πολιτικών από την ΕΕ, με τα ευρωπαϊκά όργανα να προσπαθούν να υιοθετήσουν μια διττή προσέγγιση πολιτικής υποστήριξης προς την Ελλάδα και ελέγχου συμμόρφωσης με τα ανθρώπινα δικαιώματα. Άμεση συνέπεια αυτής της πολιτικής απόφασης της Τουρκίας ήταν η συγκέντρωση χιλιάδων ανθρώπων κατά μήκος των ελληνικών συνόρων και οι συνεχείς απόπειρες διέλευσης αυτών, προκαλώντας βίαιες συγκρούσεις και αυξάνοντας την ανάγκη αστυνομικής και στρατιωτικής παρουσίας στην περιοχή (Διακόπουλος, 2021: 105). Άμεση αντίδραση της ελληνικής κυβέρνησης του Κυριάκου Μητσοτάκη ήταν η προσωρινή αναστολή των αιτήσεων ασύλου για τους νεοαφιχθέντες, με στόχο την προστασία της εθνικής κυριαρχίας, προκαλώντας βέβαια τη δυσαρέσκεια των διεθνών οργανισμών, οι οποίοι θεώρησαν το μέτρο ασυμβίβαστο με το ευρωπαϊκό και διεθνές δίκαιο για τους πρόσφυγες. Οι οργανώσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων έκαναν λόγο για «ένα μοτίβο συλλογικών απελάσεων κατά τις οποίες οι μετανάστες κρατούνταν και επέστρεφαν στην Τουρκία χωρίς πρόσβαση σε διαδικασίες ασύλου» (Μαλλιάς, 2021: 87-90).

Αυτό το μέτρο, σε συνδυασμό με την παρεμπόδιση διέλευσης από την χώρα και τον καταναγκασμό επιστροφής, που συνήθως εντάσσεται στο μέτρο των «επαναπροωθήσεων», αποτέλεσε μια από τις πιο αμφιλεγόμενες πτυχές της διαχείρισης των συνόρων στον Έβρο. Κατά τις επιθεωρήσεις των ανθρωπιστικών οργανώσεων, οι μετανάστες φέρονται να μεταφέρονταν στον ποταμό και να αναγκάζονταν να επιστρέψουν πέρα από τα σύνορα, μερικές φορές μετά από κατάσχεση προσωπικών αντικειμένων. Αντίστοιχα, κατά τους ελέγχους του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων εντοπίστηκαν ενδείξεις συστηματικής πρακτικής επαναπροωθήσεων από την περιοχή του Έβρου προς την Τουρκία, σηματοδοτώντας μια σημαντική εξέλιξη στη νομική αξιολόγηση της ελληνικής πολιτικής

για τα σύνορα (Βιολάκης, 2021: 360). Η Ελλάδα απάντησε αυστηροποιώντας τους συνοριακούς ελέγχους και αναστέλλοντας προσωρινά τις αιτήσεις ασύλου, παρουσιάζοντας την κατάσταση ως ζήτημα εθνικής ασφάλειας. Αυτό το περιστατικό υπογραμμίζει πώς η μετανάστευση μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως όπλο στο πλαίσιο γεωπολιτικών συγκρούσεων, μετατρέποντας τους ευάλωτους πληθυσμούς σε όργανα πίεσης. Η έννοια του «υβριδικού πολέμου» έχει επικαλεστεί σε αυτό το πλαίσιο, υποδηλώνοντας ότι οι μεταναστευτικές ροές μπορούν να χειραγωγηθούν σκόπιμα για να αποσταθεροποιήσουν γειτονικά κράτη ή να αποσπάσουν πολιτικές παραχωρήσεις.

Από την ελληνική οπτική γωνία, η κρίση του Μαρτίου 2020 αντιπροσώπευε μια οργανωμένη προσπάθεια της Τουρκίας να ασκήσει πίεση στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω των μεταναστευτικών ροών. Άλλωστε, οι τουρκικές αρχές είχαν επανειλημμένα απειλήσει ότι θα επιτρέψουν στους μετανάστες την μετακίνηση προς την Ευρώπη, τονίζοντας ότι η Τουρκία φιλοξενεί εκατομμύρια πρόσφυγες και αναμένει μεγαλύτερη ευρωπαϊκή υποστήριξη (Φενέκος, 2021: 165). Ταυτόχρονα, η Ελλάδα έχει κατηγορήσει την Τουρκία ότι διευκολύνει την παράτυπη μετανάστευση και ενθαρρύνει τις προσπάθειες παράνομης διέλευσης των συνόρων. Από την άλλη, οι τουρκικές αρχές κατηγορήσαν σφόδρα την Ελλάδα για παραβίαση του διεθνούς δικαίου, εμποδίζοντας τους αιτούντες άσυλο να εισέλθουν σε ευρωπαϊκό έδαφος και φέρεται να χρησιμοποιεί υπερβολική βία στα σύνορα. Η κατάσταση στον Έβρο πέρα από την όξυνση των ελληνοτουρκικών σχέσεων, δημιούργησε μία θεμελιώδη ένταση εντός της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Αφενός, η ΕΕ επεδίωκε σε κάθε περίπτωση τη μείωση της παράτυπης μετανάστευσης, μέσω αυστηρότερων συνοριακών ελέγχων και συνεργασίας με τρίτες χώρες, αφετέρου τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα είναι νομικά δεσμευμένα να τηρούν το δικαίωμα ασύλου και την αρχή της μη επαναπροώθησης (Φενέκος, 2021: 167).

Παρά την επέμβαση των ευρωπαϊκών μεταναστευτικών οργάνων, κατά τους επόμενους μήνες παρατηρήθηκε μία όξυνση της κατάστασης, με την Τουρκία να ακολουθεί μια σειρά επιθετικών εκδηλώσεων στο πλαίσιο εφαρμογής του δόγματος «casus belli». Αποκορύφωμα αυτής της έκρυθμης κατάστασης ήταν η αντιπαράθεση των ενόπλων δυνάμεων των δύο χωρών στο Αιγαίο, με την αναθεωρητική και επεκτατική στάση της Τουρκίας να αναγκάζει την Ελλάδα να είναι σε ετοιμότητα. Από την πλευρά της Τουρκίας, στόχος των υβριδικών επιθέσεων στον Έβρο και των αεροδυναμικών στο Αιγαίο ήταν η προσβολή του εδαφικού καθεστώτος στην Ελλάδα και των όρων ελληνικής κυριαρχίας επί των νησιωτικών συμπλεγμάτων του Αιγαίου, περιορίζοντας και καταστρατηγώντας τα ελληνικά εθνικά δικαιώματα στην ευρύτερη περιοχή της ΝΑ Μεσογείου (Μαλλιός, 2021: 88). Από τη μεριά της, η Ελλάδα δήλωνε πρόθυμη και νομικά κατοχυρωμένη να απαντήσει σε κάθε πρόκληση (Μαλλιός, 2021: 88).

3.4 Το μεταναστευτικό πρόγραμμα της Ελλάδας

Ακολουθώντας την πορεία και τις απαιτήσεις της προσφυγικής κρίσης που έπληττε κατά κύριο λόγο τις παραμεθώριες περιοχές της Ελλάδας, το ελληνικό κράτος προχώρησε σε μια σειρά θεσμικών και νομοθετικών μεταρρυθμίσεων με στόχο την ενίσχυση του συστήματος ασύλου και την ένταξη των προσφύγων. Μια πρώτη σημαντική εσωτερική μεταρρύθμιση

ήταν ο νόμος 4368/2016, ο οποίος διέυρνε την πρόσβαση στη δημόσια υγειονομική περίθαλψη για ευάλωτες ομάδες, συμπεριλαμβανομένων των αιτούντων άσυλο και των αναγνωρισμένων προσφύγων (Maloutas, 2021: 108). Μέσω αυτού του νόμου δόθηκε η δυνατότητα καθολικής πρόσβασης σε ιατρικές υπηρεσίες μέσω του δημόσιου συστήματος υγειονομικής περίθαλψης, αντανakλώντας μια προσπάθεια ευθυγράμμισης της διακυβέρνησης της μετανάστευσης με τις αρχές της κοινωνικής προστασίας. Στην ίδια τροχιά μεταναστευτικής διαχείρισης κινήθηκε και ο Νόμος περί Διεθνούς Προστασίας (4636/2019) για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου ασύλου, επιδιώκοντας την επιτάχυνση της επεξεργασίας των αιτήσεων. Ο νόμος αυτός πέτυχε την εισαγωγή αυστηρότερων διοικητικών μέτρων, συμπεριλαμβανομένων ταχύτερων διαδικασιών στα σύνορα και διευρυνμένων επιλογών κράτησης για τους παράτυπους μετανάστες.

Ειδικά από τη μεταναστευτική κρίση στον Έβρο και μετά η ελληνική κυβέρνηση βρέθηκε αντιμέτωπη με την ανάγκη λήψης αυστηρότερων μέτρων για την παράνομη μετανάστευση. Οι νομοθετικές πρωτοβουλίες που εισήχθησαν το 2025 περιλαμβάνουν αυστηρότερες ποινές για τους αιτούντες άσυλο που απορρίφθηκαν, όπως ποινές φυλάκισης δύο έως πέντε ετών για άτομα που παραμένουν στην Ελλάδα μετά την απόρριψη των αιτήσεών τους. Οι αρχές πρότειναν επίσης ηλεκτρονική παρακολούθηση για τους μετανάστες που περιμένουν απέλαση και παρατεταμένες περιόδους κράτησης για τους παράνομους μετανάστες. Ένα άλλο αμφιλεγόμενο μέτρο ήταν η προσωρινή αναστολή των αιτήσεων ασύλου για μετανάστες που φτάνουν δια θαλάσσης από τη Βόρεια Αφρική, η οποία υιοθετήθηκε εν μέσω αύξησης των αφίξεων σε νησιά όπως η Κρήτη και η Γαύδος. Βέβαια ο ΟΗΕ εξέφρασε ανησυχία ότι τέτοια μέτρα θα μπορούσαν να παραβιάσουν τις διεθνείς υποχρεώσεις προστασίας. Από το 2021 η Ελλάδα έχει εγκαινιάσει ένα νέο μοντέλο εγκαταστάσεων υποδοχής, γνωστό ως «Κλειστά Κέντρα Ελεγχόμενης Πρόσβασης». Αυτές οι εγκαταστάσεις, χρηματοδοτούμενες στο μεγαλύτερο μέρος τους από την ΕΕ αντικατέστησαν τις παλαιότερου τύπου υποδομές, οι οποίες είχαν επικριθεί λόγω υπερπληθυσμού και κακών συνθηκών διαβίωσης. Ένα αξιοσημείωτο παράδειγμα είναι το νέο κέντρο υποδοχής στη Σάμο, που κατασκευάστηκε στο πλαίσιο ενός ευρύτερου σχεδίου εκσυγχρονισμού των υποδομών μετανάστευσης. Αν και η ελληνική κυβέρνηση τα παρουσιάζει ως ένα πιο οργανωμένο και ασφαλές σύστημα, οι ανθρωπιστικές οργανώσεις υποστηρίζουν ότι μοιάζουν με κέντρα κράτησης που περιορίζουν την ελευθερία των αιτούντων άσυλο κατά την εξέταση των αιτήσεών τους, καθώς οι αναφορές δείχνουν ότι ορισμένοι μετανάστες παραμένουν σε αυτές τις εγκαταστάσεις για μήνες λόγω διοικητικών καθυστερήσεων.

Με το προεδρικό διάταγμα 106/2020 διατυπώθηκε το θεσμικό πλαίσιο το οποίο οριοθετούσε τις αρμοδιότητες και τους στόχους του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου. Σύμφωνα με αυτό το πλαίσιο, βασικό έργο του ΥΜΑ έγινε ο σχεδιασμός και η εφαρμογή της εθνικής πολιτικής για τη μετανάστευση, τόσο σχετικά με τη νόμιμη είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια, όσο και με την ταυτοποίηση και υποδοχή πολιτών τρίτων χωρών που εισέρχονται στην Ελλάδα χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις. Εξίσου σημαντική αρμοδιότητα ήταν ο σχεδιασμός και η υλοποίηση της εθνικής πολιτικής για τη χορήγηση ασύλου ή άλλων μορφών διεθνούς προστασίας και την παροχή προστασίας των αιτούντων και των ατόμων που διαπιστωμένα έχρηζαν διεθνούς

προστασίας, ήτοι των αναγνωρισμένων προσφύγων, δικαιούχων επικουρικής προστασίας και δικαιούχων ανθρωπιστικού καθεστώτος (Εφημερίδα Κυβερνήσεως, 2026: 1967). Στα καθήκοντα του Υ.Μ.Α. ανήκει, επίσης, η εφαρμογή της ενωσιακής και διεθνούς νομοθεσίας και των διεθνών συμβάσεων σχετικά με τα θέματα μετανάστευσης, παροχής διεθνούς προστασίας και υποδοχής αιτούντων διεθνούς προστασίας και την ευθύνη συντονισμού όλων των συναρμοδίων υπηρεσιών της χώρας σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο για την ταχεία και ομοιόμορφη εφαρμογή των ανωτέρω. Για την πραγματοποίηση της αποστολής του, το Υ.Μ.Α. αναλαμβάνει και τον σχεδιασμό, την ανάθεση και την επίβλεψη έργων κατασκευής, συντήρησης, μετατροπής και λειτουργίας κάθε είδους δομών υποδοχής και φιλοξενίας αιτούντων άσυλο, προσφύγων και μεταναστών, των συναφών υποδομών και εγκαταστάσεων, καθώς και των υποδομών στέγασης των κάθε είδους υπηρεσιών του.

Στο πλαίσιο εφαρμογής του νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο η Ελλάδα οφείλει να προχωρήσει στην εξασφάλιση της αποτελεσματικής προσαρμογής του ήδη υπάρχοντος μεταναστευτικού προγράμματος στις νέες θεσμικές απαιτήσεις, αλλά και στην αξιοποίηση των νέων ευκαιριών που θα προκύψουν ως χώρα πρώτης υποδοχής και υπό μεταναστευτική πίεση λόγω του δυσανάλογου επιπέδου αφίξεων που αντιμετωπίζει. Σε εθνικό επίπεδο, το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου έχει θέσει ως προτεραιότητα την ενίσχυση των νόμιμων οδών μετανάστευσης, την προστασία των ευάλωτων μεταναστευτικών πληθυσμών, την αναδιαμόρφωση του συστήματος υποδοχής και την αναβάθμιση των πληροφοριακών συστημάτων που χρησιμοποιούνται για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών (Εφημερίδα Κυβερνήσεως, 2026: 1968). Με βάση τα νέα δεδομένα και τις ευρωπαϊκές απαιτήσεις, κατά τη νέα προγραμματική περίοδο 2026-2030, το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου έχει επικεντρώσει την προσοχή του στη συμπληρωματικότητα των δράσεων που εντάσσονται προς χρηματοδότηση από το εθνικό αναπτυξιακό πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων με τις δράσεις που έχουν ήδη ενταχθεί προς χρηματοδότηση από τα συγχρηματοδοτούμενα από την Ευρωπαϊκή Ένωση ταμεία στην Προγραμματική Περίοδο 2021-2027. Παράλληλα, πολύ σημαντικός στόχος είναι η εξασφάλιση μιας συνεχούς ροής στις δράσεις προς αποφυγή χρηματοδοτικών κενών, καθώς και η αξιοποίηση επενδύσεων που έχουν ήδη πραγματοποιηθεί με τον αποδοτικότερο τρόπο. Στο πνεύμα αυτό, το Υ.Μ.Α. εξετάζει την ένταξη νέων έργων και την ανανέωση έργων τα οποία ήδη υλοποιούνται με χρηματοδότηση η οποία επίκειται να λήξει εντός του τρέχοντος έτους ή του επόμενου (Εφημερίδα Κυβερνήσεως, 2026: 1969).

Μόλις πριν λίγους μήνες εγκρίθηκε η απόφαση περί έναρξης λειτουργίας του «Τομεακού Προγράμματος Ανάπτυξης (ΤΠΑ) Μετανάστευσης και Ασύλου στο Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης (ΕΠΑ) της προγραμματικής περιόδου 2026-2030», η κατάρτιση και αξιολόγηση του οποίου έγιναν σύμφωνα με τις απαιτήσεις, τους όρους και τη διαδικασία της υπ' αρ. 212522/5.12.2025 απόφασης του Αναπληρωτή Υπουργού Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών «Κατάρτιση και Υποβολή Τομεακών και Περιφερειακών Προγραμμάτων Ανάπτυξης (ΤΠΑ/ΠΠΑ) του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης (ΕΠΑ) προγραμματικής περιόδου 2026-2030» και των παρ. 4 και 6 του άρθρου 123 του ν. 4635/2019 «Επενδύω στην Ελλάδα και άλλες διατάξεις» (Εφημερίδα Κυβερνήσεως, 2026: 1966). Ο προϋπολογισμός του Προγράμματος για την προγραμματική περίοδο 2026-2030 ανέρχεται

σε 79.000.000,00€ και κατανέμεται στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 123 του ν. 4635/2019 (Εφημερίδα Κυβερνήσεως, 2026: 1966).

Το Υ.Μ.Α. έχει σήμερα στη διάθεσή του ένα ευρύ δίκτυο σημείων παρουσίας σε όλη τη χώρα, μια σειρά διοικητικών διαδικασιών που αφορούν στις προσφυγικές ροές, καθώς και διάφορα μητρώα και πληροφοριακά συστήματα, τα οποία στοχεύουν τόσο στην καλύτερη εξυπηρέτηση των αιτούντων άσυλο όσο και στην καταγραφή, διαχείριση και παρακολούθηση όλων των δεδομένων που έχουν σχέση με τις εξελίξεις στον μεταναστευτικό τομέα. Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, οι προτάσεις για τον σχεδιασμό των δράσεων του Υ.Μ.Α. στη νέα προγραμματική περίοδο εντάσσονται κυρίως στον «αναπτυξιακό στόχο Ψηφιακού Μετασχηματισμού και Τεχνητής Νοημοσύνης και αφορούν συνοπτικά «σε έργα συντήρησης και υποστήριξης του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος (ΟΠΣ) Μετανάστευσης, στην ανάπτυξη, αναβάθμιση και υποστήριξη διαδικτυακού εξοπλισμού του Υ.Μ.Α., αλλά και στη μελέτη και ανάπτυξη τεχνολογιών ΤΝ για πολύγλωσση ενημέρωση των διαμενόντων στις δομές του Υ.Μ.Α.» (Εφημερίδα Κυβερνήσεως, 2026: 1970). Ειδικότερα, οι δράσεις αυτές κατατάσσονται στους ειδικούς στόχους του «Ψηφιακού Μετασχηματισμού της Δημόσιας Διοίκησης και της Τεχνητής Νοημοσύνης», της ανάπτυξης ψηφιακών υποδομών και της Τεχνητής Νοημοσύνης και στις παρακάτω ειδικές προτεραιότητες (Εφημερίδα Κυβερνήσεως, 2026: 1970):

- «ψηφιοποίηση και αυτοματοποίηση διαδικασιών»
- «αναβάθμιση ψηφιακών υποδομών και ΤΠΕ»
- «ανάπτυξη ψηφιακών πλατφορμών και εφαρμογών»
- «αξιοποίηση νέων τεχνολογιών τεχνητή νοημοσύνη»

Επιπλέον, στον αναπτυξιακό στόχο της κοινωνικής συνοχής και ανάπτυξης, έχει κατατεθεί, όπως θα αναλυθεί εκτενέστερα στο επόμενο υποκεφάλαιο για τις περιπτώσεις των ασυνόδευτων ανηλίκων, η πρόταση *«περί χρηματοδότησης έργων που αφορούν στην προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων που φτάνουν στη χώρα μας, αναβάθμισης των υποδομών αναψυχής για τα παιδιά που φιλοξενούνται στις δομές, αλλά και χρηματοδότησης προγραμμάτων μη τυπικής μάθησης με έμφαση στην ελληνομάθεια για ανήλικους που διαμένουν στις περιφερειακές δομές υποδοχής του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου»*. Σε ειδικότερο επίπεδο, οι προτεινόμενες δράσεις εντάσσονται στον ειδικό στόχο της Μεταναστευτικής Πολιτικής και στην προτεραιότητα περί «διαχείρισης μεταναστευτικών ροών από την υποδοχή έως την ένταξη» (Εφημερίδα Κυβερνήσεως, 2026: 1970).

Βασικό εργαλείο της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής στη διαδικασία της ένταξης των μεταναστών αλλά και της ποιότητας διαβίωσης, έως ότου έρθει η ώρα προς αναζήτηση άλλης μόνιμης και νόμιμης κατοικίας, αποτελεί η εκπαίδευση ως θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα. Στις ιδιαίτερα δύσκολες συνθήκες που δημιούργησε η προσφυγική κρίση του 2015, το ελληνικό Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων προχώρησε στην ίδρυση και λειτουργία-επαναλειτουργία Φορέων Υποδοχής για την Εκπαίδευση Προσφύγων, Τάξεων Υποδοχής, φροντιστηρίων και Σχολών Διαπολιτισμικής Εκπαίδευσης (Υπουργείο Παιδείας, Θρησκευμάτων και Πολιτισμού, 2026). Πιο συγκεκριμένα, στα Σχολεία Διαπολιτισμικής Εκπαίδευσης παρέχεται η εντατική εκμάθηση της Νέας Ελληνικής γλώσσας και η συνδιδασκαλία στην ίδια τάξη μαθητών με διαφορετικά πολιτισμικά χαρακτηριστικά.

Σύμφωνα με την τρέχουσα νομοθεσία, τα σχολεία αυτά έχουν τη δυνατότητα να παρεκκλίνουν από το τυπικό πρόγραμμα σπουδών, προκειμένου να καλύψουν τις ανάγκες των μαθητών τους και να προσαρμόσουν το πρόγραμμα σπουδών στο πολιτιστικό υπόβαθρο και στις εκπαιδευτικές αλλά και κοινωνικές ανάγκες των προσφύγων μαθητών (Υπουργείο Παιδείας, Θρησκευμάτων & Πολιτισμού, 2016). Επιπλέον έχουν οργανωθεί οι Ζώνες Εκπαιδευτικής Προτεραιότητας που περιλαμβάνουν σχολεία πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε περιοχές με μεγάλο όγκο προσφύγων και έντονα κοινωνικοοικονομικά προβλήματα (Παλαιολόγου, Μιχαήλ & Τουμπουλίδης, 2020: 25). Στόχος αυτών των σχολείων είναι η ομαλή ένταξη στο βασικό ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα μαθητών που δεν γνωρίζουν την ελληνική γλώσσα μέσω της «συμμετοχικής, ενεργητικής και αποτελεσματικής» διδασκαλίας (Καρβέλλα, 2022). Εδώ αξίζει να αναφερθεί ότι το συγκεκριμένο Εκπαιδευτικό Τμήμα Υποδοχής απαντά μόνο στην περίπτωση εκείνων των παιδιών που είναι εγκατεστημένα στις αστικές περιοχές· θα πρέπει, ωστόσο, να ληφθεί υπόψη ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των προσφυγικών οικογενειών εξακολουθεί να ζει σε προσωρινές εγκαταστάσεις και δεν έχει ενταχθεί λειτουργικά στην ελληνική κοινότητα (Παλαιολόγου, Μιχαήλ & Τουμπουλίδης, 2020: 28).

Τα παραπάνω μέτρα αποτελούν μετριοπαθείς ενέργειες στο τομέα της ελληνικής εκπαιδευτικής πολιτικής γύρω από το προσφυγικό και τη μετανάστευση και επιβεβαιώνουν την άμεση ανάγκη ενίσχυσης της Διαπολιτισμικής Εκπαίδευσης. Σε πρώτο επίπεδο, η συνεχής επιμόρφωση των εκπαιδευτικών κρίνεται απαραίτητη, σε θέματα διαπολιτισμικής εκπαίδευσης, διδασκαλίας της ελληνικής ως δεύτερης γλώσσας, πολιτιστικής ταυτότητας και ορθής αξιολόγησης των ξενόγλωσσων μαθητών (Καρβέλλα, 2022). Επιπλέον, οι διευθυντές των σχολείων θα μπορούσαν να προτείνουν στο Περιφερειακό Κέντρο Εκπαιδευτικού Σχεδιασμού την εφαρμογή διαπολιτισμικών εκπαιδευτικών προγραμμάτων κατάρτισης ή την οργάνωσή τους στο πλαίσιο της ενδοσχολικής εκπαίδευσης, ενθαρρύνοντας την παρακολούθησή τους από τους εκπαιδευτικούς (Παλαιολόγου, Μιχαήλ & Τουμπουλίδης, 2020: 29). Όσον αφορά τη συμπεριφορά των γηγενών μαθητών, θα ήταν πολύ εποικοδομητικό να εφαρμοστούν προγράμματα ευαισθητοποίησης και συμπερίληψης προκειμένου να γίνει ευκολότερη η αρμονική συνεργασία και η ανάπτυξη φιλιών με τα προσφυγόπουλα, προϋποθέσεις απαραίτητες για την εισαγωγή και παραμονή των προσφυγόπουλων στην εκπαιδευτική διαδικασία (Καρβέλλα, 2022). Συμπληρωματικά προς την ενίσχυση της αποτελεσματικής ένταξης των προσφύγων μαθητών θα μπορούσαν να λειτουργήσουν διδασκαλία της μητρικής γλώσσας και του πολιτισμού των χωρών προέλευσης στο πλαίσιο του ελληνικού σχολείου ή η διδασκαλία από δίγλωσσους δασκάλους, παράλληλα με τη συστηματική εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας

3.5 Το ζήτημα των ασυνόδευτων ανηλίκων και οι πρωτοβουλίες της Ελλάδας

Η υποδοχή των ασυνόδευτων ανηλίκων στο πλαίσιο διαχείρισης ενός μεταναστευτικού κύματος αποτελεί μια πολύ ιδιαίτερη και ευαίσθητη διαδικασία, στο πλαίσιο της οποίας εντάσσονται η μέριμνα πρωτίστως για την ασφάλεια της ζωής τους, τις συνθήκες προσωρινής διαμονής τους σε κέντρα υποδοχής, τον προσδιορισμό της ανηλικότητάς τους καθώς και τον διορισμό επιτρόπου για τη φροντίδα τους. Κατά τον Ρενέ Κέζ «η έννοια της

κρίσης συμπεριλαμβάνεται σε κάθε κατάσταση μετάβασης και αλλαγής στη διάρκεια της ζωής μας. Ένα παιδί το οποίο αναγκάστηκε να αποχωριστεί την οικογένειά του κάτω από οποιεσδήποτε συνθήκες είναι πολύ πιθανό να βιώσει μια κατάσταση κρίσης και ρήξης των δεσμών του σε ψυχικό επίπεδο. Γι' αυτό το λόγο προκύπτει επιτακτική η ανάγκη ύπαρξης ενός πλαισίου που θα είναι κατάλληλο ώστε να υποδεχτεί έναν ασυνόδευτο ανήλικο και με αυτό τον τρόπο να αποκατασταθεί το αίσθημα της ασφάλειας που απουσιάζει» (Kaes et.al., 2022).

Η τροποποίηση της οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί των απαιτήσεων των συνθηκών υποδοχής των αιτούντων διεθνή προστασία σκοπό είχε να εξασφαλίσει ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης σε όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παρόλα αυτά, η οδηγία εμφάνιζε σημαντική ευελιξία όσον αφορά στη συστηματοποίηση των εθνικών πολιτικών και την διαμόρφωση των παρεχόμενων συνθηκών υποδοχής κάθε κράτους μέλους (Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, Οδηγία 2013/33/ΕΕ, 2013). Στο ευρωπαϊκό πρόγραμμα δράσης για τη μετανάστευση σχετικά με την προστασία των παιδιών-μεταναστών τονίστηκε *«η σημασία μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία και ιδιαίτερα των συστημάτων προστασίας των παιδιών»* (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014). Τα συστήματα αυτά, με την άφιξη των ασυνόδευτων παιδιών σε ευρωπαϊκό έδαφος, δέχονται πολλές πιέσεις για την επαρκή κάλυψη των αναγκών παροχής καταρτισμένου προσωπικού, τη δημιουργία κατάλληλων δομών φιλοξενίας καθώς και την εξασφάλιση πόρων για την εκπαίδευση και πρόληψη της εξαφάνισης των παιδιών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015 & 2017). Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο, με γνώμονα την ευαλωτότητα και τις ιδιαίτερες ανάγκες των ασυνόδευτων παιδιών, εξέδωσε το 2018 κατευθυντήριες γραμμές για τις συνθήκες υποδοχής τους. Οι οδηγίες αυτές αφορούν όλους τους φορείς που εργάζονται με τα ασυνόδευτα παιδιά και βρίσκονται σε άμεση επαφή μαζί τους στα πλαίσια υποδοχής και προστασίας τους. Με βάση λοιπόν τις προαναφερόμενες οδηγίες, ως απαραίτητες προϋποθέσεις για να διασφαλιστούν οι καλύτερες συνθήκες υποδοχής των ασυνόδευτων παιδιών είναι (Ευρωπαϊκή Ένωση, 2018):

- η ενημέρωση, συμμετοχή και εκπροσώπησή τους
- η εκτίμηση των ειδικών αναγκών και των κινδύνων που διατρέχουν
- η εγκατάσταση σε συγκεκριμένο είδος στέγης και το δικαίωμα στην οικογενειακή ενότητα
- η καθημερινή φροντίδα τους
- καταρτισμένο προσωπικό με επαρκή προσόντα
- η ιατροφαρμακευτική περίθαλψη
- η εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση
- η σίτιση και ο ρουχισμός
- η παροχή κατάλληλης και ασφαλούς στέγης

Σήμερα, είναι σε ισχύ ο νόμος 4939/2022 για την υποδοχή και τη χορήγηση ασύλου ο οποίος τελεί σε συμφωνία με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 σχετικά με τη νομική κατάσταση των προσφύγων, όπως τροποποιήθηκε από το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967 και τις διεθνείς συμβάσεις για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (Άρθρο 2, Νόμος 4939/2022). Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στο νόμο για τους ασυνόδευτους ανηλίκους και τους

χωρισμένους από την οικογένειά τους ανήλικους στα άρθρα 63-66 όπου διασφαλίζονται τα δικαιώματά τους, παρατίθενται οι αρμοδιότητες της Ειδικής Γραμματείας Προστασίας των Ασυνόδευτων Ανηλίκων του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου σε θέματα επιτροπείας και στέγασης και ορίζεται ο ρόλος και ο σκοπός της Εθνικής Στρατηγικής για την Προστασία των Ασυνόδευτων ανηλίκων ο οποίος αναθεωρείται κάθε πέντε (5) έτη. Σε κάθε στάδιο της διαδικασίας και μέχρι να διαπιστωθεί η ακριβής ηλικία το άτομο αντιμετωπίζεται ως ανήλικος και πρωταρχικό μέλημα όλων των εμπλεκόμενων φορέων είναι να διασφαλίσουν το μείζον συμφέρον του ανηλίκου. Η γνώση της ηλικίας αποτελεί σημαντική πληροφορία καθώς σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να καθορίσει το αν θα εφαρμοστεί ο Κανονισμός Δουβλίνου αναφορικά με την αίτηση για οικογενειακή επανένωση σε άλλο κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Γεωργιάδης & Πανταζής, 2020).

Σύμφωνα με τον κανονισμό της Εθνικής Στρατηγικής για την Προστασία των Ασυνόδευτων Ανηλίκων, πρωταρχικό καθήκον των ελληνικών αρχών είναι η δημιουργία κατάλληλων και φιλικών προς το παιδί συνθηκών και διαδικασιών υποδοχής (Ειδική Γραμματεία Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων, 2021). Η είσοδος πολιτών τρίτων χωρών στη χώρα πρέπει να ακολουθείται από την ενεργοποίηση του εθνικού μηχανισμού εντοπισμού και ταυτοποίησης των ασυνόδευτων ανηλίκων, συμβάλλοντας αφενός στον διαχωρισμό των ευπαθών ομάδων στην αποφυγή της κράτησής τους από τις αστυνομικές αρχές καθώς, οι ασυνόδευτοι ανήλικοι ανήκουν στην κατηγορία των ειδικών ομάδων πληθυσμού, οι οποίες οδηγούνται απευθείας σε δομές προσωρινής φιλοξενίας (Ειδική Γραμματεία Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων, 2021: 45-50). Η αντιμετώπιση των ασυνόδευτων παιδιών είναι αναγκαίο να γίνεται με σεβασμό προς τα δικαιώματά τους και λαμβάνοντας υπόψη το καλύτερο δυνατό συμφέρον τους, στοχεύοντας με αυτά στα μέτρα στη διασφάλιση της μέγιστης δυνατής ευημερίας τους. Αρμόδια αρχή για την υποδοχή και ταυτοποίηση των ασυνόδευτων ανηλίκων είναι η Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης, η οποία μέσω της Ειδικής Γραμματείας Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου και του αρμόδιου Εισαγγελέα Ανηλίκων φροντίζει για την άμεση ανάθεση της καθημερινής του φροντίδας σε ενήλικο συγγενή εξ αίματος έως τον τρίτο βαθμό ή σε πρόσωπο από το φιλικό του περιβάλλον, με την προϋπόθεση ότι αυτό είναι προς το βέλτιστο συμφέρον του ανηλίκου (Άρθρο 64, Νόμος 4939/2022). Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 39 του νόμου 4939/2022, οι διαδικασίες πρώτης υποδοχής και ταυτοποίησης περιλαμβάνουν τα εξής στάδια:

- ενημέρωση
- υπαγωγή
- καταγραφή στοιχείων και ιατρικός έλεγχος
- παραπομπή σε διαδικασία υπαγωγής σε καθεστώς διεθνούς προστασίας
- δευτερογενή παραπομπή και μεταφορά

Για τους ασυνόδευτους ανήλικους, κατά το δεύτερο και τρίτο στάδιο της διαδικασίας, γίνεται αξιολόγηση τυχόν πρόσθετης ευαλωτότητάς τους και λαμβάνεται μέριμνα για την ύπαρξη των κατάλληλων συνθηκών υποδοχής στο πλαίσιο των οποίων θα είναι δυνατή η κάλυψη των ιδιαίτερων ψυχοκοινωνικών αναγκών των παιδιών. Ταυτόχρονα με τις

παραπάνω διαδικασίες, ενημερώνεται η Ειδική Γραμματεία Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων, μέσω της οποίας διενεργείται η διαδικασία διορισμού επιτρόπου (Ειδική Γραμματεία Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων, 2022). Η συγκεκριμένη υπηρεσία, άλλωστε, είναι αρμόδια για την παρακολούθηση του έργου και της αποτελεσματικότητας του θεσμού της επιτροπείας στη χώρα μας, καθώς και τον εντοπισμό και ανάδειξη των ζητημάτων που ανακύπτουν στο πλαίσιο της επιτροπείας. Η επιλογή των φορέων παροχής υπηρεσιών επιτροπείας πραγματοποιείται από το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου μέσω της διενέργειας ειδικών διαδικασιών και διαγωνισμών και μπορεί να είναι νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, οργανισμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης, κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, σωματεία ή κοινωφελή ιδρύματα, μη κυβερνητικές οργανώσεις, διεθνείς οργανισμοί και μη κερδοσκοπικές εταιρείες. Πρωταρχικός στόχος τους είναι η προστασία της παιδικής ηλικίας από κάθε μορφή βίας, κακομεταχείρισης ή εκμετάλλευσης. Μετά την ολοκλήρωση της επιλογής του κατάλληλου φορέα από το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, πραγματοποιείται η καταχώρησή τους σε έναν κατάλογο, όπου έχουν άμεση πρόσβαση οι αρμόδιες εισαγγελίες και ξεκινά η διαδικασία του διορισμού επιτρόπων κι ο οποίος συνεχώς ανανεώνεται και επικυρώνεται από την Εθνική Μονάδα Θεσμικής Προστασίας βάσει του άρθρου 66 του Ν. 4939/2022.

Ένα ακόμη σημαντικό θεσμικό όργανο που εντάσσεται στο πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής της Ελλάδας και επικεντρώνεται στην προστασία των ασυνόδευτων παιδιών είναι ο Συνήγορος του Πολίτη, ο οποίος, στο πλαίσιο προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αναλαμβάνει την προστασία των δικαιωμάτων των ασυνόδευτων παιδιών, τη διερεύνηση υποθέσεων σε ατομικό επίπεδο και την ετήσια σύνταξη σχετικών εκθέσεων αναφοράς. Σύμφωνα, μάλιστα με αναφορές του Συνηγόρου του Πολίτη *«διαπιστώθηκε ότι πολλοί ανήλικοι κρατούνταν σε αστυνομικά τμήματα για αρκετό χρονικό διάστημα σε χώρους πλήρως ακατάλληλους, παραβιάζοντας τα δικαιώματά τους και έθεσε το ζήτημα της δημιουργίας περισσότερων ειδικών χώρων φιλοξενίας για ασυνόδευτους ανηλίκους»* (Συνήγορος του Παιδιού, 2017).

Έχοντας λάβει κανείς μια σφαιρική εικόνα της μεταναστευτικής πολιτικής της Ελλάδας τόσο σε γενικό νομικό επίπεδο όσο και συγκεκριμένα αναφορικά με τις πρωτοβουλίες για την προστασία των ανήλικων και ασυνόδευτων μεταναστών, μπορεί να αντιληφθεί ότι ο σχεδιασμός των δράσεων της πολιτείας και της κοινωνίας των πολιτών διακατέχεται από μία έντονη ανθρωπιστική διάθεση και απαιτεί από όλες τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες να παρέχουν χωρίς διακρίσεις και με σεβασμό στις ιδιαιτερότητες του κάθε παιδιού τις υπηρεσίες τους. Οι υπηρεσίες που εμπλέκονται στο σύστημα προστασίας των ασυνόδευτων ανήλικων ποικίλουν ανάλογα με τη φύση της ανάγκης που υπάρχει και παρουσιάζεται σε κάθε δεδομένη στιγμή. Εντούτοις, οι αρμόδιες αρχές για την προστασία των ασυνόδευτων ανήλικων βρίσκονται διαρκώς υπό το καθεστώς μεταβολών και αναδιαρθρώσεων των ισχυόντων θεσμών. Τα γεγονότα που προκαλούν αυτές τις ανακατατάξεις είναι η συνεχής αστάθεια της προσφυγικής κατάστασης στη χώρα μας και η αναγκαιότητα να βρίσκονται οι εθνικές πολιτικές σε συμφωνία με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Το επόμενο και τελευταίο κεφάλαιο θα ρίξει φως στους πολιτικούς κυρίως παράγοντες που διογκώνουν αυτή την αστάθεια, με κυρίαρχο τις εντάσεις μεταξύ Ελλάδας-Τουρκίας, καθώς και τον ρόλο του ΟΗΕ στη διαχείριση αυτής της κρίσης προς όφελος των ανθρώπινων ζώων.

4. Ο ρόλος του ΟΗΕ στη διαχείριση της μεταναστευτικής κρίσης και των σχέσεων Ελλάδας-Τουρκίας

4.1. Οι παρεμβάσεις του ΟΗΕ στην ελληνική μεταναστευτική πολιτική

Από τις αρχές του 2000, όποτε εφαρμόστηκε η «Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας», έχουν τεθεί πολλά ερωτήματα και προβληματισμοί προς διεθνή συζήτηση, σχετικά με τον ρόλο της «Ευρωπαϊκής Άμυνας και Ασφάλειας» ως προς τη διαχείριση του μεταναστευτικού ζητήματος, ειδικά σε περιοχές που ως σημεία διέλευσης βίωναν συστηματικά περιόδους ανθρωπιστικής κρίσης λόγω συνεχών μεταναστευτικών εισροών. Η «Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας» αποτέλεσε την πρώτη προσπάθεια καθορισμού των αρχών για την «Κοινή Στρατηγική Ασφάλειας», ενώ, παράλληλα, έθεσε σαφείς στόχους για την προαγωγή των συμφερόντων της ΕΕ στον τομέα της ασφάλειας με βάση τις θεμελιώδεις αξίες, όπως αυτές διατυπώνονται από τα συμφωνημένα κείμενα μεταξύ των κρατών-μελών (Κατσορίδας & Καψάλης, 2003^α: 34). Μετά από το κείμενο της Στρατηγικής του 2003, ακολούθησε μια αναθεώρηση το 2008 αλλά και μια έκθεση για την «Εσωτερική Ασφάλεια» το 2010, η οποία αναθεωρήθηκε το 2014 και, τέλος, το κείμενο με τίτλο «Παγκόσμια Στρατηγική» που δημοσιεύθηκε το 2016 και διασύνδεε την εξωτερική στρατηγική με την εσωτερική (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014).

Η μεταναστευτική κρίση του 2015, με την είσοδο άνω του ενός εκατομμυρίου παράτυπων μεταναστών στην ΕΕ από τα εξωτερικά θαλάσσια σύνορα της Ελλάδας (844,176) και της Ιταλίας (152,700), αποτέλεσε κομβικό σημείο για τα προαναφερθέντα κείμενα και σημαντικό παράγοντα για τη δημιουργία και δημοσίευση της «Παγκόσμιας Στρατηγικής της ΕΕ» το 2016. Κατά την περίοδο αυτή η Ευρωπαϊκή Ένωση, σε επίπεδο θεσμών, αντέδρασε άμεσα, παρουσιάζοντας μια ολοκληρωμένη πρόταση και συγκεκριμένα μέτρα στο πλαίσιο της «Ευρωπαϊκής Ατζέντας για τη Μετανάστευση», τα οποία όμως αφενός δεν υιοθετήθηκαν από τα κράτη-μέλη αφετέρου τα απέτυχαν να διαμορφώσουν μία κοινή μεταναστευτική πολιτική δίκαιης κατανομής του βάρους και αλληλεγγύης, όπως αυτή ορίζεται στη Συνθήκη της Λισσαβόνας (Ιωακειμίδης, 2017). Αποτέλεσμα αυτής της αδυναμίας ήταν η ενίσχυση του αισθήματος αμφισβήτησης των ευρωπαϊκών θεσμών και η δημιουργία νέων ερωτημάτων σχετικά με την αποτελεσματικότητά τους.

Η ανάγκη παρέμβασης των Οργανισμών του μεταναστευτικού ζητήματος στην ΝΑ Μεσογείου έγινε επιτακτική ανάγκη για την επαναφορά της διεθνούς γεωπολιτικής σταθερότητας και ασφάλειας. Μια πρωταρχική διάσταση της παρέμβασης του ΟΗΕ κατά την κορύφωση της κρίσης (2015–2016) ήταν η επείγουσα έκκληση για παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας. Στην Ελλάδα, ο ΟΗΕ επέκτεινε γρήγορα την επιχειρησιακή του παρουσία με στόχο την υποστήριξη των συστημάτων υποδοχής, καταγραφής και στέγασης και την αντιστάθμιση των διαρθρωτικών αδυναμιών του ελληνικού κράτους στη διαχείριση των μαζικών αφίξεων. Οι οργανισμοί του ΟΗΕ, σε συνεργασία με διεθνείς ΜΚΟ, εφάρμοσαν προγράμματα στέγασης μεγάλης κλίμακας, όπως το «Πρόγραμμα Υποστήριξης Έκτακτης Ανάγκης για την Ένταξη και τη Στέγαση», παρέχοντας αστική στέγαση και οικονομική βοήθεια σε αιτούντες άσυλο (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2021). Αυτή η παρέμβαση αντιπροσώπευε μια μετατόπιση από τα προηγούμενα μέτρα υποδοχής

και συγκέντρωσης των μεταναστών-προσφύγων σε καταυλισμούς σε ένα μοντέλο που βασίζεται περισσότερο στην ενσωμάτωση, αντανακλώντας τις προσαρμοστικές στρατηγικές της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες σε παρατεταμένες κρίσεις. Ταυτόχρονα, ο ΟΗΕ έπαιξε κρίσιμο συντονιστικό ρόλο σε δραστηριότητες διάσωσης και προστασίας στο Αιγαίο, συχνά σε συνεργασία με τοπικούς φορείς και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, συμβάλλοντας έτσι στη μείωση των κινδύνων θνησιμότητας κατά τη διάρκεια των μεγάλης έντασης θαλάσσιων διελεύσεων.

Μια ακόμη φάση παρέμβασης του ΟΗΕ στην ελληνική μεταναστευτική πολιτική προέκυψε κατά την περίοδο μετά το 2018, η οποία χαρακτηρίστηκε από αυξημένη έμφαση στην παρακολούθηση και την υπεράσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2025). Στην Ελλάδα, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ εξέφρασε επανειλημμένα ανησυχίες για την επιδείνωση των συνθηκών υποδοχής, τις υπερπλήρεις εγκαταστάσεις των νησιών και τους ισχυρισμούς για επαναπροωθήσεις στα ελληνοτουρκικά σύνορα. Αυτές οι ανησυχίες εντάθηκαν στις αρχές της δεκαετίας του 2020, καθώς οι αναφορές για άτυπες επιστροφές και παραβιάσεις δικαιωμάτων απέκτησαν εξέχουσα θέση (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2025). Η θέση του ΟΗΕ έγινε πιο επικριτική, τονίζοντας ότι η διαχείριση της μετανάστευσης πρέπει να συμμορφώνεται με τις διεθνείς νομικές υποχρεώσεις. Για παράδειγμα, το 2025, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ επέκρινε ανοιχτά την προσωρινή αναστολή των αιτήσεων ασύλου από την Ελλάδα για μετανάστες που φτάνουν από τη Λιβύη, υπογραμμίζοντας την ασυμβατότητα τέτοιων μέτρων με τα διεθνή πρότυπα προστασίας (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2025). Αυτό αντικατοπτρίζει μια ευρύτερη μετατόπιση από την επιχειρησιακή βοήθεια στην κανονιστική παρέμβαση και τη λογοδοσία.

Οι παραπάνω περιπτώσεις ευρωπαϊκής παρέμβασης σε εθνικές μεταναστευτικές πολιτικές καταδεικνύουν ότι η εμπλοκή του ΟΗΕ πρέπει να γίνει κατανοητή σε ένα ευρύτερο γεωπολιτικό και θεσμικό πλαίσιο. Η Ελλάδα και η Τουρκία λειτούργησαν αποτελεσματικά ως «κράτη-μπλοκμπάστερ» στην ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, ένας ρόλος που ενισχύθηκε από διεθνείς συμφωνίες και χρηματοοικονομικούς μηχανισμούς (Βιολάκης, 2021: 359). Σε αυτό το πλαίσιο, οι παρεμβάσεις του ΟΗΕ συχνά δραστηριοποιούνταν μεταξύ των ανθρωπιστικών αναγκών και των πολιτικών περιορισμών. Για παράδειγμα, η εμπλοκή της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ με την έννοια της «ασφαλούς τρίτης χώρας» - ιδίως ο χαρακτηρισμός της Τουρκίας από την Ελλάδα το 2021 ως «ασφαλούς για ορισμένες εθνικότητες» (Εφημερίδα Κυβερνήσεως, 2025) – αποκάλυψε την περιορισμένη ικανότητα του οργανισμού να επηρεάζει τις κυρίαρχες αποφάσεις, παρά την κανονιστική του εξουσία.

4.2. Ο ΟΗΕ απέναντι στη μεταναστευτική πολιτική της Τουρκίας

Ο τρόπος συμβολής του ΟΗΕ στη μεταναστευτική πολιτική της Τουρκίας πήρε διαφορετική μορφή, περιορισμένος από το καθεστώς «προσωρινής προστασίας» της χώρας και την γεωγραφική της «απομόνωση» στη Σύμβαση για τους Πρόσφυγες του 1951, η οποία περιόριζε το πλήρες καθεστώς πρόσφυγα στους Ευρωπαίους υπηκόους (Φενέκος, 2021: 163-165). Βάσει αυτού του περιορισμού, η Τουρκία αρνείται τη χορήγηση του καθεστώτος του πρόσφυγα σε πολίτες χωρών εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης, με εξαίρεση τις περιπτώσεις μαζικής εισροής προσφύγων (Firat, 2015). Στις μεταρρυθμίσεις που υιοθέτησε η Τουρκία το

2014 εντασσόταν και το νέο νομικό πλαίσιο για εναρμόνιση της μεταναστευτικής της πολιτικής με το ευρωπαϊκό κεκτημένο, σύμφωνα με το οποίο η Τουρκία όφειλε να προχωρήσει στην αναγνώριση τριών ειδών κατηγοριών ατόμων που χρήζουν προστασίας (Φενέκος, 2021: 163-165):

1. τους πρόσφυγες όπως αυτοί ορίζονται από τη Σύμβαση του 1951
2. τους μη ευρωπαϊούς πολίτες ως «υπό όρους πρόσφυγες»
3. την παροχή «επικουρικής προστασίας» σε όσους δεν εντάσσονται στις δύο προηγούμενες κατηγορίες. Πρόκειται για άτομα που αδυνατούν να επιστρέψουν στις χώρες καταγωγής τους καθώς απειλείται η ζωή τους.

Το βασικό κομβικό σημείο εμπλοκής του ΟΗΕ στην περιοχή διαμορφώθηκε από τη Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας του 2016, η οποία επαναπροσδιόρισε τη διακυβέρνηση της μετανάστευσης στη ΝΑ Μεσόγειο. Αν και τυπικά επρόκειτο για συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Τουρκίας, η εφαρμογή της βασίστηκε σε μεγάλο βαθμό στις υπηρεσίες του ΟΗΕ για την παρακολούθηση και τη διασφάλιση των διεθνών προτύπων προστασίας, μέσω της έκδοσης επίσημων συστάσεων και διατύπωσης ερωτημάτων σχετικά με τη συμβατότητα της συμφωνίας με το διεθνές δίκαιο για τους πρόσφυγες, ιδίως ως προς την αρχή της μη επαναπροώθησης (Παγίδας, 2021: 330). Απέναντι στην ελληνική μεταναστευτική πολιτική ο ΟΗΕ αποστασιοποιήθηκε από την άμεση εμπλοκή σε διαδικασίες κράτησης, διατηρώντας παράλληλα την υποστήριξη στα συστήματα υποδοχής και ασύλου. Αυτό καταδεικνύει μια βασική ένταση: ενώ ο ΟΗΕ παρέμεινε ενσωματωμένος στις δομές εφαρμογής, ταυτόχρονα ενήργησε ως κανονιστικός ρυθμιστής της μη παραβίασης των εθνικών δικαιωμάτων (Παγίδας, 2021: 335). Κατά συνέπεια, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ λειτούργησε εντός ενός υβριδικού νομικού πλαισίου, εξισορροπώντας την υποστήριξη των εθνικών πολιτικών με την υπεράσπιση των διεκδικούμενων δικαιωμάτων προστασίας.

Η Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, οκτώ χρόνια μετά τη δημοσιοποίησή της, συνεχίζει να προκαλεί έντονο προβληματισμό ένεκα των αποτελεσμάτων της, αλλά και της μη νομικής της υπόστασης. Αμέσως μετά την επίτευξη της συμφωνίας για συνεργασία, η Τουρκία έκλεισε τα χερσαία σύνορά της με τη Συρία και εγκατέλειψε την πολιτική των «ανοιχτών θυρών». Από το 2020 και έπειτα, επεδίωκε συνεχώς την αναθεώρηση της Δήλωσης εκβιάζοντας εμμέσως για αύξηση της Ευρωπαϊκής χρηματοδότησης. Τον Φεβρουάριο του ίδιου έτους οργάνωσε μαζική έξοδο παράνομων μεταναστών μέσω παραβίασης των ελληνοτουρκικών συνόρων στον Έβρο (Τζίμας, 2021). Η ελληνική κυβέρνηση αντέδρασε με Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου αναστέλλοντας την πρόσβαση στο άσυλο για όσους εισήλθαν παράνομα στην χώρα. Ταυτόχρονα, τους έθεσε σε αυθαίρετη κράτηση στη δομή της Μαλακάσας όπου ήρθαν αντιμέτωποι με δύσκολες καιρικές συνθήκες εν μέσω και της πανδημίας του Covid-19. Ενέργεια που αποτελούσε κατάφωρη παραβίαση του εθνικού, ενωσιακού αλλά και διεθνούς δικαίου (Τζίμας, 2021).

Από πλευράς Ένωσης, οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις πάγωσαν για ακόμη μια φορά εξαιτίας των μονομερών ενεργειών της Άγκυρας στην Ανατολική Μεσόγειο. Επιπροσθέτως, η προκλητική ρητορική της απέναντι σε ευρωπαϊκά κράτη μέλη όπως η Ελλάδα και η Κύπρος καταποντίζει την οποιαδήποτε προσπάθεια προσέγγισης. Παρ' όλα αυτά, παρατηρείται μια ανισόρροπη εξάρτηση της ΕΕ από την Τουρκία δεδομένου του ρόλου που

αυτή διαδραματίζει στη διαχείριση του μεταναστευτικού. Κατά συνέπεια, η Ευρώπη κωλυσιεργεί στο να λάβει μια καταληκτική απόφαση για το ενταξιακό μέλλον της Τουρκίας. Η Δήλωση θεωρείται περιορισμένης αποτελεσματικότητας ως προς το ζήτημα των μετεγκαταστάσεων. Το 2017 από τους 120 χιλιάδες μετανάστες που επρόκειτο να μετεγκατασταθούν από την Ελλάδα και την Ιταλία στα υπόλοιπα κράτη-μέλη, μόνο 14.412 είχαν μετακινηθεί (Χριστόπουλος, 2023). Οι αιτήσεις για χορήγηση ασύλου στην Ελλάδα ανήλθαν για το 2017 στις 59 χιλιάδες και για το 2018 στις 67 χιλιάδες. Η απευθείας επανεγκατάσταση Σύρων από την Τουρκία στην ΕΕ μέχρι και το 2020 αφορούσε μόλις 20 χιλιάδες άτομα (Χριστόπουλος, 2023).

4.3. Η στάση της Γενικής Γραμματείας Μεταναστευτικής Πολιτικής απέναντι στη μεταναστευτική κρίση της δεκαετίας 2015-2025 και τους χειρισμούς Ελλάδας-Τουρκίας

Η λειτουργία της Γενικής Γραμματείας Μεταναστευτικής Πολιτικής εντάσσεται στο πλαίσιο δράσης του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου και περιλαμβάνει *«τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, τον σχεδιασμό και την άσκηση της πολιτικής διεθνούς προστασίας, συμπεριλαμβανομένης και της εξέτασης των αιτημάτων διεθνούς προστασίας, καθώς και το σχεδιασμό και την υλοποίηση της πολιτικής ένταξης των πολιτών τρίτων χωρών στην Ελλάδα»* (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2025). Ως εθνικός οργανισμός μεταναστευτικής πολιτικής αναδείχθηκε σε καθοριστικής σημασίας συντονιστικό φορέα των μεταναστευτικών ροών, των αδειών διαμονής και των πολιτικών ένταξης και της συνεργασίας με μηχανισμούς της ΕΕ, όπως το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου. Κατά την πρώτη δεκαετία της μεταναστευτικής κρίσης του 2015, η Γραμματεία υιοθέτησε μια ανθρωπιστική και προσανατολισμένη σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης προσέγγιση. Η δημιουργία «hotspots» στα νησιά του Αιγαίου, σε συνεργασία με οργανισμούς της ΕΕ, στόχευε στη διευκόλυνση της ταυτοποίησης, της καταγραφής και της επεξεργασίας των αιτήσεων ασύλου. Ωστόσο, αυτά τα μέτρα ήταν αντιδραστικά και όχι στρατηγικά, αντανakλώντας την επείγουσα ανάγκη διαχείρισης των μαζικών αφίξεων και όχι της μακροπρόθεσμης ένταξης.

Από το 2018 και μετά, η ελληνική μεταναστευτική πολιτική μετατοπίστηκε σταδιακά από τη διαχείριση έκτακτης ανάγκης στην ενοποίηση των μεταναστευτικών θεσμών. Η Γραμματεία έδωσε έμφαση στην ανάπτυξη δομημένων συστημάτων διακυβέρνησης της μετανάστευσης, συμπεριλαμβανομένης της ψηφιοποίησης των διαδικασιών, της βελτιωμένης επεξεργασίας των αιτήσεων ασύλου και του συντονισμού μεταξύ των κυβερνητικών φορέων (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2025). Ένας βασικός πυλώνας αυτής της μετάβασης ήταν η προώθηση των πολιτικών ένταξης. Η εθνική στρατηγική επικεντρώθηκε στην ενημέρωση των μεταναστών σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, στην ενίσχυση της κοινωνικής ένταξης και στην ευθυγράμμιση των κρατικών φορέων προς ένα ενιαίο πλαίσιο μεταναστευτικής πολιτικής (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2019: 18-20). Αυτό αντικατοπτρίζει μια προσπάθεια εξέλιξης πέρα από τη διαχείριση κρίσεων προς μια βιώσιμη διακυβέρνηση της μετανάστευσης. Ταυτόχρονα, οι μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν κατά την περίοδο 2024-2025

καταδεικνύουν μια προσπάθεια εξισορρόπησης των ανθρωπιστικών υποχρεώσεων με οικονομικές και δημογραφικές παραμέτρους. Οι πολιτικές στόχευαν στην αντιμετώπιση των αναγκών της αγοράς εργασίας, ενισχύοντας παράλληλα την προστασία των ευάλωτων ομάδων, όπως οι ασυνόδευτοι ανήλικοι και οι πρόσφυγες. Η δημιουργία εξειδικευμένων δομών για ευάλωτους πληθυσμούς υποδηλώνει αυξανόμενη θεσμική ωριμότητα (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2025).

Ένας ακόμη τομέας μεταναστευτικής πολιτικής στον οποίο η Γενική Γραμματεία έπαιξε κεντρικό ρόλο ήταν στη ρύθμιση των σχέσεων Ελλάδας-Τουρκίας, κυρίως με την αναθεώρηση της λειτουργίας της το 2020, αναλαμβάνοντας την εφαρμογή του πλαισίου που διαμορφώθηκε από τη Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, ιδίως στη διαχείριση των διαδικασιών επιστροφών και ασύλου. Ωστόσο, η εφαρμογή της συμφωνίας αντιμετώπισε σημαντικές προκλήσεις. Από το 2020, οι επανεισδοχές στην Τουρκία έχουν σε μεγάλο βαθμό ανασταλεί, υπονομεύοντας την αποτελεσματικότητα της έννοιας της «ασφαλούς τρίτης χώρας». Παρά ταύτα, η Ελλάδα όρισε επίσημα την Τουρκία ως «ασφαλή τρίτη χώρα για αρκετές εθνικότητες», οδηγώντας στην απόρριψη αιτήσεων ασύλου χωρίς ουσιαστική εξέταση (Παγίδα, 2021). Μέσω αυτής της ρύθμισης αντανακλάται η προσπάθεια της Γραμματείας για ευθυγράμμιση των εθνικών πρακτικών με τις στρατηγικές ελέγχου της μετανάστευσης σε επίπεδο ΕΕ, ενώ, ταυτόχρονα, εγείρει σημαντικά νομικά και ηθικά ερωτήματα σχετικά με την προστασία των αιτούντων άσυλο και τη συμμόρφωση με το διεθνές δίκαιο.

Με τα σύνορα Ελλάδας-Τουρκίας, τόσο τα θαλάσσια όσο και τα χερσαία να αποτελούν σημεία έξαρσης γεωπολιτικών επεισοδίων, οι προσπάθειες των μεταναστευτικών πολιτικών έχουν ως προτεραιότητα τη διαχείριση των ζητημάτων που προκύπτουν στις συνοριακές περιοχές, δίνοντας έμφαση στη μείωση των αφίξεων μέσω αυστηρότερων μηχανισμών επιτήρησης και επιβολής. Αυτά τα μέτρα έχουν συμβάλει σε σημαντική μείωση των μεταναστευτικών ροών σε σύγκριση με την κορύφωση του 2015, προκαλώντας, ωστόσο, αντιδράσεις. Αξίζει να σημειωθεί ότι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων έκρινε την Ελλάδα υπεύθυνη για συστηματικές επαναπροωθήσεις, υπογραμμίζοντας τις εντάσεις μεταξύ του ελέγχου των συνόρων και των υποχρεώσεων για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Η Γραμματεία έχει επανειλημμένα αρνηθεί τέτοιους ισχυρισμούς, τονίζοντας τη δέσμευσή της στη νόμιμη διαχείριση των συνόρων και στις ανθρωπιστικές αρχές. Παρ' όλα αυτά, η διαμάχη υπογραμμίζει την πολυπλοκότητα της εξισορρόπησης των ζητημάτων ασφαλείας με τις νομικές και ηθικές ευθύνες (Βιολάκης, 2021).

Παρά τα αυξανόμενα ζητήματα ασφάλειας που απασχολούν τη μεταναστευτική πολιτική, η Γενική Γραμματεία έχει διατηρήσει τη δέσμευσή της για ανθρωπιστική προστασία, καταβάλλοντας σημαντικές προσπάθειες για τη βελτίωση των συνθηκών υποδοχής, της πρόσβασης στην υγειονομική περίθαλψη και των υπηρεσιών υποστήριξης για τους μετανάστες. Τα προγράμματα που υποστηρίζονται από την ΕΕ έχουν βελτιώσει τις ιατρικές και ψυχοκοινωνικές υπηρεσίες στις εγκαταστάσεις υποδοχής, αντιμετωπίζοντας τις ευαλωτότητες μεταξύ των αιτούντων άσυλο (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2025). Έργα όπως η ανάπτυξη κινητών μονάδων υγειονομικής περίθαλψης και η παροχή υποστήριξης ψυχικής υγείας καταδεικνύουν μια ολοκληρωμένη προσέγγιση στην πρόνοια των μεταναστών. Επιπλέον, η δημιουργία εξειδικευμένων δομών για ασυνόδευτους

ανηλίκους, όπως ήδη αναφέρθηκε, αποτελεί σημαντική θεσμική πρόοδο. Αυτές οι πρωτοβουλίες στοχεύουν στη διασφάλιση της επαρκούς αναγνώρισης, προστασίας και ένταξης των ευάλωτων ομάδων.

4.4. Γεωπολιτικός αντίκτυπος μεταναστευτικών πολιτικών Ελλάδας-Τουρκίας: Κοινή ανθρωπιστική γραμμή ή σημείο σύγκρουσης και στρατηγικής εκμετάλλευσης;

Κατά την προσπάθεια διαχείρισης κρίσεων μεγάλης εμβέλειας, όπως στην προκείμενη περίπτωση του μεταναστευτικού, οι γεωπολιτικές προσεγγίσεις έχουν δείξει πως «η επιτυχία οποιασδήποτε επιχείρησης επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από τη συνεργασία των γειτονικών κρατών στο εν λόγω σύνορο, το οποίο, αν και σημείο επαφής, μπορεί επίσης να γίνει – και πολλές φορές γίνεται – σημείο τριβής» (Στριμπής, 2021³: 322). Οι τριβές είναι κατά κύριο λόγο αποτέλεσμα πολιτικών παραγόντων, οι οποίοι αφορούν ζητήματα κυριαρχίας, εδαφικής ακεραιότητας και αρμοδιοτήτων των όμορων κρατών (Βιολάκης, 2021: 360). Στην εκτόνωση τέτοιου είδους εντάσεων, προστριβών και διεκδικήσεων συνέβαλλε η σύσταση ειδικών επιχειρήσεων, όπως η «Ποσειδών», η οποία ολοκληρώθηκε τον Δεκέμβριο του 2015, μετά από αίτημα των ελληνικών αρχών για συνδρομή από τον FRONTEX περί ελέγχου και επιτήρησης των ανατολικών εξωτερικών συνόρων της Ελλάδας. Η συγκεκριμένη επιχείρηση εξελίχθηκε με τρόπο γρήγορο και αποτελεσματικό σε πολυλειτουργικό οργανισμό υπεύθυνο για τον εντοπισμό και την καταστολή των διασυνοριακών παραβάσεων και εγκλημάτων, συμπεριλαμβανομένων του λαθρεμπορίου παράνομων ουσιών, όπλων, της ανίχνευσης πλαστών εγγράφων και πολλών άλλων, καθώς και τη θαλάσσια έρευνα και αστυνόμευση (Στριμπής, 2021³: 316).

Η Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας που ακολούθησε έναν χρόνο αργότερα, το 2016, αποτελεί βασικό παράδειγμα διαχείρισης της μετανάστευσης που διατυπώνεται ως πολιτική συνεργασίας. Στο πλαίσιο αυτής της συμφωνίας, η Τουρκία δεσμεύτηκε στην αποτροπή των παράτυπων μεταναστευτικών ροών προς την Ελλάδα με αντάλλαγμα την παροχή οικονομικής βοήθειας, προοπτικών απελευθέρωσης των θεωρήσεων και πολιτικών παραχωρήσεων (Στριμπής, 2021³: 323). Ενώ παρουσιάστηκε ως ανθρωπιστικός μηχανισμός για τη μείωση των επικίνδυνων θαλάσσιων διαβάσεων και της παράνομης διακίνησης ανθρώπων, η συμφωνία ουσιαστικά παραχώρησε τον ευρωπαϊκό έλεγχο των συνόρων στην Τουρκία, αποδεικνύοντας πως η μεταναστευτική πολιτική μπορεί να λειτουργήσει πρωτίστως ως εργαλείο διπλωματικής διαπραγμάτευσης και δευτερευόντως ως καθαρά ανθρωπιστική προσπάθεια. Ταυτόχρονα, η Ελλάδα, ως κράτος μέλος της ΕΕ και χώρα πρώτης γραμμής, έχει αναλάβει τη διαχείριση της εισροής μεταναστών που φτάνουν μέσω του Αιγαίου, λειτουργώντας τόσο ως φύλακας των ευρωπαϊκών συνόρων όσο και ως κράτος που αγωνίζεται να τηρήσει τα διεθνή πρότυπα προστασίας.

Από κοινωνιολογική άποψη, οι μεταναστευτικές πολιτικές διαμορφώνουν και διαμορφώνονται επίσης από τις κοινωνικές συμπεριφορές, τις κατασκευές ταυτότητας και τις προκλήσεις περί ένταξης. Πρωτοβουλίες της κοινωνίας των πολιτών, τοπικά δίκτυα εθελοντών και διεθνείς οργανισμοί έχουν διαδραματίσει κρίσιμο ρόλο στην παροχή

ανθρωπιστικής βοήθειας, συχνά αντισταθμίζοντας τις κρατικές ελλείψεις. Ωστόσο, οι οικονομικοί περιορισμοί, ιδίως στην Ελλάδα μετά την οικονομική κρίση, έχουν επιδεινώσει τις κοινωνικές εντάσεις και έχουν τροφοδοτήσει αντιμεταναστευτικά αισθήματα. Η αντίληψη των μεταναστών ως ανταγωνιστών για σπάνιους πόρους ή ως απειλών για την πολιτιστική συνοχή αντανakλά ευρύτερες ανησυχίες για την παγκοσμιοποίηση και την εθνική ταυτότητα. Τις διαδικασίες χειρισμού των μεταναστευτικών πληθυσμών καθώς και τις σχέσεις των δύο χωρών γύρω από αυτό το ζήτημα επιδεινώνει πολλές φορές αντί να βελτιώνει ο ρόλος του διεθνούς δικαίου και των πλαισίων ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Τόσο η Ελλάδα όσο και η Τουρκία έχουν υπογράψει με παρότρυνση των διεθνών μεταναστευτικών οργανισμών διάφορες συμβάσεις που επιβάλλουν την προστασία των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο, η εφαρμογή των οποίων είναι ανέφικτη όχι μόνο για πολιτικούς αλλά και για πρακτικούς λόγους. Αναφορές για επαναπροώθησεις στο Αιγαίο Πέλαγος, όπου μετανάστες φέρονται να αναγκάζονται να επιστρέψουν στα τουρκικά ύδατα χωρίς την δέουσα διαδικασία, έχουν εγείρει σοβαρές ηθικές και νομικές ανησυχίες. Ομοίως, το προσωρινό καθεστώς προστασίας της Τουρκίας, ενώ παρέχει πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες, δεν χορηγεί πλήρες καθεστώς πρόσφυγα σε μη Ευρωπαίους αιτούντες άσυλο, αντανakλώντας περιορισμούς στο παγκόσμιο σύστημα προσφύγων. Αυτές οι αποκλίσεις μεταξύ των νομικών δεσμεύσεων και των επιχειρησιακών πρακτικών αποκαλύπτουν την ένταση μεταξύ των κανονιστικών αρχών και των πολιτικών πραγματικοτήτων (Χριστόπουλος, 2023).

Όπως ήδη αναλύθηκε, στον μεσολαβητικό ρόλο των ευρωπαϊκών μεταναστευτικών πολιτικών μεταξύ Ελλάδας-Τουρκίας, οι μεταναστευτικές πολιτικές των δύο γειτονικών χωρών δεν μπορούν να γίνουν κατανοητές μόνο υπό το πρίσμα της ανθρωπιστικής συνεργασίας, καθώς, ενώ και οι δύο χώρες συμμετέχουν σε πρακτικές και συμφωνίες που φαινομενικά στοχεύουν στην προστασία των μεταναστών και στη διαχείριση των ροών, αυτές οι προσπάθειες συχνά συνυφαίνονται με στρατηγικές σκέψεις, δυναμικές ισχύος και εσωτερικές πολιτικές πιέσεις (Χριστόπουλος, 2023). Συνεπώς, η επίτευξη μιας πραγματικά ανθρωπιστικής προσέγγισης θα απαιτούσε όχι μόνο αυστηρά κατοχυρωμένη νομοθετικά διμερή συνεργασία αλλά και μια αναδιαμόρφωση των ευρύτερων ευρωπαϊκών και διεθνών πλαισίων, με έμφαση στην αλληλεγγύη, την κατανομή ευθυνών και τον σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, λαμβάνοντας υπόψη τις γεωπολιτικές, εδαφικές και πολιτισμικές ιδιαιτερότητες της περιοχής της ΝΑ Μεσογείου.

Σε διεθνές επίπεδο, ο ΟΗΕ κατάφερε να αναπτύξει ένα εκτεταμένο πλαίσιο για την αντιμετώπιση της μετανάστευσης μέσω θεσμών όπως ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες και διάφορες διαδικασίες της Γενικής Συνέλευσης. Αυτοί οι φορείς συμβάλλουν στη διαμόρφωση της παγκόσμιας διακυβέρνησης της μετανάστευσης, παράγοντας κατευθυντήριες γραμμές, διευκολύνοντας τον διάλογο και προωθώντας κοινές αρχές. Πρωτοβουλίες-ορόσημα όπως το Παγκόσμιο Σύμφωνο για την Ασφαλή, Ομαλή και Τακτική Μετανάστευση αντικατοπτρίζουν μια προσπάθεια για τη θέσπιση κοινών προτύπων και συνεργατικών προσεγγίσεων μεταξύ των κρατών. Ωστόσο, αυτά τα μέσα δεν είναι δεσμευτικά, αντανakλώντας έναν σκόπιμο συμβιβασμό: στοχεύουν στην καθοδήγηση της κρατικής συμπεριφοράς χωρίς να παραβιάζουν την εθνική κυριαρχία. Κατά συνέπεια, η

ικανότητα του ΟΗΕ να διαμορφώνει μεταναστευτικές πολιτικές είναι πρωτίστως κανονιστική παρά νομοθετική. Παρ' όλα αυτά, θα ήταν απλοϊκό να συμπεράνουμε ότι η εμπλοκή του ΟΗΕ είναι απλώς συμβολική. Μέσω μηχανισμών μη δεσμευτικού δικαίου, αξιολόγησης από ομότιμους και διεθνούς παρακολούθησης, ο ΟΗΕ ασκεί έμμεση επιρροή στις εγχώριες πολιτικές μετανάστευσης (Φενέκος, 2021). Για παράδειγμα, οι συνθήκες για τα ανθρώπινα δικαιώματα και οι συμβάσεις για τους πρόσφυγες, αν και απαιτούν επικύρωση από τα κράτη, δημιουργούν νομικές υποχρεώσεις που διαμορφώνουν την εθνική νομοθεσία. Ταυτόχρονα, ο ΟΗΕ προωθεί τη σύγκλιση πολιτικών μέσω της διάδοσης βέλτιστων πρακτικών και της ενθάρρυνσης της πολυμερούς συνεργασίας. Σε περιοχές όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση, οι παγκόσμιοι κανόνες συχνά αλληλεπιδρούν με υπερεθνικά πλαίσια, περιπλέκοντας περαιτέρω τη σχέση μεταξύ διεθνούς καθοδήγησης και εγχώριας χάραξης πολιτικής (Φενέκος, 2021).

Η αρχή της κυριαρχίας παραμένει ένας θεμελιώδης περιορισμός στην πολυμερή διακυβέρνηση. Τα κράτη συχνά διστάζουν να παραχωρήσουν τον έλεγχο της μεταναστευτικής πολιτικής λόγω της στενής σύνδεσής της με την εθνική ταυτότητα, την ασφάλεια και την οικονομική σταθερότητα. Ακόμα και όταν συμμετέχουν σε διεθνείς συμφωνίες, οι κυβερνήσεις ενδέχεται να εφαρμόζουν επιλεκτικά διατάξεις με τρόπους που ευθυγραμμίζονται με τις εγχώριες προτεραιότητες. Αυτή η επιλεκτική προσαρμογή υπογραμμίζει τα όρια των πολυμερών θεσμών στην επιβολή ομοιόμορφων μεταναστευτικών πολιτικών σε διαφορετικά πολιτικά πλαίσια (Φενέκος, 2021). Αυτό δείχνει ότι σε πολιτικό επίπεδο, παρ' όλο που ο Οργανισμός έχει συμβάλει στην ανθρωπιστική προστασία και στη διαμόρφωση διεθνών κανόνων, αντιμετωπίζει συνεχώς διαρθρωτικούς περιορισμούς που απορρέουν από την κρατική κυριαρχία, τον γεωπολιτικό ανταγωνισμό, τις περιορισμένες εξουσίες επιβολής και την εξάρτηση από τη συνεργασία των κρατών-μελών.

Ένα σημείο που αποτελεί πραγματική πρόκληση και μέχρι σήμερα την αχίλλειο πτέρνα του ΟΗΕ είναι πως, σε αντίθεση με τους υπερεθνικούς μεταναστευτικούς οργανισμούς, τα Ηνωμένα Έθνη στερούνται νομοθετικής ή εκτελεστικής εξουσίας για να επιβάλλουν στα κράτη την υιοθέτηση συγκεκριμένων πολιτικών μετανάστευσης. Αντ' αυτού δρουν μέσω της διπλωματίας, της ανθρωπιστικής βοήθειας και της προώθησης διεθνών νομικών προτύπων, με τη μεταναστευτική πολιτική τους να βασίζεται λιγότερο στην εξαναγκαστική ισχύ και περισσότερο στη διεθνή νομιμοποίηση και τη συνεργασία. Εξίσου σημαντική είναι και η κανονιστική επιρροή του ΟΗΕ, καθώς η υιοθέτηση του Παγκόσμιου Συμφώνου για την Ασφαλή, Τακτική και Ομαλή Μετανάστευση του Παγκόσμιου Συμφώνου για τους Πρόσφυγες ανέδειξε την ικανότητα του Οργανισμού στη διευκόλυνση της διαμόρφωσης διεθνούς συναίνεσης γύρω από τις αρχές του επιμερισμού των ευθυνών των κρατών. Αν και τα πλαίσια αυτά δεν είναι νομικά δεσμευτικά, συνιστούν σημαντικά διπλωματικά επιτεύγματα που επηρεάζουν τη χάραξη εθνικών πολιτικών και την επιτυχή διεξαγωγή του διεθνούς διαλόγου (Βιολάκης, 2021).

Η μετανάστευση αποτελεί ένα πολιτικό ζήτημα που επηρεάζει την ασφάλεια των εθνικών συνόρων, το οργανωμένο έγκλημα, την τρομοκρατία, τις δημογραφικές αλλαγές και τη συνολική εσωτερική πολιτική σταθερότητα. Οι προτεραιότητες της εθνικής και πολιτικής ασφάλειας, όπως είναι φυσικό, υπερισχύουν σε τέτοιες περιπτώσεις έναντι των

ανθρωπιστικών ζητημάτων, περιορίζοντας την επιρροή της υπεράσπισης του ΟΗΕ. Ειδικά στην περιοχή της Ανατολικής Μεσογείου, η ίδια η μετανάστευση μπορεί να μετατραπεί σε ένα μέσο άσκησης διεθνούς πολιτικής, συνθήκη στην οποία η εμβέλεια του ΟΗΕ δεν μπορεί να ανταποκριθεί. Ειδικά ο εθελοντικός χαρακτήρας της πλειονότητας των οικονομικών μεταναστευτικών δράσεων κινείται ανάλογα με τις μεταβαλλόμενες πολιτικές συνθήκες, δημιουργώντας αβεβαιότητα όσον αφορά τον μακροπρόθεσμο σχεδιασμό της πολιτικής του ΟΗΕ (Στριμπής, 2021β).

Μία ολοκληρωμένη πολιτική ανάλυση οφείλει να αναγνωρίσει ότι η διακυβέρνηση της μετανάστευσης στην Ελλάδα δεν μπορεί να γίνει κατανοητή ανεξάρτητα από το πολιτικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παρά τις κατευθυντήριες ανθρωπιστικές γραμμές του ΟΗΕ, η διαχείριση της μετανάστευσης στην Ελλάδα διαμορφώνεται ουσιαστικά από τη νομοθεσία της ΕΕ, το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, τις επιχειρήσεις της Frontex και την οικονομική ενίσχυση από ευρωπαϊκούς θεσμούς (Παγίδας, 2021). Αυτή η θεσμικά ιδιόμορφη σχέση δημιουργεί σε πολιτικό επίπεδο τόσο ευκαιρίες όσο και εντάσεις. Ο ΟΗΕ τάσσεται σταθερά υπέρ της προστασίας των προσφύγων σύμφωνα με το Διεθνές Δίκαιο, ενώ η ΕΕ οφείλει ταυτόχρονα να εξισορροπεί τις ανθρωπιστικές υποχρεώσεις με τις εσωτερικές πολιτικές πιέσεις. Από τη θέση του ο ΟΗΕ, αν και μπορεί να επηρεάσει τις πολιτικές συζητήσεις μέσω νομικής εμπειρογνωμοσύνης και εξουσίας, οι τελικές πολιτικές αποφάσεις παραμένουν στην αρμοδιότητα των κρατών και των περιφερειακών πολιτικών οργανισμών (Βιολάκης, 2021).

Επίλογος

Από την παραπάνω ανάλυση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής μπορεί να γίνει εύκολα αντιληπτό ότι η μεταβολή των βασικών παραμέτρων της προσφυγικής κρίσης, όπως η φύλαξη χερσαίων και θαλασσίων συνόρων και συνακόλουθη μείωση των ροών, ο διαχωρισμός προσφύγων και μεταναστών και η επιτάχυνση των διαδικασιών ασύλου που οδηγεί σε αύξηση του αριθμού των αναγνωρισμένων δικαιούχων διεθνούς προστασίας, έχει μετατοπίσει το κέντρο βάρους του μεταναστευτικού ζητήματος από την μέριμνα κινητικότητας των μεταναστευτικών ρευμάτων στη διαδικασία της ένταξης των αναγνωρισμένων προσφύγων και νόμιμων μεταναστών (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2021: 9). Συνεπώς, η μεταναστευτική πολιτική του ΟΗΕ αντικατοπτρίζει μια συνεχή προσπάθεια συμφιλίωσης των ανθρωπιστικών αρχών με τις σύνθετες σύγχρονες πολιτικές συνθήκες της εθνικής κυριαρχίας και της περιφερειακής γεωπολιτικής.

Μέσα από τη μελέτη των παραπάνω κειμένων του Ενωσηιακού Δικαίου γίνεται φανερό πως βασικός πολιτικός στόχος του ΟΗΕ είναι ο συμβιβασμός δύο αρχών που ως επί το πλείστον βρίσκονται σε διαρκή και οξεία σύγκρουση. Η αντίφαση εντοπίζεται αφενός στη διάθεση των κρατών να ελέγχουν τα σύνορά τους και να καθορίζουν τις πολιτικές μετανάστευσης και αφετέρου να προστατεύουν τα άτομα που καταφεύγουν σε αυτά από διώξεις, συγκρούσεις ή άλλες σοβαρές παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Αυτή η εγγενής ένταση είναι ιδιαίτερα εμφανής στην περίπτωση της Ελλάδας και της Τουρκίας, όπου το μεταναστευτικό αντιμετωπίζεται ταυτόχρονα ως ανθρωπιστικό ζήτημα, ως ζήτημα εθνικής ασφάλειας και ως πεδίο γεωπολιτικού ανταγωνισμού. Η σχέση των δύο χωρών στο μεταναστευτικό ζήτημα αναδεικνύει τον τρόπο με τον οποίο η γεωγραφία και η πολιτική διασταυρώνονται στο πλαίσιο της διακυβέρνησης της διεθνούς μετανάστευσης. Η Τουρκία γειτνιάζει, τόσο γεωγραφικά όσο και πολιτικά-ιδεολογικά, με περιοχές της Μέσης Ανατολής που πλήττονται συνεχώς από αλληπάλληλες συγκρούσεις, φιλοξενώντας έναν από τους μεγαλύτερους πληθυσμούς προσφύγων παγκοσμίως, συμπεριλαμβανομένων εκατομμυρίων Σύρων που τελούν υπό καθεστώς προσωρινής προστασίας

Ειδικά στην περίπτωση της Ελλάδας και στις σχέσεις της με την Τουρκία, η παρέμβαση του ΟΗΕ έχει διαμορφωθεί σε μεγάλο βαθμό από τη θέση της χώρας ως κύριου σημείου εισόδου στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Ελλάδα αποτελεί τα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεχόμενη αιτούντες άσυλο που διασχίζουν το Αιγαίο ή τον Έβρο. Κατά την κορύφωση της προσφυγικής κρίσης στη ΝΑ Μεσόγειο το 2015, οι υπηρεσίες του ΟΗΕ έπαιξαν καθοριστικό ρόλο στην υποστήριξη των συστημάτων υποδοχής, στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης στα hotspots και στην παροχή νομικής και ανθρωπιστικής βοήθειας. Ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης ανέλαβε τον συντονισμό προγραμμάτων εθελούσιας επιστροφής, πρωτοβουλίες κατά της εμπορίας ανθρώπων και δράσεις διαχείρισης της μετανάστευσης (Παγίδα, 2021). Παρ' όλα αυτά, οι επίμονες προκλήσεις – όπως οι υπερπλήρεις καταυλισμοί, οι καθυστερήσεις στις διαδικασίες ασύλου και οι κοινωνικές εντάσεις – αναδεικνύουν μέχρι σήμερα το χάσμα μεταξύ των διεθνών προτύπων και των εθνικών ικανοτήτων. Οι δράσεις του ΟΗΕ στην Ελλάδα υπογραμμίζουν τόσο τη σημασία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης όσο και τις εγγενείς δυσκολίες εφαρμογής μιας συνεκτικής μεταναστευτικής πολιτικής εντός των περιορισμών που επιβάλλονται από τα

ευρύτερα ευρωπαϊκά πλαίσια. Οι παρεμβάσεις αυτές αναμφίβολα μετρίασαν τον ανθρωπιστικό αντίκτυπο, ωστόσο δεν μετέβαλλαν ουσιαστικά τα πολιτικά κίνητρα που διαμόρφωναν τις εθνικές πολιτικές γύρω από τη μετανάστευση.

Αντίστοιχα, η Τουρκία αποτελεί μια ξεχωριστή περίπτωση στο μεταναστευτικό τοπίο του ΟΗΕ, καθώς φιλοξενεί έναν από τους μεγαλύτερους πληθυσμούς προσφύγων στον κόσμο. Η συνεργασία μεταξύ του ΟΗΕ και της Τουρκίας έχει επικεντρωθεί στην ανθρωπιστική βοήθεια μεγάλης κλίμακας, στις στρατηγικές ένταξης και στην παροχή βασικών υπηρεσιών όπως η εκπαίδευση και η υγειονομική περίθαλψη για τους πρόσφυγες, ιδίως για εκείνους που εγκαταλείπουν τις εμπόλεμες ζώνες (Φενέκος, 2021). Παρά τα σημαντικά επιτεύγματα, αυτή η συνεργασία συνεχίζει να χαρακτηρίζεται από πολιτικές ευαισθησίες και στρατηγικές σκέψεις, καθώς η Τουρκία αξιοποιεί επεκτατικά και πιεστικά τον ρόλο της στη διαχείριση της μετανάστευσης στο πλαίσιο των σχέσεων της με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η παρουσία του ΟΗΕ στην Τουρκία καταδεικνύει έτσι ένα μοντέλο εκτεταμένης επιχειρησιακής εμπλοκής, το οποίο όμως επηρεάζεται αναπόφευκτα από τις εθνικές πολιτικές προτεραιότητες και τη δυναμική της περιφερειακής ισχύος.

Με τις τρέχουσες πολεμικές εξελίξεις στη Μέση Ανατολή, το μεταναστευτικό ζήτημα προβλέπεται να συνεχίσει να βρίσκεται στις προτεραιότητες της διεθνούς και ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής, με την ΕΕ να εργάζεται για τη βελτίωση του μεταναστευτικού νομοθετικού πλαισίου. Η πρόσφατη αναθεώρηση βασικών νομοθετικών πλαισίων είχε ως στόχο την μέγιστη δυνατή εναρμόνιση των πρακτικών των κρατών μελών της ΕΕ στον τομέα του ασύλου, ώστε να γίνουν ταχύτερες, δικαιότερες και αποτελεσματικότερες (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2024). Το σύστημα αυτό δεν κινείται μόνο προς το συμφέρον των κρατών μελών της ΕΕ, αλλά και προς την ισότιμη προστασία των αιτούντων άσυλο σε ολόκληρη την Ένωση, εντείνοντας τις προσπάθειές της για την υποστήριξη των τρίτων χωρών σε θέματα ασύλου και προσφύγων, κυρίως μέσω περιφερειακών προγραμμάτων προστασίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2024).

Το αν ο ΟΗΕ μπορεί τελικά να ανταποκριθεί στην παγκόσμια πρόκληση της μετανάστευσης εξαρτάται από τον τρόπο με τον οποίο ορίζεται η επιτυχής μεταναστευτική πολιτική. Εάν η επιτυχία ορίζει την εξάλειψη της παράτυπης μετανάστευσης, την πρόληψη των αναγκαστικών μετακινήσεων των πληθυσμών ή τη δημιουργία ενός συστήματος διαχείρισης της μετανάστευσης που θα συντονίζεται σε παγκόσμιο επίπεδο, η απάντηση είναι πιθανότατα αρνητική, καθώς ο Οργανισμός στερείται της θεσμικής ισχύος που απαιτείται για την επιβολή μιας ολοκληρωμένης διακυβέρνησης της μετανάστευσης στα κυρίαρχα κράτη. Αν, από την άλλη, η επιτυχία κρίνεται με βάση τη διαφύλαξη των διεθνών νομικών προτύπων, των ευάλωτων πληθυσμών, τη διευκόλυνση του ανθρωπιστικού συντονισμού και την προώθηση της διεθνούς συνεργασίας, ο ΟΗΕ έχει επιδείξει αξιοσημείωτη αποτελεσματικότητα (Βιολάκης, 2021).

Το βέβαιο είναι πως η ανωτέρω συγκριτική εξέταση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής στο πλαίσιο των σχέσεων της Ελλάδας και της Τουρκίας αποκαλύπτει στην πράξη τόσο τα όριά της όσο και τις δυνατότητες βελτίωσης. Ενώ ο ΟΗΕ έχει καταφέρει να θεσπίσει ένα κανονιστικό πλαίσιο βασισμένο στα ανθρώπινα δικαιώματα και τη διεθνή αλληλεγγύη, η αποτελεσματικότητά του εξακολουθεί να εξαρτάται από την πολιτική βούληση, τη

διοικητική ικανότητα και τη συνεργασία των επιμέρους κρατών. Οι μελλοντικές μεταναστευτικές πιέσεις αναμένεται να ενταθούν λόγω των τεταμένων γεωπολιτικών σχέσεων, της πολιτικής αστάθειας, της οικονομικής και κοινωνικής ανισότητας, των δημογραφικών ανισορροπιών, παραγόντων οι οποίοι υπερβαίνουν τις δυνατότητες οποιουδήποτε μεμονωμένου διεθνούς οργανισμού (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2025). Μάλιστα, οι περιπτώσεις των συγκεκριμένων δύο χωρών Ελλάδας-Τουρκίας καταδεικνύουν ότι η διακυβέρνηση της μετανάστευσης δεν μπορεί να βασίζεται αποκλειστικά σε διεθνείς θεσμούς. Αντίθετα, απαιτεί μια ισορροπημένη συνέργεια μεταξύ των παγκόσμιων κανόνων και της τοπικής εφαρμογής. Επομένως, το μέλλον της μεταναστευτικής πολιτικής του ΟΗΕ θα εξαρτηθεί από την ικανότητά του να προσαρμόζεται στις εξελισσόμενες προκλήσεις, να ενθαρρύνει την ισότιμη κατανομή των ευθυνών και να ενισχύει την κεντρική θέση της ανθρώπινης αξιοπρέπειας σε ένα ολοένα και πιο κατακερματισμένο παγκόσμιο τοπίο.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Βιολάκης Π. (2021). Προς μία κοινή πολιτική άμυνας και ασφαλείας: Μετανάστευση και ζητήματα ασφαλείας στην Ανατολική Μεσόγειο, στο Βαλινάκης Γ., Στριμπής Ι. (επιμ.), *Η ευρωπαϊκή διαχείριση του μεταναστευτικού. Η εξωτερική διάσταση*, Αθήνα: Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monet, 351-366.

Γεωργιάδης Δ., Πανταζής Β. (2020). *Αναγκαστική Μετανάστευση στην Ελλάδα: Πολιτική κοινωνικής και επαγγελματικής ένταξης Προσφύγων/Μεταναστών*. Αθήνα: Διάδραση.

Γεωργούλας Σ. (2003). Το νομικό πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής στον εικοστό αιώνα - Μια ιστορική, κριτική οπτική, στο Κασσιμάτη Κ. (επιμ.), *Πολιτικές μετανάστευσης και στρατηγικές ένταξης*, Αθήνα: Gutenberg, 91-119.

Διακόπουλος Α. (2021). Προοπτικές, περιορισμοί και δυνατότητες εξισορρόπησης του τουρκικού αναθεωρητισμού, στο Βαλινάκης Γ., Στριμπής Ι. (επιμ.), *Η ευρωπαϊκή διαχείριση του μεταναστευτικού. Η εξωτερική διάσταση*, Αθήνα: Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monet, 104-111.

ΕΕΔΑ (2025). Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου εκφράζουν την ανησυχία τους για τη ρητορική σε βάρος της κοινωνίας των πολιτών.
https://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges_metanastes/2025/2882025.pdf

Ειδική Γραμματεία Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων (2021). *Εθνική στρατηγική για την προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων*. Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου.

Ευρωπαϊκή Ένωση (2018). Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο.
https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-agency-asylum-euaa_el

Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης (2004). Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η Διεθνής Σύμβαση για τους διακινούμενους εργαζόμενους».
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004IE0960>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014). *Η Ευρωπαϊκή Ένωση με απλά λόγια: Μετανάστευση και άσυλο*. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015). Διαχείριση της προσφυγικής κρίσης: άμεσα επιχειρησιακά, δημοσιονομικά και νομικά μέτρα στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Προγράμματος Δράσης για τη Μετανάστευση. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_15_5729

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2016). Η Επιτροπή ανακοινώνει νέο πλαίσιο εταιρικής σχέσης για τη μετανάστευση: ενισχυμένη συνεργασία με τρίτες χώρες για την καλύτερη διαχείριση της μετανάστευσης. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_16_2072

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017). Σύσταση (ΕΕ) 2017/2338 της Επιτροπής, της 16ης Νοεμβρίου 2017, για την καθιέρωση κοινού «εγχειριδίου περί επιστροφής» προς χρήση από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών κατά την εκτέλεση σχετικών με την επιστροφή καθηκόντων. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:32017H2338>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2024). Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_el

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2025). Σύμφωνο για τη Μεσόγειο: ενίσχυση της απασχόλησης, της ενέργειας και της ασφάλειας. https://commission.europa.eu/news-and-media/news/pact-mediterranean-enhancing-jobs-energy-and-security-2025-10-16_el

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (2025). *Δράση συνοχής για τους πρόσφυγες στην Ευρώπη. Ειδική έκθεση*. Λουξεμβούργο: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2025). Μπλε κάρτα της ΕΕ: Προσέλκυση ταλέντων. <https://www.consilium.europa.eu/el/infographics/eu-blue-card/>

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2025). Πολιτική της ΕΕ για τη μετανάστευση και το άσυλο. <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/>

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (2026). Έγκριση του Τομεακού Προγράμματος Ανάπτυξης (ΤΠΑ) Μετανάστευσης και Ασύλου στο Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης (ΕΠΑ) της προγραμματικής περιόδου 2026-2030, τευχ. Β'219, 1965-1970. <https://www.moh.gov.gr/articles/newspaper/promhtheies-symbaseis/prokhrykseis-tomeakoy-programmatos-anaptykshs/13973-egkr-ish-toy-tomeakoy-programmatos-anaptykshs-tpa-toy-ypourgeioy-ygeias-sto-ethniko-pro-gramma-anaptykshs-epa-ths-programmatikhshs-periodoy-2026-2030>

Ιωακειμίδης Π. (2017). *Η ευρωπαϊκή διαχείριση της μεταναστευτικής & προσφυγικής κρίσης*. <https://jmce.gr/portal/2017/11/21/european-mngmt-of-the-crisis/>

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου 2004, σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A32004R2007>

Καρβέλλα Ε. (2022). *Συμπεριληπτική εκπαίδευση για παιδιά πρόσφυγες στην Ελλάδα: Μία θεωρητική προσέγγιση*. [Διπλωματική Διατριβή]. Θεσσαλονίκη: Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο.

Καροτζής Τρ. Χαρ. (2021). Μεταναστευτική πολιτική στην ΕΕ, *International Multilingual Journal of Science and Technology* 6 (10), 4186-4219.

Κατσορίδας Δ. & Καψάλης Α. (2003^α). *Η μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα*. Αθήνα: ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

Κατσορίδας Δ. & Καψάλης Α. (2003^β). *Η υποδοχή των προσφύγων στην Ελλάδα*. Αθήνα: ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

- Κατσορίδας Δ. & Καψάλης Α. (2004). Σύνοψη του νομικού καθεστώτος παραμονής και εργασίας των μεταναστών εργαζομένων στην Ελλάδα, *Ενημέρωση* 104, 10-14.
- Κρητικίδης Γ. (2004). Η μετανάστευση στην Ελλάδα, *Ενημέρωση* 104, 15-36.
- Μαλλιός Α. (2021). Από τον Έβρο στο Αιγαίο. Ένα χρόνο μετά, στο: Βαλινάκης Γ., Στριμπής Ι. (επιμ.), *Η ευρωπαϊκή διαχείριση του μεταναστευτικού. Η εξωτερική διάσταση*, Αθήνα: Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monet, 87-91.
- Mak G. (2022). *Μεγάλες προσδοκίες. Το όνειρο της Ευρώπης 1999-2021*, μετάφραση Ι. Ντάικ-Μπαλά. Αθήνα: Μεταίχμιο.
- Μουσούρου Λ. (1991). *Μετανάστευση και μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα και στην Ευρώπη*. Αθήνα: Gutenberg.
- Μπάγκαβος Χρ. & Παπαδοπούλου Δ. (2003). *Μεταναστευτικές τάσεις και ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική*. Αθήνα: ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.
- Νόμος 636/2019 (ΦΕΚ Α 169/01.11.2019). Περί Διεθνούς Προστασίας και άλλες διατάξεις. <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/572171/nomos-4636-2019>
- Νόμος 4939/ 2022 (ΦΕΚ Α 111/10.06.2022 (2022). Κύρωση Κώδικα Νομοθεσίας για την υποδοχή, τη διεθνή προστασία πολιτών τρίτων χωρών και ανιθαγενών και την προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων αλλοδαπών. https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/797068/nomos-4939-2022#google_vignette
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή Ελλάδος (2017). *Ανθρώπινες Ροές στην Ελλάδα και την Ευρώπη σήμερα. Πτυχές του Φαινομένου και Τρόποι Αντιμετώπισης*. Αθήνα: Ειδική Έκδοση.
- Παγίδας Δ. (2021). EASO. Ο Ευρωπαϊκός οργανισμός για το Άσυλο, στο: Βαλινάκης Γ., Στριμπής Ι. (επιμ.), *Η ευρωπαϊκή διαχείριση του μεταναστευτικού. Η εξωτερική διάσταση*, Αθήνα: Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monet, 328-331.
- Παλαιολόγου Ν., Μιχαήλ Δ. & Τουμπουλίδης Γ. (2020). Η εκπαίδευση των προσφύγων και των νέων αιτούντων άσυλο στην Ευρώπη: Η ελληνική περίπτωση, στο Domna Michail, Aggeliki Sakellariou & Nikos Gogonas (eds). (2020). *Refugees and Education. Field studies and theoretical issues*, Αθήνα: Σταμούλη, 17-32.
- Προεδρικό Διάταγμα υπ' αριθμ.106 ΦΕΚ Α 255/23.12.2020 (2020). Οργανισμός Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου. <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/662932/p.d.-106-2020>
- Ρομπόλης Σ. (2004). Πολιτικές μετανάστευσης στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση, *Ενημέρωση* 104, 2-9.
- Σαμπατάκου Ε.Α. (2010). *Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα: Παπαζήση.
- Σαρρής Ν. (2008). *Θεσμικό πλαίσιο της μετανάστευσης σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο* (Κείμενα Εργασίας 2008/18). Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.

Σπυροπούλου Ν. (2011). Γενικές αρχές της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής. Μια σύντομη ανασκόπηση, *Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών*, 53-76.

Στριμπής Ι. (2021α). Frontex: Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, στο: Βαλινάκης Γ., Στριμπής Ι. (επιμ.), *Η ευρωπαϊκή διαχείριση του μεταναστευτικού. Η εξωτερική διάσταση*, Αθήνα: Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monet, 288-314.

Στριμπής Ι. (2021β). Διαχείριση της μετανάστευσης από τη διεθνή οργάνωση, στο: Βαλινάκης Γ., Στριμπής Ι. (επιμ.), *Η ευρωπαϊκή διαχείριση του μεταναστευτικού. Η εξωτερική διάσταση*, Αθήνα: Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monet, 183-209.

Στριμπής Ι. (2021γ). Η επιχείρηση «Ποσειδών»: Αποτελέσματα, προκλήσεις και προοπτικές, στο: Βαλινάκης Γ., Στριμπής Ι. (επιμ.), *Η ευρωπαϊκή διαχείριση του μεταναστευτικού. Η εξωτερική διάσταση*, Αθήνα: Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monet, 315-327.

Συνήγορος του Πολίτη (2017). *Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για το έτος 2017*. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.

Τζίμας Σ. (2021). «Κρατήσαμε στον Έβρο δίνοντας μάχες σώμα με σώμα», *Η Καθημερινή*. <https://www.kathimerini.gr/society/561279385/kratisame-ston-evro-dinontas-maches-soma-me-soma/>

Τριανταφυλλίδου Α. (2005). *Ελληνική μεταναστευτική πολιτική. Προβλήματα και κατευθύνσεις*. ΕΛΙΑΜΕΠ.

Τριανταφυλλίδου Α. (2010^α). Είκοσι χρόνια ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, στο Τριανταφυλλίδου Α., Μαρούκης Θ. (επιμ.), *Η μετανάστευση στην Ελλάδα του 21ου αιώνα* Αθήνα: Κριτική, 97-126.

Τριανταφυλλίδου Α. (2010^β). Η ελληνική μεταναστευτική πολιτική στον 21ο αιώνα: προβλήματα και προκλήσεις», στο Τριανταφυλλίδου Α., Μαρούκης Θ. (επιμ.), *Η μετανάστευση στην Ελλάδα του 21ου αιώνα*, Αθήνα: Κριτική, 441-453.

Τσιρογιάννη Χρ. (2021). Η εξωτερική διάσταση της ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου σε σχέση με τα ευρωπαϊκά εξωτερικά σύνορα, Βαλινάκης Γ., Στριμπής Ι. (επιμ.), *Η ευρωπαϊκή διαχείριση του μεταναστευτικού. Η εξωτερική διάσταση*, Αθήνα: Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monet, 276-287.

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (2019). Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη. <https://www.opengov.gr/immigration/?p=797>

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (2021). Το πρόγραμμα “ESTIA”. <https://migration.gov.gr/ris2/filoxenia-aitoynton-asylo/>

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (2025). Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής. <https://migration.gov.gr/grammateies/geniki-grammateia-metanasteytikis-politikis/>

Υπουργείο Παιδείας, Θρησκευμάτων & Πολιτισμού (2016). Άρθρο 22/ Σχολεία διαπολιτισμικής εκπαίδευσης. <https://www.opengov.gr/ypepth/?p=3146>

Υπουργείο Παιδείας, Θρησκευμάτων και Πολιτισμού (2026). Προσφυγικό και Εκπαίδευση. <https://www.minedu.gov.gr/tothema-prosfigiko-m>

Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη (2013). Άρθρο 55 (Άρθρα 17 και 19 Οδηγίας 2013/33/ΕΕ) Γενικοί κανόνες για τις υλικές συνθήκες υποδοχής και ιατροφαρμακευτική περίθαλψη. <https://www.opengov.gr/yptp/?p=2179>

Φενέκος Η. (2021). Η εφαρμογή του Διεθνούς Δικαίου στην στρατηγική μας με την Τουρκία, Βαλινάκης Γ., Στριμπής Ι. (επιμ.), *Η ευρωπαϊκή διαχείριση του μεταναστευτικού. Η εξωτερική διάσταση*, Αθήνα: Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monet, 160-169.

Firat B.S. (2015). «Σύριοι πρόσφυγες στην Τουρκία – Μια σύντομη αποτίμηση», *HEINRICH BÖLL STIFTUNG GREECE*. <https://gr.boell.org/el/2015/11/13/syrioi-prosfiges-stin-toyrkia>

Frigo M. (2014). *Μετανάστευση και Διεθνές Δίκαιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Επαγγελματικό εγχειρίδιο*, μετάφραση Κ. Σπαθαράκης. Επιτροπή Νομικών Συμβούλων.

UNHCR (2008-2009). Προστατεύοντας τους πρόσφυγες και ο ρόλος της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες. <https://www.unhcr.org/gr/sites/gr/files/legacy-pdf/PDF-LOW-1.pdf>

Χριστόπουλος Δ. (2020). *Αν το Προσφυγικό ήταν Πρόβλημα, θα είχε Λύση*; Αθήνα: Πόλις.

Χριστόπουλος Δ. (2023). «Μεταξύ Γενεύης (1951), Δουβλίνου (2003) και Κοινού Ανακοινωθέντος ΕΕ-Τουρκίας (2016): Το προσφυγικό στο μεταίχμιο». *Ηλεκτρονικό Ενημερωτικό δελτίο. Θεματικά Εργαστήρια Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ*, τευχ. 7, σ. 8-24.

Ξενόγλωσση

Arapoglou V., Dimoulas C. & Richardson C. (2021). Counting the Homeless in Greece, *Social Policy* 4, 115-128.

European Commission (2018). Explanatory Memorandum to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Council Joint Action. A contribution from the European Commission to the Leaders' meeting in Salzburg on 19-20 September 2018, Brussels. https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2018_330

International Organization Migration (n.d.) IOM History. <https://www.iom.int/iom-history>

Kaes R., Missenard A., Anzieu D. & Guillaumi J. (2022). *Crise, rupture et dépassement*. Dunod: Professionnel.

Kourachanis N. (2021). Introduction: Housing and Social Policy in a Landscape of Multiple Crises, *Social Policy* 4, 5-16.

Küçük A. (2025). The Neoliberal Paradigm In EU's Migration Policies: A Critical Analysis Current, *Perspectives in Social Sciences* 29 (3), 507-521.

Maloutas Th. (2021). Housing as a Social Issue in Greece before and during the 2010s, *Social Policy* 4, 101-114.

Natter K. (2018). Rethinking immigration policy theory beyond 'Western liberal democracies', *Comparative Migration Studies* 6 (4), 1-21.

Onghena Y. (2015). Migrants or Refugees? *Opinion*, 1-4.
<https://www.cidob.org/en/publications/migrants-or-refugees>

OSCE (2025). *Migration trends across the OSCE 2015-2025*. Vienna: OSCE.

Siatitsa D. (2021). Youth Housing in a Context of Socio-economic Insecurity: The Case of Greece, *Social Policy* 4, 149-163.

Friesendorf C. (2018). The EU–Turkey deal and the prevention of maritime refugee flows: Explaining the failure of an externalization policy, *Journal of Borderlands Studies* 33 (4), 531–547.