



# ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών

Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών

«Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές»

Αιτούντες άσυλο: Η δημόσια πολιτική της αποσυμφόρησης των νησιών του Αιγαίου λόγω του προσφυγικού υπερπληθυσμού την περίοδο 2019-2022

Ροδάνθη Σεντούκα

Σεπτέμβριος 2022



University of Peloponnese

Faculty of Social and Political Sciences

Department of Political Studies and International Relations

Master Program in

“Governance and Public Policies”

Asylum seekers: The public policy of decongesting  
the Aegean islands due to the refugee overpopulation  
during the period 2019-2022

Rodanthi Sentouka

September 2022

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η έκρηξη προσφυγικών ροών προς την Ελλάδα, που έλαβε χώρα το 2015, συνέχισε τα επόμενα χρόνια δημιουργώντας συνθήκες ασφυξίας στα νησιά του Ανατολικού και Κεντρικού Αιγαίου. Μετά τις εκλογές του Ιουλίου του 2019 επικρατούσε μία αναίσχυτη κατάσταση για την Ελλάδα με τις εικόνες δύσμοιρων αιτούντων άσυλο που ξεχείλιζαν τους άθλιους καταυλισμούς στα νησιά του Αιγαίου διαβιώντας σε ακατάλληλες απάνθρωπες συνθήκες. Αυτή η συνθήκη προκαλούσε τις διαμαρτυρίες των ακτιβιστών για τα ανθρώπινα δικαιώματα, αλλά και έντονες ξενοφοβικές αντιδράσεις των ντόπιων κατοίκων. Η νεοεκλεγείσα ελληνική κυβέρνηση διαμόρφωσε μία στρατηγική για την αντιμετώπιση του προβλήματος. Η παρούσα εργασία αναλύει, υπό το πρίσμα της προσέγγισης των σταδίων κατά τον Anderson, τη δημόσια πολιτική της αποσυμφόρησης των νησιών λόγω του προσφυγικού υπερπληθυσμού, που ακολούθησε η ελληνική κυβέρνηση κατά την περίοδο 2019-2022. Στην εργασία αναλύονται οι προκλήσεις που είχε να αντιμετωπίσει η ελληνική κυβέρνηση και η κατάσταση που είχε δημιουργήσει η προσφυγική κρίση στα νησιά από το 2015 μέχρι το καλοκαίρι του 2019. Γίνεται επίσης αναφορά στην άνοδο του προβλήματος στην κυβερνητική ατζέντα το 2019 και στη διαμόρφωση της αντίστοιχης δημόσιας πολιτικής. Επιπλέον, εξετάζονται αναλυτικά τα ανακοινωθέντα μέτρα και η εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής της κυβέρνησης την περίοδο 2019-2022 προκειμένου να λυθεί το πρόβλημα και γίνεται εκτενής αναφορά στις δυσκολίες και αστοχίες που προέκυψαν στην πορεία αυτή. Κατόπιν επιχειρείται η αξιολόγηση της δημόσιας πολιτικής της αποσυμφόρησης των νησιών με ποιοτικά και ποσοτικά κριτήρια. Ακολούθως, εξετάζονται και εξωτερικοί παράγοντες που έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην εφαρμογή της δημόσιας αυτής πολιτικής, όπως η στάση της ΕΕ, η πανδημία του κορωνοϊού και η μείωση των προσφυγικών ροών το 2021. Τέλος, εκτιμάται κατά πόσον η δημόσια αυτή πολιτική ήταν επιτυχής και υπό ποιές προϋποθέσεις θα μπορούσε να αποτελέσει πρότυπο πολιτικής για το μέλλον.

Λέξεις Κλειδιά: Αιτούντες άσυλο, πρόσφυγες, αποσυμφόρηση των νησιών, πολιτική ασύλου, κύκλος της δημόσιας πολιτικής, έλεγχος των συνόρων, ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου, μετεγκαταστάσεις προσφύγων, προσφυγικές ροές, νομοθεσία αιτούντων άσυλο, Μητρώο ΜΚΟ, κλειστές δομές φιλοξενίας, Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου.

## ABSTRACT

The explosion of refugee flows to Greece, which took place in 2015, continued in the following years, creating suffocating conditions on the islands of the Eastern and Central Aegean. After the elections of July 2019 there was a shameful situation for Greece with the images of hapless asylum seekers overflowing the squalid camps on the Aegean islands living in inappropriate inhumane conditions. This situation caused protests by human rights activists and also strong xenophobic reactions from the local community. The newly elected Greek government formulated a strategy to deal with the problem. This paper analyzes, in the light of Anderson's stages approach, the public policy of decongesting the islands due to the refugee overpopulation, followed by the Greek government during the period 2019-2022. The paper analyzes the challenges faced by the Greek government and the situation created by the refugee crisis on the islands from 2015 to the summer of 2019. Reference is also made to the rise of the problem on the government agenda in 2019 and the formation of the corresponding public policy. In addition, the announced measures and the implementation of the government's public policy to solve the problem in the period 2019-2022 are examined in detail and extensive reference is made to the difficulties and failures that arose along the way. Then the paper attempts to evaluate this public policy with qualitative and quantitative criteria. Subsequently, external factors that played an important role in the implementation of this policy are examined, such as the stance of the EU, the coronavirus pandemic and the reduction of refugee flows in 2021. Finally, it is assessed whether this public policy was successful and under which conditions it could be a policy model for the future.

Keywords: asylum seekers, refugees, island decongestion, asylum policy, public policy cycle, borders control, European asylum policy, refugees relocation, refugee flows, asylum seekers legislation, NGOs registration, closed accommodation structures, Ministry of Immigration and Asylum.

## ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Με την παρούσα δήλωση: 1. Δηλώνω ρητά και ανεπιφύλακτα ότι η διπλωματική εργασία που σας καταθέτω αποτελεί προϊόν δικής μου πνευματικής προσπάθειας, δεν παραβιάζει τα δικαιώματα τρίτων μερών και ακολουθεί τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα επιστημονικής συγγραφής, τηρώντας πιστά την ακαδημαϊκή δεοντολογία. 2. Οι απόψεις που εκφράζονται αποτελούν αποκλειστικά ευθύνη της συγγραφέως και ο επιβλέπων, οι εξεταστές, το Τμήμα και το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου δεν υιοθετούν κατ' ανάγκη τις εκφραζόμενες απόψεις ούτε φέρουν οποιαδήποτε ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλείψεις.

Η δηλούσα  
Ροδάνθη Σεντούκα

## ***Ευχαριστίες***

*Για την εκπόνηση της συγκεκριμένης Διπλωματικής Εργασίας, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Αντώνη Κλάφη για την υποστήριξη, τις συμβουλές και την πολύτιμη καθοδήγησή του.*

*Επίσης, ευχαριστώ όλους τους διδάσκοντες καθηγητές του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών για τις πολύτιμες γνώσεις που με υπομονή και κόπο μου μεταλαμπάδευσαν.*

*Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερα την οικογένειά μου, για την έμπρακτη συμπαράστασή τους καθ' όλη τη διάρκεια των μεταπτυχιακών μου σπουδών.*

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	5
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΑΠΟΣΑΦΗΝΙΣΕΙΣ</b> .....	8
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΗΣ ΥΠΕΡΒΟΛΙΚΗΣ ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΟΥ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΣΤΑ ΝΗΣΙΑ ΤΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2015-2019</b> .....	12
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΑΠΟΣΥΜΦΟΡΗΣΗΣ ΤΩΝ ΝΗΣΙΩΝ ΛΟΓΩ ΤΟΥ ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΟΥ ΥΠΕΡΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2019-2022</b> .....	20
3.1. Η συγκρότηση της κυβερνητικής ατζέντας .....	20
3.2. Η διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής .....	23
3.3. Η λήψη αποφάσεων .....	24
3.4. Η εφαρμογή της πολιτικής .....	24
3.4.1. Πρόσληψη προσωπικού .....	25
3.4.2. Μετακίνηση προσφυγικού πληθυσμού στην ενδοχώρα .....	25
3.4.3. Αλλαγή του θεσμικού πλαισίου .....	26
3.4.4. Κατασκευή κλειστών δομών σε νησιά .....	27
3.4.5. Φύλαξη των συνόρων .....	27
3.4.6. Δημιουργία Μητρώου ΜΚΟ .....	27
3.5. Η αξιολόγηση της δημόσιας πολιτικής .....	28
3.5.1. Το μέτρο της πρόσληψης προσωπικού .....	29
3.5.2. Οι μετακινήσεις προσφυγικού πληθυσμού στην ενδοχώρα .....	29
3.5.3. Διερεύνηση της αλλαγής του θεσμικού πλαισίου .....	30
3.5.4. Η πορεία της κατασκευής κλειστών δομών σε νησιά .....	31
3.5.5. Η προσπάθεια φύλαξης των συνόρων .....	32
3.5.6. Το Μητρώο των ΜΚΟ .....	33
3.5.7. Η τελική αποσυμφόρηση των νησιών .....	34

<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΠΟΥ ΕΠΗΡΕΑΣΑΝ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΑΠΟΣΥΜΦΟΡΗΣΗΣ ΤΩΝ ΝΗΣΙΩΝ ΤΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ</b>	36
4.1. Ο ρόλος της ΕΕ στη δημόσια πολιτική της αποσυμφόρησης των νησιών του Αιγαίου	36
4.2. Η επιρροή της πανδημίας του κορωνοϊού στη δημόσια πολιτική της αποσυμφόρησης των νησιών	42
4.3. Η μείωση των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών στην Ελλάδα το 2021	45
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ</b>	48
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b>	51
Ελληνική βιβλιογραφία	51
Ξενόγλωσση βιβλιογραφία	52
Διαδικτυακοί τόποι	54
Νομοθεσία	64
<b>ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ</b>	65
<u>Πίνακας 2.1.</u> Μηνιαίες αφίξεις προσφυγικού πληθυσμού στην Ελλάδα και στην Ιταλία το 2015	65
<u>Πίνακας 2.2.</u> Παράνομες διασυνοριακές διελεύσεις στην Ελλάδα και στην ΕΕ την περίοδο 2009-2016	65
<u>Πίνακας 2.3.</u> Ετήσιος αριθμός αιτημάτων ασύλου στην Ελλάδα την περίοδο 2013-2020	66
<u>Πίνακας 2.4.</u> Αριθμός διαμενόντων στα hotspots των ελληνικών νησιών ανάλογα με τη χωρητικότητα τον Δεκέμβριο 2019	67
<u>Πίνακας 3.1.</u> Αριθμός διαμενόντων αιτούντων άσυλο στα πέντε κομβικά νησιά του Αιγαίου (Δεκέμβριος 2019-Δεκέμβριος 2021)	67
<b>ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ</b>	68
<u>Διάγραμμα 2.1.</u> Παράνομες διελεύσεις στην Ελλάδα πολιτών τρίτων χωρών από τα ελληνοτουρκικά σύνορα μέσω θαλάσσης την περίοδο 2007-2016	68
<u>Διάγραμμα 3.1.</u> Διαχρονική εξέλιξη του αριθμού διαμενόντων αιτούντων άσυλο στα πέντε κομβικά νησιά του Ανατολικού Αιγαίου την περίοδο από τον Δεκέμβριο 2019 έως τον Ιούνιο 2022	69
<u>Διάγραμμα 4.1.</u> Διαχρονική εξέλιξη του αριθμού αιτημάτων ασύλου στην Ελλάδα την περίοδο 2013-2021	70



<b>ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΓΡΑΦΗΜΑΤΩΝ</b> .....	71
<u>Γράφημα 2.1.</u> Παράνομες διελεύσεις στην Ελλάδα πολιτών τρίτων χωρών από τα ελληνοτουρκικά σύνορα, συνολικές και μέσω θαλάσσης, την περίοδο 2007-2016 .....	71
<u>Γράφημα 3.1.</u> Εκκρεμείς αποφάσεις ασύλου στην Ελλάδα στο τέλος του έτους την περίοδο 2019-2021 .....	72
<u>Γράφημα 3.2.</u> Εκκρεμότητες στη διαδικασία εξέτασης αιτημάτων ασύλου (Ιανουάριος 2020-Ιούνιος 2022) .....	73
<u>Γράφημα 3.3.</u> Μεταφορές αιτούντων άσυλο στην ενδοχώρα από τα κομβικά νησιά του Αιγαίου τα έτη 2020 και 2021 .....	74
<u>Γράφημα 4.1.</u> Κατανομή προϋπολογισμού της ΕΕ για το Ταμείο για το Άσυλο, τη Μετανάστευση και την Ένταξη (Asylum, Migration and Integration Fund) την περίοδο 2014-2027 .....	75
<u>Γράφημα 4.2.</u> Ροές αφίξεων στα πέντε κομβικά νησιά του Ανατολικού Αιγαίου τα έτη 2020 και 2021 .....	76
<b>ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΧΑΡΤΩΝ</b> .....	77
<u>Χάρτης 2.1.</u> Η μεταναστευτική διαδρομή προς τη Γερμανία το 2015 .....	77
<u>Χάρτης 2.2.</u> Προσφυγικές αφίξεις κατά τους πρώτους 11 μήνες του 2019 ανά μεταναστευτική διαδρομή .....	78
<u>Χάρτης 4.1.</u> Εθελοντικό Σχέδιο για τη Μετεγκατάσταση από την Ελλάδα προς άλλες ευρωπαϊκές χώρες μέχρι 28/07/2022 .....	79
<u>Χάρτης 4.2.</u> Κατάσταση στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ: Μειωμένες διασυνοριακές διελεύσεις από τη Δυτική και Ανατολική Μεσόγειο κατά τους πρώτους 10 μήνες του 2020 .....	80
<u>Χάρτης 4.3.</u> Αριθμός παράνομων διελύσεων συνόρων στην ΕΕ το έτος 2021 .....	81

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΔΣ	Διοικητικό Συμβούλιο
ΔΟΜ	Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΚΥΤ	Κέντρο Υποδοχής και Ταυτοποίησης
ΜΜΕ	Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
Ν.	Νόμος
ΝΔ	Νέα Δημοκρατία
ΦΕΚ	Φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
AIDA	Asylum Information Database
EASO	European Asylum Support Office
ESI	European Stability Initiative
FRONTEX	European Border and Coast Guard Agency
UNHCR	United Nations High Commissioner for Human Rights

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η προσφυγική έκρηξη του 2015 και οι συνεχιζόμενες προσφυγικές ροές τα επόμενα χρόνια προς την Ελλάδα μέσω των υδάτινων ελληνοτουρκικών συνόρων είχαν δημιουργήσει μέχρι το 2019, στα νησιά του Ανατολικού και Κεντρικού Αιγαίου τη συσσώρευση μεγάλου αριθμού πολιτών τρίτων χωρών, που διέμεναν σε άθλιες συνθήκες στοιβαγμένοι στους πρόχειρους καταυλισμούς. Τα γεγονότα αυτά δημιουργούσαν για την Ελλάδα την εικόνα μίας υπανάπτυκτης χώρας που δεν σέβεται τα ανθρώπινα δικαιώματα και προκαλούσαν τις έντονες αντιδράσεις του τοπικού πληθυσμού των νησιών. Αυτή ήταν σε γενικές γραμμές η κατάσταση στα νησιά του Αιγαίου τον Ιούλιο του 2019 αμέσως μετά τις κοινοβουλευτικές εκλογές. Πρόσφατα τα διεθνή και ελληνικά ΜΜΕ έχουν πάψει να μεταδίδουν εικόνες βασανισμένων προσφύγων που συνωστίζονται στα ελληνικά νησιά σε άθλιες συνθήκες χωρίς τα βασικά μέσα επιβίωσης. Αυτό είναι άραγε το αποτέλεσμα της πολιτικής στο προσφυγικό που ακολούθησε η ελληνική κυβέρνηση τα τελευταία χρόνια ή αποτελεί τυχαίο γεγονός; Είναι ελάχιστοι οι μελετητές και οι πολιτικοί επιστήμονες που έχουν ασχοληθεί με το ζήτημα της αποσυμφόρησης των νησιών του Αιγαίου γενικά και ειδικότερα την τελευταία τριετία. Στην παρούσα εργασία θα ασχοληθούμε με τη δημόσια πολιτική που ασκήθηκε από την κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας κατά την περίοδο 2019 - 2022 για την επίλυση του προβλήματος της συγκέντρωσης υπερβολικά μεγάλου αριθμού πολιτών τρίτων χωρών στα νησιά του Ανατολικού και κεντρικού Αιγαίου. Το ερευνητικό μας ερώτημα αφορά το αν αυτή η δημόσια πολιτική ήταν επιτυχημένη και αν θα μπορούσε να χρησιμεύσει ως πρότυπο πολιτικής για την Ελλάδα και για άλλες χώρες που αντιμετωπίζουν παρόμοιο πρόβλημα. Παράλληλα, θα αναζητήσουμε εξωτερικούς παράγοντες που θα μπορούσαν να ευνοήσουν την πολιτική αυτή.

Θα υποστηρίξουμε ότι η δημόσια πολιτική της αποσυμφόρησης των νησιών του Αιγαίου λόγω του προσφυγικού υπερπληθυσμού την περίοδο 2019-2022 ήταν επιτυχής ως προς τη λήψη των μέτρων και τα τελικά της αποτελέσματα, είχε ωστόσο κάποιες αδυναμίες που έχουν να κάνουν με ζητήματα δημοκρατικού ελέγχου στην εφαρμογή κάποιων μέτρων. Θα υποστηρίξουμε επομένως ότι αυτή η δημόσια πολιτική μπορεί να χρησιμεύσει ως πρότυπο για την Ελλάδα και για άλλες χώρες, αν αποφευχθούν κάποια ατοπήματα.

Η δημόσια πολιτική της αποσυμφόρησης των νησιών του Αιγαίου λόγω του προσφυγικού υπερπληθυσμού θα εξεταστεί στην παρούσα εργασία υπό το πρίσμα της προσέγγισης των σταδίων κατά τον Anderson, (2006) ή αλλιώς του κύκλου της δημόσιας πολιτικής.

Στο Πρώτο Κεφάλαιο, θα προβούμε σε κάποιες εννοιολογικές αποσαφηνίσεις και θα δώσουμε κάποιους ορισμούς που σχετίζονται με το θεματικό αντικείμενο της εργασίας.

Στο Δεύτερο Κεφάλαιο, θα διερευνηθούν οι παράγοντες που συντέλεσαν στη συγκέντρωση υπερβολικά μεγάλου προσφυγικού πληθυσμού στα νησιά του Αιγαίου μέχρι τον Ιούλιο του 2019. Θα γίνει επίσης αναφορά στην αντιμετώπιση του προβλήματος από την προηγούμενη κυβέρνηση συνασπισμού ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ και στις αδυναμίες ή τα πλεονεκτήματα αυτής της πολιτικής. Σκοπός του συγκεκριμένου κεφαλαίου είναι να αποτυπώσει την κατάσταση που υπήρχε στα νησιά του Αιγαίου τον Ιούλιο του 2019 πριν τις κοινοβουλευτικές εκλογές.

Στο Τρίτο Κεφάλαιο, θα αναλυθούν τα πέντε στάδια του κύκλου της δημόσιας πολιτικής της αποσυμφόρησης των νησιών λόγω του προσφυγικού υπερπληθυσμού την περίοδο 2019-2022. Αρχικά, θα αναφερθούμε στους παράγοντες που συντέλεσαν στην ένταξη του ζητήματος της συμφόρησης των νησιών του Αιγαίου στην κυβερνητική ατζέντα. Στη συνέχεια, θα ασχοληθούμε με τον τρόπο διαμόρφωσης της αντίστοιχης δημόσιας πολιτικής. Κατόπιν, θα ασχοληθούμε με τη λήψη των αποφάσεων σχετικά με την επίλυση του προβλήματος και τα μέτρα πολιτικής που ανακοίνωσε η κυβέρνηση. Στο επόμενο στάδιο θα μελετήσουμε την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής αναλύοντας διεξοδικά τα ληφθέντα μέτρα και τις επιπτώσεις της εφαρμογής τους. Στο τελευταίο στάδιο θα επιχειρήσουμε μία αξιολόγηση της δημόσιας πολιτικής της αποσυμφόρησης των νησιών τόσο ποσοτική όσο και ποιοτική, με σκοπό να αναδείξουμε τις θετικές πτυχές και τις αστοχίες της πολιτικής αυτής.

Στο Τέταρτο Κεφάλαιο, θα διερευνήσουμε την επίδραση που είχαν τρεις εξωτερικοί παράγοντες στη δημόσια πολιτική της αποσυμφόρησης των νησιών του Αιγαίου λόγω του προσφυγικού υπερπληθυσμού την περίοδο 2019-2022. Συγκεκριμένα θα εξετάσουμε τον ρόλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), την επίδραση της υγειονομικής πανδημίας του κορωνοϊού και τις επιπτώσεις της μείωσης των προσφυγικών ροών το έτος 2021 στην αποσυμφόρηση των νησιών.

Στο Πέμπτο Κεφάλαιο, θα συγκεντρώσουμε τα συμπεράσματα της έρευνάς μας ώστε να αποφανθούμε αν η δημόσια πολιτική που ακολούθησε η ελληνική κυβέρνηση την τελευταία

τριετία για την αποσυμφόρηση των νησιών του Αιγαίου και υπό ποιές προϋποθέσεις θα μπορούσε ή όχι να αποτελέσει πρότυπο πολιτικής για το μέλλον τόσο για την Ελλάδα όσο και για άλλες χώρες με παρόμοιο πρόβλημα.

Η έρευνά μας βασίστηκε σε πρωτογενείς πηγές, την ελληνική, ευρωπαϊκή και διεθνή νομοθεσία, και σε δευτερογενείς πηγές, ελληνική και ξενόγλωσση βιβλιογραφία, δημοσιευμένα επιστημονικά άρθρα, εκθέσεις διεθνών οργανισμών και ΜΚΟ, δημοσιευμένα επίσημα στατιστικά δεδομένα και διαδικτυακούς τόπους της ελληνικής κυβέρνησης, της ΕΕ και των θεσμικών της οργάνων, άλλων διεθνών οργανισμών, ΜΚΟ και δικτύων ενημέρωσης, συμπεριλαμβανομένων δελτίων τύπου, συνεντεύξεων και ομιλιών κυβερνητικών στελεχών και μελών των θεσμικών οργάνων της ΕΕ.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΑΠΟΣΑΦΗΝΙΣΕΙΣ

Προκειμένου να ξεκινήσουμε να μιλάμε για τη δημόσια πολιτική που εφάρμοσε η ελληνική κυβέρνηση την τελευταία τριετία προκειμένου να αποσυμφορηθούν τα νησιά του Αιγαίου από τον προσφυγικό υπερπληθυσμό, είναι αναγκαίο να κάνουμε κάποιες εννοιολογικές αποσαφηνίσεις. Έτσι ακολούθως αναφέρονται οι ορισμοί που ακολουθούμε προκειμένου να υπάρχει συνέπεια λόγου και κατανόηση της ανάλυσης στην παρούσα εργασία. Ακολουθεί η αποσαφήνιση των ακόλουθων όρων:

Δημόσια πολιτική: Σύμφωνα με τον J.Anderson η διαδικασία χάραξης πολιτικής είναι «μια εγγενώς πολιτική διαδικασία που περιλαμβάνει σύγκρουση και αγώνα μεταξύ ανθρώπων (δημόσιων λειτουργών και ιδιωτών) με συγκρουόμενα συμφέροντα, αξίες και επιθυμίες σε θέματα πολιτικής». Έτσι, ως δημόσια πολιτική ορίζεται «μια σχετικά σταθερή, σκόπιμη πορεία δράσης που ακολουθείται από έναν παράγοντα ή ένα σύνολο παραγόντων κατά την αντιμετώπιση ενός προβλήματος» (Anderson, 2003, σελ. 1). Αυτός ο ορισμός εστιάζει στις πράξεις, παρά στις προτάσεις ή στις προθέσεις, η δημόσια πολιτική θεωρείται ως «μία επιλογή στην πράξη μεταξύ διαφορετικών εναλλακτικών, που ξεδιπλώνεται με την πάροδο του χρόνου».

Μετανάστης: Η ελληνική λέξη μετανάστευση, προερχόμενη ετυμολογικά από την αρχαία λέξη «ναΐω» (που σημαίνει κατοικώ) και την πρόθεση «μετά», σημαίνει αλλαγή του τόπου κατοικίας και σήμερα εκφράζει την αλλαγή του τόπου διαμονής (Καψάλης, 2007, σελ. 25). Παρόλο που οι περισσότεροι μετανάστες προέρχονται από φτωχότερες χώρες, αυτό δεν σημαίνει ότι όλοι οι μετανάστες ανήκουν σε χαμηλά οικονομικά στρώματα (Βεντούρα, 2006, σελ. 132). Τα μεγαλύτερα μεταναστευτικά ρεύματα εμφανίστηκαν κατά τον 20<sup>ο</sup> αιώνα, ο οποίος ονομάστηκε «αιώνας της μετανάστευσης» (Kymlicka, 1995, σελ. 193). Συχνά η λέξη «μετανάστης» συγχέεται με τη λέξη «πρόσφυγας», ωστόσο πρόκειται για δύο διαφορετικές έννοιες. Όπως επισημαίνει η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών, ο όρος «αναγκαστική μετανάστευση» (forced migration) χρησιμοποιείται μερικές φορές από τους κοινωνικούς επιστήμονες ως «ένας γενικός όρος που καλύπτει πολλές μορφές εκτοπισμού ή ακούσιας μετακίνησης είτε εκτός είτε στο εσωτερικό μίας χώρας». Ο όρος έχει χρησιμοποιηθεί για εκτοπισμένους λόγω περιβαλλοντικών καταστροφών, πολεμικών συγκρούσεων, κ.α. «Ο όρος “αναγκαστική μετανάστευση” δεν είναι νομικός και όπως και στην περίπτωση της έννοιας “μετανάστευση”,

δεν υπάρχει καθολικά αποδεκτός ορισμός. Καλύπτει ένα ευρύ φάσμα περιπτώσεων. Αντίθετα, οι πρόσφυγες, προσδιορίζονται επακριβώς υπό το διεθνές και περιφερειακό προσφυγικό δίκαιο, και τα κράτη έχουν συμφωνήσει σε ένα καλά προσδιορισμένο πλέγμα νομικών υποχρεώσεων απέναντί τους» (UNHCR, 2016, σελ. 1). Σύμφωνα με τον ορισμό που δίνει το ελληνικό Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, μετανάστης είναι «εκείνος που ο ίδιος και τα μέλη της οικογένειάς του μετακινούνται σε μια άλλη χώρα ή περιοχή για να αναζητήσουν καλύτερες υλικές και κοινωνικές συνθήκες καθώς και για να βελτιώσουν το προσδόκιμο των ίδιων και των μελών των οικογενειών τους» (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 15/01/2019).

Αιτών άσυλο: Σύμφωνα με το άρθρο 1γ' του Ν. 4939/2022 ("Κύρωση Κώδικα Νομοθεσίας για την υποδοχή, τη διεθνή προστασία πολιτών τρίτων χωρών και ανιθαγενών και την προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων αλλοδαπών"), «αιτών άσυλο είναι ο πολίτης τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής, ο οποίος δηλώνει προφορικά ή εγγράφως ενώπιον οποιασδήποτε ελληνικής αρχής, στα σημεία εισόδου στην ελληνική επικράτεια ή εντός αυτής, ότι ζητά άσυλο ή επικουρική προστασία στη χώρα μας ή με οποιονδήποτε τρόπο ζητά να μην απελαθεί σε κάποια χώρα εκ φόβου δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, πολιτικών πεποιθήσεων ή συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα, σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης ή επειδή κινδυνεύει να υποστεί σοβαρή βλάβη και επί του αιτήματος του οποίου δεν έχει ληφθεί ακόμη τελεσίδικη απόφαση».

Σύμφωνα με το άρθρο 1δ' του Ν. 4939/2022, «διεθνής προστασία είναι το καθεστώς πρόσφυγα ή το καθεστώς επικουρικής προστασίας».

Προσφυγικό καθεστώς: Σύμφωνα με το άρθρο 1Α(2) της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 *περί της Νομικής Καταστάσεως των Προσφύγων* όπως κυρώθηκε με το ν.δ. 3989/1959 και τροποποιήθηκε με το Πρωτόκολλο της Ν. Υόρκης του 1967, όπως κυρώθηκε με τον α.ν. 389/1968 και ερμηνεύεται επίσης από το άρθρο 1 κστ' του Ν. 4939/2022, «πρόσφυγας είναι το πρόσωπο το οποίο, συνεπεία βάσιμου φόβου δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, πολιτικών πεποιθήσεων ή συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα, βρίσκεται εκτός της χώρας ιθαγένειάς του και δεν μπορεί, ή λόγω του φόβου αυτού δεν επιθυμεί, να θέσει εαυτόν υπό την προστασία της εν λόγω χώρας ή ο ανιθαγενής ο οποίος, ευρισκόμενος εκτός της χώρας της προηγούμενης συνήθους διαμονής του για τους ίδιους προαναφερθέντες λόγους, δεν μπορεί, ή λόγω του φόβου αυτού δεν επιθυμεί, να επιστρέψει σε αυτήν».

Επικουρική προστασία: Σύμφωνα με το άρθρο 1κ' του Ν. 4939/2022, «επικουρική προστασία δικαιούται ο πολίτης τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής που δεν πληροί τις προϋποθέσεις για να αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, αλλά που στο πρόσωπό του συντρέχουν ουσιώδεις λόγοι από τους οποίους προκύπτει ότι αν επιστρέψει στη χώρα της καταγωγής του ή, στην περίπτωση ανιθαγενούς, στη χώρα της προηγούμενης συνήθους διαμονής του, κινδυνεύει να υποστεί σοβαρή βλάβη και που δεν μπορεί ή λόγω του κινδύνου αυτού δεν επιθυμεί να θέσει εαυτόν υπό την προστασία της εν λόγω χώρας». Σύμφωνα με το άρθρο 14 του Ν. 4939/2022, «η σοβαρή βλάβη συνίσταται σε: α) θανατική ποινή ή εκτέλεση, ή β) βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία του αιτούντος στη χώρα καταγωγής του, ή γ) σοβαρή και προσωπική απειλή κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας αμάχου λόγω αδιάκριτης ασκήσεως βίας σε καταστάσεις διεθνούς ή εσωτερικής ένοπλης σύρραξης».

Εξέταση αιτημάτων για διεθνή προστασία: Η Ελλάδα σεβόμενη πλήρως τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 ακολουθεί εξατομικευμένη προσέγγιση στην εξέταση των αιτημάτων ασύλου, παρά το γεγονός ότι στην περίπτωση των μαζικών αφίξεων μία συλλογική εξέταση θα ήταν πρακτικότερη (Weiss, 2006, σελ. 18). Στην Ελλάδα, το αίτημα ασύλου εξετάζεται από την Υπηρεσία Ασύλου η οποία αποφαινεται σε α' βαθμό. Σε περίπτωση απορριπτικής απόφασης, ο αιτών άσυλο δικαιούται εντός συγκεκριμένης προθεσμίας να καταθέσει προσφυγή στην Αρχή Προσφυγών, η οποία αποφαινεται οριστικώς με απόφαση β' βαθμού.

«Προσφυγικός πληθυσμός»: Η συντριπτική πλειοψηφία των αλλοδαπών εισέρχονται στην Ελλάδα περνώντας παρανόμως τα σύνορα και πολύ συχνά δεν διαθέτουν ταυτοποιητικά έγγραφα. Σε κάποιες περιπτώσεις αλλοδαποί που δικαιούνται διεθνούς προστασίας επιλέγουν να μην υποβάλλουν άμεσα αίτημα ασύλου στην πρώτη χώρα υποδοχής, ενώ σε άλλες περιπτώσεις μετανάστες αιτούνται διεθνή προστασία. Είναι επομένως εξαιρετικά δύσκολο να διαχωριστούν οι πρόσφυγες από τους μετανάστες, καθώς, ιδιαίτερα όταν μιλάμε για μαζικές αφίξεις, πρόκειται συχνά για μεικτές ροές αλλοδαπών, προσφύγων και μεταναστών. Για αυτούς τους λόγους στην παρούσα εργασία θα χρησιμοποιήσουμε τον όρο «προσφυγικός πληθυσμός» εννοώντας όλους όσους προτίθενται να υποβάλλουν εαυτούς στη διαδικασία ασύλου και δεν έχουν ακόμα καταγραφεί ή είναι ήδη αιτούντες άσυλο.



Συμφόρηση λόγω προσφυγικού υπερπληθυσμού: Την περίοδο μετά το 2015 και έως το 2020 παρατηρήθηκε υπερβολικά μεγάλη συγκέντρωση προσφυγικού πληθυσμού στα νησιά του κεντρικού και ανατολικού Αιγαίου. Θα ορίσουμε «συμφόρηση λόγω προσφυγικού υπερπληθυσμού» αυτή τη μεγάλη συγκέντρωση προσφυγικού πληθυσμού και ειδικότερα τη συνθήκη κατά την οποία ο προσφυγικός πληθυσμός ξεπερνά το 10% του τοπικού πληθυσμού των νησιών.

Ως Δημόσια πολιτική για την αποσυμφόρηση των νησιών λόγω προσφυγικού υπερπληθυσμού ορίζουμε τη δημόσια πολιτική της ελληνικής κυβέρνησης που είχε ως στόχο να μειώσει τον προσφυγικό πληθυσμό των νησιών αρκετά χαμηλότερα από το 10% του τοπικού πληθυσμού τους.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΗΣ ΥΠΕΡΒΟΛΙΚΗΣ ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΟΥ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΣΤΑ ΝΗΣΙΑ ΤΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2015-2019**

Κατά τους Muller & Surel, «η έννοια πρόβλημα καλύπτει μια πολύ σύνθετη πραγματικότητα, που εξαρτάται από γνωστικές και κανονιστικές αντιλήψεις συνδεδεμένες με μια κατάσταση, στοιχειοθετώντας, έτσι, τη θεματική διάταξη (agenda), το σύνολο των προβλημάτων που αξιολογούν σε μια δεδομένη χρονική στιγμή (t), την προσοχή ή/και την παρέμβαση ενός ή περισσότερων δημόσιων δρώντων» (Κουντούρη, 2015, σελ.16). Στο παρόν κεφάλαιο θα επικεντρωθούμε στην ανάλυση των διαφορετικών πτυχών του προβλήματος της συγκέντρωσης υπερβολικά μεγάλου προσφυγικού πληθυσμού στα νησιά του Ανατολικού και Κεντρικού Αιγαίου από το 2015, οπότε ξεκίνησε η προσφυγική κρίση μέχρι τις εκλογές του Ιουλίου του 2019.

Η Ελλάδα μέχρι το 1990 αποτελούσε «χώρα πέρασμα» χωρίς να έχει αναπτύξει οργανωμένη πολιτική ασύλου (Κόντης *et al*, 2005, σελ. 205). Στα τέλη του 20<sup>ου</sup> αιώνα, η Ελλάδα ήταν από τα κράτη μέλη της ΕΕ με τα χαμηλότερα ποσοστά αιτημάτων ασύλου. Το 1997 είχε λάβει μόλις 4.376 αιτήματα ασύλου, ενώ το 1998 ο αριθμός αυτός μειώθηκε στα 2.953 αιτήματα (Sitaropoulos, 2000, σελ. 106). Οι αραβικές εξεγέρσεις που έλαβαν χώρα το 2010 και η κρίση στη Συρία το 2011 αύξησαν τις μεταναστευτικές ροές προς την Ευρώπη. Το έτος 2015 ήταν «ολέθριο έτος» καθώς η εξαιρετικά μεγάλη αύξηση της μετακίνησης πληθυσμών από τη Μέση Ανατολή (κυρίως τη Συρία), αλλά και την Αφρική, επέφερε προσφυγική κρίση στην Ελλάδα που αποτελούσε την πρώτη χώρα υποδοχής τους στην ΕΕ. Από το 2014 η Ελλάδα ήταν ένα από τα κράτη μέλη της ΕΕ που δέχθηκε τις περισσότερες πιέσεις λόγω της ροής των προσφυγικών πληθυσμών μέσω της «Ανατολικής Μεσογειακής Οδού» με κατεύθυνση από την Τουρκία κυρίως μέσω των υδάτινων συνόρων της προς τις νήσους του Ανατολικού και Κεντρικού Αιγαίου, αλλά και από τα χερσαία σύνορα μέσω του ποταμού Έβρου. Η αθρόα συρροή του προσφυγικού πληθυσμού που προσπαθούσε μαζικά και με κακής ποιότητας πλωτά μέσα να φτάσει στα νησιά του Αιγαίου είχε ως αποτέλεσμα την απώλεια μεγάλου αριθμού ανθρώπινων ζωών στη Μεσόγειο θάλασσα (Τσάκωνας, 2019, σελ. 342,344). Καθ' όλη τη διάρκεια του 2015, οι πρόσφυγες απολάμβαναν σχεδόν ανεμπόδιστη διέλευση από την Τουρκία σε χώρες όπως η Γερμανία και η Σουηδία, καθώς στην πραγματικότητα οι κυβερνήσεις κατά μήκος της διαδρομής

και οι ΜΚΟ τους βοηθούσαν να ταξιδέψουν παρέχοντας προμήθειες και δωρεάν μεταφορά. Σε αυτή τη διαδικασία ως μόνο εμπόδιο έστεκε η διέλευση του Αιγαίου, όπου 806 πρόσφυγες έχασαν τη ζωή τους μόνο το 2015. Από την αρχή του έτους διαφαινόταν ότι η σύγκρουση στη Συρία δεν θα τελείωνε γρήγορα, ενώ το 1,7 εκατομμύρια Σύροι πρόσφυγες που φιλοξενούνταν τότε στην Τουρκία χωρίς πρόσβαση σε βασικά κοινωνικά αγαθά, όπως υγειονομική περίθαλψη και εκπαίδευση, αποφάσισαν να αναζητήσουν καλύτερο μέλλον σε πιο ανεπτυγμένες χώρες. Στην Ελλάδα η νεοεκλεγείσα κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ δεν προέβαλε εμπόδια στην αυξανόμενη εισροή προσφύγων επιτρέποντάς τους να περάσουν προς τη Βόρεια Ευρώπη. Κάτι ανάλογο έκαναν και όλες οι κυβερνήσεις κατά μήκος της βαλκανικής οδού. Όσο αυξανόταν ο αριθμός των προσφύγων που περνούσαν τα υδάτινα σύνορα μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας, τόσο μειώνονταν οι τιμές διέλευσης που χρέωναν οι λαθροδιακινητές μέχρι του σημείου οι πρόσφυγες να μην χρειάζονται πλέον διακινητές για να περάσουν από τα Δυτικά Βαλκάνια, γεγονός που προσέλκυσε πρόσφυγες και μετανάστες που έφευγαν από ακόμα πιο μακρινές χώρες, όπως το Αφγανιστάν (European Stability Initiative, 2017, σελ. 15). Στον Χάρτη 2.1. αποτυπώνεται η κύρια μεταναστευτική διαδρομή της Ανατολικής Μεσογείου με τελικό προορισμό τη Γερμανία. Εν τω μεταξύ, όπως είναι φανερό από τον Πίνακα 2.1. όλο και περισσότεροι αιτούντες άσυλο άρχισαν να προτιμούν τη διαδρομή μέσω Ελλάδας εγκαταλείποντας τη διαδρομή προς την Ιταλία. Αυτή η τάση συνεχίστηκε μέχρι το 2019, όπως φαίνεται στον Χάρτη 2.2.

Τον Μάιο του 2015 αποφασίστηκε η δημιουργία με χρήματα της ΕΕ πέντε hotspots σε ελληνικά νησιά του Αιγαίου (συγκεκριμένα σε Λέσβο, Λέρο, Κω, Χίο και Σάμο), σημείων δηλαδή όπου οι πρόσφυγες θα καταγράφονται και θα δακτυλοσκοπούνται, τα οποία άρχισαν να λειτουργούν με τη βοήθεια της Frontex, της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) και της EUROPOL (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 14/12/2015). Όπως αποτυπώνεται στον Πίνακα 2.2., οι παράνομες διελεύσεις των ελληνοτουρκικών συνόρων το 2015 εικοσαπλασιάστηκαν σε σχέση με τα προηγούμενα έτη, αγγίζοντας το ασύλληπτο νούμερο των 885.400 ανθρώπων, που αποτελούσε το 84,4% των συνολικών προσφυγικών αφίξεων σε όλη την ΕΕ (βλ. Διάγραμμα 2.1.). Μία σύντομη ματιά στο Γράφημα 2.1. αρκεί για να διαπιστωθεί ότι η συντριπτική πλειοψηφία των προσφυγικών αφίξεων στην Ελλάδα πραγματοποιείται δια θαλάσσης, δηλαδή μέσω των νησιών του Αιγαίου. Είναι εντυπωσιακό ότι παρά τους ασύλληπτους αριθμούς διελεύσεων, βάσει των στατιστικών στοιχείων του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου,

στην Ελλάδα έγιναν μόνο 13.186 αιτήματα ασύλου το 2015 και 51.041 αιτήματα ασύλου το 2016 (βλ. Πίνακα 2.3.).

Η Ελλάδα σε μία περίοδο μεγάλης οικονομικής κρίσης και εν μέσω μνημονίων κλήθηκε να αντιμετωπίσει το ζήτημα του αυξημένου προσφυγικού πληθυσμού στα νησιά του Αιγαίου χωρίς να διαθέτει συγκροτημένο, δομικό και θεσμικό υπόβαθρο. Η Ευρωπαϊκή Ένωση ήρθε στη δεδομένη στιγμή ως αρωγός να βοηθήσει με τεχνογνωσία, συμβουλές και ιδιαιτέρως χρηματοδότηση για την επίλυση του προσφυγικού ζητήματος (Φίλης, 2017, σελ.16). Παρόλα αυτά η αθρόα άφιξη προσφυγικών πληθυσμών στο έδαφός της κλόνησε τις θεμελιώδεις αρχές της ΕΕ, την αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των μελών της, την ισχύ της ως ανθρωπιστικής δύναμης και τις αξίες και τις πολιτικές για την περαιτέρω εμβάθυνση της ολοκλήρωσης. Αναδείχθηκαν έτσι τα προβλήματα στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ και της απουσίας μεταναστευτικών πολιτικών, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της διαχείρισης των εξωτερικών υποθέσεων (Larivé, 2015, σελ.3). Προκειμένου να ξεπεράσει τα προβλήματα αυτά, η ΕΕ προσπάθησε να δημιουργήσει μέσω της διπλωματικής οδού τις προϋποθέσεις για την ανάσχεση των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών. Η στάση της ΕΕ συνολικά απέναντι στην προσφυγική κρίση ήταν μάλλον αμφιλεγόμενη. Από τη μία πλευρά προσπάθησε να φανεί συνεπής προς τις αρχές και τα ιδανικά της και να αποτελέσει πρότυπο αρετής επεκτείνοντας τους μηχανισμούς που θα διασφάλιζαν το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και τη δίκαιη μεταχείριση των προσφύγων. Από την άλλη όμως σύναψε διαφιλονικούμενου ήθους συμφωνίες με τρίτες χώρες προκειμένου να διασφαλίσει τα εξωτερικά της σύνορα (Woollard, 2018, σελ. 151-152). Στις 18 Μαρτίου 2016 υπεγράφη η κοινή δήλωση ΕΕ-Τουρκίας με την οποία η Τουρκία συμφώνησε «να δεχθεί την ταχεία επιστροφή όλων των μεταναστών που δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας και περνούν από την Τουρκία στην Ελλάδα και να κάνει δεκτούς στο έδαφός της όλους τους παράτυπους μετανάστες που συλλαμβάνονται σε τουρκικά ύδατα» (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Δελτίο τύπου, 18/03/2016). Η Άτυπη Συμφωνία εξαρχής παρουσίασε προβλήματα εφαρμογής, καθώς η Τουρκία παρόλο που εισέπραξε μεγάλα χρηματικά ποσά από την ΕΕ, δεν ήταν ιδιαίτερα πρόθυμη να τηρήσει την εκ μέρους της αποδοχή επιστροφών, ενώ δεν ανέκοψε παρά ένα μέρος των παράνομων διελεύσεων στο ελληνικό έδαφος. Ταυτόχρονα, τα δικαιώματα όσων αλλοδαπών βρίσκονταν εντός της ζώνης των hotspots στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου περιορίζονταν, ειδικότερα τα δικαιώματα της προσωπικής

ελευθερίας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, ενώ είναι αμφίβολο αν όσοι ανήκαν σε ευάλωτες ομάδες λάμβαναν τη δέουσα μέριμνα (Tsitselikis, 2019, σελ. 168).

Είναι προνόμιο του πρωθυπουργού μίας χώρας να αποφασίζει τη δημιουργία ενός νέου Υπουργείου και την αντίστοιχη μεταφορά υπηρεσιών και αρμοδιοτήτων. Τις περισσότερες φορές τέτοιες αλλαγές εξυπηρετούν πολιτικές σκοπιμότητες, ενώ η ίδρυση ενός νέου Υπουργείου υπακούει συνήθως σε πολιτικές προτεραιότητες και αντανάκλα τη συνήθη πρακτική των κυβερνήσεων να επικοινωνούν αυτές τις προτεραιότητες μέσω αναδιοργάνωσης των Υπουργείων. Όταν υπάρχει κάποια κρίση, η ανάγκη αντιμετώπισης των οξυμένων προβλημάτων οδηγεί τις κυβερνήσεις σε αλλαγές στη διάρθρωση του κεντρικού Κράτους (Χριστοφιλοπούλου, 2022, σελ. 180-181). Υπό την προσφυγική πίεση, το Νοέμβριο του 2016, η κυβέρνηση συνασπισμού ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ προχώρησε σε ανασχηματισμό (το Πρώτο Θέμα. 04/11/2016) και ανακοίνωσε την ίδρυση αυτόνομου Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής (CNN Greece, 31/10/2016), προσδίδοντας έτσι τη δέουσα βαρύτητα στο προσφυγικό ζήτημα. Τον Δεκέμβριο του 2016, ο Υπουργός Μεταναστευτικής Πολιτικής έδωσε συνέντευξη τύπου (Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, 26/12/2016) κατά την οποία τόνισε το πρόβλημα της ύπαρξης προσφυγικού υπερπληθυσμού στα νησιά και ανακοίνωσε μέτρα για την αποσυμφόρηση των νησιών, τα οποία περιλάμβαναν:

- i. την ήπια μετακίνηση σταδιακά στην ενδοχώρα όσων αιτούντων άσυλο δεν μπορούσαν να επιστραφούν στην Τουρκία με βάση τη συμφωνία ΕΕ – Τουρκίας, όπως οι ευάλωτες περιπτώσεις αιτούντων και οι ασυνόδευτοι ανήλικοι.
- ii. τη βελτίωση των συνθηκών διαμονής των διαμενόντων στα νησιά αιτούντων άσυλο. Αναφορικά με το σημείο αυτό ο Υπουργός ανέφερε ότι αυτή είναι μία πρόταση που απορρίφθηκε από την Τοπική Αυτοδιοίκηση στα νησιά, αλλά «η κυβέρνηση επιμένει και θα εφαρμόσει».
- iii. τη δημιουργία χώρων κράτησης στα νησιά με σκοπό να αντιμετωπιστεί η παραβατικότητα και να διευκολυνθούν οι διαδικασίες ασύλου.
- iv. την εντατικοποίηση της αστυνόμευσης στα νησιά

- v. την εφαρμογή ανταποδοτικών μέτρων στα νησιά που επιβαρύνθηκαν περισσότερο από το προσφυγικό, όπως η διατήρηση της αναστολής του ΦΠΑ.

Αναφορικά με τα ανωτέρω μέτρα, ας σημειωθεί ότι η μετακίνηση αιτούντων άσυλο στην ενδοχώρα δεν ήταν εύκολη, καθώς βάσει του νόμου 4375/2016 (ΦΕΚ 51/Α/3-4-2016) που ίσχυε από τον Απρίλιο του 2016 οι αιτούντες άσυλο διέμεναν στα νησιά με γεωγραφικό περιορισμό που μπορούσε να αρθεί μόνο για τις ιδιαίτερα ευάλωτες περιπτώσεις. Σχετικά με τη βελτίωση των συνθηκών διαμονής τους, το Παρατηρητήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων δημοσίευσε μία ντροπιαστική για την Ελλάδα κατάσταση στη Λέσβο μετά από επίσκεψη που πραγματοποίησε στο νησί τον Οκτώβριο του 2018 καταγγέλλοντας τις άθλιες συνθήκες διαβίωσης των αλλοδαπών που στοιβάζονταν εκεί, την παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τους και τον εξευτελισμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας (Human Rights Watch, 2018). Τα υπόλοιπα ανακοινωθέντα μέτρα της κυβέρνησης στόχευαν τον καθησυχασμό της τοπικής κοινωνίας των νησιών και όχι σε μία συνολική αντιμετώπιση του προβλήματος.

Στις 11 Απριλίου 2016, 6.976 πρόσφυγες και μετανάστες βρίσκονταν στα νησιά βάσει στοιχείων που παρείχε το Συντονιστικό Κέντρο Διαχείρισης Προσφυγικής Κρίσης στην Ελλάδα (Διεθνής Αμνηστία, Απρίλιος 2016). Μετά την υπογραφή της δήλωσης ΕΕ- Τουρκίας, τα hotspots μετατράπηκαν σε κλειστά κέντρα κράτησης. Όσοι πολίτες τρίτων χωρών έφτασαν στην Ελλάδα μετά τις 20 Μαρτίου 2016 μέσω των νησιών του Αιγαίου, παρέμεναν υπό *de facto* κράτηση εντός των χώρων των hotspots προκειμένου να επανεισαχθούν στην Τουρκία σε περίπτωση που δεν ζητούσαν διεθνή προστασία ή οι αιτήσεις τους απορρίφθηκαν, είτε ως απαράδεκτα σύμφωνα με τις έννοιες της Ασφαλούς Τρίτης Χώρας ή της Πρώτης Χώρας Ασύλου, είτε επί της ουσίας. Τα hotspots αποδείχθηκαν εντελώς ανεπαρκή αναφορικά με την πρόσβαση στις διαδικασίες ασύλου και τις συνθήκες κράτησης και υποδοχής (Dimitrakopoulou, 2019, σελ.171). Μετά από επικρίσεις εθνικών και διεθνών οργανισμών και παραγόντων και λόγω της περιορισμένης ικανότητας συντήρησης και λειτουργίας στα νησιά κλειστών εγκαταστάσεων με μεγάλο αριθμό ατόμων, η πρακτική της κράτησης γενικά εγκαταλείφθηκε σε μεγάλο βαθμό από τα τέλη του 2016 και μετά και αντικαταστάθηκε από την πρακτική συστηματικού γεωγραφικού περιορισμού, δηλαδή υποχρέωση μη εγκατάλειψης του νησιού και διαμονής στις εγκαταστάσεις των hotspots, η οποία επιβαλλόταν σε κάθε νεοαφιχθέντα πολίτη τρίτης χώρας. Ας σημειωθεί ότι η κοινή δήλωση ΕΕ-Τουρκίας δεν είχε τα αναμενόμενα

αποτελέσματα. Από τον Απρίλιο του 2016 έως τις 31 Δεκεμβρίου 2019, μόνο 2.001 άτομα είχαν επιστραφεί στην Τουρκία βάσει της δήλωσης αυτής (GCR, 2020, σελ.37).

Στην αρχή της προσφυγικής κρίσης, τα έτη 2015-2016, οι κάτοικοι των νησιών επέδειξαν πρωτοφανή αλληλεγγύη προς τους αφιχθέντες προσφυγικούς πληθυσμούς οργανώνοντας *ad hoc* αποστολές διάσωσης για να σωθούν βυθιζόμενες λέμβοι που προσπαθούσαν να διασχίσουν το Αιγαίο. Οι εικόνες των γιαγιάδων της Λέσβου που τάζαν τα μωρά των προσφύγων έκαναν το γύρο του κόσμου, ενώ ο πρωθυπουργός Αλέξης Τσίπρας δήλωνε ότι «οι γιαγιάδες της Λέσβου είναι η εικόνα της Ευρώπης που θέλουμε» (Newpost, 23/10/2015). Σταδιακά όμως οι συνθήκες επιδεινώνονταν και ο τοπικός πληθυσμός στα νησιά έχασε την υπομονή και τη συμπάθεια προς τους πρόσφυγες. Από την άνοιξη του 2018 μέχρι το καλοκαίρι του 2019 εκδηλώθηκαν πολυάριθμα περιστατικά επιθετικής ξενοφοβικής βίας από τον ντόπιο πληθυσμό των νησιών εναντίον των νεοεισερχόμενων αιτούντων άσυλο (Παρατηρητήριο της προσφυγικής και μεταναστευτικής κρίσης στο Αιγαίο, 29/05/2019). Καθώς στα νησιά συγκεντρώνονταν όλο και περισσότεροι πρόσφυγες, αυτοί προσέλκυσαν ένα πλήθος αλληλέγγυων, εθελοντών, επαγγελματιών ανθρωπιστών που ήθελαν να βρίσκονται στην πρώτη γραμμή της προσφυγικής κρίσης προς εκπλήρωση των ανθρωπιστικών τους αποστολών με αποτέλεσμα την υποβάθμιση του ρόλου της τοπικής κοινωνίας και την παραγκώνισή της αναφορικά με τις δράσεις αλληλεγγύης υπέρ των προσφύγων (Cantat, 2018, σελ. 8). Άλλωστε, όποια μέτρα λαμβάνονται για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας στην ελληνική κοινωνία συνηθίζεται να μένουν ανεφάρμοστα και αναποτελεσματικά (Τριανταφυλλίδου, 2005, σελ. 25)

Ο συνεχώς αυξανόμενος προσφυγικός πληθυσμός στοιβαζόταν σε άθλιες ακατάλληλες συνθήκες, στα hotspots, που μετατράπηκαν σε ένα δεύτερο σύνορο μεταξύ της Τουρκίας και της ελληνικής ενδοχώρας και όπου οι εισερχόμενοι πολίτες τρίτων χωρών παρέμεναν συγκεντρωμένοι προκειμένου να γίνει η διαλογή τους ανάλογα με το αν ενέπιπταν στην κατηγορία των επιστρεφόμενων στην Τουρκία ή στην κατηγορία όσων θα μεταφέρονταν στην ενδοχώρα. Στους υπερπλήρεις καταυλισμούς προσφύγων στα νησιά του Αιγαίου, η έλλειψη ιατρικής περίθαλψης και υγιεινής ήταν απελπιστική. Ο προσφυγικός πληθυσμός στα νησιά αυξανόταν συνεχώς από την υπογραφή της συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας μέχρι το 2019 (Τσάκωνας, 2019, σελ. 31). Εκ του αποτελέσματος, τα μέτρα της ελληνικής κυβέρνησης δεν κατάφεραν να περιορίσουν το πρόβλημα, καθώς τον Δεκέμβριο του 2018 οι αιτούντες άσυλο που διέμεναν στα

νησιά του Ανατολικού Αιγαίου υπολογίζονταν σε 14.615 (Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης, Ετήσια Έκθεση 2018), ενώ μέχρι το τέλος του 2019 ο φιλοξενούμενος προσφυγικός πληθυσμός είχε υπερχειλίσει τα hotspots υπερβαίνοντας σε τραγικό σημείο τη μέγιστη χωρητικότητά τους (βλ. Πίνακα 2.4.). Ως εκ τούτου, τα μέτρα που εφάρμοσε η ελληνική κυβέρνηση την περίοδο 2015-2019 για την αποσυμφόρηση των νησιών κρίνονται ελλιπή, καθώς είχαν τη μορφή πυροσβεστικών προσωρινών παρεμβάσεων και σκόπευαν κυρίως στον καθησυχασμό του τοπικού πληθυσμού των νησιών, χωρίς να δίνουν λύσεις στο πρόβλημα. Η κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ δίστασε να προχωρήσει στη δημιουργία των αναγκαίων δομικών μεταρρυθμίσεων για να επιταχυνθούν οι διαδικασίες ασύλου, ενώ η συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας δεν έφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα στην επιστροφή αλλοδαπών στην Τουρκία (ΝΑΥΤΕΜΠΟΡΙΚΗ, 04/09/2019). Μία κριτική απέναντι στους χειρισμούς της ελληνικής κυβέρνησης στο προσφυγικό ζήτημα την περίοδο αυτή εστιάζει στην υιοθέτηση μίας στρατηγικής διασύνδεσης του προσφυγικού με άλλα ζητήματα στη βάση του εκβιασμού έναντι της ΕΕ χάριν της σημαντικής γεωπολιτικής θέσης της χώρας, καθώς αποτελούσε το αρχικό σημείο του «βαλκανικού διαδρόμου. Ας σημειωθεί ότι για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα υπήρχε αναστολή των μεταφορών αιτούντων άσυλο βάσει του κανονισμού του Δουβλίνου, και η Ελλάδα να θεωρείτο χώρα διαμετακόμισης και όχι χώρα πρώτης υποδοχής. Ωστόσο μετά την υπογραφή της δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας το 2016, έκλεισε ο βαλκανικός διάδρομος και επανατέθηκε σε ισχύ ο κανονισμός του Δουβλίνου. Από αυτό το χρονικό σημείο και μέχρι το 2019, η ελληνική κυβέρνηση δεν πήρε πρωτοβουλίες επιδιώκοντας μόνο οικονομικές απολαβές από την ΕΕ στη βάση της διαπραγμάτευσης (Tsourapas, Zartaloudis, 2022, σελ. 245). Το 2019 καταγράφηκαν 74.613 νέες αφίξεις στην Ελλάδα, αύξηση 48% συγκριτικά με το 2018. Οι αφίξεις στην Ελλάδα το 2019 ήταν περισσότερες από το συνολικό αριθμό αφίξεων στην Ιταλία, την Ισπανία, τη Μάλτα και την Κύπρο (49.100). Από όλους τους νεοαφιχθέντες στην Ελλάδα, οι 59.726 αφορούσαν αφίξεις από τη θάλασσα, συγκριτικά με τις 32.494 του 2018 (GCR, 2020, σελ. 33).

Συμπερασματικά, την περίοδο 2015-2019, η συγκέντρωση υπερβολικά μεγάλου προσφυγικού πληθυσμού στα νησιά του Αιγαίου, που πυροδοτήθηκε από τη μεγάλη προσφυγική έκρηξη από το 2015 και έπειτα, δημιούργησε τεράστια προβλήματα, τόσο για τους ίδιους τους αιτούντες άσυλο που στοιβάζονταν σε άθλιες ακατάλληλες συνθήκες διαβίωσης προκαλώντας την παγκόσμια κατακραυγή, όσο και για τον τοπικό πληθυσμό των νησιών, που προσπαθούσαν να ανταποκριθούν στις νέες συνθήκες δηλώνοντας αδυναμία να απορροφήσουν τόσο κόσμο και



βλέποντας τα φαινόμενα παραβατικότητας να πολλαπλασιάζονται στον τόπο τους. Οι ενέργειες της ελληνικής κυβέρνησης προκειμένου να επιλύσει το πρόβλημα την περίοδο 2015-2019 κρίνονται αναποτελεσματικές, καθώς ο τεράστιος προσφυγικός πληθυσμός μέχρι το 2016 περνούσε από τα νησιά με τελικό προορισμό τις χώρες της Βόρειας και Κεντρικής Ευρώπης, ενώ στη συνέχεια στοιβαζόταν σε εξευτελιστικές συνθήκες στα νησιά επιβαρύνοντας τον τοπικό πληθυσμό τους. Η αρωγή της ΕΕ στο πρόβλημα περιορίστηκε σε συμβουλές και χρηματοδότηση και η ελληνική κυβέρνηση χωρίς να λαμβάνει την ευθύνη δομικών μεταρρυθμίσεων στο εσωτερικό, ακολούθησε στην εξωτερική πολιτική τη διπλωματία του εκβιασμού για να πιέσει την ΕΕ για ανταλλάγματα. Με την αύξηση των προσφυγικών ροών το καλοκαίρι του 2019, το πρόβλημα έδειχνε να εντείνεται.

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΑΠΟΣΥΜΦΟΡΗΣΗΣ ΤΩΝ ΝΗΣΙΩΝ ΛΟΓΩ ΤΟΥ ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΟΥ ΥΠΕΡΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2019-2022**

Όπως είδαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο από την προσφυγική έκρηξη του 2015 μέχρι τον Ιούλιο του 2019, η ελληνική κυβέρνηση δεν ήταν σε θέση να αντιμετωπίσει το πρόβλημα των αθρόων μαζικών προσφυγικών αφίξεων στην Ελλάδα κυρίως μέσω των υδάτινων συνόρων της με την Τουρκία και της συσσώρευσης πολύ μεγάλου προσφυγικού πληθυσμού στα νησιά του Αιγαίου με τα επιπρόσθετα προβλήματα της ανθρωπιστικής κρίσης, των άθλιων συνθηκών διαβίωσης για τους πρόσφυγες και των αρνητικών αντιδράσεων της τοπικής κοινωνίας στα νησιά. Στο παρόν κεφάλαιο θα εξετάσουμε τη δημόσια πολιτική της κυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας από τον Ιούλιο του 2019 μέχρι σήμερα προκειμένου να αντιμετωπίσει το πρόβλημα της συμφόρησης των νησιών του Αιγαίου λόγω του προσφυγικού υπερπληθυσμού. Θα εξετάσουμε εδώ τη δημόσια αυτή πολιτική υπό το πρίσμα της προσέγγισης των σταδίων κατά τον Anderson, ή αλλιώς του κύκλου της δημόσιας πολιτικής, σύμφωνα με την οποία η δημόσια πολιτική ακολουθεί πέντε διαδοχικά στάδια: τη συγκρότηση της κυβερνητικής ατζέντας, τη διαμόρφωση της πολιτικής, τη λήψη αποφάσεων, την εφαρμογή της πολιτικής και την αξιολόγησή της (Λαδή, Νταλάκου, 2008, σελ.29-30).

#### **3.1. Η συγκρότηση της κυβερνητικής ατζέντας**

Η συγκρότηση της κυβερνητικής ατζέντας ως το πρώτο στάδιο του κύκλου της δημόσιας πολιτικής είναι ιδιαίτερα σημαντική επειδή εδώ είναι που κρίνεται αν ένα ζήτημα θα αποτελέσει ή όχι αντικείμενο δημόσιας πολιτικής.

Η νεοεκλεγείσα κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας τον Ιούλιο του 2019 έπρεπε να διαχειριστεί ένα μεγάλο φάσμα σοβαρών ζητημάτων. Αμέσως μετά τις εθνικές εκλογές, ο νέος πρωθυπουργός Κυριάκος Μητσοτάκης αποφάσισε την κατάργηση του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής και οι σχετικές αρμοδιότητες μεταφέρθηκαν στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη (ΦΕΚ 119, Π.Δ. 81/08-07-2019) όπου διορίστηκε Αναπληρωτής

Υπουργός αρμόδιος για τη Μεταναστευτική Πολιτική (Ελληνική Δημοκρατία, Κυβέρνηση, 08/07/2019). Ως εκ τούτου στην αυγή της διακυβέρνησης της χώρας η Νέα Δημοκρατία υποβάθμισε με αυτόν τον τρόπο το προσφυγικό ζήτημα. Ωστόσο την απόφαση αυτή ακολούθησε ένα καλοκαίρι με ιδιαίτερα αυξημένες προσφυγικές αφίξεις στην Ελλάδα, που το 2019 έκαναν ρεκόρ τριετίας. Ειδικότερα στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου καταγράφηκαν διπλάσιες από το 2018 νέες αφίξεις, περίπου 60.000. Ήταν οι μαζικότερες ροές μετά το 2016. Αυτή η κάθετη αύξηση των διελεύσεων προκάλεσε έντονο προβληματισμό στις ελληνικές Αρχές και διαμόρφωσε συνθήκες «ασφυξίας» στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου, τα οποία είχαν ήδη επιβαρυνθεί τα μέγιστα μετά την υπογραφή της συμφωνίας Τουρκίας – ΕΕ, που είχε εγκλωβίσει στα νησιά μεγάλους αριθμούς αλλοδαπών (ΕΘΝΟΣ, 02/01/2020). Από τα τέλη του καλοκαιριού του 2019, άρχισαν να εκδηλώνονται αντιδράσεις και πιέσεις προς την κυβέρνηση προκειμένου να αναλάβει δράση από τους ακόλουθους δρώντες:

#### Εσωτερικοί δρώντες

- Η γραφειοκρατία αντέδρασε, καθώς η υποστελεχωμένη Υπηρεσία Ασύλου, που αριθμούσε μόλις 679 υπαλλήλους (European Court of Auditors, 2019, σελ. 59), αδυνατούσε αντικειμενικά να ανταποκριθεί στις δεκάδες χιλιάδες αιτημάτων ασύλου που είχαν υποβληθεί πανελλαδικά και κυρίως στα νησιά. Το προσωπικό της Υπηρεσίας Ασύλου δεν αρκούσε ούτε για να καταγράψει τους νεοαφιχθέντες, που όλοι μαζί (ευάλωτοι ή μη) στοιβάζονταν σε ακατάλληλους χώρους στα νησιά, οι οποίοι δεν επαρκούσαν να φιλοξενήσουν ούτε ένα μικρό ποσοστό των συγκεντρωμένων πληθυσμών, που συνεχώς αυξάνονταν με τις καθημερινές αφίξεις.

#### Εξωτερικοί δρώντες

- Τα κόμματα της αντιπολίτευσης άσκησαν δριμεία κριτική στη μεταναστευτική πολιτική της κυβέρνησης από τους πρώτους κιόλας μήνες και εκπρόσωποί της πραγματοποίησαν επί τόπου επισκέψεις στα νησιά. Το ΣΥΡΙΖΑ τον Οκτώβριο του 2019 κατηγόρησε την

κυβέρνηση για αποτυχία της πολιτικής στο προσφυγικό ζήτημα (Alpha News , 18/10/2019).

- Οι τοπικές κοινωνίες στα νησιά που αρχικά το 2015 και για λίγα χρόνια ήταν βοηθητικές στους πρόσφυγες και μετανάστες που έφταναν στις ακτές των νησιών τους, εκδήλωναν τώρα αρνητικά συναισθήματα και ρατσιστικές συμπεριφορές εναντίον όλων των αλλοδαπών που βρίσκονταν στον τόπο τους. Οι τοπικές αντιδράσεις οξύνθηκαν και κατεγράφησαν στις συνεδριάσεις των Δήμων των νησιών (βλ. ενδεικτικά πρακτικά συνεδρίασης Δ Σ Χίου της 02/10/2019).
- Τα ΜΜΕ αντέδρασαν άμεσα, καθώς οι εικόνες της εξαθλίωσης των προσφυγικών πληθυσμών που διαβιούσαν σε ακατάλληλες συνθήκες στα νησιά έκαναν τον γύρο του κόσμου και έγιναν αντικείμενο δυσμενούς κριτικής (ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, 29/08/2019, Εφημερίδα των Συντακτών, 30/08/2019, Pronews, 03/09/2019, ΝΑΥΤΕΜΠΟΡΙΚΗ, 04/09/2019). Η κινητοποίηση των μέσων προκάλεσε τη διεύρυνση του ενδιαφερόμενου κοινού (Muller και Surel, 2002, σελ.129). Η διαχείριση της συμφόρησης των νησιών από τα επικοινωνιακά μέσα συνέβαλε καθοριστικά στη διαμόρφωση της απόφασης ανάληψης μέτρων πολιτικής για την επίλυση του προβλήματος (Heywood, 2006, σελ. 289)
- Οι ΜΚΟ και οι ακτιβιστές που δρούσαν υπέρ των προσφύγων αντέδρασαν επίσης, καθώς μιλούσαν για τεράστια εξαθλίωση στις συνθήκες διαβίωσης και υποδοχής στα νησιά και για εγκλωβισμένους πρόσφυγες (βλ. ενδεικτικά RSA, 30/10/2019).
- Η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες εξέφρασε επίσημα τις ανησυχίες της για τις επισφαλείς συνθήκες διαμονής των προσφύγων στα νησιά του Αιγαίου και πίεσε την κυβέρνηση να πάρει έκτακτα μέτρα (UNHCR, 28/11/2019).

Ως εκ τούτου, οι πιέσεις που ασκήθηκαν στην κυβέρνηση τόσο από τους εσωτερικούς όσο και από εξωτερικούς δρώντες συνέβαλαν καθοριστικά στην άνοδο του ζητήματος της συμφόρησης των νησιών ψηλά στην κυβερνητική ατζέντα.

### 3.2. Η διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής

Η διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής αφορά «τη διαδικασία κατά την οποία «αναπτύσσονται αποδεκτές προτάσεις δράσης για την αντιμετώπιση των δημόσιων προβλημάτων» (Λαδή, Νταλάκου, 2008, σελ. 30). Αμέσως μετά την άνοδο του ζητήματος της συμφοράς των νησιών στην κυβερνητική ατζέντα, η κυβερνητική αντίδραση ήταν άμεση. Η διερεύνηση των αναγκών, ο προγραμματισμός, ο σχεδιασμός και η στοχοθέτηση των πολιτικών δράσεων, καθώς και η επιλογή των μέσων εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής έγιναν εσπευσμένα. Η εκτίμηση της υπάρχουσας κατάστασης και η καταγραφή των αναγκών έγιναν στο πλαίσιο του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη. Εξάλλου ο πρωθυπουργός Κυριάκος Μητσοτάκης συμμετείχε σε συζητήσεις στη Βουλή για το προσφυγικό ζήτημα (Ελληνική Δημοκρατία, Πρωθυπουργός, 04/10/2019). Οι απόψεις των κομμάτων αναφορικά με το θέμα διέφεραν ανάλογα με τη γενικότερη πολιτική τους ιδεολογία. Τα κόμματα της αριστεράς ήταν υπέρ της υποδοχής και ένταξης όλων των προσφύγων και μεταναστών και επικεντρώνονταν στην ανθρωπιστική διάσταση του προβλήματος. Τα κόμματα της ακροδεξιάς υποστήριζαν την με κάθε δυνατό τρόπο απομάκρυνση όλων των παράνομα διερχομένων αλλοδαπών από την ελληνική επικράτεια. Ο Αναπληρωτής Υπουργός αρμόδιος για τη Μεταναστευτική Πολιτική, Γιώργος Κουμουτσάκος, πραγματοποίησε συσκέψεις με εκπροσώπους των Δ.Σ. των δήμων των νησιών (Δημοκράτης, 17/10/2019). Τα κύρια αιτήματα των εκπροσώπων των Δήμων ήταν να καταργηθούν οι ήδη υπάρχουσες δομές υποδοχής στα νησιά και να μην δημιουργηθούν άλλες δομές είτε ανοιχτού είτε κλειστού τύπου, ενώ ταυτόχρονα ζητούσαν να απομακρυνθεί ο προσφυγικός πληθυσμός από τα νησιά και να υπάρξει αποτελεσματική φύλαξη των συνόρων. Στελέχη του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη αρμόδια για τη Μεταναστευτική Πολιτική συμμετείχαν σε δημόσιες συζητήσεις σχετικές με το προσφυγικό ζήτημα με τη συμμετοχή ΜΚΟ (ΑΡΣΙΣ, 01/10/2019). Οι απόψεις των περισσότερων ΜΚΟ συνέκλιναν στη διασφάλιση κατάλληλων συνθηκών υποδοχής, στην προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και στην υλοποίηση δράσεων ένταξης του προσφυγικού πληθυσμού. Οι ίδιοι οι αιτούντες άσυλο στα νησιά και οι ακτιβιστές που τους υποστήριζαν, ζητούσαν διεθνή προστασία από την Ελλάδα και κατάλληλες συνθήκες φιλοξενίας. Παράλληλα, το ενδιαφέρον στην ΕΕ επικεντρωνόταν στην φύλαξη των εξωτερικών συνόρων και την αποτροπή των μαζικών ροών. Μέσα από αυτές τις αλληλεπιδράσεις η κυβέρνηση διαμόρφωσε τη δημόσια πολιτική για την αποσυμφόρηση των νησιών.

### **3.3. Η λήψη αποφάσεων**

Στις 20/11/2019 η Κυβέρνηση ανακοίνωσε το επιχειρησιακό της Σχέδιο για τη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης με προτεραιότητα την αποσυμφόρηση των νησιών (Ελληνική Δημοκρατία, Κυβέρνηση, 20/11/2019). Το Επιχειρησιακό Σχέδιο βασίστηκε σε τέσσερις βραχίονες: α) την αποτελεσματικότερη φύλαξη των συνόρων, β) την επιτάχυνση των διαδικασιών εξέτασης των αιτήσεων ασύλου, γ) τις αυξημένες και άμεσες επιστροφές μεταναστών και δ) τη λειτουργία κλειστών κέντρων σε νησιά. Το Σχέδιο προέβλεπε βραχυπρόθεσμα τη μεταφορά 20.000 μεταναστών, από τα νησιά του Αιγαίου στην ενδοχώρα έως τις αρχές του 2020. Μεσοπρόθεσμα προέβλεπε:

- i. Πρόσληψη 500 υπαλλήλων για την ενίσχυση των Υπηρεσιών Ασύλου.
- ii. Ψήφιση νέου νόμου για την επιτάχυνση των διαδικασιών ασύλου.
- iii. Καθορισμό πλαισίου των υποχρεώσεων των Μ.Κ.Ο. και κριτηρίων για την παραμονή τους στα νησιά.
- iv. Κατασκευή και επέκταση Κλειστών Δομών στα νησιά Λέσβο, Χίο, Σάμο, Κω, Λέρο.
- v. Ανταποδοτικά μέτρα ενίσχυσης των τοπικών κοινωνιών των επιβαρυνμένων νησιών.

### **3.4. Η εφαρμογή της πολιτικής**

Για την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής της αποσυμφόρησης των νησιών λόγω του προσφυγικού υπερπληθυσμού η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας επέλεξε το συγκεντρωτικό μοντέλο, σύμφωνα με το οποίο «αποφασιστική αρμοδιότητα σ' ολόκληρη την επικράτεια ασκούν τα όργανα της δημόσιας διοίκησης, που εδρεύουν στην πρωτεύουσα του Κράτους» (Τάχος, 1996, σελ. 167). Στις 15/01/2020 ιδρύθηκε ανεξάρτητο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (Π.Δ. 4), μία απόφαση του πρωθυπουργού που φανερώνει την αυξημένη σημασία που

προσέδωσε στο προσφυγικό ζήτημα. Ο νέος Υπουργός Μετανάστευσης και Ασύλου, Νότης Μηταράκης, βουλευτής Χίου, ενός από τα ιδιαίτερα επιβαρυνόμενα νησιά του Αιγαίου, ανέλαβε τα καθήκοντά του τον Ιανουάριο του 2020, ενώ η κυβέρνηση είχε ήδη ξεκινήσει να εφαρμόζει τη δημόσια πολιτική της αποσυμφόρησης των νησιών, που περιλάμβανε:

#### **3.4.1. Πρόσληψη προσωπικού**

Η επίσπευση των διαδικασιών ασύλου απαιτούσε το απαραίτητο προσωπικό προκειμένου να εξεταστούν τα δεκάδες χιλιάδες εκκρεμή αιτήματα ασύλου. Η επίσπευση αυτή ήταν καταλυτικής σημασίας για την αποσυμφόρηση των νησιών, δεδομένου ότι από τη στιγμή της έκδοσης τελεσίδικης απόφασης, για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας έπαυε ο γεωγραφικός περιορισμός και σταματούσαν οι άλλες παροχές δωρεάν στέγασης και διατροφής από το ελληνικό κράτος, ενώ όσοι λάμβαναν απορριπτική απόφαση υποχρεούνταν σε απέλαση. Ως εκ τούτου, η έκδοση τελεσίδικης απόφασης σήμαινε και απομάκρυνση από το νησί. Το Νοέμβριο του 2019, η ελληνική κυβέρνηση προχώρησε στην πρόσληψη 420 ατόμων Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης στην Υπηρεσία Ασύλου με Συμβάσεις Ορισμένου Χρόνου<sup>1</sup> προκειμένου να επιτύχει την επίσπευση της εξέτασης των εκκρεμών αιτημάτων ασύλου και της έκδοσης των αποφάσεων ασύλου α΄ βαθμού. Τον Ιούλιο του 2020, το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου προχώρησε στην πρόσληψη άλλων 30 ατόμων στην Αρχή Προσφυγών<sup>2</sup> προκειμένου να επισπεύσει την εξέταση των αιτημάτων ασύλου σε β΄ βαθμό.

#### **3.4.2. Μετακίνηση προσφυγικού πληθυσμού στην ενδοχώρα**

Η κυβέρνηση ξεκίνησε άμεσα τη μετακίνηση αιτούντων άσυλο από τα νησιά σε δομές της ενδοχώρας (ΤΑ ΝΕΑ, 05/11/2019). Παρά την ευρεία επιχείρηση μεταφοράς χιλιάδων ανθρώπων στην ενδοχώρα, η αυγή του 2020 βρήκε τα νησιά με 42.000 εγκλωβισμένους αιτούντες, πολλοί

<sup>1</sup> Βλ. Προκηρύξεις ΑΣΕΠ ΣΟΧ1/2019 και ΣΟΧ2/2019.

<sup>2</sup> Βλ. Προλήρυξη ΣΟΧ 1Α/2020

εκ των οποίων καλούνταν να ξεχειμωνιάσουν σε θερινές σκηνές χωρίς θέρμανση. Η κατάσταση εγκυμονούσε κινδύνους τόσο για τους ίδιους, όσο και για την συνοχή των τοπικών κοινωνιών (ΕΘΝΟΣ, 02/01/2020).

### **3.4.3. Αλλαγή του θεσμικού πλαισίου**

Η κυβέρνηση προχώρησε στη θεσμοθέτηση των ανακοινωθέντων μέτρων.

Τον Οκτώβριο του 2019, κατατέθηκε σχέδιο Νόμου στη Βουλή με σκοπό την επιτάχυνση των διαδικασιών ασύλου, το οποίο τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση στον ιστότοπο <http://www.opengov.gr> για 6 μόνο ημέρες (15-21/10/2019), κατά την οποία έλαβε 332 σχόλια, τα περισσότερα από τα οποία δεν υιοθετήθηκαν (Ν.4636/2019, Αιτιολογική Έκθεση) και την 01/11/2019 ψηφίστηκε ο αντίστοιχος Νόμος 4636/2019 (ΦΕΚ 169/Α/1-11-2019) για την επίσπευση και την αυστηροποίηση των διαδικασιών εξέτασης των αιτήσεων ασύλου.

Τον Απρίλιο 2020, η κυβέρνηση προχώρησε στην κατάθεση νομοσχεδίου στη Βουλή με θέμα «Βελτίωση της μεταναστευτικής νομοθεσίας, τροποποίηση διατάξεων των νόμων 4636/2019 (Α' 169), 4375/2016 (Α' 51), 4251/2014 (Α' 80) και άλλες διατάξεις». Το σχέδιο νόμου περιλάμβανε θέματα όπως την επιτάχυνση διαδικασιών εξέτασης και απονομής διεθνούς προστασίας, τη δημιουργία των Κλειστών Ελεγχόμενων Δομών Νήσων και τις νομικές προϋποθέσεις για το νέο πλαίσιο λειτουργίας τους και την εισαγωγή τεχνολογιών πληροφορικής σε διάφορα στάδια των διαδικασιών ασύλου, με σκοπό την απλούστευσή τους. Με την κατάθεση του νομοσχεδίου ο Υπουργός Μετανάστευσης και Ασύλου δήλωσε τα εξής: «Βασικός στόχος του σχεδίου νόμου είναι η επιτάχυνση των διαδικασιών, της εξέτασης αιτημάτων ασύλου, η ενίσχυση των υπηρεσιών του Υπουργείου, η άρση της γραφειοκρατίας και η διαφάνεια» (ΤΟ ΠΟΝΤΙΚΙ, 10/04/2020). Το νομοσχέδιο τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση για δύο εβδομάδες (10-24/4/2020) κατά τις οποίες συγκέντρωσε 323 σχόλια από 82 σχολιαστές (Ν.4686/2020, Αιτιολογική Έκθεση). Ο ψηφισθέν νόμος 4686/2020 (ΦΕΚ Α' 96/12-05-2020) ενσωμάτωσε ελάχιστες τροποποιήσεις βάσει της διαβούλευσης.

### **3.4.4. Κατασκευή κλειστών δομών σε νησιά**



Τον Φεβρουάριο του 2020, με Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου που υπογράφουν ο Πρωθυπουργός και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας (ΦΕΚ 28/10-02-2020), δόθηκε η δυνατότητα στο κράτος να επιτάξει για τρία χρόνια ακίνητα σε συγκεκριμένα νησιά ώστε να δημιουργηθούν τα κλειστά κέντρα προσφύγων. Η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου υπερψηφίστηκε από τη Βουλή ως κατεπείγουσα στα τέλη Μαρτίου 2020, ένα μήνα μετά την εμφάνιση του πρώτου κρούσματος κορωνοϊού στην Ελλάδα (onmed, 27/02/2020) με τον Ν. 4681/2020 (ΦΕΚ 74/Α/27-3-2020) χωρίς τη διαδικασία της διαβούλευσης. Στόχος του συγκεκριμένου μέτρου ήταν οι κλειστές ελεγχόμενες δομές να λειτουργήσουν αποτρεπτικά για λαθροδιακινητές και παράνομα εισελθόντες οικονομικούς μετανάστες (Εφημερίδα των Συντακτών, 25/01/2022).

#### **3.4.5. Φύλαξη των συνόρων**

Μία από τις προτεραιότητες της κυβερνητικής πολιτικής ήταν η ενίσχυση της διαφύλαξης των ελληνοτουρκικών συνόρων ως εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Για αυτό τον σκοπό ζητήθηκε από την ΕΕ η αρωγή της FRONTEX. Με το Νόμο 4650/2019 (ΦΕΚ 207) στις 17/12/2019 ιδρύθηκε ο Ενιαίος Φορέας Επιτήρησης Συνόρων που υπάγεται στον Εθνικό Συντονιστή για την αντιμετώπιση του μεταναστευτικού – προσφυγικού ζητήματος και έχει ως αποστολή τον έλεγχο και την επιτήρηση των χερσαίων και θαλάσσιων συνόρων της Ελληνικής Επικράτειας.

#### **3.4.6 Δημιουργία Μητρώου ΜΚΟ**

Η προσφυγική κρίση και η αθρόα εισροή προσφύγων από το 2015 είχε προσελκύσει στα νησιά του Αιγαίου ένα σωρό διαφορετικές μεταξύ τους Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, ακτιβιστές του αντιρατσιστικού και φιλομεταναστευτικού κινήματος και άλλες πολυάριθμες ομάδες από την Ελλάδα, αλλά και το εξωτερικό, που δραστηριοποιούνταν ανοργάνωτα και δρούσαν ανεξέλεγκτα προς εκπλήρωση των δικών τους σκοπών και κινήτρων (Cantat, σελ. 14-18). Η

κυβέρνηση θέλησε να διορθώσει την κατάσταση. Στις 09/09/2020 υπεγράφη από τον Υπουργό Μετανάστευσης και Ασύλου, Ν. Μηταράκη, και τον Αναπληρωτή Υπουργό Οικονομικών, Θεόδ. Σκυλακάκη, η ΚΥΑ υπ' αριθμ. 10616/2020 (ΦΕΚ 3820) με θέμα: Καθορισμός λειτουργίας του «Μητρώου Ελληνικών και Ξένων ΜΚΟ» και του «Μητρώου Μελών ΜΚΟ», που δραστηριοποιούνται σε θέματα διεθνούς προστασίας, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης εντός της Ελληνικής Επικράτειας. Στην ΚΥΑ στάθηκαν απέναντι αρκετές ΜΚΟ, καθώς υπήρξαν κάποιες που αποκλείστηκαν από δράσεις στο προσφυγικό ζήτημα λόγω μη πλήρωσης των αυστηρών κριτηρίων<sup>3</sup>.

### **3.5. Η αξιολόγηση της δημόσιας πολιτικής**

Η αξιολόγηση είναι το τελευταίο στάδιο στον κύκλο της δημόσιας πολιτικής και εδώ ελέγχεται η αποτελεσματικότητα της δημόσιας πολιτικής, αλλά και εντοπίζονται πιθανές ατέλειες ή αστοχίες στην εφαρμογή με σκοπό τη διόρθωση και τον πιθανό επαναπροσδιορισμό κάποιων μέτρων και λύσεων (Μακρυδημήτρης, 2013, σελ. 391). Η πορεία και τα αποτελέσματα μίας δημόσιας πολιτικής εξελίσσονται δυναμικά και οι προβλέψεις για αυτά είναι δυσχερείς (Πασσάς, 2009. Σελ. 58). Η παρακολούθηση των αποτελεσμάτων αναφορικά με τη δημόσια πολιτική της αποσυμφόρησης των νησιών διευκολύνεται από τη λεπτομερή μηνιαία τήρηση ακριβών στατιστικών στοιχείων από το 2019 έως σήμερα από το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου που είναι δημοσιευμένα στο διαδίκτυο.

Η χρηστή δημόσια διοίκηση σέβεται και εφαρμόζει την αρχή της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, θα πρέπει να εκπληρώνει το έργο της με τη χρήση όσο το δυνατόν λιγότερων πόρων δρώντας με ταχύτητα, συντονισμό και οικονομία και ποιότητα μέσω (Σωτηρόπουλος, Νταλάκου, 2022, σελ. 22). Υπό αυτό το πρίσμα, ακολουθεί σύντομη αξιολόγηση της δημόσιας

---

<sup>3</sup> Η Refugee Support Aegean δημοσιεύει στις 20/12/2021 σε άρθρο της ότι η ECRE σε γνωμοδότησή της κρίνει το Μητρώο ΜΚΟ και την εφαρμογή του αντίθετο με το διεθνές και ενωσιακό δίκαιο: <https://rsaegean.org/el/greek-ngo-registry-ecre/>

πολιτικής της αποσυμφόρησης των νησιών λόγω του προσφυγικού υπερπληθυσμού, που εφάρμοσε η ελληνική κυβέρνηση από το 2019 μέχρι σήμερα.

### **3.5.1. Το μέτρο της πρόσληψης προσωπικού**

Η αποτελεσματική διαχείριση των διαθέσιμων πόρων κατέχει εξέχουσα θέση στην αποτίμηση της δημόσιας πολιτικής (Μιχαλόπουλος, 2003, σελ. 208). Η πρόσληψη του απαραίτητου προσωπικού επέτρεψε τη θεαματική μείωση των εκκρεμοτήτων στην έκδοση αποφάσεων επί των αιτημάτων διεθνούς προστασίας. Όπως φαίνεται στα Γραφήματα 3.1. και 3.2., οι εκκρεμείς αποφάσεις, που ήταν πάνω από 130.000 τον Δεκέμβριο του 2019 είχαν μειωθεί τον Ιούνιο του 2022 σε κάτω από 20.000. Αυτό σημαίνει ότι σε διάστημα 2,5 ετών εκδόθηκαν πάνω από 110.000 αποφάσεις. Αναφορικά με την ποιότητα των αποφάσεων αυτών, αυτή αξιολογήθηκε εσωτερικά από το αρμόδιο Τμήμα Εκπαίδευσης, Διασφάλισης Ποιότητας και Τεκμηρίωσης του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου. Ας σημειωθεί ότι το νέο προσωπικό έλαβε ειδική εκπαίδευση μέσα από διαδικτυακές εκπαιδευτικές πλατφόρμες της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (EUAA)<sup>4</sup>. Ως εκ τούτου, το μέτρο κρίνεται επιτυχές με ποιοτικά και ποσοτικά κριτήρια.

### **3.5.2. Οι μετακινήσεις προσφυγικού πληθυσμού στην ενδοχώρα**

Το έτος 2020, το σύνολο των μεταφορών από τα νησιά στην ενδοχώρα έφτασε τις 33.617, ενώ για το 2019 οι μεταφορές ανήλθαν στις 21.504 (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, Ενημερωτικό Δελτίο Δεκεμβρίου 2020 Α' ). Όπως φαίνεται στο Γράφημα 3.3., οι μετακινήσεις προσφυγικού πληθυσμού στην ενδοχώρα ξεπέρασαν τις προσδοκίες, καθώς μόνο από το νησί της Λέσβου μεταφέρθηκαν το 2020 πάνω από 18.000 αιτούντες άσυλο, ενώ από τη Σάμο το ίδιο

---

<sup>4</sup> Βλ. σχετικά το Annual Training Report 2021 της EUAA στη δ/νση <https://euaa.europa.eu/publications/annual-training-report-2021>, σελ. 12.

έτος μετακινήθηκαν πάνω από 6.000 αιτούντες. Οι μετακινήσεις στην ενδοχώρα συνεχίστηκαν και κατά τη διάρκεια του 2021. Επομένως, ο συγκεκριμένος στόχος επετεύχθη.

### **3.5.3. Διερεύνηση της αλλαγής του θεσμικού πλαισίου**

Οι κυβερνητικές αποφάσεις για τις μεταρρυθμίσεις στο προσφυγικό ζήτημα συνοδεύτηκαν από την ψήφιση από τη Βουλή των αντίστοιχων νομοσχεδίων. Οι αντίστοιχοι νόμοι αφορούσαν την αυστηροποίηση του νομικού πλαισίου, την επιτάχυνση των διαδικασιών ασύλου και τη δημιουργία νέων κλειστών δομών στα νησιά, Η νομιμοποίηση των πολιτικών αποφάσεων και διοικητικών ενεργειών χρειάζεται για να είναι αποτελεσματική, να συνδυάζεται με διευρυνόμενο κοινωνικό διάλογο, ή αλλιώς διαβούλευση (Κατσούλης, 2006, σελ. 337). Σε διαφορετική περίπτωση, γιγαντώνεται ο κίνδυνος μιας μονομερούς απόλυτης τροπής της νομιμοποίησης που παίρνει τη μορφή μη εφαρμόσιμων διαδικαστικών τύπων. Η ενημέρωση των μελών της κοινωνίας των πολιτών και η συμμετοχή τους σε διαβούλευση βοηθά στη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων υπό το πρίσμα της ύπαρξης προληπτικού ελέγχου της νομοθεσίας (Μακρυδημήτρης, 2008, σελ. 154). Μέσω της ηλεκτρονικής δημοκρατίας (e-democracy), δίνεται σημασία στην ενεργή εμπλοκή της κοινωνίας των πολιτών στη λήψη αποφάσεων, χωρίς οι πολίτες να είναι απλοί αποδέκτες της διοικητικής παροχής υπηρεσιών μέσω του διαδικτύου (Καρκατσούλης, 2004, σελ. 178). Αναφορικά με τη διαβούλευση στη διαδικασία θέσπισης της νέας νομοθεσίας την περίοδο 2019-2022, παρατηρούνται ελλείψεις. Ο πρώτος νόμος 4636/2019 τέθηκε μόνο 6 ημέρες σε διαβούλευση και αμέσως μετά ακολούθησαν αντιδράσεις από κάποιες ΜΚΟ, και από την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών που υποστήριζαν ότι κάποιες διατάξεις του νόμου καταπατούν τα ανθρώπινα δικαιώματα και κυρίως ότι ο νόμος συρρικνώνει σημαντικά και με επικίνδυνο τρόπο τις διαδικαστικές εγγυήσεις για τους αιτούντες άσυλο (UNHCR Greece, 09/05/2020). Για κάποιες αστοχίες του νόμου μίλησε και η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), που αποτελεί συμβουλευτικό όργανο της κυβέρνησης (ΕΕΔΑ, Απρίλιος 2020). Ο νέος νόμος Ν. 4686/2020, που ψηφίστηκε στις 12 Μαΐου του 2020, ενσωμάτωσε αλλαγές στον Ν.4636/2019, ωστόσο κάποιες αντιδράσεις εξακολούθησαν.

Η καλή νομοθέτηση απαιτεί διαφάνεια που επιτυγχάνεται μέσω της προσβασιμότητας των πολιτών στις ρυθμίσεις και της δυνατότητας να υποβάλλουν σχετικές προτάσεις (Νταλάκου, 2022, σελ. 114). Η διαβουλευτική διαδικασία υπονομεύεται όταν εξαιρείται μέσω της επιλογής χαρακτηρισμού του νομοσχεδίου ως κατ' επείγοντος. Ο φόβος μίας μεγάλης διασποράς της πανδημίας του κορωνοϊού ώθησε την κυβέρνηση να καταθέσει εσπευσμένα το νομοσχέδιο που αφορούσε την επίταξη ακινήτων σε νησιά για τη δημιουργία κλειστών δομών φιλοξενίας χωρίς τη διαδικασία της διαβούλευσης. Δεν λήφθηκαν έτσι υπόψη οι αντιδράσεις του τοπικού πληθυσμού των νησιών και άλλων, όπως ο Δικηγορικός Σύλλογος Κω που εναντιώθηκε στη δημιουργία νέων δομών κλειστών ή ανοιχτών και απαίτησε την αποσυμφόρηση των νησιών (Kodnews, 19/01/2020). Ωστόσο, στις 27/02/2020 πραγματοποιήθηκε συνάντηση του πρωθυπουργού με τα στελέχη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης των νησιών του Βορείου Αιγαίου σχετικά με τις κλειστές δομές, τα οποία προχώρησαν σε διαβούλευση με τα Δημοτικά Περιφερειακά συμβούλια για την υποβολή προτάσεων (News.gr, 27/02/2020). Επί του ζητήματος διατυπώθηκαν και ακραίες απόψεις, όπως αυτή του βουλευτή Λέσβου της Ν.Δ., Χαράλαμπου Αθανασίου που αντιπρότεινε τη δημιουργία κλειστής δομής σε ακατοίκητες νησίδες, πρόταση που λέχθηκε ότι υποστήριζαν ο Περιφερειάρχης και δύο δήμαρχοι (Newsbeast, 28/02/2020). Ανεξαρτήτως του εφικτού και εύλογου χαρακτήρα τέτοιων προτάσεων ή της ηθικής τους διάστασης, λόγω της απουσίας διαβούλευσης, δεν βρέθηκε χώρος να εκφραστούν όλες οι απόψεις.

Ως εκ τούτου, υπήρξε έλλειμμα δημοκρατικού ελέγχου στη θεσμοθέτηση κάποιων μέτρων που λήφθηκαν από την κυβέρνηση για την αποσυμφόρηση των νησιών. Κρίνουμε ότι δεν δόθηκε ο απαραίτητος χρόνος για την πραγματοποίηση μίας καμπάνιας ενημέρωσης της τοπικής κοινωνίας των νησιών για τις νέες μεταρρυθμίσεις, πχ. για τα προτερήματα των νέων δομών.

#### **3.5.4. Η πορεία της κατασκευής κλειστών δομών σε νησιά**

Παρά τις προαναφερόμενες αντιδράσεις, τον Σεπτέμβριο του 2021 εγκαινιάστηκε η νέα κλειστή δομή στη Σάμο (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 18/09/2021) και τον Νοέμβριο του ίδιου έτους, εγκαινιάστηκαν οι νέες κλειστές δομές σε Λέρο και Κω (capital.gr, 27/11/2021). Οι

αντιδράσεις της τοπικής κοινωνίας των άλλων δύο νησιών ενάντια στη δημιουργία νέων δομών συνεχίστηκαν. Τον Ιανουάριο του 2022, κάτοικοι της Χίου απέτρεψαν την αποβίβαση από το πλοίο μηχανημάτων που προορίζονταν για την κατασκευή της νέας κλειστής δομής στο νησί (in.gr, 06/01/2022), ενώ τον Φεβρουάριο του 2022 στη Λέσβο οργανώνονταν κινητοποιήσεις ((iefimerida, 11/02/2022). Η κυβέρνηση απέδωσε τις αντιδράσεις σε πολιτικά κίνητρα. Όπως και να έχει, είναι γεγονός ότι οι τρεις από τις πέντε προγραμματισμένες κλειστές δομές έχουν ήδη κατασκευαστεί, χωρίς ακόμα να έχουν ολοκληρωθεί οι εργασίες για τις άλλες δύο.

### **3.5.5. Η προσπάθεια φύλαξης των συνόρων**

Κατά την περίοδο 2019-2022, οι ελληνικές αρχές σε συνεργασία με την FRONTEX κατέβαλαν κάθε δυνατή προσπάθεια για την ασφαλή φύλαξη των ελληνοτουρκικών συνόρων και την αποτροπή των παράνομων διελεύσεων. Οι δραστηριότητες της FRONTEX ωστόσο γενικά προκαλούν πολλές διαμάχες και έχουν επικριθεί έντονα, ειδικά από ακτιβιστές για τα ανθρώπινα δικαιώματα και ομάδες υπέρ των μεταναστών (Léonard, 2010, σελ. 232). Τον Ιούλιο του 2020 η Οργάνωση Human Rights Watch, ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης και η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών εξέτασαν καταγγελίες για επαναπροωθήσεις από την Ελλάδα που παραβιάζουν τα ανθρώπινα δικαιώματα, συμπεριλαμβανομένων εκείνων κατά των μαζικών απελάσεων βάσει της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Στις 6 Ιουλίου 2020, κατά τη διάρκεια συζήτησης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τα θεμελιώδη δικαιώματα στα ελληνικά σύνορα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Εσωτερικών Υποθέσεων, Ylva Johansson, είπε ότι τα περιστατικά πρέπει να διερευνώνται και ότι «η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να εξετάσει ένα νέο σύστημα παρακολούθησης και εξακρίβωσης των καταγγελιών επαναπροωθήσεων εν μέσω των αυξανόμενων ισχυρισμών καταχρηστικών πρακτικών στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ» (Human Rights Watch, 16/07/2020). Σε μια καταγγελία που υποβλήθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Σεπτέμβριο του 2020, η Oxfam International ανέφερε ότι κατά τη διάρκεια του 2020 η ελληνική κυβέρνηση είχε αυξήσει δραματικά τον αριθμό των απωθήσεων (Cortinovis, 2021, σελ. 8-9). Στις 6/10/2020, 29 οργανώσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων πίεσαν με ανοιχτή επιστολή το Ελληνικό Κοινοβούλιο να ξεκινήσει έρευνα σχετικά με καταγγελίες για απωθήσεις

και βία στα σύνορα. Στα τέλη Οκτωβρίου 2020, η γερμανική εφημερίδα Der Spiegel έγραψε ότι η Frontex βοηθά συστηματικά την ελληνική ακτοφυλακή να απωθεί παράνομα σκάφη με πρόσφυγες στα τουρκικά ύδατα (EUROMED RIGHTS, 2020-2021). Είναι γεγονός όμως ότι όταν ακολουθείται μία πολιτική αποτροπής είναι εύλογο να δημιουργούνται αμφισβητήσεις σχετικά με την καταπάτηση ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Τον Απρίλιο του 2022, οι υπουργοί Προστασίας του Πολίτη, Τ. Θεοδωρικάκος και Μετανάστευσης & Ασύλου, Ν. Μηταράκης, διέψευσαν ότι διενεργούνται επαναπροωθήσεις στα ελληνοτουρκικά σύνορα από τις ελληνικές αρχές και την FRONTEX και απέδωσαν τυχόν συγκρούσεις σε «ξεκαθάρισμα λογαριασμών που σχετίζονται με τα κυκλώματα των λαθροδιακινητών, που δυστυχώς εξακολουθούν να εκμεταλλεύονται πονεμένους ανθρώπους» (Ελεύθερος Τύπος, 07/04/2022).

### **3.5.6. Το Μητρώο των ΜΚΟ**

Οι ΜΚΟ έχουν τον ρόλο του συνδετικού κρίκου μεταξύ του κράτους και των πολιτών, τους οποίους πρέπει να υπηρετούν (Φραγκονικολόπουλος, 2007, σελ. 73). Οι ΜΚΟ διακρίνονται από τις ομάδες συμφερόντων, καθώς επικεντρώνονται στην προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και όχι των στενών συμφερόντων των μελών τους (Λαδής, Νταλάκου, 2016, σελ. 66). Ωστόσο, αυτή η αρχή είχε παραβιαστεί για κάποιες από τις ΜΚΟ που δραστηριοποιούνταν στα νησιά. Μετά από πολύμηνη έρευνα της Υποδιεύθυνσης Ασφάλειας Μυτιλήνης και της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών, τον Σεπτέμβριο του 2020 αποκαλύφθηκε η παράνομη δράση 33 μελών ΜΚΟ αναφορικά με τη διακίνηση προσφύγων και μεταναστών. Οι συλληφθέντες κατηγορήθηκαν για τα αδικήματα της κατασκοπείας, της συγκρότησης και ένταξης σε εγκληματική οργάνωση, της παραβίασης μυστικών της Πολιτείας και παραβάσεις του Κώδικα Μετανάστευσης (ΕΘΝΟΣ, 28/09/2020). Δικαιολογείται έτσι η απόφαση της κυβέρνησης να ελέγξει τη δράση των ΜΚΟ στα νησιά του Αιγαίου. Ωστόσο, η ένταξη στο Μητρώο απαιτούσε την πλήρωση αυστηρών κριτηρίων με αποτέλεσμα τον αποκλεισμό κάποιων ΜΚΟ από τις δράσεις στο πεδίο των προσφύγων. Με το συγκεκριμένο μέτρο προκλήθηκαν αντιδράσεις<sup>5</sup> και η

---

<sup>5</sup> Βλ. Κοινή δήλωση διαμαρτυρίας που υπογράφουν 19 ΜΚΟ σχετικά με την απόρριψη εγγραφής στο Μητρώο της RSA, που δημοσίευσε η ΔΙΟΤΙΜΑ στη δ/νση <https://diotima.org/dt-koini-dilosi-schetika-me-to-mitroo-ton-mko/>

κυβέρνηση έθεσε απέναντί της ένα μικρό μέρος της κοινωνίας των πολιτών με το αντίστοιχο πολιτικό κόστος.

### **3.5.7. Η τελική αποσυμφόρηση των νησιών**

Η αποτελεσματικότητα μίας δημόσιας πολιτικής αποτιμά τον βαθμό επίτευξης των στόχων της και η αποδοτικότητα αντικατοπτρίζει τη σχέση μεταξύ κόστους και αποτελέσματος. Είναι έννοιες που δρουν συμπληρωματικά (Καπόπουλος, 2021, σελ. 89-90). Με δεδομένο ότι τα περισσότερα μέτρα που έλαβε η κυβέρνηση για την αποσυμφόρηση των νησιών την περίοδο 2019-2020 χρηματοδοτήθηκαν από την ΕΕ (το κόστος προσωπικού, η δημιουργία νέων κλειστών δομών, η λειτουργία της FRONTEX, κ.α.), θα επικεντρωθούμε στα μετρήσιμα αποτελέσματα των στόχων της δημόσιας αυτής πολιτικής. Όπως προαναφέρθηκε, την εν λόγω περίοδο, από τα δημοσιευμένα στοιχεία του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου διαπιστώνεται μία εντυπωσιακή επίσπευση των διαδικασιών του ασύλου που συνδυάστηκε με μετεγκαταστάσεις στην ενδοχώρα. Τα αποτελέσματα των μέτρων που έλαβε η κυβέρνηση είναι ορατά στον Πίνακα 3.1. στον οποίο διαπιστώνεται εντυπωσιακή μείωση του προσφυγικού πληθυσμού και στα πέντε νησιά αιχμής του Αιγαίου μέσα σε διάστημα δύο ετών μέχρι τον Δεκέμβριο του 2021. Στη Λέσβο και στην Κω διαπιστώνεται μείωση προσφυγικού πληθυσμού της τάξης του 90%, στη Σάμο μείωση 95%, στη Χίο μείωση 93% και στη Λέρο η μείωση άγγιξε το 99%. Από το Διάγραμμα 3.1. φαίνεται καθαρά ότι ο προσφυγικός πληθυσμός και στα πέντε νησιά είχε σχεδόν εκμηδενιστεί μέχρι τον Ιούνιο του 2022. Ως εκ τούτου η δημόσια πολιτική της αποσυμφόρησης των νησιών του Αιγαίου λόγω του προσφυγικού υπερπληθυσμού πέτυχε απόλυτα τον βασικό της στόχο μέσα σε διάστημα 2,5 ετών.

Συμπερασματικά, το ζήτημα της αποσυμφόρησης των νησιών ανέβηκε σύντομα ψηλά στην κυβερνητική ατζέντα στο τέλος του καλοκαιριού του 2019. Η κυβέρνηση ανακοίνωσε τη δημόσια πολιτική που θα ακολουθήσει για την επίλυσή του και ήταν συνεπής ως προς την εφαρμογή όλων των μέτρων που εξαγγέλθηκαν. Η εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής ήταν επιτυχής με κάποιες αδυναμίες που αφορούν τον δημοκρατικό έλεγχο και τη λογοδοσία. Ας σημειωθεί εδώ ότι σημαντικό ρόλο στην εφαρμογή μίας ενιαίας και ολοκληρωμένης πολιτικής



είχε η διατήρηση του ίδιου Υπουργού καθόλη την περίοδο εφαρμογής της. Η δημόσια αυτή πολιτική ήταν απόλυτα επιτυχής ως εκ του αποτελέσματος της πλήρους αποσυμφόρησης των νησιών του Αιγαίου μέχρι τον Ιούνιο του 2022.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΠΟΥ ΕΠΗΡΕΑΣΑΝ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΑΠΟΣΥΜΦΟΡΗΣΗΣ ΤΩΝ ΝΗΣΙΩΝ ΤΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ**

Στην εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής της αποσυμφόρησης των νησιών την περίοδο 2019-2022 συνέβαλαν και κάποιοι εξωτερικοί παράγοντες. Πρωταρχικά σημαντικό ρόλο έπαιξαν οι ενέργειες της ΕΕ στο προσφυγικό ζήτημα, που ερευνώνται κατωτέρω. Ακολούθως εξετάζεται η επίδραση της υγειονομικής κρίσης του κορωνοϊού που εμφανίστηκε στην Ελλάδα τον Φεβρουάριο του 2020. Τέλος, εξετάζεται και η επίδραση της μείωσης των προσφυγικών ροών στην Ελλάδα το 2021.

### **4.1. Ο ρόλος της ΕΕ στη δημόσια πολιτική της αποσυμφόρησης των νησιών του Αιγαίου**

Η δημιουργία μίας κοινής πολιτικής για τη μετανάστευση και το άσυλο στην ΕΕ συζητείτο από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 με κύριο στόχο την προστασία των ευρωπαϊκών συνόρων. Ήδη πιο πριν τα κράτη μέλη είχαν δεσμευτεί με την υπογραφή τους στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και στο συμπληρωματικό Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967 σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων που βασίστηκε στην αρχή της μη επιστροφής (UNHCR, 2015, σελ. 2-4). Η σταδιακή ανάπτυξη ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου είχε συμφωνηθεί από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και τα συμπεράσματα του Τάμπερε του 1997. Το πρώτο στάδιο αφορούσε τη νομική εναρμόνιση στη βάση κοινών ελάχιστων προτύπων. Ωστόσο, σύντομα κατέστη προφανές ότι η νομική εναρμόνιση από μόνη της δεν θα επαρκούσε ώστε να δημιουργηθεί μια κοινή διαδικασία ασύλου και ένα ενιαίο καθεστώς για ολόκληρη την ΕΕ. Ως εκ τούτου, για να επιτευχθεί αυτός ο στόχος ήταν απαραίτητη η πρακτική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και η ενισχυμένη αλληλεγγύη μεταξύ τους (Tsourdi, De Bruycker, 2015, σελ. 2). Οι σχετικές διεργασίες έπρεπε να λάβουν υπόψη τις θεμελιώδεις αξίες και τα ιδανικά της ΕΕ, αυτά της ελεύθερης κυκλοφορίας, της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, του σεβασμού της ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, αλλά και της αλληλεγγύης, που συνδέονται με την ίδια την ύπαρξη της ΕΕ. Ωστόσο έπρεπε να προσπεραστεί η απροθυμία των

εθνικών κρατών να παραχωρήσουν εξουσίες στο υπερεθνικό επίπεδο, που είναι ένα δύσκολο εγχείρημα. Πολύ σημαντική θεωρείται στο πλαίσιο αυτό, η συμφωνία Shengen, που τέθηκε σε εφαρμογή το 1995 και προέβλεπε μεταξύ άλλων την κατάργηση του ελέγχου των εσωτερικών συνόρων και τη θέσπιση κοινών εξωτερικών συνόρων, η διαχείριση των οποίων επιτυγχάνεται στο υπερεθνικό επίπεδο (Schengenvisa, 2022). Τον Σεπτέμβριο του 2000, υπό το σκεπτικό ότι «κανένα κράτος μέλος δεν πρέπει να φέρει δυσανάλογη ευθύνη και ότι όλα τα κράτη μέλη θα πρέπει να συμβάλλουν στην αλληλεγγύη σε συνεχή βάση», η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε κατόπιν διαβουλεύσεων το νέο Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο, τον Κανονισμό του Δουβλίνου. Το 2003 τέθηκε σε ισχύ ο Κανονισμός Δουβλίνο II, που εισήγαγε το σύστημα αντιπαραβολής των δακτυλικών αποτυπωμάτων Eurodac και προσδιόρισε ότι για την εξέταση της αίτησης ασύλου υπεύθυνο είναι το κράτος μέλος της πρώτης εισόδου. Το Νοέμβριο του 2004, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε το Πρόγραμμα της Χάγης που έδινε προτεραιότητα στην ανάγκη ανάπτυξης μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση (EUR-Lex, 2005). Το 2009, η Συνθήκη της Λισαβόνας υπογράμμισε την ανάγκη για ενοποιημένες διαδικασίες ασύλου και τόνισε την αναγκαιότητα της συνέργειας με τρίτες χώρες για τη δίκαιη και ανθρώπινη μεταχείριση των αιτούντων άσυλο (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2013). Το 2014, το Δουβλίνο III συμπεριέλαβε σαφέστερα κριτήρια για τον καθορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου και τον προσδιορισμό των μηχανισμών που θα διευκολύνουν τη διαδικασία. Η Frontex (Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής) συμπεριλήφθηκε επίσης στον κανονισμό με σκοπό τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και την καταπολέμηση της εγκληματικής διασυνοριακής δραστηριότητας μέσω της συνεργασίας με τα κράτη μέλη της ΕΕ και άλλους φορείς και της εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης Συνόρων EUROSUR συμβάλλοντας στη διασφάλιση της προστασίας και στη διάσωση των ζωών των μεταναστών (Frontex, 2022).

Ο κανονισμός του Δουβλίνου σε όλες τις μορφές του φιλοδοξούσε να τηρήσει την ισορροπία ανάμεσα στις θεμελιώδεις αρχές της ΕΕ, την προστασία των εξωτερικών της συνόρων και τη δίκαιη κατανομή των προσφυγικών πληθυσμών μεταξύ των κρατών μελών. Ο συγκλονιστικός αριθμός πολιτών τρίτων χωρών που πέρασαν τα ελληνοτουρκικά σύνορα το 2015 ήταν δυσανάλογος με το ΑΕΠ της Ελλάδας, γεγονός που καθιστούσε ανέφικτη την ένταξή τους στον ελληνικό ιστό, με αποτέλεσμα οι περισσότεροι να μην επιθυμούν να υποβάλλουν αίτημα ασύλου

στη χώρα, καθώς αν καταγράφονταν στην Ελλάδα θα ήταν δέσμοι να μείνουν στην πρώτη χώρα εισόδου. Παράλληλα, τα κράτη μέλη της ΕΕ δεν ήταν πρόθυμα να αναλάβουν την ευθύνη της ίσης κατανομής του προσφυγικού βάρους και της διασφάλισης των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο που έφθαναν στις ευρωπαϊκές ακτές. Στην πραγματικότητα, οι εθνικές πολιτικές των κρατών μελών του κέντρου και του βορρά της Ευρώπης κυριάρχησαν αφήνοντας μόνες τις χώρες του ευρωπαϊκού Νότου να αντιμετωπίσουν μόνες μια άνευ προηγουμένου ανθρωπιστική κρίση. Η αντίδραση της ΕΕ στην κρίση αυτή ήταν από την αρχή αδύναμη και περιορίστηκε σε συμβουλές και χρηματοδότηση, καθώς τα θεσμικά της όργανα ανέλαβαν αποκλειστικά έναν συμβουλευτικό ρόλο με τα κράτη μέλη απρόθυμα να δείξουν έμπρακτα αλληλεγγύη χωρίς την ύπαρξη κοινής πολιτικής για τη μετανάστευση και το άσυλο (Dimitriadi, Malamidis, 2020, σελ. 35-38). Η εθνική ρητορική των κρατών μελών της ΕΕ ήταν διχασμένη και οι τόνοι αρνητικά φορτισμένοι. Το 2015 η Επιτροπή πρότεινε την εφαρμογή υποχρεωτικών ποσοστώσεων, μία πρόταση στην οποία τα περισσότερα κράτη μέλη αντιτάχθηκαν σθεναρά. Η μεγαλύτερη αντίδραση προήλθε από τα κράτη της Ανατολικής και Κεντρικής Ευρώπης και συγκεκριμένα τη Σλοβακία και την Ουγγαρία. Προκειμένου να βοηθηθούν κυρίως η Ελλάδα και η Ιταλία που ήταν επιφορτισμένες με το μεγαλύτερο προσφυγικό βάρος, οι ηγέτες της ΕΕ αποφάσισαν σε μία άτυπη σύνοδο κορυφής τον Σεπτέμβριο του 2015 τη μετεγκατάσταση 160.000 προσφύγων σε όλη την Ευρώπη (Larivé, 2015, σελ. 13). Λόγω των αντιδράσεων των περισσότερων κρατών μελών, ο αριθμός αυτός μειώθηκε στις 98.000, ενώ στην πραγματικότητα μετεγκαταστάθηκαν λιγότερο από 35.000 άτομα από την Ελλάδα και την Ιταλία (Woollard, 2018, σελ. 155). Η αρχή της αλληλεγγύης, που αναφέρεται ρητά στο άρθρο 2 της Συνθήκης για την ΕΕ και συζητήθηκε ευρέως κατά τη διάρκεια της κρίσης, έδειχνε μόνο μία απλή διακήρυξη στα λόγια. Επιπροσθέτως, αμέσως μετά την έναρξη της προσφυγικής κρίσης, τα κράτη μέλη το ένα μετά το άλλο, με πρώτη τη Γερμανία, άρχισαν να εντείνουν τους διασυνοριακούς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα της ΕΕ, μία πρακτική που ήταν εντελώς αντίθετη με όσα όριζε η συμφωνία του Schengen (Larivé, 2015, σελ. 17).

Ας σημειωθεί εδώ η άνοδος των ποσοστών των ακροδεξιών εθνικιστικών κομμάτων στην Ευρώπη, που επηρέασαν σε ένα βαθμό μέρος της ευρωπαϊκής κοινωνίας εναντίον των προσφύγων-εισβολέων. Η ρητορική των εθνικιστικών- συντηρητικών κομμάτων βασίστηκε στο επιχείρημα ότι οι μετανάστες αποτελούν απειλή για τις ευρωπαϊκές αξίες (ΕΘΝΟΣ, 23/12/2018). Ως απάντηση, οι εθνικές και υπερεθνικές κυβερνήσεις της κεντροδεξιάς και της

κεντροαριστεράς προέβαλαν τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, του κράτους δικαίου και της δημοκρατίας. Παράλληλα, οι ακτιβιστές των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εξέφρασαν τη βαθειά τους πεποίθηση ότι οι δράσεις της ΕΕ αναφορικά με το προσφυγικό ζήτημα έρχονται σε πλήρη αντίθεση με τις θεμελιώδεις αρχές και τα ιδανικά της (Herrmann, Niederberger, 2020, σελ. 11-12). Η ΕΕ όμως ως υπερεθνικός οργανισμός δεν μπορεί να υπάρξει χωρίς τις θεμελιώδεις αξίες της και λειτουργεί ως φάρος δημοκρατίας και ελευθερίας προς τις τρίτες χώρες, συνάπτει περιφερειακές συμφωνίες και επιδιώκει συνεργασίες (Manners, 2000, σελ. 235-238). Στοχεύοντας στη μείωση της ροής πολιτών τρίτων χωρών προς την Ευρώπη, η ΕΕ υπέγραψε τον Μάρτιο του 2016 με την Τουρκία μία, ιδιαιτέρως αμφιλεγόμενη για την ηθική της διάσταση, κοινή δήλωση, σύμφωνα με την οποία, «όλοι οι νέοι παράτυποι μετανάστες και αιτούντες άσυλο που φτάνουν από την Τουρκία στα ελληνικά νησιά και των οποίων οι αιτήσεις για άσυλο έχουν κηρυχθεί απαράδεκτες θα πρέπει να επιστραφούν στην Τουρκία. Επίσης, για κάθε Σύρο που επιστρέφεται στην Τουρκία, ένας άλλος Σύρος θα πρέπει να επανεγκαθίσταται στην ΕΕ, με αντάλλαγμα την περαιτέρω απελευθέρωση του καθεστώτος βίζας για τους Τούρκους πολίτες» (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2022). Η Τουρκία από την πλευρά της θα λάμβανε τα απαραίτητα μέτρα για να κλείσουν οι οδοί προς την Ευρώπη και θα ενίσχυε τη δίωξη της δράσης των διακινητών. Ως αντάλλαγμα η Τουρκία θα λάμβανε από την ΕΕ 3 δις. ευρώ άμεσα και άλλα 3 δις. ευρώ μέχρι το 2018. Παράλληλα προβλεπόταν να ανοίξουν ξανά οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις για την Τουρκία, οι οποίες είχαν παγώσει (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2016). Πολλοί ήταν αυτοί που επέκριναν τη συμφωνία πίσω από τη δήλωση ΕΕ-Τουρκίας ως ανήθικη, παράνομη και ανεφάρμοστη. Ωστόσο για τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής που εξαρτούσαν την επιτυχία από το αν αποτράπηκε η άφιξη πολιτών τρίτων χωρών στην Ευρώπη, η συμφωνία λειτούργησε. Παρά το γεγονός ότι η συμφωνία ήταν ένα μέτρο που υποτίθεται ότι λήφθηκε εξαιρετικώς αποτέλεσε το εφιαλτήριο για την υπονόμηση των αξιών της Ευρώπης, τόσο άμεσα όσο και έμμεσα. (Woollard, 2018). Ανεξάρτητα από το ήθος της συμφωνίας, τα αποτελέσματά της στην αποσυμφόρηση των νησιών του Αιγαίου ήταν ασήμαντα δεδομένου ότι από την έναρξη της συμφωνίας τον Μάρτιο του 2016 μέχρι τον Οκτώβριο του 2019, σύμφωνα με κάποιον υπολογισμό είχαν πραγματοποιηθεί μόλις 1.950 επιστροφές αλλοδαπών στην Τουρκία, ενώ ο αριθμός των αφίξεων αλλοδαπών στα νησιά του Αιγαίου αυξανόταν συνεχώς κατά την ίδια περίοδο (Απέργης, 2019). Σύμφωνα με την έκθεση προόδου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της ευρωπαϊκής ατζέντας για τη μετανάστευση της 16ης

Οκτωβρίου 2019, «η δήλωση ΕΕ-Τουρκίας συνέχισε να διαδραματίζει βασικό ρόλο στην διασφάλιση της αποτελεσματικής αντιμετώπισης της πρόκλησης της μετανάστευσης στην ανατολική Μεσόγειο». Τον Φεβρουάριο του 2020, η Τουρκία απειλούσε ότι θα αναστείλει τη δήλωση και τον Μάρτιο του 2020, ανέστειλε την επανεισδοχή των επιστρεφόμενων αιτούντων από τα ελληνικά νησιά λόγω της πανδημίας, αφήνοντας την ΕΕ σε μία μακρόχρονη ανεπιτυχή προσπάθεια διπλωματικής πειθούς με σκοπό να τη μεταπείσει (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2022). Μέχρι το Νοέμβριο του 2020, οι συνολικές επιστροφές στην Τουρκία ανέρχονταν συνολικά σε 2.140<sup>6</sup>.

Την περίοδο 2019-2022, όπως και τα προηγούμενα χρόνια, η ΕΕ στάθηκε ομολογουμένως σημαντικός οικονομικός αρωγός στην προσπάθεια της ελληνικής κυβέρνησης να αντιμετωπίσει το πρόβλημα του προσφυγικού υπερπληθυσμού στα νησιά του Αιγαίου, παρέχοντας συμβουλές, τεχνογνωσία και σημαντική χρηματοδότηση. Όπως φαίνεται στο Γράφημα 4.1., ο προϋπολογισμός της ΕΕ για το Ταμείο για το Άσυλο, τη Μετανάστευση και την Ένταξη υπερδιπλασιάστηκε για τα έτη 2021-2027. Μικρή ήταν όμως η συμβολή της ΕΕ για τον καταμερισμό του προσφυγικού βάρους μεταξύ των μελών της. Η ΕΕ συζητά εδώ και χρόνια τη μεταρρύθμιση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, το επονομαζόμενο Δουβλίνο IV που θα προβλέπει μεταξύ άλλων μία δίκαιη κατανομή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη (Klaiber, 2019, σελ. 48-50). Παρόλο που αυτή είναι μία εκπεφρασμένη επιθυμία της ΕΕ, η σχετική μεταρρύθμιση μέχρι σήμερα προσκρούει στις αντιδράσεις των περισσότερων κρατών μελών. Την περίοδο 2019-2022 ένας μικρός αναλογικά αριθμός μετεγκαταστάσεων σε άλλα κράτη μέλη έλαβε χώρα, κυρίως στη Γερμανία και δευτερευόντως στη Γαλλία. Μέχρι τον Οκτώβριο του 2021, είχαν μετεγκατασταθεί 1.047 ασυνόδετοι ανήλικοι και 3.416 ευάλωτες περιπτώσεις αιτούντων άσυλο σε άλλες χώρες της ΕΕ, εκ των οποίων 2.812 στη Γερμανία (Human Rights Watch, 2021). Το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου συνέχιζε μέχρι πρόσφατα τις προσπάθειες για μετεγκατάσταση μικρών έστω αριθμών αιτούντων άσυλο και προσφύγων σε άλλα κράτη μέλη, όπως η Πορτογαλία, η Ιταλία, η Γερμανία, η Γαλλία, κ.α. (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2022). Αυτός ο μικρός αριθμός μετεγκαταστάσεων

---

<sup>6</sup> Στοιχεία που έδωσε η ευρωβουλευτής Εύα Καϊλή σε απάντηση σχετικής κοινοβουλευτικής ερώτησης στις 06/11/2020. Διαθέσιμο στη δ/νση <https://www.evakaili.gr/%CF%83%CF%84%CE%B1%CF%84%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AC-%CF%83%CF%84%CE%BF%CE%B9%CF%87%CE%B5%CE%AF%CE%B1-%CF%83%CF%87%CE%B5%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AC-%CE%BC%CE%B5-%CF%84%CE%B9%CF%82-%CE%B5%CF%80/>

φανερώνει την απροθυμία των κρατών της Ευρώπης να επιφορτιστούν της ευθύνης της φιλοξενίας στο έδαφός τους περισσότερων προσφύγων. Στον Χάρτη 4.1. αποτυπώνεται το φιλόδοξο σχέδιο του Διεθνή Οργανισμού Μετανάστευσης για τις εθελοντικές μετεγκαταστάσεις αιτούντων άσυλο από την Ελλάδα σε άλλα κράτη μέλη μέχρι τον Ιούλιο του 2022. Ο πραγματικός αριθμός μετεγκαταστάσεων που επετεύχθη απέχει αρκετά από τις προβλέψεις αυτές.

Η απουσία μίας κοινής πολιτικής για το άσυλο και τη μετανάστευση στην ΕΕ οφείλεται στην έλλειψη αλληλεγγύης. Μία κριτική αποδίδει την έλλειψη της αλληλεγγύης στο ότι η ίδια η έννοια της αλληλεγγύης είναι οικονομικο-τεχνική και αφηρημένη χωρίς δυνατή κανονιστική δέσμευση πέραν των ηθικών και κοινωνικών της διαστάσεων. Ενώ άλλοι κατηγορούν για την αποτυχία της αλληλεγγύης τις νεοφιλελεύθερες πολιτικές της ΕΕ και τη νέα παγκόσμια διακυβέρνηση (Fotaki, 2021).

Συμπερασματικά, δεν υπάρχει ακόμα μία κοινή πολιτική μετανάστευσης και ασύλου στο πλαίσιο της ΕΕ παρά την επιθυμία των κρατών μελών που βρίσκονται στα νοτιοανατολικά της. Η ΕΕ συνέχισε να παρέχει σημαντική βοήθεια στην Ελλάδα με συμβουλές, τεχνογνωσία και ιδιαιτέρως χρηματοδότηση. Η κυβέρνηση προσπάθησε διπλωματικά στις διασκέψεις του Συμβουλίου της ΕΕ να κάμψει τη δυσθυμία άλλων κρατών μελών προκειμένου να αναλάβουν την ευθύνη του επιμερισμού των βαρών του προσφυγικού ζητήματος και να επιδείξουν αλληλεγγύη με την αποδοχή της μετεγκατάστασης ικανού αριθμού αιτούντων άσυλο στο έδαφός τους. Το εγχείρημα αυτό είχε μικρής έκτασης αποτελέσματα σε σχέση με τον συνολικό προσφυγικό πληθυσμό στην Ελλάδα. Τον Απρίλιο του 2021 ,ξεκίνησε διαβούλευση του Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου με εκπροσώπους των κομμάτων σχετικά με το νέο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο Μετανάστευσης με σκοπό μία πιο δίκαιη κατανομή των βαρών του προσφυγικού ζητήματος ανάμεσα στα κράτη μέλη της ΕΕ (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 14/04/2021). Οι προσπάθειες αυτές συνεχίζονται μέχρι σήμερα ακόμα και στο πλαίσιο διμερών συναντήσεων με άλλα κράτη μέλη (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 09/01/2022).

## 4.2. Η επιρροή της πανδημίας του κορωνοϊού στη δημόσια πολιτική της αποσυμφόρησης των νησιών

Η πανδημία του κορωνοϊού που έκανε την εμφάνισή του στην Ελλάδα τον Φεβρουάριο του 2020 ήταν μία συγκυρία που επηρέασε σημαντικά τη δημόσια πολιτική της αποσυμφόρησης των νησιών. Τον Μάρτιο του 2020, λόγω της υγειονομικής κρίσης, ανακοινώθηκαν από τον πρωθυπουργό έκτακτα μέτρα περιορισμού των κοινωνικών επαφών με πανελλήνια εφαρμογή. Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας ανακοίνωσε την ίδια περίοδο ότι «οι αιτούντες άσυλο, οι πρόσφυγες και οι μετανάστες εκτίθενται σε αυξημένους κινδύνους προσβολής στον COVID-19, καθώς ζουν ως επί το πλείστον σε υπερπλήρες εγκαταστάσεις και συνθήκες χωρίς την απαραίτητη δημόσια υγεία και δεν διαθέτουν τα σχετικά μέσα». Στην Ελλάδα, χιλιάδες αιτούντες άσυλο, πρόσφυγες και μετανάστες ζούσαν εκείνες τις ημέρες κάτω από απάνθρωπες, ανασφαλείς και εξαιρετικά ανθυγιεινές συνθήκες στους καταυλισμούς στα νησιά του Αιγαίου. Στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΚΥΤ) στα νησιά, οι φιλοξενούμενοι αλλοδαποί οδηγούνταν σε ξεσπάσματα βίας και πυρκαγιές, πχ. στη Λέσβο τον Μάρτιο του 2020 και στη Σάμο τον Απρίλιο του ίδιου έτους (Fouskas, 2020, σελ. 42-43). Ήταν η περίοδος που όλοι οι νεοαφιχθέντες πολίτες τρίτων χωρών που εισέρχονταν εντός των συνόρων της ΕΕ θεωρούνταν από όλη την Ευρώπη ως επικίνδυνοι πιθανοί φορείς κορωνοϊού (DW, 27/03/2020). Η κυβέρνηση υπό το βάρος της πανδημίας και με τον φόβο δημιουργίας μεγάλων εστιών μετάδοσης στους πολυπληθείς καταυλισμούς στα νησιά του Αιγαίου αναγκάστηκε να επισπεύσει τη δημιουργία νέων μεγαλύτερων δομών φιλοξενίας και όπως είδαμε υπέβαλε το σχετικό νομοσχέδιο ως κατεπείγον. Μέχρι το τέλος του καλοκαιριού του 2020, η κατάσταση ήταν έκρυθμη, στοιβαγμένοι άνθρωποι προσπαθούσαν να επιβιώσουν σε ακατάλληλες δομές στα νησιά (Huffpost, 16/09/2020) και πλήθος αιτούντων άσυλο περίμεναν να εξυπηρετηθούν, καθώς η Υπηρεσία Ασύλου δεν δεχόταν για αρκετούς μήνες κοινό<sup>7</sup> και όλα τα προγραμματισμένα ραντεβού διά ζώσης είχαν ακυρωθεί (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 10/04/2020).

---

<sup>7</sup> Βλ. τις εγκυκλίους:



Μία σημαντική συμβολή της υγειονομικής πανδημίας στην Ελλάδα ήταν η επίσπευση του ψηφιακού μετασχηματισμού του δημόσιου τομέα, που αποτελούσε εδώ και χρόνια έναν σημαντικό στόχο για την εκάστοτε ελληνική κυβέρνηση, καθώς η Ελλάδα είχε απομείνει στις τελευταίες θέσεις στη λίστα των ανεπτυγμένων χωρών αναφορικά με τον τομέα της ηλεκτρονικής μετάβασης (OECD, 2011, σελ. 62). Όταν μία μεταρρύθμιση είναι αποσπασματική και δεν εντάσσεται σε ένα γενικότερο Επιχειρησιακό Σχέδιο διοικητικών μεταρρυθμίσεων υπάρχει ο κίνδυνος να μην εφαρμοστεί ή να απορροφηθεί από το διοικητικό περιβάλλον (Μαϊστρος, 2016, σελ. 15). Αυτό γινόταν με τις προηγούμενες προσπάθειες ψηφιακής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα. Για πολλά χρόνια, οι συστάσεις των διεθνών οργανισμών για την Ελλάδα επισήμαιναν την υστέρηση της χώρας στον τομέα αυτό. Ήδη από το 2011, ο ΟΟΣΑ στην Έκθεσή του για την Ελλάδα τόνιζε τη σημασία της χρήσης των τεχνολογιών της πληροφορίας και των επικοινωνιών και ιδιαίτερα του Διαδικτύου, ως εργαλείου για την επίτευξη καλύτερης διακυβέρνησης με σκοπό τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας, της διαβούλευσης, της επικοινωνίας και της λήψης αποφάσεων, της αποτελεσματικότερης συνεργασίας μεταξύ των υπουργείων, των υπηρεσιών και άλλων φορέων της δημόσιας διοίκησης, αλλά και τη βελτίωση της εξυπηρέτησης του κοινού (OECD, 2011, σελ. 10). Η πανδημία μετέβαλε τις ανάγκες και τις προτεραιότητες της κυβέρνησης με αιφνίδιο τρόπο. Το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης κλήθηκε να συμβάλει στην ανάσχεση του κορωνοϊού, διασφαλίζοντας ότι οι εξυπηρετούμενοι από το δημόσιο, ιδιαίτερα οι πιο ευάλωτοι, δεν θα συγχρωτίζονται στις δημόσιες υπηρεσίες για να εξυπηρετηθούν. Στο πλαίσιο αυτό η κυβέρνηση επίσπευσε μία σειρά ενεργειών, όπως την ενεργοποίηση της ενιαίας ψηφιακής πύλης gov.gr, κ.α. (Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, 06/04/2020). Αναφορικά με το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, η Βίβλος του Ψηφιακού Μετασχηματισμού 2020-2025, που εκδόθηκε το Δεκέμβριο του 2020, υπογράμμισε την αναγκαιότητα λήψης μέτρων με σκοπό την αποσαφήνιση, απλούστευση και συντόμευση της διαδικασίας ασύλου επιτρέποντας τη χρήση ψηφιακών τεχνολογιών.

---

ΑΔΑ:ΡΩ0046ΜΔΨΟ - 7ΗΝ ,20/3/2020, «Κατεπείγοντα μέτρα αντιμετώπισης των αρνητικών συνεπειών της εμφάνισης και διασποράς του κορωνοϊού COVID - 19 στις Υπηρεσίες του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου»  
ΑΔΑ:Ρ9ΑΠ46ΜΔΨΟ-ΧΝΖ,13/5/2020,«Οδηγίες σχετικά με την λειτουργία των Υπηρεσιών που υπάγονται στη Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής για το διάστημα 18.5.2020-30.5.2020»

Βασικό συστατικό του ψηφιακού μετασχηματισμού αποτελεί η αλλαγή διαδικασιών μέσω της αναμόρφωσης του θεσμικού πλαισίου ( Καπόπουλος, 2021, σελ. 89). Η υγειονομική κρίση και ο φόβος για τη δημόσια υγεία οδήγησε το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου σε ανάλογες μεταρρυθμίσεις. Τον Μάιο του 2020, ο νόμος 4686/2020 άρθρο 14 (ΦΕΚ 96/Α/12-5-2020), τροποποίησε το άρθρο 82 του ν. 4636/2019 δίνοντας τη δυνατότητα «επίδοσης της απόφασης στον αιτούντα άσυλο με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο σε διεύθυνση που έχει δηλώσει ο αιτών (...) ή σε ηλεκτρονική εφαρμογή, που διαχειρίζεται η Υπηρεσία Ασύλου και στην οποία έχει πρόσβαση ο αιτών μέσω λογαριασμού που διατηρεί». Με την υπ' αριθμ. 374365/2021 σχετική απόφαση του Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου (ΦΕΚ 5242/Β/12-11-2021) στο πλαίσιο της σταδιακής μετάβασης των δημοσίων υπηρεσιών στη νέα ηλεκτρονική εποχή μπήκε σε εφαρμογή η νέα ηλεκτρονική διαδικασία ανανέωσης και υποβολής αιτήσεων πολιτών τρίτων χωρών και η επικοινωνία των υπηρεσιών μιας στάσης με τον αιτούντα. Προκειμένου να αποφευχθεί ο χρονοβόρος συνωστισμός των αλλοδαπών σε ουρές, το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου έθεσε επίσης σε εφαρμογή διαδικτυακή ηλεκτρονική πλατφόρμα στην οποία κάθε ενδιαφερόμενος πολίτης τρίτης χώρας μπορεί να υποβάλλει ηλεκτρονικά κάθε είδους αιτήματα ή έγγραφα που αφορούν τη χορήγηση διεθνούς προστασίας, αλλά και θέματα έκδοσης-ανανέωσης αδειών διαμονής, που είναι διαθέσιμη στον διαδικτυακό τόπο <https://migration.gov.gr/appeals/aitiseis/>. Επίσης, κάθε ενδιαφερόμενος αλλοδαπός μπορεί να παραλαμβάνει την άδεια διαμονής του ηλεκτρονικά μέσω του διαδικτυακού τόπου <https://migration.gov.gr/gas/aitoyntes-kai-dikaioychoi/adeies-diamonis/>.

Αυτές ήταν πολύ σημαντικές ενέργειες που πραγματοποιήθηκαν μετά την εμφάνιση της υγειονομικής πανδημίας και εντάσσονται στη δημόσια πολιτική της αποσυμφόρησης των νησιών, καθώς λειτούργησαν συμπληρωματικά στη διαδικασία επίσπευσης των διαδικασιών ασύλου.

Ως εκ τούτου συμπεραίνουμε ότι ο κορωνοϊός ήταν ένας αναπάντεχος παράγοντας που βοήθησε στην αποσυμφόρηση των νησιών καθώς μόχλευσε την ψηφιακή μεταρρύθμιση που συνέβαλε στη συνακόλουθη επίσπευση των διαδικασιών ασύλου.

### **4.3. Η μείωση των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών στην Ελλάδα το 2021**

Ένας σημαντικός εξωτερικός παράγοντας που βοήθησε τη δημόσια πολιτική της αποσυμφόρησης των νησιών του Αιγαίου ήταν η μείωση των μεικτών ροών προσφύγων και μεταναστών που εισήλθαν στην Ελλάδα το έτος 2021.

Κατά τους –πρώτους μήνες του 2020 παρατηρήθηκαν μειωμένες διασυνοριακές διελεύσεις στην ΕΕ από την Ανατολική και τη Δυτική Μεσόγειο (βλ. Χάρτη 4.2). Ωστόσο, σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία, ο συνολικός αριθμός παράνομων συνοριακών διελεύσεων στην ΕΕ το 2021 ανήλθε στις 200.000, που αποτελεί τον υψηλότερο αριθμό από το 2017, παρουσιάζοντας πολύ μεγάλη αύξηση της τάξης του 36% σε σύγκριση με το 2019 ή αύξηση 57% σε σύγκριση με το 2020 (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 29/07/2022). Αυτή η αύξηση θα μπορούσε να αποδοθεί σε μικρό βαθμό στην άρση των περιορισμών για τον COVID-19 διεθνώς. Είναι εντυπωσιακό ότι στην Ελλάδα από την άλλη πλευρά, παρατηρήθηκε μείωση των διασυνοριακών διελεύσεων (βλ. Διάγραμμα 4.1.) κατά τη διάρκεια του 2021 σε σχέση με το προηγούμενο έτος σε αντίθεση με ό,τι παρατηρήθηκε στο σύνολο της ΕΕ. Τα συνολικά αιτήματα ασύλου στην Ελλάδα το 2021 (28.320) σε σχέση με τα συνολικά αιτήματα το 2020 (40.559) παρουσίασαν μείωση της τάξης του 30%. Το 2021 σε σχέση με το προηγούμενο έτος υπήρξε μείωση των αιτημάτων ασύλου Σύρων πολιτών στην Ελλάδα της τάξης του 50% και για τους Αφγανούς πολίτες η μείωση ήταν της τάξης του 60%. Τα αιτήματα ασύλου στην Ελλάδα από πολίτες των υπολοίπων χωρών καταγωγής (Πακιστάν, Τουρκία, Ιράκ, Σομαλία, Αλβανία Αίγυπτο, Λαϊκή Δημοκρατία Κονγκό, κ.α.) κυμάνθηκαν στα ίδια επίπεδα τα έτη 2020 και 2021, με εξαίρεση τα αιτήματα πολιτών Μπαγκλαντές που παρουσίασαν αύξηση το 2021 σε σχέση με το 2020 (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, Στατιστικά στοιχεία 2020 και 2021).

Ας εξετάσουμε αν αυτή η μείωση αιτημάτων ασύλου στην Ελλάδα πολιτών Συρίας και Αφγανιστάν μπορεί να συνδέεται με τις διεθνείς εξελίξεις και στη βελτίωση των συνθηκών στις χώρες αυτές την εξεταζόμενη περίοδο. Σύμφωνα με την αντίστοιχη Οδηγία της Ευρωπαϊκής

Υποστηρικτικής Υπηρεσίας για το Άσυλο για τη Συρία, το 2021 υπήρξε ραγδαία επιδείνωση των ανθρωπιστικών συνθηκών στη χώρα, ενώ στη μισή Συρία υπήρχε πολύ υψηλός κίνδυνος τραυματισμού ή θανάτου αμάχων (EASO, Country Guidance Syria 2021, σελ. 12, 36). Η αντίστοιχη Οδηγία για το Αφγανιστάν, αναφέρει ότι στις 15/08/2021 με την αποχώρηση των αμερικανικών δυνάμεων, την εξουσία στη χώρα ανέλαβαν οι Ταλιμπάν, οι οποίοι βάσει μίας αυστηρής ερμηνείας της Σαρία επιδίδονταν σε εκτελέσεις, απάνθρωπες και εξευτελιστικές ποινές και βασανιστήρια και στόχευαν όσους συνεργάζονταν με τις αφγανικές κυβερνητικές δυνάμεις. Το γεγονός αυτό οδήγησε έναν ανυπολόγιστο αριθμό Αφγανών να προσπαθεί να περάσει εσπευσμένα τα σύνορα (EASO, Country Guidance Afghanistan 2021, σελ. 11, 61). Ως εκ τούτου, βάσει των διεθνών εξελίξεων, το αναμενόμενο θα ήταν ότι το 2021 θα σημειωνόταν αύξηση των αιτημάτων ασύλου από πολίτες Συρίας και Αφγανιστάν. Με βάση τα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία υπήρξε πράγματι σημαντική αύξηση των αιτημάτων ασύλου από πολίτες των δύο αυτών χωρών στο πλαίσιο της ΕΕ. Μάλιστα, τα αιτήματα ασύλου Σύρων και Αφγανών στην ΕΕ έφτασαν το 2021 τα υψηλότερα ποσοστά μετά την προσφυγική κρίση του 2015/2016. Παράλληλα, το 2021 τα αιτήματα ασύλου στην Αυστρία υπερδιπλασιάστηκαν σε σχέση με το προηγούμενο έτος (EUAA, 2022). Εκ των ανωτέρω συμπεραίνουμε ότι μικρή σχέση υπάρχει μεταξύ της μείωσης των αιτημάτων ασύλου στην Ελλάδα το 2021 με τις διεθνείς εξελίξεις και τη μεταβολή της κατάστασης στις χώρες καταγωγής.

Βάσει των ανωτέρω, είναι ασφαλές να συμπεράνουμε ότι η μείωση των προσφυγικών ροών στην Ελλάδα το 2021 συνδέεται σε μεγάλο βαθμό με την αλλαγή των δρομολογίων των λαθροδιακινητών Αφγανών και Σύρων και την προτίμηση και συχνότερη χρήση της οδού μέσω των Δυτικών Βαλκανίων με προορισμό την Αυστρία και άλλες χώρες της κεντρικής Ευρώπης. Παράλληλα χρησιμοποιήθηκε ένα νέο δρομολόγιο από τη Λευκορωσία, η οποία στόχευσε τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ μέσω μίας υβριδικής επιχείρησης εργαλειοποίησης της μετανάστευσης (FRONTEX, 2022). Με αυτόν τον τρόπο, όπως φαίνεται στον Χάρτη 4.3., το έτος 2021, το δρομολόγιο της Νοτιοανατολικής Μεσογείου αποφορτίστηκε σε κάποιο βαθμό με τη χρήση των νέων μεταναστευτικών διαδρόμων με αποτέλεσμα τη μείωση των νεοεισερχόμενων αλλοδαπών στην Ελλάδα σε σχέση με το προηγούμενο έτος. Θα πρέπει εδώ να αναφερθεί η σημαντική συμβολή της δράσης της FRONTEX σε συνεργασία με τις ελληνικές αρχές που συνεργάστηκαν στο πεδίο της φύλαξης των ελληνικών συνόρων, γεγονός που λειτούργησε αποτρεπτικά για τις παράνομες διελεύσεις αλλοδαπών στη χώρα. Η μείωση των

συνολικών διασυνοριακών διελεύσεων στην Ελλάδα το 2021 είχε ως αποτέλεσμα τη σημαντική μείωση των προσφυγικών ροών στα νησιά το ίδιο έτος σε σχέση με το 2020, όπως αποτυπώνεται στο Γράφημα 4.2.

Όπως είναι εύλογο, η μείωση των προσφυγικών ροών το 2021 βοήθησε τη δημόσια πολιτική της κυβέρνησης για την αποσυμφόρηση των νησιών του Αιγαίου καθώς αυτά δεν επιβαρύνθηκαν ιδιαίτερα με νέες αφίξεις κατά τη διάρκεια εφαρμογής των αντίστοιχων μέτρων πολιτικής.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η προσφυγική έκρηξη του 2015 δημιούργησε στην Ελλάδα μία πρωτοφανή εικόνα στα σύνορά της, τα οποία πέρασαν διερχόμενοι από την Τουρκία παρανόμως, κυρίως διά θαλάσσης, πάνω από 850.000 πολίτες τρίτων χωρών το ίδιο έτος αναζητώντας διέξοδο στην Ευρώπη. Η ΕΕ αντέδρασε υπογράφοντας μία αμφιλεγόμενη κοινή δήλωση με την Τουρκία προκειμένου να ανακόψει τις προσφυγικές ροές. Μετά την υπογραφή της συμφωνίας, η Ελλάδα έπαψε να είναι χώρα διέλευσης και βάσει του Κανονισμού του Δουβλίνου θεωρείτο η πρώτη χώρα εισόδου στην ΕΕ. Τα γεγονότα αυτά και οι συνεχιζόμενες προσφυγικές αφίξεις είχαν ως αποτέλεσμα τη συγκέντρωση ενός υπερβολικά μεγάλου αριθμού αιτούντων άσυλο στα νησιά του Αιγαίου που στοιβάζονταν σε ακατάλληλους καταυλισμούς επιβαρύνοντας παράλληλα τον τοπικό πληθυσμό. Η ελληνική κυβέρνηση μέχρι το 2019 δεν ήταν σε θέση να επιλύσει το πρόβλημα, εφαρμόζοντας κάποια πυροσβεστικά μέτρα και στοχεύοντας στον κατευνασμό της τοπικής κοινωνίας χωρίς να προχωρήσει στις απαραίτητες δομικές μεταρρυθμίσεις. Το 2019 παρατηρήθηκε μία μεγάλη αύξηση στις μαζικές αφίξεις προσφυγικών πληθυσμών στα νησιά του Αιγαίου, η οποία επιδείνωσε το πρόβλημα. Εικόνες με ευάλωτους ανθρώπους που ζούσαν σε άθλιες και εξευτελιστικές συνθήκες στα νησιά του Αιγαίου έκαναν τον γύρο του κόσμου και ρατσιστικές και ξενοφοβικές συμπεριφορές εκδηλώνονταν από τον ντόπιο πληθυσμό των νησιών.

Αμέσως μετά τις εκλογές του Ιουλίου του 2019, η κυβέρνηση της ΝΔ υποβάθμισε το ζήτημα καταργώντας το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής και εκχωρώντας τις αντίστοιχες αρμοδιότητες στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη. Τα κόμματα της αντιπολίτευσης, η Τοπική Αυτοδιοίκηση των νησιών, η κοινωνία των πολιτών, τα ΜΜΕ, διεθνείς οργανισμοί και άλλοι φορείς άσκησαν πιέσεις στην κυβέρνηση με αποτέλεσμα το πρόβλημα της συμφόρησης στα νησιά λόγω του προσφυγικού υπερπληθυσμού να ανέβει ψηλά στην κυβερνητική ατζέντα. Τον Νοέμβριο του 2019 η κυβέρνηση παρουσίασε το Επιχειρησιακό της σχέδιο, το οποίο εστίασε στην αποτελεσματική φύλαξη των συνόρων, στην επιτάχυνση των διαδικασιών εξέτασης των αιτήσεων ασύλου, στον έλεγχο των ΜΚΟ, στη λειτουργία κλειστών κέντρων σε νησιά και στην άμεση μετακίνηση μεγάλου αριθμού αλλοδαπών στην ενδοχώρα. Σχετικά ανακοινώθηκαν συγκεκριμένα μέτρα, όπως η πρόσληψη προσωπικού, η ψήφιση νέου νόμου για την επιτάχυνση των διαδικασιών ασύλου, ο καθορισμός πλαισίου των υποχρεώσεων των Μ.Κ.Ο.

και κριτηρίων για την παραμονή τους στα νησιά, η κατασκευή και επέκταση κλειστών δομών στα νησιά Λέσβο, Χίο, Σάμο, Κω και Λέρο και η λήψη ανταποδοτικών μέτρων για τον ντόπιο πληθυσμό των επιβαρυσμένων νησιών. Τον Ιανουάριο του 2020 ιδρύθηκε εκ νέου το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου.

Αναφορικά με τα ανακοινωθέντα μέτρα, η κυβέρνηση υπήρξε συνεπής και σχεδόν σε όλα εντός των καθορισμένων χρονικών πλαισίων για την εφαρμογή τους. Η πρόσληψη προσωπικού οδήγησε σε θεαματική μείωση των εκκρεμών αποφάσεων ασύλου κατά 61% σε διάστημα δύο ετών. Η ψήφιση νέου νόμου για την επιτάχυνση των διαδικασιών ασύλου έλαβε αρνητική κριτική από κάποιες ΜΚΟ και την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών και τροποποιήθηκε στη συνέχεια ενσωματώνοντας κάποιες παρατηρήσεις που συμπεριλήφθηκαν στη διαβούλευση. Ένας μεγάλος αριθμός αιτούντων άσυλο μετακινήθηκε στην ενδοχώρα εντός δύο ετών. Επίσης, λόγω της παράνομης δράσης κάποιων μελών ΜΚΟ, θεσπίστηκε το Μητρώο των ΜΚΟ που αδειοδοτήθηκαν να δραστηριοποιούνται σε θέματα διεθνούς προστασίας, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης εντός της ελληνικής επικράτειας. Το γεγονός του αποκλεισμού κάποιων ΜΚΟ από το Μητρώο προκάλεσε κάποιες αντιδράσεις και είχε το αντίστοιχο πολιτικό κόστος. Η φύλαξη των ελληνοτουρκικών συνόρων ενισχύθηκε με την ίδρυση του Ενιαίου Φορέα Επιτήρησης Συνόρων και την πολύτιμη αρωγή της FRONTEX. Αναφορικά με κάποιες καταγγελίες για παράνομες επαναπροωθήσεις, η ελληνική κυβέρνηση τις διέψευσε κατηγορηματικά. Η δημιουργία των νέων κλειστών δομών σε πέντε ελληνικά νησιά του Αιγαίου αποδείχθηκε μία επίπονη διαδικασία, καθώς προσέκρουσε στη δεινή αντίθεση του τοπικού πληθυσμού των νησιών. Αυτή οφείλεται σε κάποιο βαθμό στην εφαρμογή του μέτρου χωρίς προηγούμενη διαβούλευση, λόγω του κατεπείγοντος χαρακτήρα του σχετικού νομοσχεδίου. Πρόκειται για ένα απόπημα της δημόσιας πολιτικής της αποσυμφόρησης των νησιών, καθώς οι αντιδράσεις του τοπικού πληθυσμού των νησιών ήταν έντονες και λόγω αυτών ακόμα δεν έχει ολοκληρωθεί η δημιουργία των δύο από τις πέντε κλειστές δομές, στη Λέσβο και στη Χίο. Κρίνουμε ότι η δημιουργία των νέων κλειστών δομών στα νησιά είναι ένα χρήσιμο μέτρο για την μελλοντική υγιή αντιμετώπιση μεγάλων προσφυγικών ροών διά θαλάσσης στην Ελλάδα. Η παράλειψη ωστόσο της διαβούλευσης δημιούργησε θέματα λογοδοσίας και δημοκρατικού ελέγχου. Επιπροσθέτως, σημειώνουμε ότι η κυβέρνηση δεν συμπεριέλαβε στον σχεδιασμό αυτού του μέτρου τον απαραίτητο χρόνο προετοιμασίας και δεν διενήργησε κάποια καμπάνια ενημέρωσης του τοπικού πληθυσμού προκειμένου να τον πείσει για τα προτερήματα της

κατασκευής και λειτουργίας των νέων δομών. Όπως και να έχει η κυβέρνηση εκπλήρωσε τον βασικό της στόχο της αποσυμφόρησης, καθώς μέσα σε 2,5 χρόνια σημειώθηκε μείωση του προσφυγικού πληθυσμού στα νησιά του Αιγαίου της τάξης του 90%, έτσι ώστε μέχρι το καλοκαίρι του 2022 να παραμένουν εκεί ελάχιστοι αιτούντες άσυλο.

Στη θετική αυτή έκβαση συνέβαλαν και εξωτερικοί παράγοντες. Όπως και τα προηγούμενα χρόνια, η ΕΕ δεν ήταν σε θέση να βοηθήσει την Ελλάδα με τον διαμοιρασμό του προσφυγικού βάρους μεταξύ των μελών της, καθώς η αλληλεγγύη δεν μπορούσε εύκολα να εφαρμοστεί στην πράξη και η συγκρότηση ενιαίας πολιτικής για το άσυλο και τη μετανάστευση προσέκρουε στις αντιδράσεις των περισσότερων κρατών μελών. Οι ευρωπαϊκοί θεσμοί κράτησαν συμβουλευτικό ρόλο σε αυτό το ζήτημα. Ωστόσο, η ΕΕ βοήθησε ιδιαίτερα την ελληνική κυβέρνηση στην εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής για την αποσυμφόρηση των νησιών του Αιγαίου λόγω του προσφυγικού υπερπληθυσμού παρέχοντας κυρίως χρηματοδότηση και τεχνογνωσία. Πολύ σημαντική ήταν επίσης η συμβολή της FRONTEX στην επιτήρηση των ελληνοτουρκικών συνόρων. Επιπρόσθετα, η υγειονομική πανδημία του κορωνοϊού έδωσε το έναυσμα για την εφαρμογή της ψηφιακής μετάβασης στον ελληνικό δημόσιο τομέα. Οι αντίστοιχες ψηφιακές μεταρρυθμίσεις βοήθησαν στην επίτευξη των διαδικασιών ασύλου συμβάλλοντας θετικά στην εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής της αποσυμφόρησης των νησιών μετά την άνοιξη του 2020. Τέλος, ένας τρίτος παράγοντας που βοήθησε στην αποσυμφόρηση των νησιών του Αιγαίου ήταν η μείωση των προσφυγικών ροών στην Ελλάδα μέσω Τουρκίας το έτος 2021.

Εν κατακλείδι, κρίνεται ότι η δημόσια πολιτική της αποσυμφόρησης των νησιών του Αιγαίου λόγω του προσφυγικού υπερπληθυσμού την περίοδο 2019-2022 ήταν σε γενικές γραμμές μία επιτυχημένη πολιτική, που θα μπορούσε να εφαρμοστεί ξανά είτε στην Ελλάδα είτε σε άλλες χώρες με αντίστοιχο πρόβλημα και θα μπορούσε να λειτουργήσει ως πρότυπο πολιτικής με την προϋπόθεση ότι θα υπάρχει περισσότερη διαφάνεια και λογοδοσία στα εφαρμοσθέντα μέτρα. Σημαντικές παράμετροι για την επιτυχή λειτουργία αυτού του προτύπου δημόσιας πολιτικής είναι η διασφάλιση των απαραίτητων πόρων και η ύπαρξη ψηφιακών δυνατοτήτων. Το πρότυπο αυτό θα λειτουργήσει καλύτερα αν υπάρχει συγκυρία μειωμένων προσφυγικών ροών.



## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Ελληνική βιβλιογραφία

Απέργης Σ. (17/11/2019), *Μία κριτική αποτίμηση της συμφωνίας Ευρωπαϊκής Ένωσης-Τουρκίας για το προσφυγικό*, The Press Project. Διαθέσιμο στη δ/νση <https://thepressproject.gr/mia-kritiki-apotimisi-tis-symfonias-evropekis-enosis-tourkias-gia-to-prosfygiko/>

Βεντούρα, Λ. (2006), *Μετανάστευση και έθνος: Μετασχηματισμοί στις συλλογικότητες και τις κοινωνικές θέσεις*, Ε.Μ.Ν.Ε.-Μνήμων, Αθήνα.

Καπόπουλος Δ. (2021), *Ηλεκτρονική διακυβέρνηση*, Δίαυλος, Αθήνα.

Καρκατσούλης, Π. (2004), *Το κράτος σε μετάβαση: από τη "διοικητική μεταρρύθμιση" και το "νέο δημόσιο μανάτζμεντ" στη «διακυβέρνηση.εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα.*

Κατσούλης, Η. (2006), *Η διαδικαστική δημοκρατία στην εποχή της παγκοσμιοποίησης* στο: «Η Περικλέους δημοκρατία στον 21ο αιώνα», Χ. Γιαλλουρίδης (επιμ.), εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα.

Καυάλης, Α. (2007), *Αδήλωτη απασχόληση και «νομιμοποίηση» των μεταναστών. Η πρόκληση της μεταναστευτικής πολιτικής*, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕΑΔΕΔΥ, Αθήνα.  
Κουντούρη Φ (2015), *Τα Δημόσια Προβλήματα στην Πολιτική Ατζέντα*, εκδόσεις ΣΕΑΒ, Αθήνα.

Κόντης Α., Πετράκου Η., Τάτσης Ν. και Χλέπας Ν. (2005), *Ευρωπαϊκή και ελληνική πολιτική ασύλου*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.

Λαδή, Σ. - Νταλάκου, Β. (2008), *Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική*, Τόμος 1, Ανοιχτό Πανεπιστήμιο, Πάτρα.

Λαδή, Σ. - Νταλάκου, Β. (2016), *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.

Μαϊστρος, Π. (2016), *Μεταρρυθμίσεις ή επικοινωνιακές φωτοβολίδες; - Η Δημόσια Διοίκηση στην τριετία 2016-2018*, εκδ. Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, Αθήνα.

Μακρυδημήτρης. Α. (2008), *Η καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της διακυβέρνησης*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

Μακρυδημήτρης Α. (2013), *Διοικητική Επιστήμη II. Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*, Ε' Έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

- Μιχαλόπουλος, Ν. (2003), *Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Νταλάκου, Β. (2022), *Ρυθμιστική διακυβέρνηση, καλή νομοθέτηση και σημόσια διοίκηση στο «Το σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα»*, β' έκδοση, ΕΑΠ ΑΕ, Αθήνα.
- Πασσάς, Α. Γ. (2009), *Η Εθνική Διοίκηση στο θεσμικό και πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, στο Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, εκδ. Παπαζήση, σελ. 27-92.
- Σωτηρόπουλος Δ.Α., Νταλάκου Β. (2022), *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*, εκδ. ΕΑΠ Α.Ε., Αθήνα.
- Τάχος, Α. (1996), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη.
- Τριανταφυλλίδου, Α. (2005), *Ελληνική Μεταναστευτική Πολιτική: Προβλήματα και Κατευθύνσεις*, ΕΛΙΑΜΕΠ Κείμενα Πολιτικής Νο 6, Εκδόσεις ΕΛΙΑΜΕΠ, Αθήνα, σσ. 35-36.
- Τσάκωνας Π., Μπλαβούκος Σ., Μπουραντώνη Δ. (επιμ.), (2019), *Εξωτερικές Σχέσεις της ΕΕ*, εκδόσεις Ι.ΣΙΔΕΡΗΣ, Αθήνα.
- Φίλης, Κ. (2017), *Πρόσφυγες, Ευρώπη, Ανασφάλεια*, εκδόσεις Παπαδόπουλος, Αθήνα.
- Φραγκονικολόπουλος, Χ.Α. (2007), *Ο παγκόσμιος ρόλος των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων*, εκδ. Σιδέρης, Αθήνα.
- Χριστοφιλοπούλου Π. (2022), *Τα Υπουργεία: Κεντρικές Υπηρεσίες, οργάνωση και λειτουργία*, στο «Το σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα»*», β' έκδοση, ΕΑΠ ΑΕ, Αθήνα.*

## **Ξενόγλωσση βιβλιογραφία**

- Anderson, J. E. (2003), *Public policymaking: An introduction*, Houghton Mifflin Company, Boston, pp. 1 – 34.
- Anderson, J. (2006), *Public Policy Making*, 6<sup>th</sup> edition, Houghton Mifflin Company, Boston and New York
- Dimitriadi, A. and Malamidis, H. (2020), *Talking of Values: Understanding the Normative Discourse of EU Migration Policy*. NovaMigra, pp. 1-76.

Cantat, C. (2018), The politics of refugee solidarity in Greece: Bordered identities and political mobilization, CENTER FOR POLICY STUDIES - CENTRAL EUROPEAN UNIVERSITY, MIGSOL, Budapest, pp. 1-23.

Cortinovis, R. (2021), Pushbacks and lack of accountability at the Greek-Turkish borders, Liberty and Security in Europe, No. 2021-01, February 2021, CEPS, pp. 1-28.

Dimitrakopoulou, M. (2019), The hotspot' approach: key findings from Greece, στο Αλληλεγγύη στην ΕΕ: Εξελίξεις στο πεδίο της προσφυγικής προστασίας και προκλήσεις στην ΕΕ και στην Ελλάδα, Μαρούδα Μ. Ν. (επιμ.), εκδ. ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ ΑΕΒΕ, Αθήνα, pp. 153-174.

Fouskas, T. (2020), Migrants, asylum seekers and refugees in Greece in the midst of the COVID-19 pandemic, Comparative Cultural Studies: European and Latin American Perspectives 10, Firenze University Press, Firenze, pp. 39-58.

Fotaki, M. (2021), Solidarity in crisis? Community responses to refugees and forced migrants in the Greek islands, Organization, special Issue: Solidarity, SAGE, pp. 295-323.

Herrmann, T and Niederberger, A. (2021), Europe's Values and the Migration and Refugee Challenge: Introduction and Main Messages at NORMS AND VALUES IN THE EUROPEAN MIGRATION AND REFUGEE CRISIS: 2021 FINAL REPORT, Novamigra, University of Duisburg, Essen, pp. 1-265.

Heywood, A. (2006), Εισαγωγή στην πολιτική, ΠΟΛΙΣ, Αθήνα.

Klaiber, D. (2019), A critical analysis of the DUBLIN-IV proposal. With regards to fundamental and human rights violations and the EU institutional battle: How can we overcome this outdated Dublin model?, NORDIC JOURNAL OF EUROPEAN LAW, pp. 37-60.

Kymlicka, W. (1995), Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights. Clarendon Press

Larivé, M. (2015), A Crisis for the Ages The European Union and the Migration Crisis. The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, 15 Special, pp. 627-632.

Léonard, S. (2010), EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitization through practices, European Security, Vol. 19, No. 2, June 2010, Routledge, pp. 231-254.

Manners, I. (2000), Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, Journal of Common Market Studies, v. 40, No. 2, pp. 235-258.

Muller P. and Sural Y. (2002), Η ανάλυση των πολιτικών του κράτους, Ψυλλά Μ. (επιμ.), εκδόσεις ΤΥΠΩΘΗΤΩ / ΔΑΡΔΑΝΟΣ, Αθήνα.

Sitaropoulos, N. (2000), Modern Greek Asylum Policy and Practice in the Context of the Relevant European Developments, *Journal of Refugee Studies* Vol. 13, No. I, pp. 105-117.

Tsitselikis, K. (2019), Refugees in Greece: Facing a Multifaceted Labyrinth, *International Migration special issue*, Vol. 57 (2), International Organization for Migration, pp. 158-175.

Tsourapas, G. and Zartaloudis S. (2022), Leveraging the European Refugee Crisis: Forced Displacement and Bargaining in Greece's Bailout Negotiations, *Journal of Common Market Studies*, Volume 60, Number 2, pp. 245–263.

Tsourdi, E. and De Bruycker, P. (2015), EU asylum policy : in search of solidarity and access to protection, *Policy Briefs 2015/06*, Migration Policy Centre, Florence, pp. 1-12.

Weiss, T. G. (2006), Principles, Politics, and Humanitarian Action, *Ethics & International Affairs*, 13 (1), pp. 1–22.

Woollard, C. (2018), Has the Mediterranean Refugee Crisis Undermined European Values?, *IEMed Mediterranean Yearbook 2018*, pp. 150–156.

## **Διαδικτυακοί τόποι**

ΑΡΣΙΣ (01/10/2019), «Καλές πρακτικές για την ένταξη του προσφυγικού πληθυσμού, Δημόσια Συζήτηση από την ΑΡΣΙΣ». Διαθέσιμο στη δ/νση <https://www.arsis.gr/kales-praktikes-entaxi-prosfygikoy-plithysmoy-dimosia-syzitisi-arsis/> [Πρόσβαση 9 Σεπτεμβρίου 2022].

Δημοκράτης (17/10/2019), «Σύσκεψη παρουσία Γ. Κουμουτσάκου». Διαθέσιμο στη δ/νση [https://www.dimokratis.gr/index.php?article=2019-10-17\\_syskepsi\\_parousia\\_g\\_koumoutsakou](https://www.dimokratis.gr/index.php?article=2019-10-17_syskepsi_parousia_g_koumoutsakou) [Πρόσβαση 4 Σεπτεμβρίου 2022].

Διεθνής Αμνηστία (Απρίλιος 2016), Παγιδευμένοι στην Ελλάδα, Μία προσφυγική κρίση που θα μπορούσε να αποφευχθεί. Διαθέσιμο στη δ/νση [https://www.amnesty.gr/sites/default/files/pagideymenoi\\_stin\\_ellada\\_ekthesi\\_diethnis\\_amnistia\\_aprilios\\_2016\\_0.pdf](https://www.amnesty.gr/sites/default/files/pagideymenoi_stin_ellada_ekthesi_diethnis_amnistia_aprilios_2016_0.pdf) [Πρόσβαση 4 Σεπτεμβρίου 2022].

Δήμος Χίου (02/10/2019), Απόσπασμα Συνεδρίασης ΔΣ. Διαθέσιμο στη δ/νση :  
<https://yperdiavgeia.gr/pdfs/web/viewer.html?file=/decisions/downloadPdf/35503379>  
[Πρόσβαση 4 Σεπτεμβρίου 2022].

ΕΕΔΑ (Απρίλιος 2020), «Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου «Βελτίωση Μεταναστευτικής Νομοθεσίας, τροποποίηση διατάξεων των νόμων 4636/2019 (Α'169), 4375/2016 (Α'51), 4251/2014 (Α'80) και άλλες διατάξεις». Διαθέσιμο στη δ/νση  
[https://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges\\_metanastes/EEDA\\_SxN\\_metanastefsi.pdf](https://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges_metanastes/EEDA_SxN_metanastefsi.pdf)  
[Πρόσβαση 4 Σεπτεμβρίου 2022].

ΕΘΝΟΣ (23/12/2018), «Die Zeit: Η Ευρώπη κινδυνεύει από την άνοδο των ακροδεξιών κομμάτων». Διαθέσιμο στη δ/νση  
<https://www.ethnos.gr/World/article/12018/diezeittheyrophkindyneyeiapothonanodotonakrodexiionkommaton> [Πρόσβαση 10 Σεπτεμβρίου 2022].

ΕΘΝΟΣ (02/01/2020), «Μεταναστευτικό: Διπλάσιες ροές στο Αιγαίο το 2019, ασφυξία στα νησιά». Διαθέσιμο στη δ/νση  
<https://www.ethnos.gr/greece/article/80530/metanasteytikodiplasiesroesstoaignaioto2019asfyxias tanhsia> [Πρόσβαση 9 Σεπτεμβρίου 2022].

ΕΘΝΟΣ (28/09/2020), «Λέσβος: Μέλη ΜΚΟ κατηγορούνται για κατασκοπεία, διακινούσαν πρόσφυγες – μετανάστες». Διαθέσιμο στη δ/νση  
<https://www.ethnos.gr/greece/article/125921/lesbosmelhmkokathgoroynraigiataskopeiadiakinoysanprosfygesmetanastes> [Πρόσβαση 9 Σεπτεμβρίου 2022].

Ελεύθερος Τύπος (07/04/2022), «Θεοδωρικός - Μηταράκης: Αβάσιμες οι καταγγελίες για επαναπροωθήσεις μεταναστών». Διαθέσιμο στη δ/νση  
<https://eleftherostypos.gr/politiki/theodorikakos-mitarakis-avasimes-oi-katangelies-gia-epanaproothiseis-metanaston> [Πρόσβαση 12 Σεπτεμβρίου 2022].

Ελληνική Δημοκρατία, Κυβέρνηση (20/11/2019), «Ενημέρωση Πολιτικών Συντακτών – Το Επιχειρησιακό Σχέδιο της Κυβέρνησης για την αντιμετώπιση του μεταναστευτικού». Διαθέσιμο στη δ/ση <https://government.gov.gr/enimerosi-politikon-sintakton-to-epichirisiako-schedio-tis-kivernisis-gia-tin-antimetopisi-tou-metanastefitikou/> [Πρόσβαση 12 Σεπτεμβρίου 2022].

Ελληνική Δημοκρατία, Κυβέρνηση (08/07/2019), «Η σύνθεση της νέας Κυβέρνησης». Διαθέσιμο στη δ/ση <https://government.gov.gr/sinthesi-tis-neas-kivernisis/> [Πρόσβαση 9 Σεπτεμβρίου 2022].

Ελληνική Δημοκρατία, Πρωθυπουργός (04/10/2019), Δευτερολογία του Πρωθυπουργού Κυριάκου Μητσοτάκη σε επίκαιρη ερώτηση για το μεταναστευτικό στην «Ωρα του Πρωθυπουργού». Διαθέσιμο στη δ/ση <https://primeminister.gr/2019/10/04/22300> [Πρόσβαση 12 Σεπτεμβρίου 2022].

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (14/12/2015), Δήλωση, «Σχετικά με τη στήριξη της Ελλάδας για την ανάπτυξη του σχεδίου για τα “hotspots”/μετεγκατάσταση καθώς και για την αύξηση των θέσεων υποδοχής για τους αιτούντες άσυλο». Διαθέσιμο στη δ/ση [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/STATEMENT\\_15\\_6309](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/STATEMENT_15_6309) [Πρόσβαση 10 Σεπτεμβρίου 2022].

Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης (2018), Ετήσια Έκθεση. Διαθέσιμο στη δ/ση [https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2022-01/12\\_greece\\_arm\\_part2\\_2018\\_el.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2022-01/12_greece_arm_part2_2018_el.pdf)  
Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2013, Πρόταση ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για τη θέσπιση πλαισίου για τον θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό και την ολοκληρωμένη διαχείριση των παράκτιων ζωνών. Διαθέσιμο στη δ/ση <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52013PC0133> [Πρόσβαση 4 Σεπτεμβρίου 2022].

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (29/07/2022), Προσφυγική κρίση και ΕΕ: στοιχεία και αριθμοί. Διαθέσιμο στη δ/ση

<https://www.europarl.europa.eu/news/el/headlines/society/20170629STO78630/prosfugiki-krisi-kai-ee-stoicheia-kai-arithmoi> [Πρόσβαση 10 Σεπτεμβρίου 2022].

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (18/03/2016), Δελτίο τύπου, «Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, 18 Μαρτίου 2016». Διαθέσιμο στη δ/νση <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> [Πρόσβαση 4 Σεπτεμβρίου 2022].

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (18/03/2016), Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, 18 Μαρτίου 2016. Διαθέσιμο στη δ/νση <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> [Πρόσβαση 11 Σεπτεμβρίου 2022].

Εφημερίδα των Συντακτών (30/08/2019), «Έτοιμη να εκραγεί η Μόρια». Διαθέσιμο στη δ/νση [https://www.efsyn.gr/ellada/dikaiomata/208911\\_etoimi-na-ekragei-i-moria](https://www.efsyn.gr/ellada/dikaiomata/208911_etoimi-na-ekragei-i-moria) [Πρόσβαση 4 Σεπτεμβρίου 2022].

Εφημερίδα των Συντακτών (25/01/2022), «Οι κλειστές ελεγχόμενες δομές θα λειτουργήσουν αποτρεπτικά για λαθροδιακινητές και παράνομα εισελθόντες οικονομικούς μετανάστες». Διαθέσιμο στη δ/νση [https://www.efsyn.gr/stiles/aporseis/329124\\_oi-kleistes-eleghomenes-domes-tha-leitoyrgisoyn-apotreptika-gia](https://www.efsyn.gr/stiles/aporseis/329124_oi-kleistes-eleghomenes-domes-tha-leitoyrgisoyn-apotreptika-gia) [Πρόσβαση 9 Σεπτεμβρίου 2022].

ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ (29/08/2019), «Απόβαση προσφύγων και μεταναστών στη Λέσβο». Διαθέσιμο στη δ/νση <https://www.kathimerini.gr/society/1040318/apovasi-prosfygon-kai-metanaston-stilesvo-fotografies/> [Πρόσβαση 12 Σεπτεμβρίου 2022].

ΝΑΥΤΕΜΠΟΡΙΚΗ (04/09/2019), FAZ: Νέα προσφυγική κρίση με προαναγγελία. Διαθέσιμο στη δ/νση <https://www.naftemporiki.gr/story/1511480/faz-nea-prosfugiki-krisi-me-proan> [Πρόσβαση 12 Σεπτεμβρίου 2022].

Παρατηρητήριο της προσφυγικής και μεταναστευτικής κρίσης στο Αιγαίο (29/05/2019), Ενημερωτικό Δελτίο Παρατηρητηρίου: Τα γεγονότα της 22ης Απριλίου 2018 στην πλατεία Σαπφούς στη Μυτιλήνη και οι εξελίξεις ένα χρόνο μετά, Πανεπιστήμιο Αιγαίου. Διαθέσιμο στη δ/νση

[https://refugeeobservatory.aegean.gr/el/%CE%B5%CE%BD%CE%B7%CE%BC%CE%B5%CF%81%CF%89%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%B4%CE%B5%CE%BB%CF%84%CE%AF%CE%BF-%CF%80%CE%B1%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CF%81%CE%B7%CF%84%CE%B7%CF%81%CE%AF%CE%BF%CF%85-%CF%84%CE%B1-%CE%B3%CE%B5%CE%B3%CE%BF%CE%BD%CF%8C%CF%84%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CF%82-22%CE%B7%CF%82-%CE%B1%CF%80%CF%81%CE%B9%CE%BB%CE%AF%CE%BF%CF%85-2018-%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CF%80%CE%BB%CE%B1%CF%84%CE%B5%CE%AF%CE%B1-%CF%83%CE%B1%CF%80%CF%86%CE%BF%CF%8D%CF%82-%CF%83%CF%84%CE%B7?language\\_content\\_entity=el](https://refugeeobservatory.aegean.gr/el/%CE%B5%CE%BD%CE%B7%CE%BC%CE%B5%CF%81%CF%89%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%B4%CE%B5%CE%BB%CF%84%CE%AF%CE%BF-%CF%80%CE%B1%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CF%81%CE%B7%CF%84%CE%B7%CF%81%CE%AF%CE%BF%CF%85-%CF%84%CE%B1-%CE%B3%CE%B5%CE%B3%CE%BF%CE%BD%CF%8C%CF%84%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CF%82-22%CE%B7%CF%82-%CE%B1%CF%80%CF%81%CE%B9%CE%BB%CE%AF%CE%BF%CF%85-2018-%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CF%80%CE%BB%CE%B1%CF%84%CE%B5%CE%AF%CE%B1-%CF%83%CE%B1%CF%80%CF%86%CE%BF%CF%8D%CF%82-%CF%83%CF%84%CE%B7?language_content_entity=el) [Πρόσβαση 11 Σεπτεμβρίου 2022].

ΤΑ ΝΕΑ (05/11/2019), «Στον Πειραιά 155 πρόσφυγες από Μυτιλήνη και Κάλυμνο». Διαθέσιμο στη δ/νση <https://www.tanea.gr/2019/11/05/greece/ston-peiraia-155-prosfyges-apo-mytilini-kai-kalymno/> [Πρόσβαση 10 Σεπτεμβρίου 2022].

Το Πρώτο Θέμα (04/11/2016), «Εγινε ο ανασχηματισμός- Αυτή είναι η νέα κυβέρνηση». Διαθέσιμο στη δ/νση <https://www.protothema.gr/politics/article/625388/live-o-anashimatismos-kai-i-nea-kuvernisi/> [Πρόσβαση 10 Σεπτεμβρίου 2022].

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (15/01/2019), Κεφ 1.2 – Μεταναστευτική ορολογία. Διαθέσιμο στη δ/νση <http://www.opengov.gr/immigration/?p=798> [Πρόσβαση 4 Σεπτεμβρίου 2022].

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (10/04/2020), Ανακοίνωση. Εξυπηρέτηση Κοινού – COVID-19. Διαθέσιμο στη δ/νση <https://migration.gov.gr/exypiretisi-koinoy-covid-19/> [Πρόσβαση 12 Σεπτεμβρίου 2022].

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (Δεκέμβριος 2020), Ενημερωτικό Δελτίο Δεκεμβρίου 2020 Α'. Διαθέσιμο στη δ/νση <https://www.scribd.com/document/491216398/%CE%95%CE%BD%CE%B7%CE%BC%CE%B5%CF%81%CF%89%CF%84%CE%B7> [Πρόσβαση 1 Σεπτεμβρίου 2022].

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (14/04/2021), Διαβούλευση Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου με εκπροσώπους των κομμάτων, κ. Νότη Μηταράκη, για το νέο ευρωπαϊκό Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου. Διαθέσιμο στη δ/νση



<https://migration.gov.gr/diavoyleysi-yπουργoy-me-ekprosopoys-ton-kommaton/> [Πρόσβαση 12 Σεπτεμβρίου 2022].

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (18/09/2021), Δελτίο Τύπου, «Ο Υπουργός Μετανάστευσης και Ασύλου κ. Νότης Μηταράκης εγκαινίασε τη νέα κλειστή/ελεγχόμενη Δομή στη Σάμο». Διαθέσιμο στη δ/νση <https://migration.gov.gr/o-yπουργos-metanasteysis-kai-asyloy-k-notis-mitarakis-egkainiase-ti-nea-kleisti-elegchomeni-domi-sti-samo/> [Πρόσβαση 9 Σεπτεμβρίου 2022].

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (09/01/2022), «Ν. Μηταράκης: “Πρέπει να προσέξουμε τα σύνορα της ΕΕ, την ακριτική Ελλάδα να μην βρεθεί ποτέ ξανά με πρόβλημα συσσώρευσης προσφύγων και μεταναστών. Πρέπει οι μετεγκαταστάσεις με το νέο Σύμφωνο από τα νησιά στις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ, να γίνονται πιο γρήγορα”». Διαθέσιμο στη δ/νση <https://migration.gov.gr/n-mitarakis-prepei-na-prosexoyme-ta-synora-tis-ee-tin-akritiki-ellada-na-min-vrethei-pote-xana-me-provlima-syssoreysis-prosfygon-kai-metanaston-prepei-oi-metegkatastaseis-me-to-n/> [Πρόσβαση 9 Σεπτεμβρίου 2022].

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (2022), Μετεγκατάσταση. Διαθέσιμο στη δ/νση <https://migration.gov.gr/tag/metegkatastasi/> [Πρόσβαση 10 Σεπτεμβρίου 2022].

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, Στατιστικά στοιχεία 2020, Ενημερωτικό Δελτίο Δεκεμβρίου Α. Διαθέσιμο στη δ/νση <https://www.scribd.com/document/491216398/%CE%95%CE%BD%CE%B7%CE%BC%CE%B5%CF%81%CF%89%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%94%CE%B5%CE%BB%CF%84%CE%AF%CE%BF-%CE%94%CE%B5%CE%BA%CE%B5%CE%BC%CE%B2%CF%81%CE%AF%CE%BF%CF%85-%CE%91> [Πρόσβαση 15 Σεπτεμβρίου 2022].

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, Στατιστικά στοιχεία 2021, Δεκέμβριος – Διεθνής Προστασία- Παράρτημα Α’, σελ. 12. Διαθέσιμο στη δ/νση [https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2022/01/%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%91%CE%A1%CE%A4%CE%97%CE%9C%CE%91-%CE%91\\_%CE%94%CE%B5%CE%BA%CE%AD%CE%BC%CE%B2%CF%81%CE%B9%CE%BF%CF%82-2021\\_%CE%A5%CE%9C%CE%91-GR-%CE%95%CE%BD%CE%B7%CE%BC%CE%B5%CF%81%CF%89%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%94%CE%99%CE%95%CE%98%CE%9D%CE%97-%CE%A0%CE%A1%CE%9F%CE%A3%CE%A4%CE%91%CE%A3%CE%99%CE%91-1.pdf](https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2022/01/%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%91%CE%A1%CE%A4%CE%97%CE%9C%CE%91-%CE%91_%CE%94%CE%B5%CE%BA%CE%AD%CE%BC%CE%B2%CF%81%CE%B9%CE%BF%CF%82-2021_%CE%A5%CE%9C%CE%91-GR-%CE%95%CE%BD%CE%B7%CE%BC%CE%B5%CF%81%CF%89%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%94%CE%99%CE%95%CE%98%CE%9D%CE%97-%CE%A0%CE%A1%CE%9F%CE%A3%CE%A4%CE%91%CE%A3%CE%99%CE%91-1.pdf) [Πρόσβαση 15 Σεπτεμβρίου 2022].

Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής (26/12/2016), «Συνέντευξη τύπου για τις εξελίξεις στο προσφυγικό-μεταναστευτικό ζήτημα». Διαθέσιμο στη δ/νση <https://government.gov.gr/%CF%83%CF%85%CE%BD%CE%AD%CE%BD%CF%84%CE%B5%CF%85%CE%BE%CE%B7-%CF%84%CF%8D%CF%80%CE%BF%CF%85-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B9%CF%82-%CE%B5%CE%BE%CE%B5%CE%BB%CE%AF%CE%BE%CE%B5%CE%B9%CF%82-%CF%83%CF%84/> [Πρόσβαση 12 Σεπτεμβρίου 2022].

Alpha News (18/10/2019), Μυτιλήνη: «Επίσκεψη αντιπροσωπείας του ΣΥΡΙΖΑ στη Μόρια». Διαθέσιμο στη δ/νση <https://www.alphatv.gr/news/politika/article/30242/mutilini-episkepsi-adiprosopειας-tou-suriza-sti-moria/> [Πρόσβαση 4 Σεπτεμβρίου 2022].

Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης (06/04/2020), Δελτίο Τύπου, Η ψηφιακή μεταρρύθμιση ως απάντηση στην πανδημία, Άρθρο του Υφυπουργού Γιώργου Γεωργαντά στην εφημερίδα «ΤΑ ΝΕΑ». Διαθέσιμο στη δ/νση <https://mindigital.gr/archives/1341> [Πρόσβαση 4 Σεπτεμβρίου 2022].

CAPITAL (27/11/2021), «Ν. Μηταράκης: Εγκαινίασε τις νέες κλειστές ελεγχόμενες Δομές σε Λέρο και Κω». Διαθέσιμο στη δ/νση <https://www.capital.gr/epikairota/3598047/n-mitarakis-egkainiase-tis-nees-kleist-es-elegxomenes-domes-se-lero-kai-ko> [Πρόσβαση 11 Σεπτεμβρίου 2022].

DW (27/03/2020), Το προσφυγικό και η πανδημία του κορωνοϊού, Διαθέσιμο στη δ/νση <https://www.dw.com/el/%CF%84%CE%BF-%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%83%CF%86%CF%85%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%B7-%CF%80%CE%B1%CE%BD%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CE%AF%CE%B1-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%BA%CE%BF%CF%81%CF%89%CE%BD%CE%BF%CF%8A%CE%BF%CF%8D/a-52929155> [Πρόσβαση 11 Σεπτεμβρίου 2022].

EASO, Country Guidance Afghanistan (November 2021), Common analysis and guidance note. Διαθέσιμο στη δ/νση [https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Country\\_Guidance\\_Afghanistan\\_2021.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Country_Guidance_Afghanistan_2021.pdf) [Πρόσβαση 15 Σεπτεμβρίου 2022].

EASO, Country Guidance: Syria (November 2021), Common analysis and guidance note. Διαθέσιμο στη δ/νση [https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Country\\_Guidance\\_Syria\\_2021.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Country_Guidance_Syria_2021.pdf) [Πρόσβαση 15 Σεπτεμβρίου 2022].

EUAA (European Union Agency for Asylum) (2022), Latest Asylum Trends - Annual Overview 2021. Διαθέσιμο στη δ/νση <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-annual-overview-2021> [Πρόσβαση 15 Σεπτεμβρίου 2022].

EUROMED RIGHTS, MIGRANTS AND REFUGEES IN GREECE. Διαθέσιμο στη δ/νση <https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2021/07/On-the-Move-Greece-09.20-06.21.pdf> [Πρόσβαση 10 Σεπτεμβρίου 2022].

European Court of Auditors (2019), Άσυλο, μετεγκατάσταση και επιστροφή μεταναστών: Καιρός να εντατικοποιηθεί η δράση ώστε να αντιμετωπιστούν οι αποκλίσεις μεταξύ στόχων και αποτελεσμάτων, sp. Report No 24, Διαθέσιμο στη δ/νση [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19\\_24/SR\\_Migration\\_management\\_EL.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_24/SR_Migration_management_EL.pdf) [Πρόσβαση 6 Σεπτεμβρίου 2022].

EUR-Lex (2005), The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union. Διαθέσιμο στη δ/νση <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52005XG0303%2801%29> [Πρόσβαση 4 Σεπτεμβρίου 2022].

European Stability Initiative (ESI) (30/01/2017), THE REFUGEE CRISIS THROUGH STATISTICS, Βερολίνο - Βρυξέλλες – Κωνσταντινούπολη. Διαθέσιμο στη δ/νση <https://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20The%20refugee%20crisis%20through%20statistics%20-%2030%20Jan%202017.pdf> [Πρόσβαση 9 Σεπτεμβρίου 2022].

FRONTEX (2022), Legal Basis. Διαθέσιμο στη δ/νση <https://frontex.europa.eu/about-frontex/legal-basis/> [Πρόσβαση 8 Σεπτεμβρίου 2022].

FRONTEX (1/11/2022), EU external borders in 2021: Arrivals above pre-pandemic levels, News release. Διαθέσιμο στη δ/νση <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-external-borders-in-2021-arrivals-above-pre-pandemic-levels-CxVMNN> [Πρόσβαση 4 Σεπτεμβρίου 2022].

GCR (Greek Council for Refugees) (2020), Asylum Information Database (AIDA), Country Report Greece. Διαθέσιμο στη δ/νση [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/07/report-download\\_aida\\_gr\\_2019update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/07/report-download_aida_gr_2019update.pdf) [Πρόσβαση 10 Σεπτεμβρίου 2022].

Huffpost (16/09/2020), Μπορούν οι προσφυγικές δομές να προστατευτούν από την πανδημία; Η απάντηση είναι ομόφωνη και κατηγορηματική. Διαθέσιμο στη δ/νση [https://www.huffingtonpost.gr/entry/mporoen-oi-prosfeyes-sta-camps-na-prostateetoen-apten-pandemia-e-apantese-einai-omofone-kai-kateyorematische\\_gr\\_5f5fc830c5b6e27db13163c8](https://www.huffingtonpost.gr/entry/mporoen-oi-prosfeyes-sta-camps-na-prostateetoen-apten-pandemia-e-apantese-einai-omofone-kai-kateyorematische_gr_5f5fc830c5b6e27db13163c8) [Πρόσβαση 9 Σεπτεμβρίου 2022].

Human Rights Watch (05/11/2018), Greece: Dire Conditions for Asylum Seekers on Lesbos. Διαθέσιμο στη δ/νση <https://www.hrw.org/news/2018/11/21/greece-dire-conditions-asylum-seekers-lesbos> [Πρόσβαση 11 Σεπτεμβρίου 2022].

Human Rights Watch (16/07/2020), «Ελλάδα: Να διερευνηθούν οι Επαναπροωθήσεις και οι Συλλογικές Απελάσεις». Διαθέσιμο στη δ/νση <https://www.hrw.org/el/news/2020/07/16/375802> [Πρόσβαση 11 Σεπτεμβρίου 2022].

Kodnews24 (19/01/2020), «Οι θέσεις του Δικηγορικού Συλλόγου Κω για το προσφυγικό - μεταναστευτικό, στη Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης του Δήμου Κω». Διαθέσιμο στη δ/νση <https://www.kosnews24.gr/politika/item/251603-oi-theseis-tou-dikigorikoy-sylogou-ko-gia-to-prosfygiko-metanastefitiko-sti-dimotiki-epitropi-diavoylefsis-tou-dimou-ko> [Πρόσβαση 9 Σεπτεμβρίου 2022].

Human Rights Watch (2021), «Ελλάδα: Γεγονότα του 2021». Διαθέσιμο στη δ/νση

<https://www.hrw.org/el/world-report/2022/country-chapters/380763> [Πρόσβαση 9 Σεπτεμβρίου 2022].

iefimerida (11/02/2022), «Υπουργείο Μετανάστευσης για αντιδράσεις στις κλειστές δομές: «Κάποιοι διαιώνίζουν το πρόβλημα σε Λέσβο και Χίο». Διαθέσιμο στη δ/ση <https://www.iefimerida.gr/politiki/yπουργείο-metanasteysis-gia-kleistis-domes-lesbo-hio> [Πρόσβαση 9 Σεπτεμβρίου 2022].

In.gr (06/01/2022), «Προσφυγικό – Θεοφάνια στους καταπέλτες σε Χίο και Λέσβο – Μπλόκο στη δημιουργία κλειστής δομής». Διαθέσιμο στη δ/ση <https://www.in.gr/2022/01/06/greece/prosfygiko-theofania-stous-katapeltes-se-xio-kai-lesvo-mploko-sti-dimiourgia-kleistis-domis/> [Πρόσβαση 8 Σεπτεμβρίου 2022].

Newpost (23/10/2015), «Εκτενή αναφορά στο προσφυγικό έκανε ο Αλέξης Τσίπρας, κατά τη διάρκεια της κοινής Συνέντευξης Τύπου με τον γάλλο πρόεδρο, Φρανσουά Ολάντ». Διαθέσιμο στη δ/ση <https://newpost.gr/parapolitika/494259/to-sxolio-toy-tsipra-gia-tis-giagiades-ths-lesboy> [Πρόσβαση 9 Σεπτεμβρίου 2022].

News.gr (27/02/2020), «Οι συμφωνίες Μητσοτάκη- δημάρχων των νησιών για τις κλειστές δομές». Διαθέσιμο στη δ/ση <https://www.news.gr/politikh/article/2164948/i-simfonies-mitsotaki-dimarchon-ton-nision-gia-tis-klistes-domes.html> [Πρόσβαση 8 Σεπτεμβρίου 2022].

Newsbeast (28/02/2020), «Επαναφέρει την πρόταση για κλειστή δομή σε ακατοίκητες νησίδες ο Χαράλαμπος Αθανασίου». Διαθέσιμο στη δ/ση <https://www.newsbeast.gr/politiki/arthro/6066471/epanaferei-tin-protasi-gia-kleisti-domi-sta-tokmakia-o-charalampos-athanasioy> [Πρόσβαση 10 Σεπτεμβρίου 2022].

OECD (2011), Greece: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. Διαθέσιμο στη δ/ση <http://dx.doi.org/10.1787/9789264102880-en> [Πρόσβαση 9 Σεπτεμβρίου 2022].

onmed (27/02/2020), «Πρώτο κρούσμα κοροναϊού στην Ελλάδα - Η πορεία της υγείας της 38χρονης στη Θεσσαλονίκη». Διαθέσιμο στη δ/ση <https://www.onmed.gr/ygeia-eidhseis/story/382180/proto-kroysma-koronaioy-stin-ellada-38xroni-gynaika-sti-thessaloniki> [Πρόσβαση 5 Σεπτεμβρίου 2022].

Pronews (03/09/2019), «Γερμανικά ΜΜΕ: 25.000 πρόσφυγες στα ελληνικά νησιά, 4 φορές πάνω από το όριο». Διαθέσιμο στη δ/ση [https://www.pronews.gr/amyna-asfaleia/esoteriki-asfaleia/801317\\_germanika-mme-25000-prosfyges-sta-ellinika-nisia-4-fores](https://www.pronews.gr/amyna-asfaleia/esoteriki-asfaleia/801317_germanika-mme-25000-prosfyges-sta-ellinika-nisia-4-fores) [Πρόσβαση 11

Σεπτεμβρίου 2022].

RSA (30/10/2019), «Εγκλωβισμένοι πρόσφυγες στην Κω: Μία ανείπωτη κρίση συνθηκών υποδοχής». Διαθέσιμο στη δ/νση <https://rsaegean.org/el/trapped-refugees-%CE%BFn-kos/> [Πρόσβαση 9 Σεπτεμβρίου 2022].

Schengenvisa, 2022, Schengen Agreement. Διαθέσιμο στη δ/νση <https://www.schengenvisainfo.com/schengen-agreement/> [Πρόσβαση 4 Σεπτεμβρίου 2022].

UNHCR (2015), States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol. Διαθέσιμο στη δ/νση <https://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf> [Πρόσβαση 9 Σεπτεμβρίου 2022].

UNHCR (2016), Πρόσφυγας ή Μετανάστης; Η επιλογή των λέξεων έχει σημασία. Διαθέσιμο στη δ/νση [https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2018/02/UNHCR\\_Refugee\\_or\\_Migrant\\_GR.pdf](https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2018/02/UNHCR_Refugee_or_Migrant_GR.pdf) [Πρόσβαση 12 Σεπτεμβρίου 2022].

UNHCR (28/11/2019), “Head of UNHCR calls for urgent response to overcrowding in Greek island reception centres, Europe to share responsibility”. Διαθέσιμο στη δ/νση : <https://www.unhcr.org/news/press/2019/11/5ddfc2ea4/head-unhcr-calls-urgent-response-overcrowding-greek-island-reception-centres.html> [Πρόσβαση 12 Σεπτεμβρίου 2022].

UNHCR Greece (09/05/2020), «Σχόλια Υ.Α. επί Σχεδίου Νόμου για Βελτίωση Μεταναστευτικής Νομοθεσίας». Διαθέσιμο στη δ/νση [https://www.unhcr.org/gr/14521-veltiosi\\_metanasteutikis\\_nomothesias.html](https://www.unhcr.org/gr/14521-veltiosi_metanasteutikis_nomothesias.html) [Πρόσβαση 11 Σεπτεμβρίου 2022].

## **Νομοθεσία**

N. 4375/2016, ΦΕΚ 51/Α/3-4-2016.

Π.Δ. 81/08-07-2019, ΦΕΚ 119.

N. 4636/2019, ΦΕΚ 169/Α/1-11-2019.

N.4636/2019, Αιτιολογική Έκθεση, Δημόσια Διαβούλευση, σελ. 255-458

N.4650/2019, ΦΕΚ 207.

Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου 10.02.2020 Υπ. Εσωτερικών (ΦΕΚ 28/Α/10-02-2020)

ΚΥΑ 10616/09-09-2020, ΦΕΚ 3820.

N. 4681/2020, ΦΕΚ 74/Α/27-3-2020.

N.4686/2020, ΦΕΚ Α' 96/12-05-2020.

N. 4686/2020, ΦΕΚ 96/Α/12-5-2020.

N 4686/2020, Αιτιολογική Έκθεση, Δημόσια Διαβούλευση, σελ. 192-211.

Υπουργική Απόφαση αριθμ. οικ. 374365/2021, ΦΕΚ 5242/Β/12-11-2021.

## ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 2.1.

Μηνιαίες αφίξεις προσφυγικού πληθυσμού στην Ελλάδα και στην Ιταλία το 2015.

Μήνας (2015)	Αφίξεις στην Ελλάδα	Αφίξεις στην Ιταλία
Ιανουάριος	1.694	3.528
Φεβρουάριος	2.873	4.354
Μάρτιος	7.874	2.283
Απρίλιος	13.556	16.063
Μάιος	17.889	21.235
Ιούνιος	31.318	22.891
Ιούλιος	54.899	23.186
Αύγουστος	107.843	22.609
Σεπτέμβριος	147.123	15.922
Οκτώβριος	211.663	8.916
Νοέμβριος	151.249	3.218
Δεκέμβριος	108.742	9.637
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>856.723</b>	<b>153.842</b>

Πηγή: *European Stability Initiative (ESI)*

Πίνακας 2.2.

Παράνομες διασυνοριακές διελεύσεις στην Ελλάδα και στην ΕΕ την περίοδο 2009-2016

Έτος	Στην Ελλάδα συνολικά	Στην ΕΕ συνολικά
2009	39.975	61.260
2010	55.688	66.383
2011	57.000	131.100
2012	37.200	60.500
2013	24.800	78.700
2014	50.800	230.800
2015	885.400	1.049.400
2016	182.534	374.318

Πηγή: *FRONTEX*

**Πίνακας 2.3.**

**Ετήσιος αριθμός αιτημάτων ασύλου στην Ελλάδα την περίοδο 2013-2020**

<b>Έτος</b>	<b>Αριθμός αιτημάτων ασύλου</b>
<b>2013</b>	4.814
<b>2014</b>	9.431
<b>2015</b>	13.186
<b>2016</b>	51.041
<b>2017</b>	58.629
<b>2018</b>	66.929
<b>2019</b>	77.243
<b>2020</b>	40.502

*Πηγή: Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου*



#### Πίνακας 2.4.

Αριθμός διαμενόντων στα hotspot των ελληνικών νησιών  
ανάλογα με τη χωρητικότητα τον Δεκέμβριο 2019

Hotspot	Χωρητικότητα	Διαμένοντες αλλοδαποί
Λέσβου	2.840	18.615
Χίου	1.014	5.782
Σάμου	648	7.765
Λέρου	860	2.496
Κω	816	3.765
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>6.178</b>	<b>38.423</b>

Πηγή: AIDA

#### Πίνακας 3.1.

Αριθμός διαμενόντων αιτούντων άσυλο στα πέντε κομβικά νησιά του Αιγαίου  
(Δεκέμβριος 2019-Δεκέμβριος 2021)

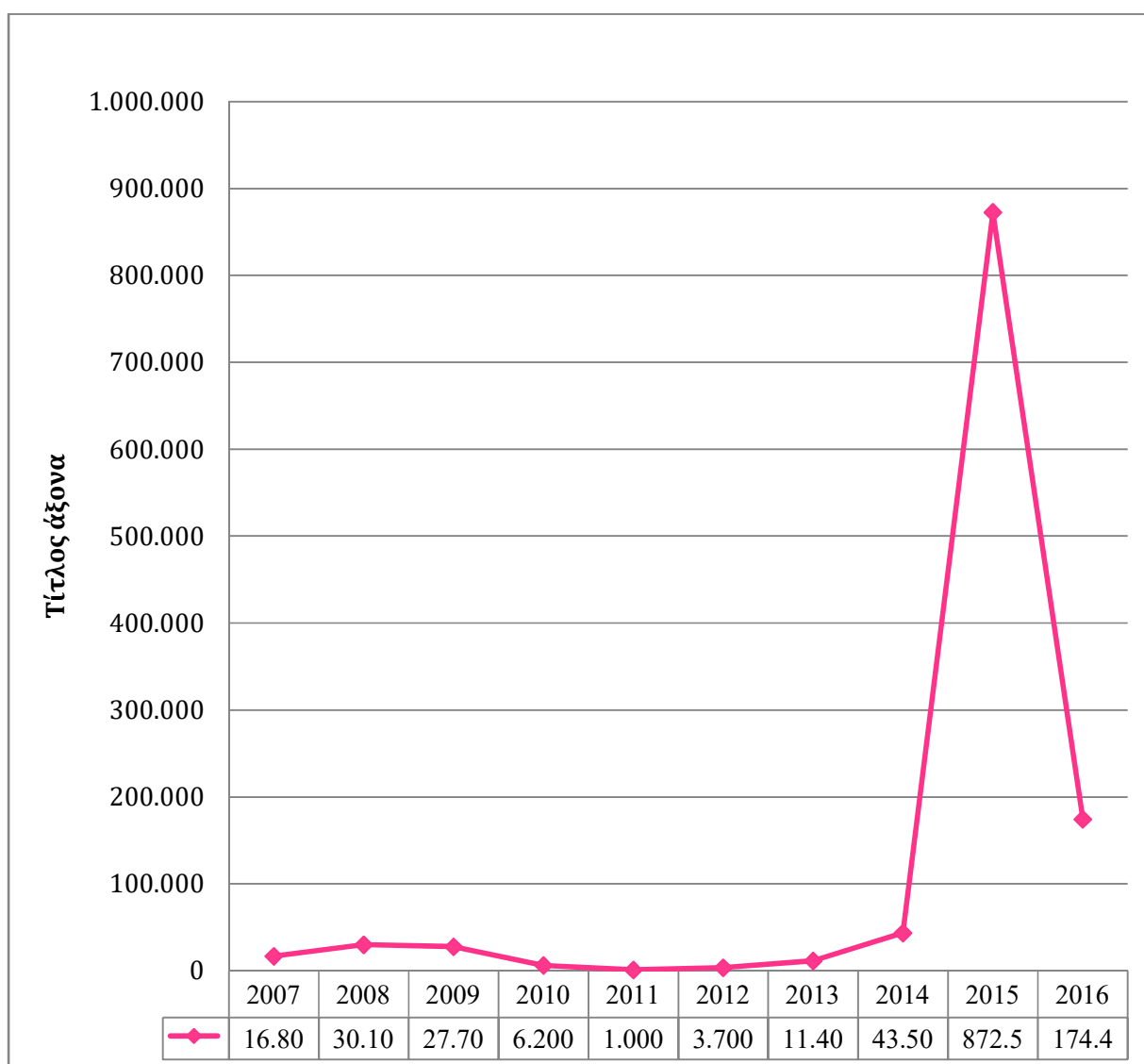
Σύνολο διαμνόντων αιτούντων άσυλο στα πέντε κομβικά νησιά του Αιγαίου 2019-2022					
Νησί	Κως	Λέσβος	Σάμος	Χίος	Λέρος
<b>ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2019</b>	4.119	20.785	8.064	6.078	2.757
<b>ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2020</b>	863	9.189	3.556	2.693	667
<b>ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2021</b>	407	2.067	402	433	25

Πηγή: Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου

## ΚΑΤΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Διάγραμμα 2.1.

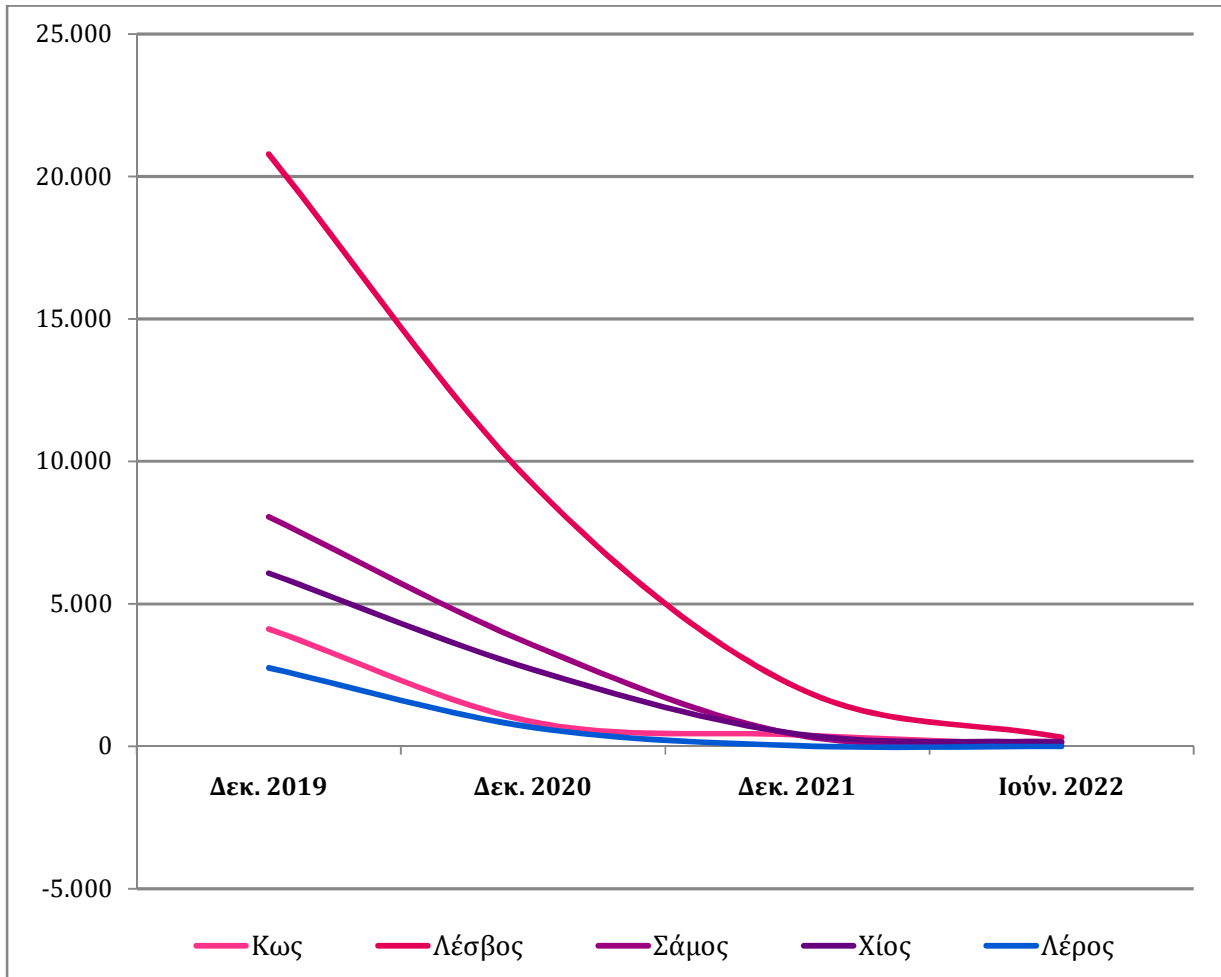
Παράνομες διελεύσεις στην Ελλάδα πολιτών τρίτων χωρών  
από τα ελληνοτουρκικά σύνορα μέσω θαλάσσης την περίοδο 2007-2016



Πηγή: ESI

**Διάγραμμα 3.1.**

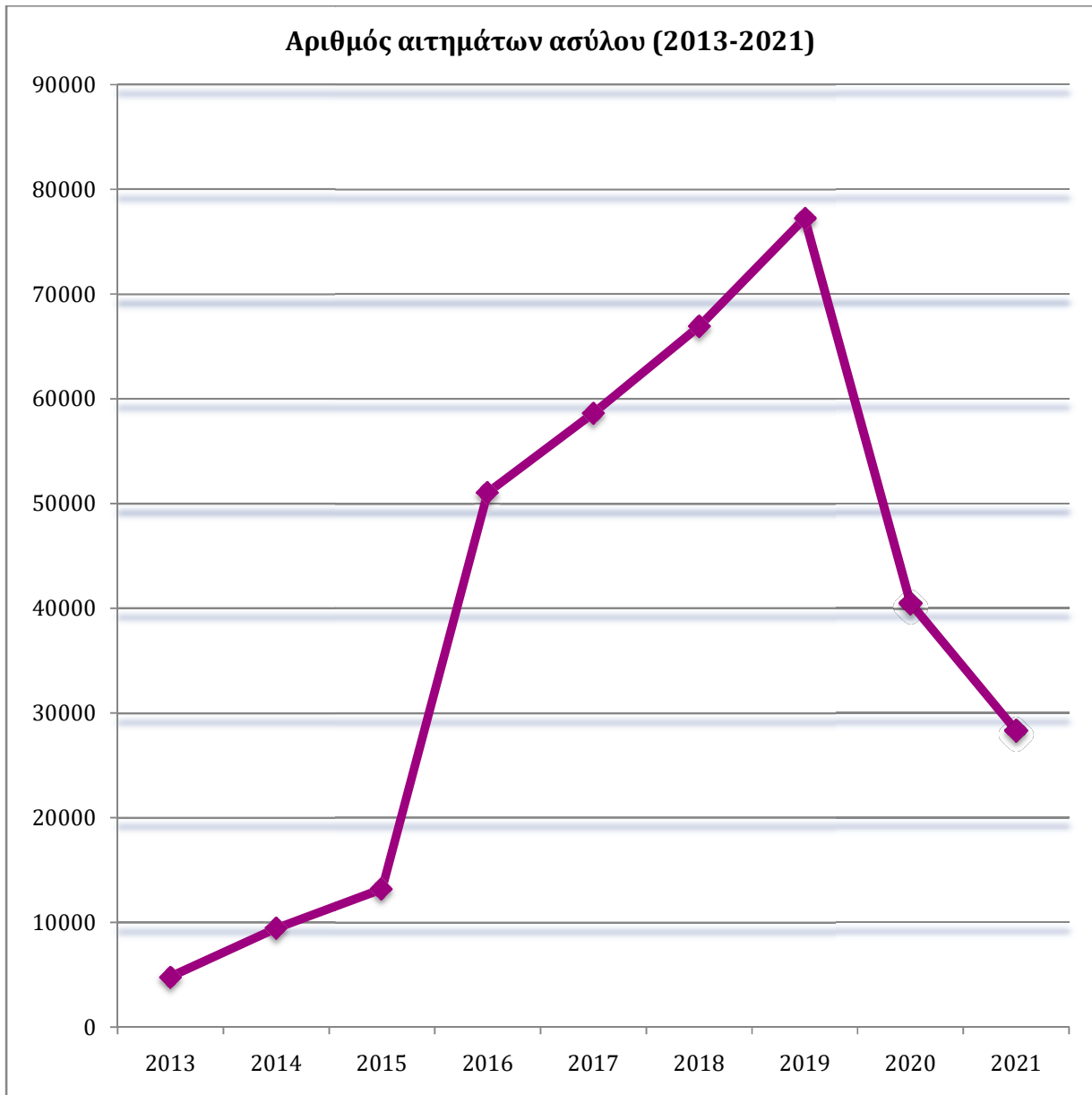
**Διαχρονική εξέλιξη του αριθμού διαμενόντων αιτούντων άσυλο στα πέντε κομβικά νησιά του Ανατολικού Αιγαίου την περίοδο από τον Δεκέμβριο 2019 έως τον Ιούνιο 2022**



*Πηγή: Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου*

**Διάγραμμα 4.1.**

**Διαχρονική εξέλιξη του αριθμού αιτημάτων ασύλου στην Ελλάδα  
την περίοδο 2013-2021**



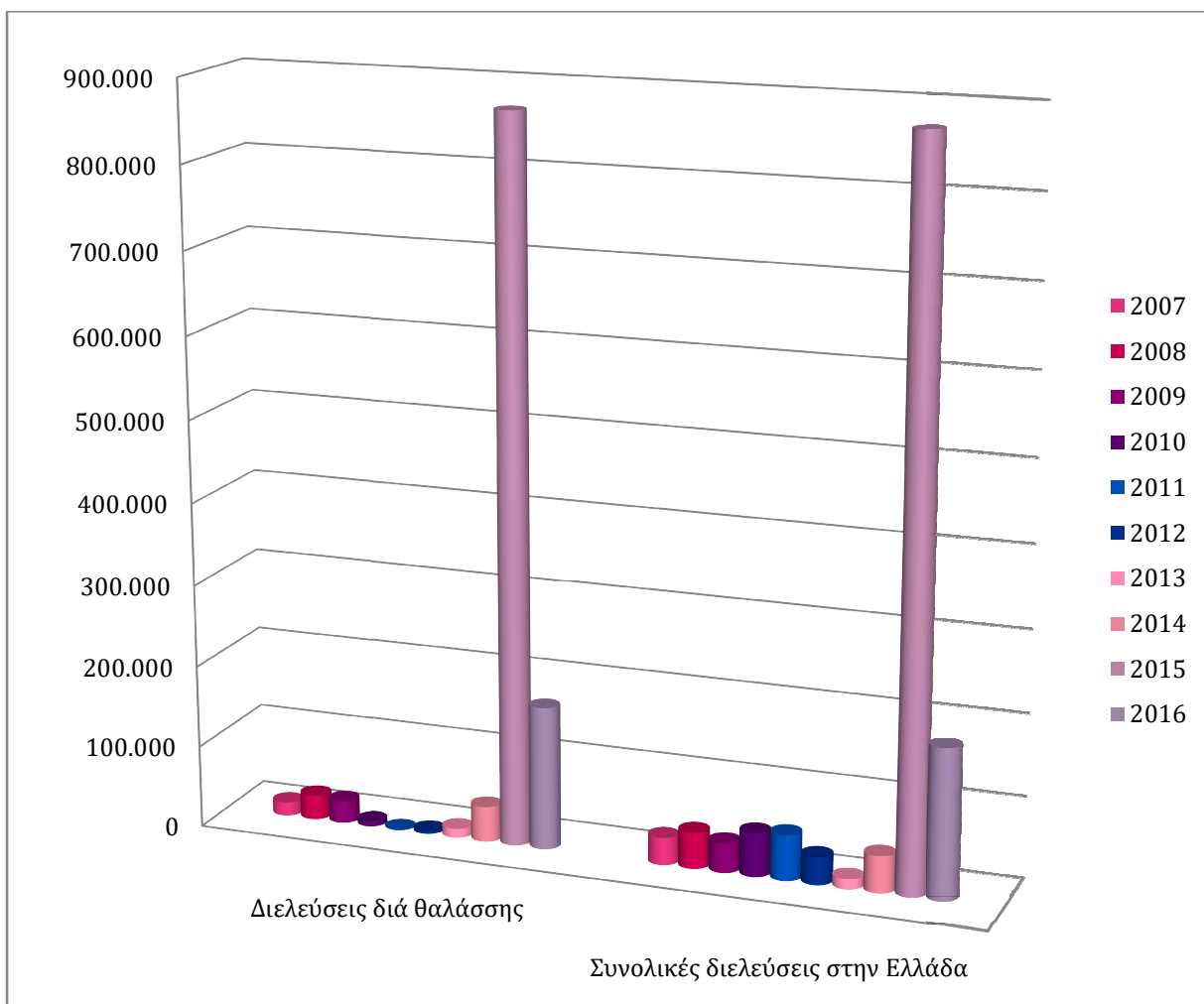
*Πηγή: Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου*

# ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΓΡΑΦΗΜΑΤΩΝ

Γράφημα 2.1.

Παράνομες διελύσεις στην Ελλάδα πολιτών τρίτων χωρών

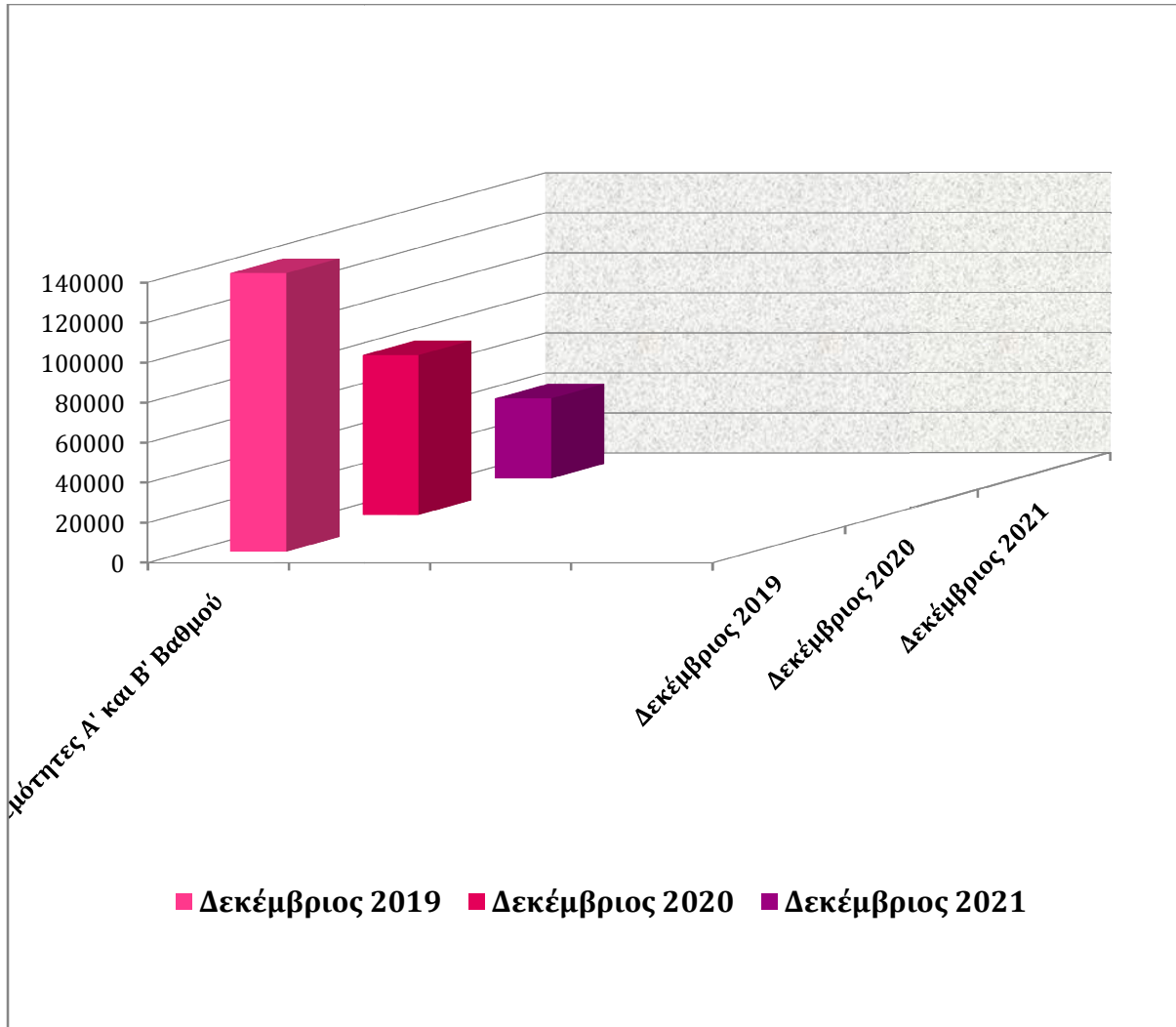
από τα ελληνοτουρκικά σύνορα, συνολικές και μέσω θαλάσσης, την περίοδο 2007-2016



Πηγή: ESI

**Γράφημα 3.1.**

**Εκκρεμείς αποφάσεις ασύλου στην Ελλάδα στο τέλος του έτους την περίοδο 2019-2021**

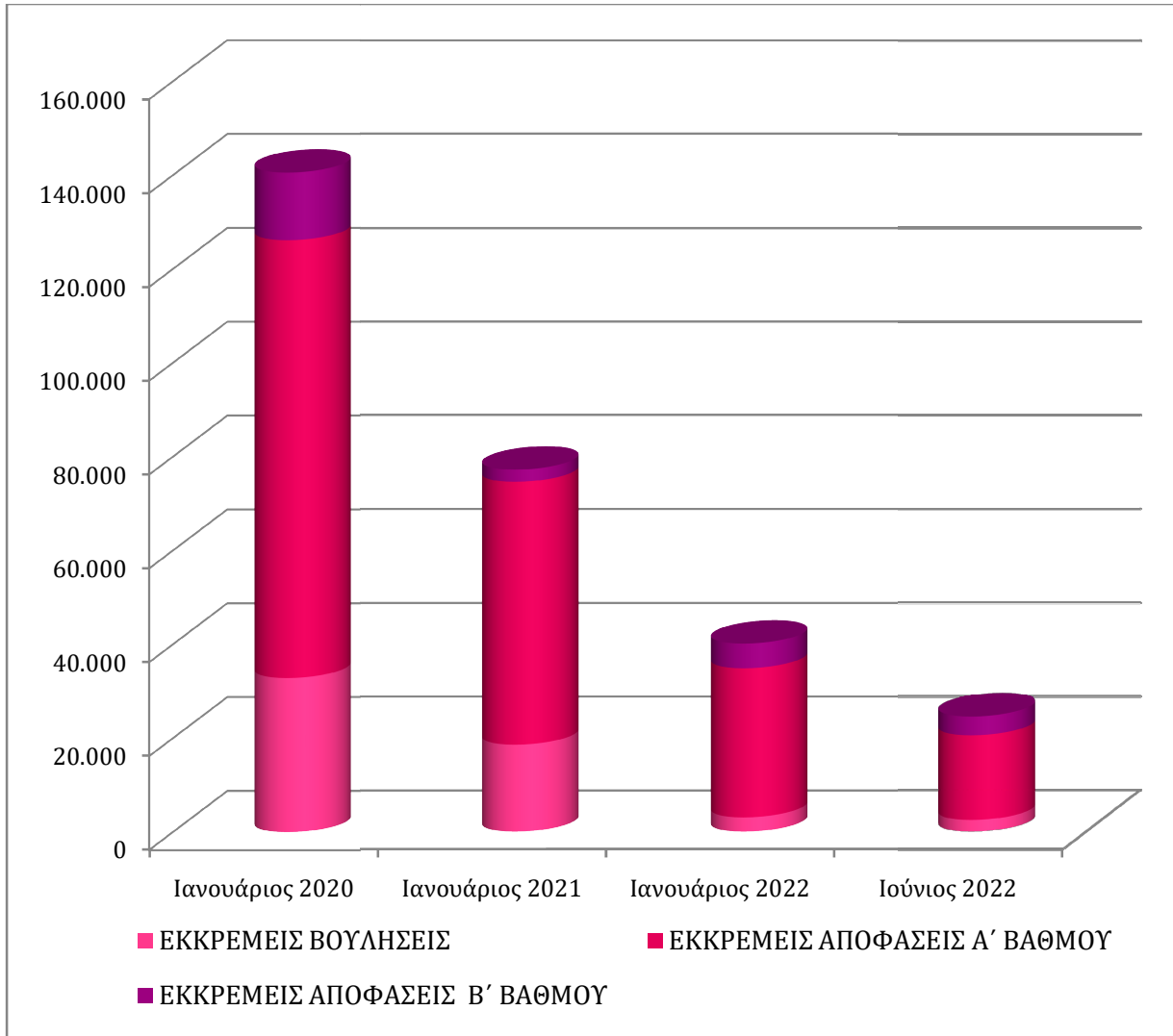


*Πηγή: Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου*

**Γράφημα 3.2.**

**Εκκρεμότητες στη διαδικασία εξέτασης αιτημάτων ασύλου**

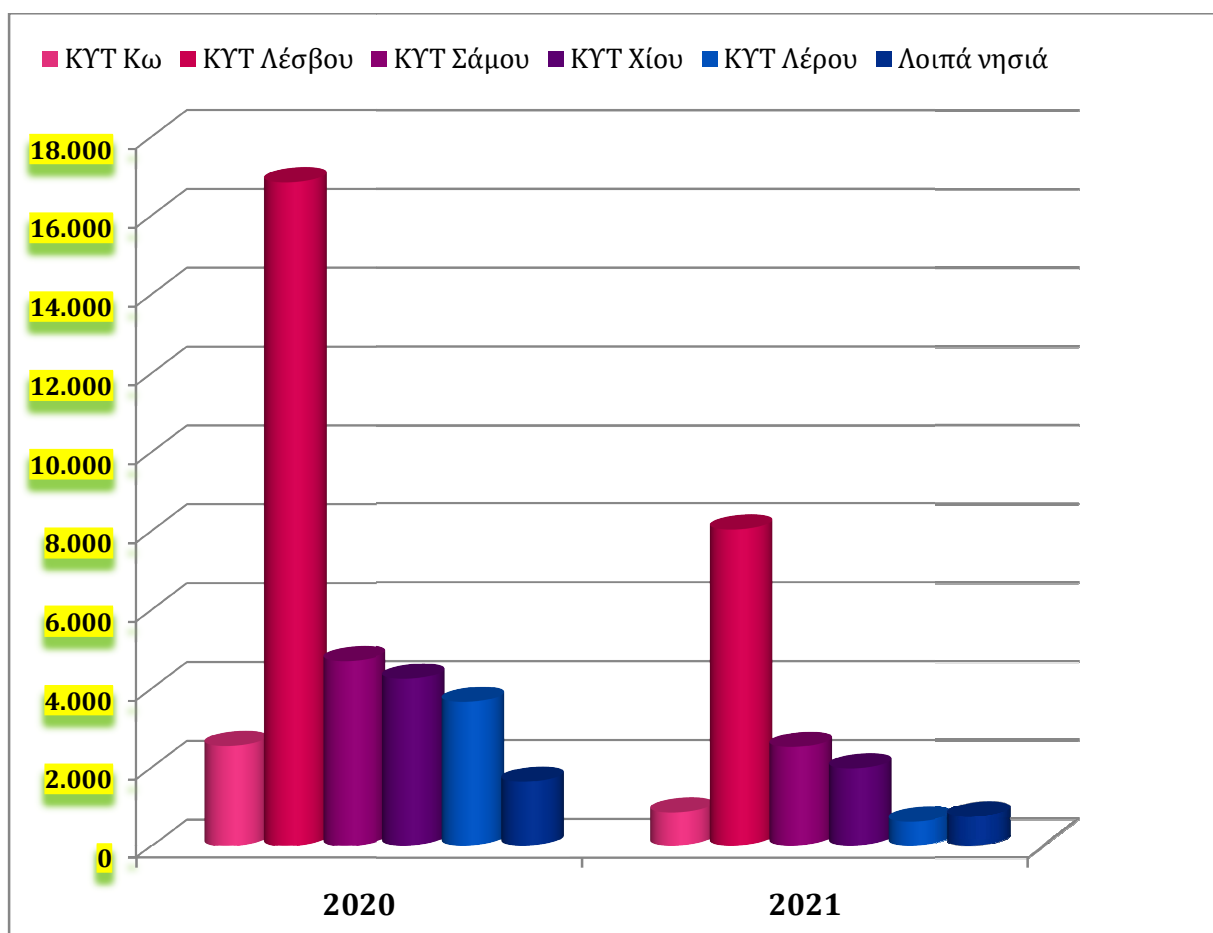
**(Ιανουάριος 2020-Ιούνιος 2022)**



*Πηγή: Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου*

Γράφημα 3.3.

Μεταφορές αιτούντων άσυλο στην ενδοχώρα από τα κομβικά νησιά του Αιγαίου  
τα έτη 2020 και 2021

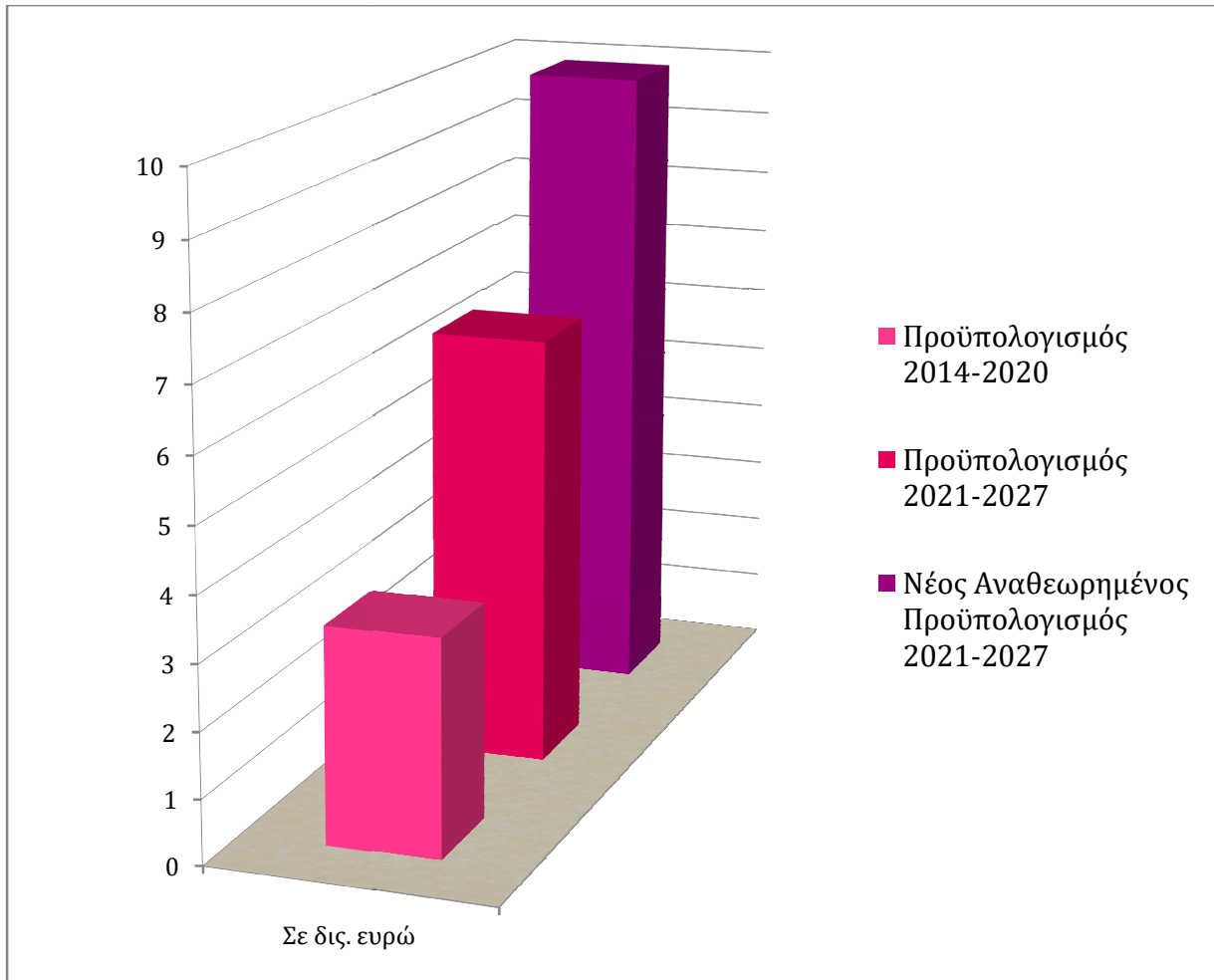


Πηγή: Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου



**Γράφημα 4.1.**

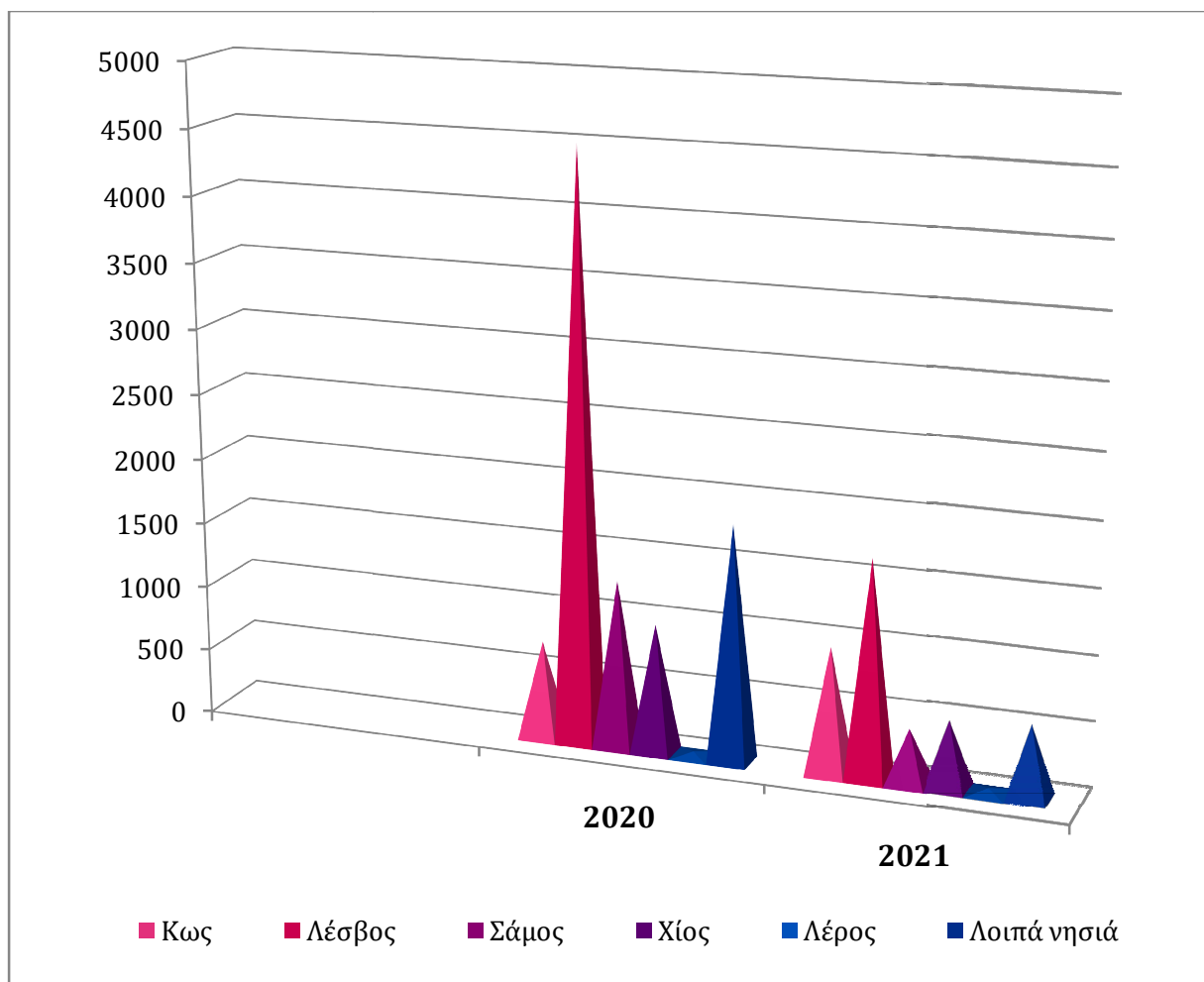
**Κατανομή προϋπολογισμού της ΕΕ για το Ταμείο για το Άσυλο, τη Μετανάστευση και την Ένταξη (Asylum, Migration and Integration Fund) την περίοδο 2014-2027**



*Πηγή: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*

Γράφημα 4.2.

Ροές αφίξεων στα πέντε κομβικά νησιά του Ανατολικού Αιγαίου τα έτη 2020 και 2021



Πηγή: Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου

# ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΧΑΡΤΩΝ

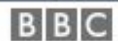
Χάρτης 2.1.

Η μεταναστευτική διαδρομή προς τη Γερμανία το 2015

## Migrant route to Germany



Source: Europol

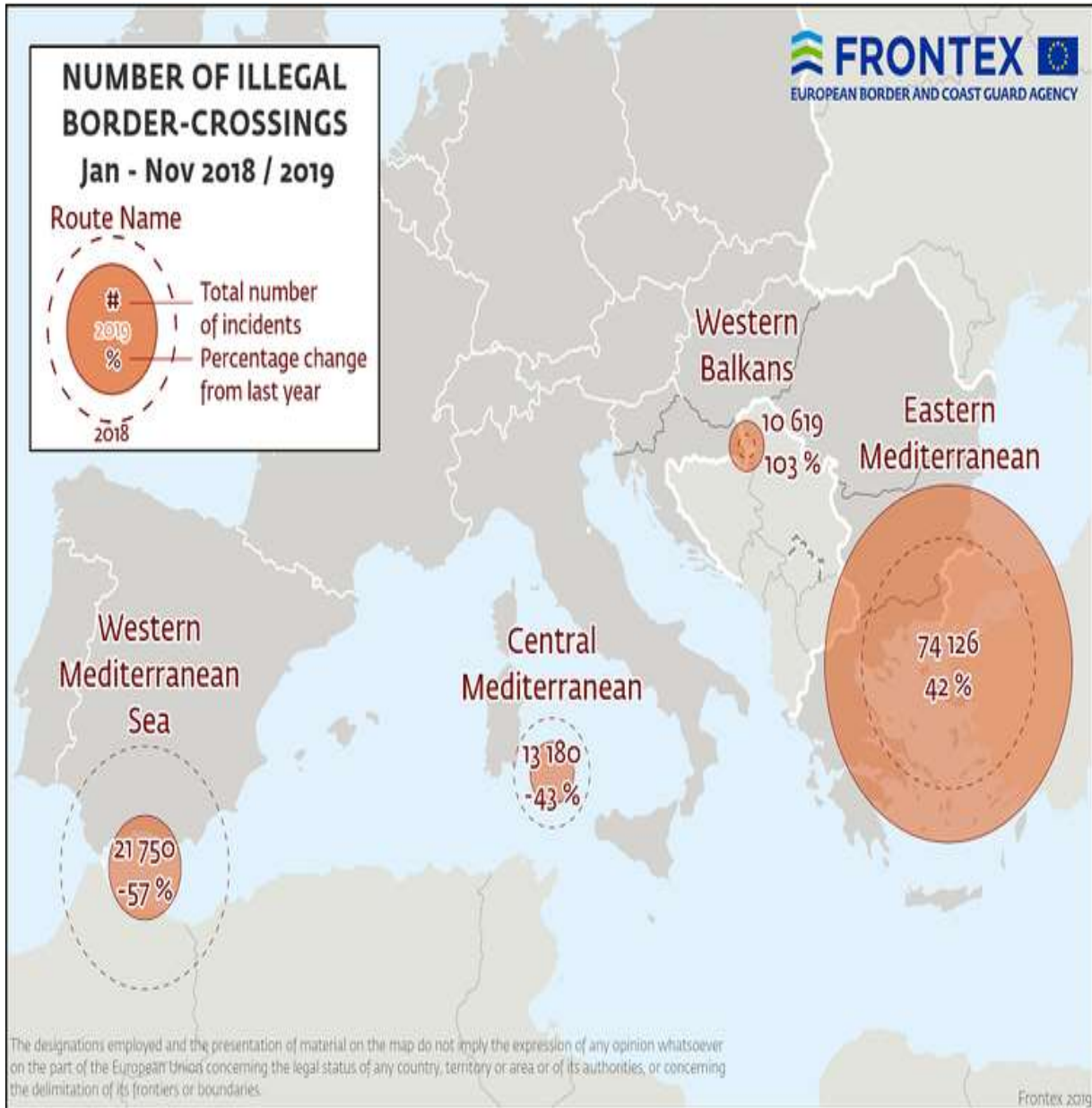


Πηγή: BBC, 26/08/2015

## Χάρτης 2.2.

Προσφυγικές αφίξεις κατά τους πρώτους 11 μήνες του 2019

ανά μεταναστευτική διαδρομή



Πηγή: FRONTEX

### Χάρτης 4.1.

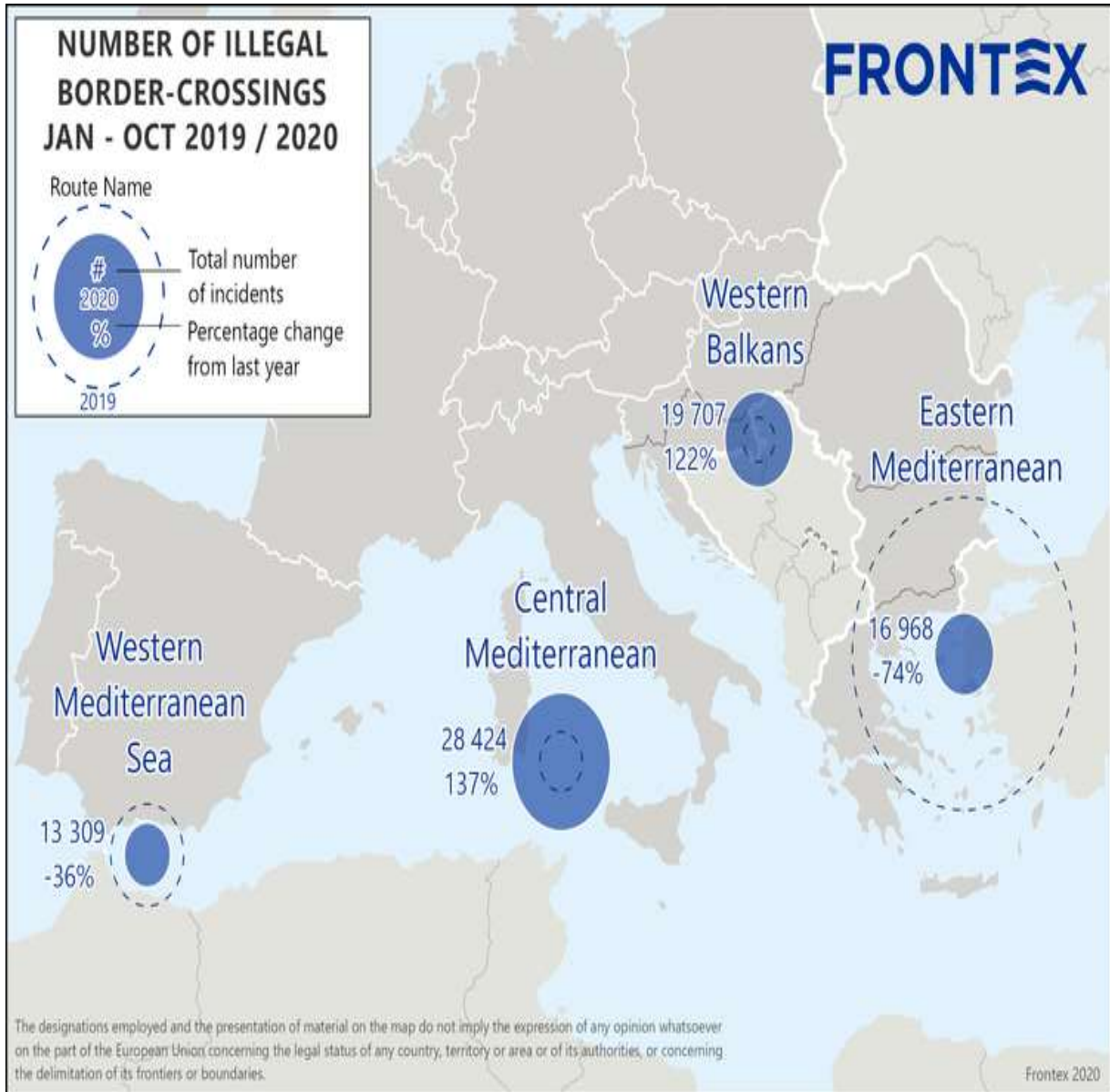
Εθελοντικό Σχέδιο για τη Μετεγκατάσταση από την Ελλάδα προς άλλες ευρωπαϊκές χώρες μέχρι 28/07/2022



Πηγή: Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης

## Χάρτης 4.2.

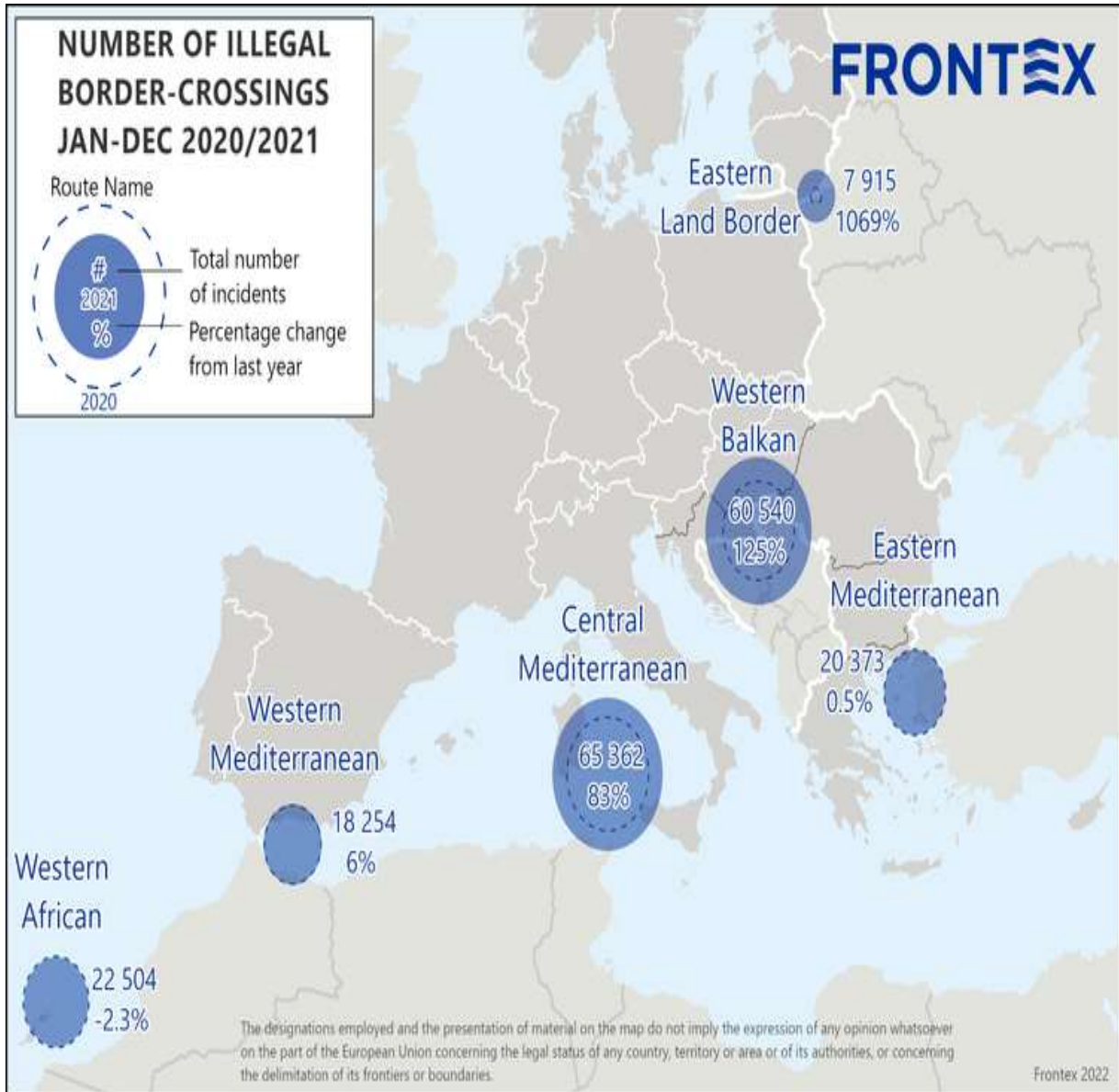
**Κατάσταση στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ: Μειωμένες διασυνοριακές διελεύσεις από τη Δυτική και Ανατολική Μεσόγειο κατά τους πρώτους 10 μήνες του 2020**



Πηγή: FRONTEX, 17/11/2020

### Χάρτης 4.3.

#### Αριθμός παράνομων διελεύσεων συνόρων στην ΕΕ το έτος 2021



Πηγή: FRONTEX