



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΚΑ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ:

«Η σχέση Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ) και άλλων φορέων και συλλογικοτήτων της κοινωνίας πολιτών με τη δημόσια διοίκηση: Το παράδειγμα της διαχείρισης της προσφυγικής κρίσης»

ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΦΡΟΝΤΙΔΑΣ

Επιβλέπων: Κωνσταντίνος Κανελλόπουλος

Σπουδάστρια: Φωτεινή-Γαρυφαλλιά Γκόνη

ΑΘΗΝΑ – 2017

Τίτλος Τελικής Εργασίας

«Η σχέση Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ) και άλλων φορέων και συλλογικοτήτων της κοινωνίας πολιτών με τη δημόσια διοίκηση: Το παράδειγμα της διαχείρισης της προσφυγικής κρίσης»

Περίληψη

Στην παρούσα διπλωματική εργασία αναλύεται η σχέση της Δημόσιας Διοίκησης και της Κοινωνίας Πολιτών (μη κυβερνητικών οργανώσεων και συλλογικοτήτων) στη σύγχρονη Ελλάδα, στο πλαίσιο μιας σημαντικής διεθνούς συγκυρίας, της προσφυγικής κρίσης. Σκοπός είναι η παρουσίαση της εξέλιξης αυτής της σχέσης, μέσα από ένα πλέγμα παραγόντων, χρονικών στιγμών και συγκυριών και η αποκρυπτογράφηση της βαθύτερης φύσης της, υπό την έννοια της συμπληρωματικότητας ή/και του ανταγωνισμού. Επιπλέον, στα πλαίσια της προσφυγικής κρίσης, τίθεται ως θέμα προς συζήτηση το ζήτημα της κοινωνικής αλληλεγγύης, σε Ευρωπαϊκή και εθνική διάσταση.

Ο βαθμός εμπλοκής της Κοινωνίας πολιτών στα κέντρα λήψης αποφάσεων και η στενή συνεργασία της με τη Δημόσια Διοίκηση, επιδρούν σημαντικά στην ενίσχυση της ποιότητας της ίδιας της Δημοκρατίας, ισχυροποιώντας την ιδιότητα του πολίτη και ενδυναμώνοντας την ενεργό συμμετοχή του. Στη σύγχρονη εποχή, αναδεικνύεται όλο και πιο επιτακτική η ανάγκη για κοινωνική συσπείρωση, δημιουργία δικτύων αλληλεγγύης και σύσταση αυτοοργανώσεων, που εξασφαλίζουν τη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής -σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον- ενώ μέσα από την δυναμική των συλλογικοτήτων, η κοινωνική ευημερία μετατρέπεται σε ένα πάγιο, συσπειρωτικό και αλληλέγγυο αίτημα.

Η πολυδιάστατη φύση του προσφυγικού φαινομένου, η περιπλοκότητα, το μέγεθος και η ένταση του, ανέδειξαν την ανάγκη για ανάπτυξη συλλογικών και στοχευμένων δράσεων, που μόνο με συντονισμένα δίκτυα και πολυμερείς συνεργασίες θα ήταν εφικτή η διαχείριση του. Μέσα από την προσφυγική κρίση, αναδύεται ο νέος ρόλος του εθνικού κράτους, που δεν δρα μονομερώς και μεμονωμένα, αλλά δημιουργεί πολλαπλούς συνδετικούς κρίκους, σε τοπικά, εθνικά και διεθνή δίκτυα, ώστε να διαχειριστεί πολυσύνθετα αιτήματα, με τη συνδρομή ποικίλων εταίρων στο πεδίο δράσης του.

Λέξεις-κλειδιά: Κοινωνία Πολιτών, Μη κερδοσκοπικές οργανώσεις, Συμμετοχικότητα, Πρόσφυγες, Προσφυγική κρίση, κράτος, Αλληλεγγύη, Ευρωπαϊκή Ένωση, Διακυβέρνηση, Δημόσια Διοίκηση.

Abstract

The present study explores and analyzes the relationship between State and Civil Society (non-governmental organizations and collectivities) in contemporary Greece, in the context of a major international circumstance, the refugee crisis. The main purpose is to present the evolution of this relationship, through a grid of factors, timing and conjunctures, as well as to decipher its deeper nature, in the sense of complementarity or competition. In addition, in the context of the refugee crisis, the question of social solidarity, in a European and national dimension, is raised.

The involvement degree of the Civil Society, in the decision-making centers and the close cooperation with the State have significant impacts on the enhancement of citizenship and promotion of its active participation. In modern times, social coiling, solidarity networks, self-organizations, are becoming more and more urgent, insuring the maintenance of social cohesion –in a constantly changing environment- while social prosperity changes into a fixed, cohesive and solidarity claim, through the dynamics of collectivities.

The multidimensional nature of the refugee phenomenon, its complexity, great dimension and intensity, highlighted the necessity of collective and targeted actions, which would only be managed by coordinated networks and multilateral partnerships. Through the refugee crisis, the new role of the national State is emerged to –which does not act unilaterally and individually, but creates multiple links in local/national and transnational networks- handle complex request with the assistance of varied partners, in its field of action.

Key Words: Civil Society, Non-Governmental Organizations, Participation, Refugees, Refugee Crisis, State, Solidarity, European Union, Governance, Public Administration.

Ευχαριστίες

Καταρχάς, οφείλω ένα μεγάλο ευχαριστώ στον επιβλέποντα καθηγητή μου, Κωνσταντίνο Κανελλόπουλο, για τον χρόνο του και την ηθική του συμπαράσταση, από την αρχή μέχρι το τέλος... τον ευχαριστώ, επίσης, για την ευκαιρία που μου προσέφερε να ασχοληθώ με ένα τόσο ενδιαφέρον θέμα...

Επιπλέον, ευχαριστώ, από την καρδιά μου, τους γονείς μου, τη Σοφία και τον Γιώργο, για την στήριξή τους σε κάθε μου βήμα, όλα αυτά τα χρόνια...

Ευχαριστώ τους εκπροσώπους των μη κυβερνητικών οργανώσεων, της συλλογικότητας και των κρατικών φορέων, για τις συνεντεύξεις που μου παραχώρησαν και τη ζωντάνια που απέκτησε η διπλωματική μου, χάρη σε αυτές...

...Τέλος, ευχαριστώ κάθε πρόσωπο, πλάσμα ή ερέθισμα, που προσφέρει δύναμη, έμπνευση, δημιουργικότητα και με βοηθάει να εξελίσσομαι...

Στην οικογένεια μου

«Φαίνεται πάντα αδύνατο, μέχρι να πραγματοποιηθεί....»

Nelson Mandela

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη.....	3
Abstract.....	4
Συνοτομογραφίες.....	11
Εισαγωγή.....	12-13
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Από την Κυβέρνηση στη Διακυβέρνηση.....	14-21
1.1 Από το Εθνικό Κράτος της αρμοδιότητας, στην Ευρωπαϊκή Ένωση της επικουρικότητας.....	14
1.2 Διακυβέρνηση και Δίκτυα Πολιτικής.....	15
1.3 Το άτυπο επίπεδο λήψης αποφάσεων στην ΕΕ.....	16
1.4 Κοινωνία πολιτών και κράτος στην Ελλάδα.....	18
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Ο ρόλος της Κοινωνίας Πολιτών.....	22-34
2.1 Η ΚΠ και οι Συνθήκες Ενδυνάμωσης της στην Ελλάδα.....	22
2.2 Η Έννοια της Κοινωνίας Πολιτών και των διαφόρων μορφών της.....	24
2.2.1 Παραδείγματα από τη λειτουργία ΜΚΟ στην Ελλάδα.....	26
2.2.2. Οι Διεθνείς ΜΚΟ.....	28
2.3 Το Θεσμικό Πλαίσιο της Κοινωνίας Πολιτών και των μη κερδοσκοπικών οργανώσεων.....	30
2.3.1. Νομολογία και άτυπη Συνταγματική κατοχύρωση.....	30
2.3.2. Το Εθνικό Μητρώο καταγραφής ΜΚΟ από το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής.....	31
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Το προσφυγικό ζήτημα.....	35-47
3.1 Το χρονικό της προσφυγικής κρίσης (2011-2017).....	35
3.2 Ευρωπαϊκή Ένωση και προσφυγικό.....	36
3.3 Προσφυγικές εισροές στην Ελλάδα (2015-σήμερα).....	41
3.4 Πρόσφυγας, αυτός ο “ξένος”: Οι Έλληνες πολίτες απέναντι στην προσφυγική κρίση.....	45

Κεφάλαιο 4: Σχέση μη κυβερνητικών οργανώσεων και άλλων συλλογικοτήτων της Κοινωνίας Πολιτών, το παράδειγμα του Προσφυγικού ζητήματος.....	48-58
4.1 Η πλευρά των ΜΚΟ: Αξιολόγηση της κρατικής δράσης και της μεταξύ τους συνεργασίας.....	48
4.2 Η πλευρά του κράτους: Αξιολόγηση της δράσης των ΜΚΟ και της μεταξύ τους συνεργασίας.....	53
4.3 Από τον απολογισμό του παρελθόντος, στις δράσεις του μέλλοντος.....	57
Συμπεράσματα.....	59-62
Πηγές.....	63-68
Παράρτημα.....	69-74

ΕΣΔΔΑ

ΦΩΤΕΙΝΗ-ΓΑΡΥΦΑΛΛΙΑ ΓΚΟΝΗ

© 2017

Με την Επιφύλαξη Παντός Δικαιώματος

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

Αθήνα, 29 / 10 /2017

Υπογραφή

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

- ΚΠ: Κοινωνία Πολιτών
- ΜΚΟ: Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
- ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση
- ΔΔ: Δημόσια Διοίκηση
- ΔΟΜ: Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης
- ΕΚΚΑ: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης
- ΟΗΕ: Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
- Κ-μ: Κράτη-μέλη

Εισαγωγή

Η υπόθεση εργασίας της παρούσας έρευνας είναι η επαλήθευση ή διάψευση της συμπληρωματικής φύσης των ΜΚΟ έναντι της κρατικής δράσης, ενώ μια δεύτερη υπόθεση είναι ο βαθμός αλληλεγγύης της ελληνικής κοινωνίας απέναντι στο προσφυγικό ζήτημα. Η εργασία αποτελεί έναν συνδυασμό δευτερογενούς έρευνας με επιλογή βιβλιογραφίας από συγγράμματα, αρθρογραφία και διαδικτυακές πύλες και πρωτογενούς (ποιοτικής) έρευνας από προφορικές ημι-δομημένες συνεντεύξεις. Ο συνολικός αριθμός των συνεντεύξεων είναι δέκα. Οι συνεντεύξεις πραγματοποιήθηκαν στον χώρο, όπου εδράζονται οι ΜΚΟ ή οι φορείς της Δημόσιας Διοίκησης, αλλά και μέσω Skype (1 περίπτωση) ή mail (1 περίπτωση).

Από την πλευρά των ΜΚΟ, οι συνεντεύξεις αποτελούνται από τοπικές/εθνικές ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στο προσφυγικό (Οικουμενικό Πρόγραμμα για τους Πρόσφυγες, Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες), δυο ΜΚΟ κοινωνικής φροντίδας (Μετάδραση, Caritas Hellas), έναν Διεθνή Οργανισμό (Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης Αθήνας), μια συλλογικότητα (Χώρος Στέγασης/Ξενώνας Ασυνόδευτων Ανηλίκων Αθήνας) και έναν πολίτη συριακής καταγωγής. Από την πλευρά του κράτους, οι συνεντεύξεις αποτελούνται από έναν φορέα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμος Αθηναίων), το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου, εποπτευόμενο από το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας και την Ανοιχτή Δομή Φιλοξενίας Προσφύγων του Ελαιώνα.

Το εισαγωγικό (πρώτο) κεφάλαιο περιλαμβάνει μια σύντομη παρουσίαση της μετάβασης από την Κυβέρνηση στην Διακυβέρνηση, την εμπλοκή της Κοινωνίας Πολιτών στο άτυπο επίπεδο λήψης αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και τη σχέση Κοινωνίας Πολιτών και κράτους, στη σύγχρονη Ελλάδα. Στο δεύτερο κεφάλαιο, αναλύεται η έννοια της ΚΠ και οι συνθήκες εξέλιξης της, παρουσιάζονται παραδείγματα των ΜΚΟ στην Ελλάδα, καθώς και η εμπλοκή διεθνών ΜΚΟ στο προσφυγικό ζήτημα, με μια σύντομη αναφορά στο θεσμικό πλαίσιο των ΜΚΟ (άτυπη συνταγματική κατοχύρωση και Εθνικό Μητρώο καταγραφής ΜΚΟ).

Στο τρίτο κεφάλαιο, παρουσιάζεται η προσφυγική κρίση, από το ξέσπασμά της, ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη διαχείριση της, οι προσφυγικές εισροές στην Ελλάδα από το 2015 μέχρι σήμερα και το πρόσωπο της κοινωνικής αλληλεγγύης στην ελληνική επικράτεια, ενώ ακολουθεί η διεξαγωγή συμπερασμάτων. Καθόλη τη διάρκεια της εργασίας, οι ΜΚΟ αξιολογούν το κράτος και την μεταξύ τους σχέση, τον χώρο που τους παρέχει στα κέντρα λήψεις αποφάσεων (κεφάλαιο 1), καθώς και τον ρόλο του κράτους στη διαχείριση του προσφυγικού, με τα όποια μελανά σημεία και καθυστερήσεις (κεφάλαιο 2, 3, 4), ενώ το τελευταίο αποκαλύπτει την αναγκαιότητα σύναψης συνεργασιών με τις ΜΚΟ, σε έναν κόσμο που συνεχώς μεταβάλλεται. Η εργασία ολοκληρώνεται με τη σύνθεση των δυο επιμέρους πλευρών, των ΜΚΟ και της Δημόσιας Διοίκησης, όσον αφορά τις μεταξύ τους σχέσεις, σε ένα γενικότερο επίπεδο, αλλά και σε ένα ειδικότερο (προσφυγικό ζήτημα, κεφάλαιο 4)..

Στις σύγχρονες κοινωνίες είναι καθοριστικής σημασίας, η εμπλοκή των πολιτών στις υποθέσεις που τους αφορούν, αλλά και η ικανότητα προσαρμογή τους σε νέα δεδομένα και ανάγκες, με την έννοια της διατήρησης και της εξέλιξης του αλληλέγγυου αισθήματος για την ενσωμάτωση-αφομοίωση του προσφυγικού πληθυσμού, την ενδυνάμωση της κοινωνικής συνοχής και την ενίσχυση της κοινωνικής ευημερίας για το σύνολο του πληθυσμού.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Από την Κυβέρνηση στη Διακυβέρνηση

1.1 Από το Εθνικό Κράτος της αρμοδιότητας, στην Ευρωπαϊκή Ένωση της επικουρικότητας

Οι νέες αναδυόμενες ανάγκες και οι διεθνείς εξελίξεις οδήγησαν στο μετασχηματισμό του εθνικού κράτους προς μια μορφή υπέρβασης και μεταβίβασης των αρμοδιοτήτων του σε άλλους υπερεθνικούς οργανισμούς, όπως η ΕΕ- ένα ιδιότυπο πολιτειακό μόρφωμα μεταξύ αυτονομίας και αλληλεξάρτησης, κυριαρχίας και πολυαρχίας- με σκοπό να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα και η ικανότητα εφαρμογής των πολιτικών. Ως αποτέλεσμα αυτών, η κυριαρχία σήμερα, δε διατηρεί την αποκλειστική διασύνδεση της με το εθνικό κράτος και δε νοείται μόνο σε εθνικό επίπεδο, ενώ η πολυμερής δράση σε σημαντικά πεδία συνεργασίας προβάλλεται ως πιο αποτελεσματική από τη μονομερή κρατική δράση.

Η ΕΕ, από τις απαρχές της δημιουργίας της, στόχευσε στη δημιουργία μιας δημοκρατικής κοινότητας, βασισμένης στις αξίες της διαφάνειας, του διαλόγου και της αλληλεγγύης, συνιστώντας ένα σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, που περιόρισε σε σημαντικό βαθμό το κρατοκεντρικό μοντέλο, ενώ σήμερα προάγεται ως σημαντική αρχή, αυτή της επικουρικότητας, ως μηχανισμός νομιμοποίησης, εκδημοκρατισμού και αποκέντρωσης της ενωσιακής διαδικασίας λήψης αποφάσεων.

Κατά την αρχή της επικουρικότητας, η ΕΕ παρεμβαίνει μόνο αν, και στο βαθμό που, οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν δύναται να επιτευχθούν επαρκώς από τα κ-μ, μπορούν όμως να επιτευχθούν καλύτερα σε επίπεδο ΕΕ. Σε διαφορετική περίπτωση, η αρμοδιότητα παραμένει στο κ-μ. Οι «δοτές» αρμοδιότητες της ΕΕ δύναται να ταξινομηθούν σε τρεις κατηγορίες: τις αποκλειστικές, στις οποίες μόνο η ΕΕ νομοθετεί (πχ. νομισματική πολιτική), τις υποστηρικτικές, όπου το κ-μ λαμβάνει κυρίως την οικονομική συνδρομή της ΕΕ (πχ. πολιτική προστασία και παιδεία) και τις συντρέχουσες, κατά τις οποίες, η ΕΕ και το κ-μ ασκούν από κοινού νομοθετική εξουσία, υπό την προϋπόθεση της τήρησης της επικουρικότητας (πχ. μεταναστευτική πολιτική και πολιτική ασύλου, στο πλαίσιο του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης).

Η ΕΕ προώθησε νέες μορφές διακυβέρνησης, αναδεικνύοντας την ανάγκη για ένα περισσότερο διαβουλευτικό και συμμετοχικό σύστημα στην πολιτική, από τις παραδοσιακές εκλογικές και αντιπροσωπευτικές μορφές δημοκρατίας που σχετίζονται με το έθνος-κράτος. Σε αυτή την προσπάθεια ικανοποίησης της ανάγκης για

περισσότερη δημοκρατία και συμμετοχικότητα, διαβούλευση, κοινωνικό διάλογο και διαφάνεια, αναδύθηκε μια νέα έννοια, αυτή της Διακυβέρνησης (Καρκατσούλης 2003, 2014, Λαδή 2010, Φερώνας 2009).

1.2 Διακυβέρνηση και Δίκτυα Πολιτικής

Ο όρος διακυβέρνηση αποτελεί το υπόδειγμα των σχέσεων κράτους και ΚΠ, με δικτυακή δομή, που προσπαθεί να συνδυάσει θετικά στοιχεία από το γραφειοκρατικό πρότυπο οργάνωσης (πχ. το Κράτος Δικαίου και η αρχή της νομιμότητας κλπ) και το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (πχ. ευελιξία, ηλεκτρονική διακυβέρνηση, διοίκηση μέσω στόχων, κανονιστική μεταρρύθμιση κλπ). Η σχέση διακυβέρνησης και δικτύων¹ είναι ουσιαστική, ενώ, μόνο, με την παρουσία των δικτύων δύναται να υπάρξει η ίδια η έννοια της διακυβέρνησης (Καρκατσούλης, 2003, 2014), αφού με τις αξίες της αμοιβαιότητας, της ανταλλαγής, της συνεργασίας και της συλλογικότητας, συμβάλλουν στη χρηστή Διακυβέρνηση.

Σε αντίθεση με την παραδοσιακή έννοια της κυβέρνησης, σε μια αντιπροσωπευτική δημοκρατία -που αναπαρίσταται γραφικά με μια πυραμίδα, με βάση το εκλογικό σώμα και κορυφή την εκλεγμένη κυβέρνηση- στην οπτική της Διακυβέρνησης, το κράτος σταδιακά χάνει το μονοπώλιο της εξουσίας και γίνεται συνδιαχειριστής του δημοσίου συμφέροντος, σε συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα και τις ΜΚΟ. Παράλληλα, η λήψη αποφάσεων αποτελεί συλλογική υπόθεση πολλών εταίρων, με έμφαση στην ανάδειξη του συλλογικού τρόπου σχεδιασμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης των Δημοσίων Πολιτικών (Καρκατσούλης, 2014).

Σύμφωνα με την Λαδή (2010:81) «η προσέγγιση των δικτύων πολιτικής εστιάζει στις σχέσεις μεταξύ των φορέων πολιτικής, στις άτυπες διαστάσεις της δημιουργίας και της άσκησης δημόσιας πολιτικής και την εκμάθηση πολιτικής (Policy making), η οποία αναφέρεται στο πώς οι οργανώσεις και τα κράτη μαθαίνουν το ένα από τις εμπειρίες και τα λάθη του άλλου. Τα δίκτυα πολιτικής συνδέονται με την έννοια της διακυβέρνησης και της αυξανόμενης πολυπλοκότητας των διαδικασιών της Δ.Δ και πολιτικής», ενώ μέσω των δικτύων αναζητείται όχι μόνο η συναίνεση, αλλά και η εμπειρογνομοσύνη.

Οι αρχές της διακυβέρνησης εκτιμάται πως δύνανται να εφαρμοστούν και να ελεγχθούν σε τρία επίπεδα (Καρκατσούλης, 2014, 2003) διοίκησης: το υπερεθνικό, το

¹Τα δίκτυα πολιτικής, οι συνδέσεις κρατικών και κοινωνικών δρώντων στη διαδικασία της πολιτικής, δημιουργούνται με σκοπό την καλύτερη πληροφόρηση των μελών τους και τη βελτίωση του συντονισμού της δράσης τους.

εθνικό και το τοπικό-περιφερειακό επίπεδο, με στόχο την ενίσχυση της λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας, της συμμετοχής και της διαφάνειας. Η ΕΕ σε αυτό το πλαίσιο έχει εκδώσει τη Λευκή Βίβλο για την Διακυβέρνηση (2001)², η οποία συμβάλλει στην μετάβαση σε ένα κράτος επιτελικό, το οποίο δρα συντονισμένα και αποτελεσματικά και την προώθηση ενός πλουραλιστικού προτύπου που εμπλέκει πολλούς φορείς στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Κατ' αυτόν τον τρόπο, γίνονται περισσότερο εφικτές οι διαδικασίες διαβούλευσης και συνεργασίας, επιτυγχάνεται η ενδυνάμωση του θεσμού της ΚΠ και η προσαρμογή των πολιτικών στις κοινωνικές ανάγκες, ενώ εμπλέκεται η ΚΠ, ως συμμετέχων στις δημόσιες υποθέσεις και ως συλλογικό σώμα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

1.3 Το άτυπο επίπεδο λήψης αποφάσεων στην ΕΕ

Η ΕΕ, φιλοδοξεί να αποτελέσει όχι μόνο έναν δημοκρατικό θεσμό και μηχανισμό λογοδοσίας και εφαρμογής βέλτιστων πρακτικών για την αναβάθμιση του δημόσιου βίου, την εξασφάλιση όσο το δυνατόν μεγαλύτερης κοινωνικής ευημερίας και την εγκαθίδρυση ορθολογικών μορφών κοινωνικής οργάνωσης, αλλά και ένα πρότυπο για την ενεργό συμμετοχή της ΚΠ και των ΜΚΟ (Μοσκόφ, 2004:64). Αποδεικτικό του παραπάνω, αποτελεί η εμπλοκή της ΚΠ σε σημαντικά στάδια της νομοθετικής διαδικασίας, κυρίως κατά το άτυπο στάδιο λήψης αποφάσεων.

Η διακυβέρνηση αποτελεί έναν από τους καθοριστικούς παράγοντες για την επιτυχία της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, με την ισχυροποίηση της Ευρώπης, την οχύρωση της νομιμοποίησης των θεσμικών της οργάνων, την αποτελεσματικότητα των πολιτικών της και τη συμμετοχικότητα των πολιτών της (Επιτροπή των Περιφερειών, 2009). Ο τρόπος διακυβέρνησης της ΕΕ, διασφαλίζει τη συνεργασία σε διαφορετικά επίπεδα εξουσίας, για την υλοποίηση της κοινοτικής ατζέντας και την αντιμετώπιση των παγκόσμιων προκλήσεων (Επιτροπή των Περιφερειών, 2009). Οι παγκόσμιες προκλήσεις σήμερα περιλαμβάνουν την διαχείριση μιας μεγάλης ανθρωπιστικής κρίσης και την αποτελεσματικότερη διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος που απασχολεί το σύνολο της ΕΕ.

Κατά το Προνομοθετικό στάδιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποβάλλει στο Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο νομοθετικές πράξεις, ενώ προβαίνει σε μια διαδικασία

² Στη Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση (2001), η Επιτροπή τονίζει ότι «η ποιότητα των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξαρτάται από την εξασφάλιση ευρείας συμμετοχής σε όλη την πορεία της πολιτικής, από τη χάραξη της έως την εφαρμογή της», διεξάγοντας τις ευρύτερες διαβουλεύσεις σχετικά με τις κυριότερες πολιτικές πρωτοβουλίες.

ευρύτερων διαβουλεύσεων, προκειμένου να εκφραστεί η γνώμη των δρώντων που δύναται να επηρεάσει τη νομοθετική πράξη (Πασσάς, 2009). Το στοιχείο της διαβούλευσης αποτελεί τεχνική «καλής νομοθέτησης», αλλά και μέσο δια του οποίου η Επιτροπή γίνεται δεκτική σε επιρροές, υπό διττή έννοια: τόσο ως προς τη διαμόρφωση του περιεχομένου των αποφάσεων της, όσο και ως προς την εξασφάλιση αυτών (Πασσάς 2009, Σπανού 2001).

Πιο συγκεκριμένα, η επιρροή αυτή, αναπτύσσεται ιδιαίτερα εκτός του πλαισίου δράσης των λεγόμενων «ομάδων εμπειρογνομόνων³», οι οποίες προετοιμάζουν τη δράση της Επιτροπής, σε διάφορα επίπεδα, παράγοντας ουσιαστική πολιτική και παρέχοντας εξειδικευμένη συμβουλευτική υποστήριξη, ως βάση για τη χάραξη των πολιτικών (Σπανού, 2001).

Με λίγα λόγια, η Επιτροπή ζητά τη γνώμη των εμπειρογνομόνων -που συνιστούν τις διάφορες συμβουλευτικές επιτροπές και τις ομάδες εργασίας της- ώστε να εξασφαλίσει τη δέουσα ρύθμιση όλων των τεχνικών λεπτομερειών. Συχνά, δημοσιεύει «πράσινες» και «λευκές» βίβλους, πραγματοποιεί ακροάσεις, ζητά τη γνώμη της ΚΠ και αναθέτει σε ειδικούς την εκπόνηση εκθέσεων εμπειρογνομόνων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2007).

Η Επιτροπή διενεργώντας διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη (ΜΚΟ, τοπικές αρχές και εκπροσώπους των διαφόρων κλάδων και της ΚΠ)⁴ και αποκομίζοντας συμβουλές για τεχνικά θέματα από τις ομάδες εμπειρογνομόνων, φροντίζει ώστε οι νομοθετικές προτάσεις να ανταποκρίνονται στις ανάγκες των άμεσα ενδιαφερομένων και αποφεύγει την άσκοπη γραφειοκρατία (<http://europa.eu>). Ως εκ τούτου, στις πρωτοβουλίες που αναλαμβάνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σημαντικός είναι ο ρόλος της συμμετοχής και της εκπροσώπησης όλων των ενδιαφερόμενων μερών.

Στο νομοθετικό στάδιο, έχει ιδιαίτερη σημασία η προετοιμασία των αποφάσεων του Συμβουλίου. Στο πλαίσιο αυτό, υφίστανται δύο επίπεδα προετοιμασίας: αυτό των

³ Οι ομάδες εμπειρογνομόνων περιλαμβάνουν μέλη που διορίζονται με την προσωπική τους ιδιότητα, τα οποία ενεργούν με πλήρη ανεξαρτησία, μέλη που εκπροσωπούν το κοινό συμφέρον πολλών ενδιαφερόμενων φορέων για έναν συγκεκριμένο τομέα πολιτικής, οργανισμούς (επιχειρήσεις, ενώσεις, ΜΚΟ και άλλους φορείς της ΚΠ, συνδικαλιστικές οργανώσεις, πανεπιστήμια, ερευνητικά ινστιτούτα), ευρωπαϊκούς φορείς, διεθνείς οργανισμούς κλπ. (<http://ec.europa.eu>)

⁴ Η Επιτροπή ευνοεί την επαφή με τις οργανώσεις για πολλούς λόγους: αρχικά, γιατί οι τελευταίες διαθέτουν συχνά τη δυνατότητα πρόσβασης σε εξειδικευμένες πληροφορίες κ τεχνογνωσία. Επιπλέον, η διαπραγματευτική της θέση ενισχύεται, όταν έχει ενσωματώσει στις προτάσεις της αιτήματα των οργανώσεων, και τέλος, με αυτό τον τρόπο ενισχύεται και ο βαθμός νομιμοποιητικής αποδοχής των πολιτικών προτάσεων της από την ΚΠ και τους υπόλοιπους ενδιαφερόμενους (Φερόνας, 2009).

ομάδων εργασίας (working groups) και αυτό της Επιτροπής Μόνιμων Αντιπροσώπων (COREPER), η οποία λειτουργεί υπό δύο συνθέσεις (COREPER I και COREPER II)⁵.

Η Coreper κατέχοντας κεντρική θέση στο σύστημα λήψης αποφάσεων της ΕΕ ως αρχή διαλόγου (μεταξύ των μόνιμων αντιπροσώπων και καθενός από αυτούς με την κυβέρνηση του) και πολιτικού ελέγχου (προσανατολισμού και εποπτείας των εργασιών των ομάδων εμπειρογνομόνων) (<http://eur-lex.europa.eu>), επικουρείται από μια σειρά ομάδων εργασίας⁶ τις οποίες απαρτίζουν στελέχη των εθνικών διοικητικών υπηρεσιών, αποτελώντας το κύριο προπαρασκευαστικό όργανο του Συμβουλίου.

Συμπερασματικά, η διαμόρφωση πολιτικής δύναται να αναγνωριστεί ως μια διαδικασία συνεχούς και πολυεπίπεδης διαπραγμάτευσης (τυπικών και άτυπων μετόχων⁷), η οποία, με το να πραγματώνεται μέσα από δύο κύριες φάσεις (προνομοθετική και αμιγώς νομοθετική), επιτυγχάνει την αποκόμιση της απαραίτητης πληροφόρησης και δεδομένων, της εξειδικευμένης γνώσης και της αντιπροσωπευτικότητας, προκειμένου να προσδώσει στην πρόταση της Επιτροπής διευρυμένη πολιτική διαδικαστική νομιμοποίηση έναντι του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου -στην κύρια νομοθετική διαδικασία- και να διασφαλίσει την τελική υιοθέτηση της πρότασης της.

1.4 Κοινωνία πολιτών και Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα

Η κυρίαρχη πολιτικο-διοικητική κουλτούρα της ελληνικής Δ.Δ αποτελεί σύνθεση δυο επιμέρους στοιχείων: του *βεμπεριανού* σταθερότυπου⁸ και της πελατειακής παράδοσης (Τσέκος, 2008), δημιουργώντας ένα μόρφωμα που «μορφολογικά προσιδιάζει με το βεμπεριανό γραφειοκρατικό ιδεότυπο, λειτουργικά όμως αποκλίνει σημαντικά, παράγοντας συστηματικά φαινόμενα διοικητικής αναποτελεσματικότητας, αλλά και διαφθοράς. Οι τυπικά βεμπεριανές δομές

⁵ Η Coreper I αποτελείται από τους αναπληρωτές μόνιμους αντιπροσώπους και προετοιμάζει τις υπόλοιπες συνθέσεις του Συμβουλίου, ενώ η Coreper II από τους πρέσβεις και ασχολείται με στοιχεία που αφορούν τις συνθέσεις του Συμβουλίου για τις γενικές υποθέσεις, τις εξωτερικές υποθέσεις, τις οικονομικές και δημοσιονομικές υποθέσεις, τη δικαιοσύνη και τις εσωτερικές υποθέσεις.

⁶ Στις ομάδες εργασίας παρουσιάζονται τα προς συζήτηση θέματα, τα οποία τυγχάνουν επεξεργασίας από αντιπροσώπους των εθνικών δημόσιων διοικήσεων, οι οποίοι στο συγκεκριμένο στάδιο, είναι υπεύθυνοι για τη διασφάλιση των εθνικών συμφερόντων και κατά συνέπεια, διαπραγματεύονται σε ένα πλαίσιο συναίνεσης και αμοιβαίας αποχώρησης.

⁷ Στους τυπικούς και άτυπους μετόχους περιλαμβάνονται οι Κυβερνήσεις, οι εθνικές διοικήσεις, οι ομάδες πίεσης και συμφερόντων (συνδικάτα, ΜΚΟ) κλπ.

⁸ Το κλασικό Βεμπεριανό πρότυπο στηρίχθηκε στα στοιχεία του ορθολογισμού και της αυστηρής διοικητικής ιεραρχίας. Η διαρκής λειτουργία της γραφειοκρατίας βασίζεται σε ένα σύστημα κανόνων και διατάξεων ιεραρχικά διαρθρωμένων, με σαφή καταμερισμό εργασίας και εξειδίκευση απασχόλησης.

συνυπάρχουν εκτεταμένα με πελατειακά φαινόμενα και παράγουν ανεπαρκείς δημόσιες πολιτικές» (Τσέκος, 2008:274).

Τα χαρακτηριστικά του πολιτικού αυτού συγκεντρωτισμού εξελίχθηκαν και παγιώθηκαν κατά τον ελληνικό κρατικό μετασχηματισμό, προκαλώντας σε πολλές περιπτώσεις συγκρούσεις αρμοδιοτήτων, κατακερματισμό δομών και αδυναμία τήρησης μιας συνέχειας. Η γραφειοκρατική-συγκεντρωτική δομή⁹, η έμφαση στις τυπολατρικές διαδικασίες και τις κανονιστικές ρυθμίσεις, η πολυνομία και οι χρονοβόρες διαδικασίες, η υπερδιόγκωση του διοικητικού συστήματος και η αδυναμία συντονισμού των επιμέρους υπηρεσιών, η απουσία ευελιξίας και προσαρμοστικότητας επέφεραν σημαντικές αλλοιώσεις στη διοικητική αποτελεσματικότητα και την επαρκή άσκηση των δημοσίων πολιτικών.

Όσον αφορά την εμπλοκή της πολιτικής σφαίρας στη γραφειοκρατική δομή της χώρας, από τα πρώτα χρόνια σύστασης του ελληνικού κράτους αναγνωρίστηκε μια πολύ στενή διασύνδεση της πολιτικής με την Δ.Δ, με τη μορφή της έντονης πολιτικής διείσδυσης στον διοικητικό μηχανισμό (Ανθόπουλος, 2008). Η κουλτούρα πολιτικής *πατρωνείας* και η εναρμόνιση της Δ.Δ με τις σκοπιμότητες του εκάστοτε κυβερνώντος κόμματος συνέβαλε στη συντήρηση, διεύρυνση και αναπαραγωγή του πελατειακού κράτους και των σχέσεων αλληλεξάρτησης πολιτικής και Δ.Δ. Ο κάθετος τρόπος ένταξης¹⁰ των μαζών στην πολιτική, οι πελατειακές σχέσεις και η κουλτούρα του νεποτισμού, συνέβαλαν στην ατροφική ανάπτυξη της ΚΠ μέχρι τη δεκαετία του '80 (Σωτηρόπουλος 2007 και 2008, Μουζέλης 1987).

Όπως επισημαίνει εκπρόσωπος της φιλανθρωπικής μη κυβερνητικής οργάνωσης Caritas Hellas, η απουσία μιας εδραιωμένης κουλτούρας εθελοντισμού και ανάπτυξης ΜΚΟ (και της ΚΠ γενικότερα), οδηγεί σε δυσκολίες στη συνεργασία με το κράτος. Το γεγονός αυτό καθιστά πολλές φορές αναποτελεσματική τη συνεργασία ΜΚΟ και κράτους, αφού εμπλέκεται το στοιχείο της *καχυποψίας* και της έλλειψης εμπιστοσύνης, και από τις δυο πλευρές.

Σύμφωνα με τον εκπρόσωπο του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες, παρά το γεγονός πως, οι ΜΚΟ διαδραμάτισαν καθοριστικό ρόλο στη διαχείριση της

⁹ Η Δ.Δ χαρακτηρίστηκε ως “οιονεί” βερμπεριανή, όμως διαθέτει σημαντικές σοβαρές μειονεξίες, που την καθιστούν ανίκανη να ανταποκριθεί στο ιδεατό αυτό τύπο, για παράδειγμα, παραβιάζει τον βερμπεριανό διαχωρισμό δημοσίου λειτουργήματος-προσωπικών επιδιώξεων και την κοινωφελή αξιοποίηση δημοσίων πόρων (Τσέκος, 2008).

¹⁰ Ως κάθετο τρόπο ένταξης ορίζουμε την πελατειακή διασύνδεση πολιτών με μεσαίες κομματικές βαθμίδες όπως τοπικές κομματικές οργανώσεις και με τις υψηλά ιστάμενες ελίτ που στηρίζονται στις μεσαίες βαθμίδες. Η οριζόντια πολιτική συμμετοχή, αντίθετα, διαφοροποιείται στο σημείο όπου οι πολίτες δημιουργούν δεσμούς μεταξύ τους, ως μέλη σωματείων και εθελοντικών οργανώσεων.

προσφυγικής κρίσης, «η εμπλοκή τους στη διαμόρφωση πολιτικών σε όλα τα επίπεδα (ευρωπαϊκό και διεθνές) παραμένει μηδενική... οι ελληνικές ΜΚΟ δεν είναι ακόμα σε θέση να διαμορφώσουν τα κέντρα λήψης αποφάσεων». Με την άποψη αυτή συμφωνεί συνεντευξιαζόμενος του Οικουμενικού Συμβουλίου για τους πρόσφυγες, αφού «υπάρχει χαμηλή επιρροή της ΚΠ στη διαμόρφωση πολιτικών στην Ελλάδα...περισσότερο κινούνται τα πράγματα βάσει της ΕΕ...υπάρχουν κοινοτικές οδηγίες..το πως θα διαχειριζόμαστε τους προσφυγικούς πληθυσμούς, το Δουβλίνο II και III...όλα αυτά είναι πολιτικές και νόμοι της ΕΕ, και βάσει αυτών πολλές φορές προσπαθούμε και προβούμε σε κάποιες παρεμβάσεις...είναι καθαρά θέμα πολιτικής βούλησης και κεντρικών πολιτικών».

Όπως ισχυρίζεται εκπρόσωπος του Ξενώνα Ασυνόδευτων Ανηλίκων Αθήνας «δεν δίδεται χώρος στους απλούς πολίτες, στις ΜΚΟ ίσως λίγο περισσότερο... υπάρχει μέτρια εμπλοκή της ΚΠ και είναι μόνο στο πλαίσιο της συλλογικότητας...το ίδιο παρατηρείται και σε ευρωπαϊκό επίπεδο», ενώ συνεντευξιαζόμενος από τον Δήμο Αθηναίων αξιολογεί ως ιδιαίτερα περιορισμένο το ρόλο της ΚΠ στα κέντρα λήψης αποφάσεων... «αν αναλογιστεί κανείς την πορεία του προσφυγικού ζητήματος, τα σοβαρά σημεία λύθηκαν σε επίπεδο Κυβερνήσεων, Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και αποφάσεων που καθόρισαν τις ροές... η ΚΠ δεν έχει επιδράσει στα σοβαρά ζητήματα... για παράδειγμα, κορυφαίο σοβαρό ζήτημα είναι η Πολιτική Ασύλου που σχετίζεται με την ασφάλεια της ΕΕ...».

Είναι γεγονός πως, σήμερα, καθίσταται ιδιαιτέρως σημαντική η -όσο το δυνατόν- μεγαλύτερη εμπλοκή της ΚΠ στη διαμόρφωση λήψης αποφάσεων¹¹ (ειδικά κατά το στάδιο της διαμόρφωσης της κυβερνητικής ατζέντας), ιδιαίτερα στη διαμόρφωση πολιτικών που αφορούν ευαίσθητα κοινωνικά ζητήματα και ευάλωτες κοινωνικές ομάδες, θέματα ένταξης, κοινωνικής ενσωμάτωσης και προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων (μεταναστευτικό, προσφυγικό, τομείς κοινωνικής αλληλεγγύης και πρόνοιας), καθώς, η αποτελεσματική διευθέτηση των παραπάνω ζητημάτων είναι σημαντική για την διατήρηση της κοινωνικής συνοχής και ευημερίας.

Η άσκηση πίεσης -ώστε να επηρεαστούν οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων, προσδίδοντας μια «περισσότερο ανθρωποκεντρική και αναπτυξιακή προοπτική», αλλά και επιλύοντας σημαντικά κοινωνικά αιτήματα- αποτελεί μια σημαντική παράμετρο του

¹¹ Η αυστηρά ιεραρχική δομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης εμποδίζει τους συμμετοχικούς μηχανισμούς. Η επιτυχής υιοθέτηση μηχανισμών συμμετοχικότητας θα σήμαινε πως βρισκόμαστε στη διαδικασία μετάβασης από την εποχή της κυβέρνησης και της ιεραρχίας, στην εποχή της διακυβέρνησης και των δικτύων (Λαδής, 2010:92).

ρόλου των ΜΚΟ, που επεκτείνεται στην παραγωγή και προώθηση πολιτικών προτάσεων, τη στιγμή που «τα ανθρώπινα δικαιώματα, η κοινωνική αλληλεγγύη και η συμμετοχή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων αποτελούν θεμελιώδεις πολιτικές έννοιες». (Μοσκόφ, 2004:61-62).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Ο ρόλος της Κοινωνίας Πολιτών

2.1 Η ΚΠ και οι Συνθήκες Ενδυνάμωσης της στην Ελλάδα

Στον αντίποδα των ισχυρών και παραδοσιακών πελατειακών σχέσεων του -όχι και τόσο μακρινού- παρελθόντος, ενός είδους πολιτικής επιβολής και πατρωνείας, αναδύθηκε η Κοινωνία Πολιτών του σήμερα¹², η μετουσίωση της συμμετοχικότητας μέσω οριζόντιων συσσωματώσεων -τυπικών και άτυπων- συλλογικών μορφών δημόσιας παρουσίας και δράσης (Σωτηρόπουλος, 2007).

Από τη δεκαετία του 1990, και για μία ολόκληρη δεκαετία, νέες εθελοντικές ΜΚΟ δημιουργήθηκαν σε ολόκληρη την Ελλάδα, γεγονός πρωτόγνωρο για την χώρα, όχι όμως για τα παγκόσμια δεδομένα, που ήδη εξελισσόταν μία «επανάσταση των οργανώσεων» (associational revolution) πέρα από κόμματα και παραδοσιακούς θεσμούς εκπροσώπησης (<http://www.koinoniamko.gr>). Οι ΜΚΟ, ως φορείς έκφρασης της ΚΠ, ξεκίνησαν να προσφέρουν έργο στον τομέα της υγείας, της κοινωνικής πρόνοιας, του πολιτισμού, της οικολογίας, της υπεράσπισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, καθώς, και σε άλλα πεδία που υπήρχαν ανάγκες μη καλυπτόμενες από το κράτος.

Η ΚΠ ξεκίνησε σταδιακά να αναδύεται την περίοδο κατά την οποία επήλθε μια σημαντική μεταστροφή της συμπεριφοράς των πολιτών¹³ απέναντι στους φορείς των αντιπροσωπευτικών θεσμών, με τη μορφή αυξανόμενης αποχής από την εκλογική διαδικασία, ενός είδους απορριπτικής στάσης απέναντι στην εξουσία. Στο γεγονός αυτό συνέβαλε πλήθος παραγόντων, όπως η αναποτελεσματικότητα της κρατούσας εξουσίας να ανταποκριθεί αποτελεσματικά σε κοινωνικές ανάγκες και να προσφέρει δημόσια αγαθά και υπηρεσίες, η αποκάλυψη φαινομένων διαφθοράς και διαπλοκής, πολιτικών

¹² Παρά τις όποιες μέχρι τώρα διαπιστώσεις περί πολιτικής συμπεριφοράς των πολιτών, υπάρχουν σημαντικές νεότερες αμφισβητήσεις της κρατούσας γνώμης για την ελληνική κοινωνία πολιτών (Σωτηρόπουλος, 2008), κατά τις οποίες η τελευταία δεν παραμένει μέχρι σήμερα ατροφική, αντίθετα, λόγω της ωρίμανσης των συνθηκών, των αναδύομενων αναγκών και των νέων τάσεων, αναβιώνει και αναπτύσσεται διαδραματίζοντας έναν δυναμικό παράγοντα στην ελληνική κοινωνία, σε σύγκριση πάντα με το παρελθόν.

¹³ Η ΚΠ διαφοροποιείται από το κράτος και βρίσκεται «σε αντιδιαστολή προς τα πολιτικά κόμματα» (Σωτηρόπουλος, 2004:119), καθώς, δεν αντιπροσωπεύει ψηφοφόρους-πολίτες, αλλά στάσεις ζωής, ιδέες, διεκδικήσεις, φιλοδοξία για την ικανοποίηση καθημερινών αναγκών του κοινωνικού συνόλου και αποκατάσταση της κοινωνικής ευημερίας, απηχώντας ιδιαίτερα ή ευρύτερα αιτήματα της κοινωνίας (<http://www.koinoniamko.gr>). Το γεγονός αυτό προέρχεται από την αδυναμία των πολιτικών κομμάτων να ενσωματώσουν και να αναδείξουν πολλαπλά κοινωνικά ενδιαφέροντα ή συμφέροντα και να τα αντιπροσωπεύσουν σε πολιτικές διαδικασίες (Heinrich and Fioramonti, 2008).

σκανδάλων και περιπτώσεων κατάχρησης δημοσίου χρήματος, παράνομων χρηματοδοτήσεων και συνεργασιών με ιδιωτικά συμφέροντα (Κοντιάδης, 2009).

Κατά συνέπεια, τη δεκαετία του '90, το πολιτικό σύστημα και ο κοινοβουλευτισμός βρέθηκαν σε κρίση, με την αποιδεολογικοποίηση και την πολυσυλλεκτικότητα των κομμάτων να προκαλούν ελλείμματα στις σχέσεις εκπροσώπησης (Τάσσης, 2017). Τα κόμματα μαζών, μέσω της «διάρρηξης της κοινωνικής εμπιστοσύνης» (Κοντιάδης, 2009:18), βυθίστηκαν ολοένα και περισσότερο στην κρίση, με τη σταδιακή απομάκρυνση των πολιτών από τους κομματικούς χώρους - γεγονός που αποδυνάμωσε την κοινωνική αντιπροσωπευτικότητα τους- ενώ οι πολίτες διοχέτευσαν την ανάγκη για συμμετοχή σε νέες μορφές οργάνωσης, με πιο στοχευμένη δράση.

Όμως, στην ανάπτυξη της ΚΠ, συνέβαλαν και άλλοι παράγοντες, όπως η κρίση του Κράτους Πρόνοιας, από την δεκαετία του '80 και μετά, η αμφισβήτηση της Κευνσιανής συναίνεσης και του παρεμβατικού κράτους, με τα υπερβολικά ελλείμματα και η άνοδος του Νεοφιλελευθερισμού, με επακόλουθα την συρρίκνωση των κοινωνικών και εργασιακών δικαιωμάτων, την κοινωνία των αντιθέσεων, των ανισοτήτων και των αποκλεισμών. Οι κοινωνικές πολιτικές που τέθηκαν σε εφαρμογή, από την δεκαετία του '90 και μετά, αποστέρησαν την ύπαρξη ενός ισχυρού κοινωνικού κράτους και ενίσχυσαν, σε μεγάλο βαθμό, τη δραστηριοποίηση της ΚΠ.

Η κρίση των θεσμών, στο σύνολό τους, αποτέλεσε σημαντικό παράγοντα στην ενδυνάμωση της ΚΠ, η οποία μερίμνησε σχετικά με την κάλυψη των ανεπαρειών του ίδιου του κράτους, όσον αφορά τις συνεχώς αυξανόμενες και μεταβαλλόμενες κοινωνικοοικονομικές ανάγκες. Η αδυναμία της Δ.Δ να διατελέσει τον παροχικό της ρόλο συνέβαλε στην εγκαθίδρυση μιας συμπαγούς κουλτούρας Προνοιακού πλουραλισμού και κοινωνικών δικτύων ασφαλείας από την πλευρά της ΚΠ.

Η ανάδυση μιας ισχυρότερης και ενδυναμωμένης ΚΠ βρήκε έκφραση την εποχή της Παγκοσμιοποίησης, κατά την οποία τέθηκε σε αμφισβήτηση ο παραδοσιακός ρόλος του κράτους, των ταχέων τεχνολογικών μεταβολών και του άκρατου, οικονομικού φονταμενταλισμού της αγοράς, με αποτέλεσμα την περικοπή των δημοσίων δαπανών για την επίτευξη της διεθνούς ανταγωνιστικότητας (Παρασκευόπουλος, 2001). Οι τάσεις που χαρακτήρισαν εκείνη την περίοδο, ώθησαν προς ένα πιο πλουραλιστικό σύστημα εκπροσώπησης συμφερόντων, σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο (Streeck and Schmitter, 1991).

Τέλος, στην ενδυνάμωση του ρόλου του πολίτη συνέβαλαν και άλλες πολιτικές αλλαγές, όπως για παράδειγμα, η αύξηση και θεσμική ενίσχυση των ανεξάρτητων αρχών (Σωτηρόπουλος, 2008), ιδιαίτερα του Συνήγορου του Πολίτη, και της Αρχής Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων κλπ, μηχανισμών ελέγχου και ενδυνάμωσης της αρχής διαφάνειας του κράτους. Με τις ανεξάρτητες αρχές, οι πολίτες ενεργοποιούν διαδικασίες προληπτικής και κατασταλτικής δράσης -που αντιτίθενται στην αρχή της νομιμότητας και της χρηστής διοίκησης- καταγγέλλουν φαινόμενα κακοδιαχείρισης και ενισχύουν την αποτελεσματικότητα του κράτους, απέναντι στην καταπολέμηση της Διαφθοράς και την προστασία του δημοσίου συμφέροντος.

Ολοκληρώνοντας τους λόγους ενδυνάμωσης της ΚΠ, πρέπει να επισημανθεί κάτι πολύ σημαντικό; το γεγονός μιας πιο ισχυρής ΚΠ στην Ελλάδα σήμερα -σε σύγκριση πάντα με το παρελθόν όπου υπήρξε ιδιαίτερα ασθενής και ατροφική- δε σημαίνει, σε καμία περίπτωση, πως ο βαθμός συμμετοχικότητας βρίσκεται σε ικανοποιητικά επίπεδα¹⁴. Σύμφωνα με τον Σωτηρόπουλο (Sotiropoulos and Karamagioli, 2005), η συνολική αποτίμηση της επίδρασης της ΚΠ στη χώρα μας, αποδεικνύει πως υπάρχει ακόμα δρόμος να διανύσει, ώσπου να αποτελέσει σημαντικό παράγοντα διαμόρφωσης κοινωνικής συνείδησης.

2.2 Η Έννοια της Κοινωνίας Πολιτών και των διαφόρων μορφών της

Λίγες έννοιες έχουν αποτελέσει αντικείμενο τόσων πολλών αναλύσεων, πεδίο αναρίθμητων διερευνήσεων και διαχρονικών αντιγνωμιών, όσο η ΚΠ. Κατά καιρούς, πλήθος θεωρητικών επιχειρήσαν να την αποκρυπτογραφήσουν, να διεισδύσουν στη βαθύτερη ουσία της, να αναζητήσουν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της. Για τον Tocqueville, η ΚΠ αποτέλεσε τον ενδιάμεσο χώρο, μεταξύ Κυβερνώντων και Κυβερνώμενων, με έμφαση στην «τέχνη του συνεταιρίζεσθαι», τη διαδικασία μετάβασης από τον εσωστρεφή ατομικισμό στην ανάπτυξη και συγκρότηση των οργανωμένων συλλογικοτήτων και ισχυρών κοινωνικών δεσμών, στην κοινή δράση των πολιτών που θα τους προστατεύσει και θα προασπίσει τα δικαιώματά τους απέναντι στις επεμβάσεις της κρατικής εξουσίας και τη θωράκιση της δημοκρατίας (Κωνσταντακόπουλος, 2010).

¹⁴ Συγκριτικά με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, στην Ελλάδα, η συμμετοχή πολιτών σε συλλόγους και σωματεία παραμένει μικρή (Πολυζωίδης, 2006). Η συμμετοχή σε ΜΚΟ αφορά ένα ποσοστό της τάξης του 15,3 %, τη στιγμή που, στη Φινλανδία, η συμμετοχή σε ΜΚΟ ανέρχεται στο 61,1%, στη Βρετανία 68,9%, στη Γερμανία 68,1%, στην Ολλανδία 76%, στην Ιταλία 39,5%, στην Ισπανία 40% και στην Πορτογαλία 27,2% (Παναγιωτοπούλου, Παπλιάκου, 2007).

Κατά τον Gellner (1996), η ΚΠ αποτέλεσε τον «Τρίτο χώρο» μεταξύ αγοράς και κράτους, διαθέτοντας τη δυναμική και την ικανότητα να διαδραματίζει ισχυρό ρόλο στις δημόσιες πολιτικές -ως εξωτερικός δρών- και να ενισχύει το Δημοκρατικό Πολίτευμα. Παράλληλα, «η ΚΠ αποτελεί ένα σύνολο ποικίλων μη κυβερνητικών θεσμών, αρκετά ισχυρών, ώστε να αντισταθμίζουν το κράτος, και, που, ενώ δεν το εμποδίζουν να εκπληρώσει τον ρόλο του, ως εγγυητή της ειρήνης και διαιτητή μεταξύ μεγάλων συμφερόντων, μπορούν ωστόσο να το εμποδίσουν να κυριαρχήσει και να εκμηδενίσει το υπόλοιπο της κοινωνίας» (Gellner 1996, Στραβοσκούφης 2006:101).

Επιπλέον, ο Σωτηρόπουλος (2008:325), θεωρεί πως η ΚΠ, θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως μια «αρένα διεξαγωγικής δημοκρατικού ανταγωνισμού και διαμόρφωσης ταυτοτήτων, ενώ ο Μαρξ της προσέδωσε ταξικό χαρακτήρα, ταυτοποιώντας την με την αστική κοινωνία και αναγνωρίζοντάς την ως υποδομή του ίδιου του κράτους και προασπιστή των συμφερόντων και των πεποιθήσεων της κρατούσας τάξης.

Τέλος, ο Μουζέλης (1997, 1999) θεωρεί πως η ΚΠ λειτουργεί με βάση τη χρήση της, ως αντίποδα του κράτους, ως ενδιάμεσου χώρο κυβερνώντων-κυβερνωμένων και ως ενδιάμεσου μεταξύ αγοράς και κράτους, ενώ ενδιαφέρουσα είναι η άποψη του για το ελληνικό παράδειγμα της ΚΠ. Για να εγκαθιδρυθεί μια ισχυρή ΚΠ, είναι απαραίτητη η έκλειψη της αμοραλιστικής οικογενειοκρατίας, των κομματικών δράσεων (Μουζέλης, 1997, 1999) και η αντικατάσταση με τα στοιχεία της αυτονομίας, της αλληλεγγύης, της ανοχής και της εμπιστοσύνης, ώστε να επιτευχθεί η βαθύτερη αυτοπραγμάτωση (Στραβοσκούφης, 2006).

Οι αυθόρμητες συσπειρώσεις, οι άτυπες συσσωματώσεις και αλληλεπιδράσεις (Σωτηρόπουλος, 2004), οι τοπικές πρωτοβουλίες, οι εθελοντικοί σχηματισμοί, της αλληλεγγύης και του πλουραλισμού, χωρίς νομική υπόσταση, αλλά με σημαντική κοινωνική δράση, ενδυναμώνουν την βαθύτερη έννοια της δημοκρατίας, ενισχύοντας την παροχική διάσταση της Πολιτείας και ενδυναμώνοντας την αξιοπρέπεια της κοινωνικής ύπαρξης. Επιπλέον, για πολλούς, ρυθμίζουν αποτελεσματικότερα τη νομιμοποίηση του κράτους, δημιουργούν ως ασπίδα προστασίας για τον πολίτη και αποτελούν αντίβαρο για την Δημοκρατική οργάνωση της ίδιας της Πολιτείας.

Η ΚΠ δύναται να διακριθεί σε δύο σημαντικές λειτουργίες (Παρασκευόπουλος, 2001): από τη μια, διαθέτει ρυθμιστικό ρόλο σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής -μέσα από τη διεκδικητική παρέμβαση της- ενώ, από την άλλη, εμπλέκεται στη διαδικασία

παραγωγής και παροχής δημοσίων αγαθών ή υπηρεσιών (πχ. η ιατρική φροντίδα, προνοιακές παροχές κλπ).

Σύμφωνα με πιλοτική έρευνα του 2014 σχετικά με την ΚΠ και την οικονομική κρίση (Μπουρίκος, Σωτηρόπουλος, 2014), υπάρχουν βασικές διαφορές μεταξύ των άτυπων (συλλογικότητες) και των τυπικών (ΜΚΟ) φορέων, οι οποίες στοχεύουν σε συγκεκριμένα σημεία: οι τυπικές οργανώσεις επικεντρώνονται κυρίως σε εξειδικευμένα κοινωνικά προβλήματα, ενώ οι άτυποι φορείς στη συνολική κοινωνική κατάσταση. Επιπλέον, οι τυπικές οργανώσεις τονίζουν περισσότερο τους ελλειμματικούς τομείς και τις διαρθρωτικές αδυναμίες του κράτους πρόνοιας, ενώ οι άτυποι φορείς επισημαίνουν την αξιακή επίδραση των κρίσεων.

2.2.1 Παραδείγματα από τη λειτουργία ΜΚΟ στην Ελλάδα

Συνεντευξιαζόμενοι αναγνωρίζουν σημαντικά πλεονεκτήματα των ΜΚΟ έναντι του κράτους, για παράδειγμα, εκπρόσωποι της Caritas Hellas και του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες συγκλίνουν στο γεγονός πως, οι ΜΚΟ χαρακτηρίζονται από την έλλειψη γραφειοκρατικών δομών (ή έστω την ισχυρή γραφειοκρατία σε σχέση με το επίσημο κράτος), καθώς και σημαντικό βαθμό ευελιξίας, γεγονός που συμβάλλει στην ταχεία διαδικασία προσλήψεων και στελέχωσης των υπηρεσιών τους (συνεντευξιαζόμενος από το ΕΚΚΑ), αλλά και την γρήγορη απορρόφηση χρηματοδοτήσεων (εκπρόσωπος της Ανοιχτής δομής φιλοξενίας Ελαιώνα). Τέλος, διαθέτουν εξειδίκευση και γρήγορη παρεμβατική ικανότητα, στοιχεία που τους παρέχουν τη δυνατότητα για περισσότερο αποτελεσματικές δράσεις σε επείγουσες ανάγκες και καταστάσεις όπου το κράτος αδυνατεί να ανταποκριθεί.

Όσον αφορά τα πλεονεκτήματα των ΜΚΟ -σε σύγκριση με τη δομή και τη λειτουργία του κράτους- το Οικουμενικό Πρόγραμμα για τους Πρόσφυγες αναφέρει πως δεν υπάρχει λόγος αντιπαράθεσης ΜΚΟ και Κράτους, αφού από κοινού, έχουν σκοπό την αντιμετώπιση του ίδιου προβλήματος, δρώντας «αν όχι με απόλυτα κοινά κίνητρα, αλλά τουλάχιστον με πολύ κοινούς σκοπούς». Ωστόσο, «δεν είναι σε όλες τις ΜΚΟ άμεσες οι προθέσεις που έχουν, υπάρχουν κάποια προβλήματα σε κάποιες... δεν έχουν απαραίτητα πάντα καλύτερη τεχνογνωσία».

Πέρα από τα σημαντικά πλεονεκτήματα, αναδύονται και κάποια μειονεκτήματα που περιορίζουν τη λειτουργικότητα των ΜΚΟ, για παράδειγμα, η βιωσιμότητα τους δεν είναι συχνά εξασφαλισμένη, καθώς στηρίζονται σημαντικά στην ιδιωτική πρωτοβουλία, σε χορηγήσεις και φιλανθρωπικές δωρεές, συνδρομές μελών, ευρωπαϊκά

προγράμματα, έσοδα από εκδηλώσεις, και λιγότερο σε κρατικούς πόρους. Το γεγονός αυτό, πολλές φορές δύναται να επιβραδύνει την λειτουργία τους ή να τις οδηγήσει σε αυξομείωση των δραστηριοτήτων τους ή ακόμα και σε οριστική απόσυρση τους. Όπως αναφέρει συνεντευξιαζόμενος από την Caritas Hellas, χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα του προσφυγικού ζητήματος, όπου οργανώσεις που προσέφεραν αξιόλογο έργο στη Λέσβο και την Χίο αναγκάστηκαν να αποσυρθούν λόγω έλλειψης πόρων και απουσίας στήριξης από το κράτος.

Αντίθετα, όπως επισημαίνει συνεντευξιαζόμενος από τον Ξεώνα Ασυνόδευτων Αηλίκων Αθήνας, μπορεί τώρα με την προσφυγική κρίση να μην εισπράττονται σημαντικά κρατικά κονδύλια, πριν την προσφυγική κρίση, όμως, οι ΜΚΟ στηρίζονταν οικονομικά από το ελληνικό κράτος και αυτό τις οδηγεί σε ένα πολύ σημαντικό μειονέκτημα, αυτό της αδράνειας... «πρέπει να αναπτύξουν πιο αυτόνομη δράση... δεν υπολείπονται σε αγωνιστική διάθεση, αλλά είναι αναγκαίο να καταστούν πιο συλλογικές...να αναλαμβάνουν ευθύνες...να αναζητούν κονδύλια συνεχώς...να απευθύνονται στην ΚΠ... να συλλέγουν χορηγίες και δωρεές... να είναι πιο ενεργές...»... «το μεγάλο τους μειονέκτημα είναι πως δεν κινητοποιούνται, να αναζητήσουν πόρους μόνες τους, να διαθέτουν στα προγράμματά τους μια συνέχεια, εισπράττουν κρατικά κονδύλια και επαναπαύονται, χάνουν την κινητικότητα τους και αδρανοποιούνται».

Επιπλέον, όπως ισχυρίζεται συνεντευξιαζόμενος από τον Ξεώνα Ασυνόδευτων Αηλίκων Αθηνών, δεν είναι όλες οι ΜΚΟ αποτελεσματικές και ο λόγος είναι η δραστηριοποίηση σε πολλαπλές κατηγορίες-ομάδες στόχους, γεγονός που τις καθιστά να μην διαθέτουν, στο σύνολο τους, ταυτότητα «δεν μπορεί μια ΜΚΟ να ασχολείται με ΑμεΑ, τον πρόσφυγα, τον αποφυλακισμένο, τους ηλικιωμένους, να διαθέτει και το ιατρικό κομμάτι και το εκπαιδευτικό, να λαμβάνει και το ένα πρόγραμμα και το άλλο πρόγραμμα... το πιο σημαντικό είναι να σταματήσει η αλληλοεπικάλυψη, καθώς, με αυτόν τον τρόπο δε διαμορφώνεται ταυτότητα και τεχνογνωσία». Επιπλέον, όπως συνεχίζει, το ισχυρότερο πλεονέκτημα των ΜΚΟ δεν είναι η ευελιξία, αλλά το ανθρώπινο δυναμικό τους, συνεπώς, ο ανθρώπινος παράγοντας...«υπάρχει σημαντικός αριθμός εργαζομένων, που διαθέτει πραγματική αγάπη για το έργο που παράγεται», δείχνοντας εμπιστοσύνη στην ανθρωπιστική και κοινωνική στόχευση των ΜΚΟ.

Τέλος, όπως επισημαίνει η Κωνσταντίνα, ακαδημαϊκός συριακής καταγωγής, οι ΜΚΟ «συμβάλλουν σε σημεία όπου το κράτος υστερεί... διαθέτουν πιο εύρυθμη λειτουργία και είναι εξ ορισμού δομημένες, ώστε να αντιμετωπίζουν παρόμοιες καταστάσεις ανθρωπιστικής κρίσης και επείγουσας βοήθειας...».

2.2.2. Οι Διεθνείς ΜΚΟ

Οι Διεθνείς ΜΚΟ, χαρακτηριζόμενες από σημαντική δράση στον ανθρωπιστικό και αναπτυξιακό τομέα και όντας εξειδικευμένες σε τομείς όπου, εθνικά κράτη δε διαθέτουν ανάλογη εμπειρία, αποτελούν σημαντικούς δρώντες σε περιόδους που τα τελευταία αντιμετωπίζουν σημαντικές ανθρωπιστικές κρίσεις. Το δυνατότερο, όμως, σημείο βρίσκεται στη δυνατότητά τους, όχι μόνο να «διοχετεύουν την βοήθεια τους σε κράτη με αναποτελεσματικούς κρατικούς θεσμούς», αλλά και «να συνδέουν το τοπικό με το διεθνές και να προσφέρουν εξειδικευμένες υπηρεσίες με τη συνδρομή εταιρών στο πεδίο δράσης, «χωρίς να εγείρονται ζητήματα που άπτονται της εθνικής κυριαρχίας» (Τζιφάκης, 2014:137).

Το 2006, έντεκα μεγάλες διεθνείς¹⁵ ΜΚΟ συνέταξαν και υπέγραψαν την «Χάρτα Αυτοδέσμευσης, Κοινωνικής Ευθύνης και Λογοδοσίας των Διεθνών ΜΚΟ» (International Non-Governmental Accountability Charter), μια μορφή αυτοδέσμευσης προς τον σεβασμό των οικουμενικών αξιών και αρχών και τη λειτουργία με βάση σύγχρονα συστήματα διοίκησης (Amnesty International, 2006), αναγνωρίζοντας πως η διαφάνεια, η κοινωνική ευθύνη και η υποχρέωση λογοδοσίας αποτελούν ουσιώδη στοιχεία μιας ορθής διακυβέρνησης (Δελτίο Κίνησης Πολιτών, 2008). Ο αριθμός των ΜΚΟ που προσυπέγραψαν την αντίστοιχη ελληνική μετάφραση της Χάρτας είναι πολύ μικρός¹⁶, σε σχέση με τον συνολικό αριθμό των ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στη χώρα.

Οι Διεθνείς ΜΚΟ διαθέτοντας οικουμενικό πρόσωπο, πνεύμα δραστηριοποίησης σε κάθε χώρα που βρίσκεται σε ανθρωπιστική κρίση (και απαιτούνται άμεσες εφαρμογές πολιτικών) και αναζήτησης νέων συνεργασιών, μετέβησαν στην Ελλάδα, με σκοπό τη συνδρομή τους στη διαχείριση του προσφυγικού ρεύματος. Η συνεισφορά

¹⁵ Επικυρωμένη από: Action Aid, International Amnesty, International CIVICUS, World Alliance for Citizen Participation, Consumers International, Greenpeace International, Oxfam International, International Save the Children, Alliance Survival International, International Federation Terre des Hommes Transparency International, World YWCA

¹⁶ Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με στοιχεία του Δελτίου της Κίνησης Πολιτών, μέχρι το 2008, οι φορείς που συμμετείχαν στην πρωτοβουλία για τη “Χάρτα Αυτοδέσμευσης, Κοινωνικής Ευθύνης και Λογοδοσίας” είναι οι Mediterranean Information Office for Environment, Culture and Sustainable Development (MIO-ECSDE), PRAKSIS, WWF Ελλάς, ΜΟm/Εταιρεία για τη Μελέτη και Προστασία της Μεσογειακής Φώκιας, ΑΡΧΕΛΩΝ, Σύλλογος για την Προστασία της Θαλάσσιας Χελώνας, Διεθνής Διαφάνεια - Ελλάς, Ένωση Πολιτών για την ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ, Ευρωπαϊκή Έκφραση, Ίδρυμα “Η ΠΑΙΔΙΚΗ ΣΤΕΓΗ”, Κέντρο Ειδικών Ατόμων “Η ΧΑΡΑ”, Κίνηση Πολιτών για μια Ανοικτή Κοινωνία, ΟΜΑΔΑ ΑΙΓΑΙΟΥ, Περιβαλλοντικό Κέντρο ΑΡΚΤΟΥΡΟΣ, ΠΙΝΟΗ – Φίλοι Εντατικής Θεραπείας Παιδιού, Σύλλογος Γονιών Παιδιών με Νεοπλασματική Ασθένεια, ΦΛΟΓΑ, Σύνδεσμος Αιμοδοτών Δωρητών Οργάνων Σώματος και Μέριμνας Υγείας «ΚΩΣΤΑΚΗΣ ΜΕΣΟΓΙΤΗΣ», Φίλοι του Ιδρύματος «Η ΘΕΟΤΟΚΟΣ».

τους, λόγω της ανυπαρξίας μονιμότητας και συνέχειας, διαφοροποιείται ανάλογα την περίπτωση και τις ανάγκες στις οποίες απευθύνονται και επηρεάζεται από τις λειτουργίες, τους ρόλους που καλούνται να υιοθετήσουν, τη δομή και τα χαρακτηριστικά των δικτύων πολιτικής που καλούνται να συμμετάσχουν (Τζιφάκης, 2014).

Για να καταστεί πιο σαφής η παραπάνω διατύπωση, είναι ενδεικτικό το παράδειγμα του προσφυγικού, κατά το οποίο, Διεθνείς ΜΚΟ, όντας συντονισμένες συλλογικές απαντήσεις σε σύνθετα προβλήματα της διεθνούς πολιτικής (Τζιφάκης, 2014), διεύρυναν σημαντικά την ελευθερία δράσης τους. Όπως ισχυρίζεται, το Οικουμενικό Πρόγραμμα για τους Πρόσφυγες, ενώ ο ρόλος των ξένων ΜΚΟ ήταν σε γενικές γραμμές θετικός, καθώς διέθεταν τεχνογνωσία και εμπειρία σε καταστάσεις κρίσεων, «ήρθαν να υποδείξουν πως θα κάνουμε τη δουλειά μας... και ξεκινήσαμε από την αρχή... πώς λειτουργεί το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα και το σύστημα για τις κακοποιημένες γυναίκες... κατείχαν σημαντικό βαθμό τεχνογνωσίας στο αντικείμενο του προσφυγικού, αλλά δεν διέθεταν καλή γνώση, αυτοί που ήρθαν, της ελληνικής πραγματικότητας και δεν προσπαθήσανε... οι καλές πρακτικές είναι απαραίτητο να ανταποκρίνονται στο κράτος, στο οποίο απευθύνονται, διαφορετικά, είναι δυνατόν να μην είναι αποτελεσματικές».

Με την παραπάνω άποψη συμφωνεί και ο συνεντευξιαζόμενος από τον Ξενώνα Ασυνόδευτων Ανηλίκων Αθήνας, αφού δε γνωρίζει κατά πόσο οι Διεθνείς ΜΚΟ βοήθησαν πραγματικά, αφού «άρχισαν να φέρνουν μια τεχνογνωσία από έξω, ότι έχουν μεταβεί στην Αφρική, την Ουγκάντα, πως έχουν κάνει ακτιβισμό και ήρθαν εδώ χωρίς να γνωρίζουν πως λειτουργούν βασικοί ελληνικοί μηχανισμοί...η Εισαγγελία Ανηλίκων... το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης...ποιά διαδικασία ακολουθεί μια παραπομπή... δραστηριοποιήθηκαν στη φιλανθρωπία...παρείχαν κάρτες με χρήματα»... «αντί να βοηθήσουν στην πράξη, περισσότερη αναστάτωση προσέφεραν... οι τοπικές ΜΚΟ βοήθησαν ξεκάθαρα περισσότερο...».

Εκπρόσωπος της Μετάδρασης επισημαίνει πως «αυτό ήταν φυσικό να συμβεί...» Ξένες ΜΚΟ εισήλθαν σε ένα πεδίο, με προσφυγικές ροές, αλλά σε ένα ταυτόχρονα ευρωπαϊκό πεδίο... «... είναι διαφορετικό από το να οργανώνουν αποστολές ή να στήνουν παρέμβαση στη Λιβύη, στη Νιγηρία.. γι' αυτό τον λόγο, ίσως και οι ΜΚΟ που ήδη δραστηριοποιούνταν στην Ελλάδα, ήταν αυτές που κατάφεραν πιο οργανωμένα και με μεγαλύτερη επίδραση να συνδράμουν στη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης. Παρόλα αυτά, τα οφέλη που προσέφεραν οι ΜΚΟ το 2015-16

αξιολογούνται πραγματικά κατά περίπτωση, υπήρξαν περιπτώσεις που λειτούργησαν, ανταποκρινόμενες στις πραγματικές ανάγκες του πεδίου και περιπτώσεις που δεν κατάφεραν να συγχρονιστούν και να συνεργαστούν αποτελεσματικά....».

Όπως συμπληρώνει στέλεχος του Δήμου Αθηναίων, μια μεγάλη διεθνής ΜΚΟ, που πχ δραστηριοποιείται σε χώρες της Αφρικής -όπου δεν υπάρχει οργανωμένο σύστημα ή που μπορεί να παρεμβαίνει στο Σουδάν ή κάπου αλλού, όπου υπάρχει ένα διαλυμένο κρατικό σύστημα- λειτουργούν με τη λογική *«it's my way or the highway»*, λειτουργώ με τον τρόπο που γνωρίζω.. «Στην Ελλάδα, η ιδιαιτερότητα είναι πως αντιμετωπίσαμε μια κρίση, μέσα στο πλαίσιο ενός οργανωμένου κράτους, οπότε είναι όλοι υποχρεωμένοι να συνεργαστούν, μαζί με τις υφιστάμενες δομές της διοίκησης, κάτι που δε συμβαίνει από την εμπειρία τους στις άλλες χώρες...» «...εδώ πρέπει να συμβιβαστούν με το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο....αυτό είναι μεγάλη διαφορά γι αυτούς...».

Όπως επισημαίνει ο ΔΟΜ, «η ξαφνική και ογκώδης εισροή μεταναστών και προσφύγων στην Ελλάδα δημιούργησε την ανάγκη επείγουσας ανθρωπιστικής βοήθειας», «ξεπερνώντας την οργανωτική ικανότητα των αρχών οποιουδήποτε κράτους, εν προκειμένω του ελληνικού κράτους....». Οι διεθνείς οργανισμοί και οι ΜΚΟ διαθέτουν καταρχήν περισσότερη εμπειρία στην οργάνωση αυτού του τύπου αντίδρασης έκτακτης ανάγκης, αλλά «το μεγαλύτερο μέρος της εμπειρίας τους σχετίζεται με καταστάσεις στις οποίες οι τοπικές αρχές είναι αδύναμες ή δεν ασκούν πλήρη έλεγχο (για παράδειγμα, σε καταστάσεις που σχετίζονται με τον πόλεμο)». Το ελληνικό πλαίσιο αξιολογείται ως αρκετά διαφορετικό, καθώς «πρόκειται για την πρώτη μεγάλης κλίμακας παρέμβαση για την αντιμετώπιση μιας μεταναστευτικής κρίσης, στην Ευρώπη και την Ευρωπαϊκή Ένωση, από το τέλος του Β Παγκοσμίου Πολέμου».

2.3 Το Θεσμικό Πλαίσιο της Κοινωνίας Πολιτών και των μη κερδοσκοπικών οργανώσεων

2.3.1. Νομολογία και άτυπη Συνταγματική κατοχύρωση

Ο όρος χρησιμοποιήθηκε αρχικά στο άρθρο 71 του Καταστατικού Χάρτη του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (<http://www.unric.org>). Στην Ελλάδα, ο όρος ΜΚΟ εμφανίστηκε για πρώτη φορά στην ελληνική νομοθεσία με τον Ν. 2646/1998 για την ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας και αργότερα με το Ν. 2731/1999 για την αναπτυξιακή βοήθεια. Ωστόσο, σχετικός ορισμός δεν

περιλαμβάνεται στην ελληνική νομοθεσία και έχει αναπτυχθεί μόνο στην πράξη, κυρίως μέσω του αυτοχαρακτηρισμού των οργανώσεων ως μη κυβερνητικών (<http://gr.boell.org>). Το 1997 αποτελεί σημείο ορόσημο για την προώθηση μορφών συμμετοχής στα κοινά, αφού η Ελλάδα γίνεται και επίσημα μέλος της Επιτροπής Αναπτυξιακής Βοήθειας (DAC), μετατρέποντας πλήθος οργανώσεων σε ΜΚΟ και ενθαρρύνοντας την εμφάνιση νέων (Αφουξενίδης 2006, Αφουξενίδης, Συρακούλης, 2008).

Το Ελληνικό Σύνταγμα περιλαμβάνει “άτυπα” την ΚΠ και τις ΜΚΟ στο *άρθρο 12* του Συντάγματος, όπου κατοχυρώνεται το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι για όλους τους πολίτες ανεξαιρέτως, στο *άρθρο 14* παρ. 1 του Συντάγματος εγγυάται την ελευθερία της έκφρασης, εντός των ορίων του νόμου, καθώς και στο *άρθρο 5Α*, όπου εμπεριέχεται το δικαίωμα συμμετοχής στην πολιτική ζωή της χώρας. Ωστόσο, το ισχύον νομικό πλαίσιο δεν προβλέπει ειδικές διατάξεις σχετικά με την ίδρυση και λειτουργία ΜΚΟ.

Με τον Ν. 4305/2014 (άρθρο 10Β ενίσχυση διαφάνειας στις δαπάνες επιχορηγούμενων φορέων) καθίσταται υποχρεωτική στη Διαύγεια η ανάρτηση των απολογιστικών στοιχείων των δαπανών όλων των ΜΚΟ, οι οποίες επιχορηγούνται από Δημόσιους και Αυτοδιοικητικούς φορείς με ποσό άνω των 3.000 ευρώ ετησίως. Οι επιχορηγούμενες ΜΚΟ οφείλουν να αναρτούν την αναλυτική κατάσταση διάθεσης των ποσών που έλαβαν. Ο συγκεκριμένος νόμος ενισχύει τη συμμετοχή, τη διαφάνεια και τον δημόσιο έλεγχο, μέσα από τη θεσμική αναβάθμιση του «Προγράμματος Διαύγεια».

Συμπερασματικά, όσον αφορά την ανάλυση των ΜΚΟ προκύπτουν τρία βασικά ζητήματα σχετικά με την ανάπτυξη της μη κυβερνητικής δραστηριότητας στην Ελλάδα: το θεσμικό πλαίσιο τους, η βελτίωση των σχέσεων τους με τους κυβερνητικούς φορείς και με το κοινό και η χρηματοδότηση τόσο όσον αφορά την εξεύρεση πόρων, όσο και με τη χρήση τους με συνθήκες διαφάνειας (Αφουξενίδης, 2006).

2.3.2. Το Εθνικό Μητρώο καταγραφής ΜΚΟ από το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής

Το Μητρώο Καταγραφής¹⁷ των ΜΚΟ, τέθηκε σε λειτουργία τον Δεκέμβριο του 2016. Σύμφωνα με το υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, ο σκοπός του Μητρώου

¹⁷ Το νομοθετικό πλαίσιο, σύμφωνα με το οποίο λειτουργεί το Τμήμα Μητρώου ΜΚΟ και Συνεργασίας με Φορείς της ΚΠ, είναι υπ. αριθμ. 39487/2016 Υπουργική απόφαση (ΦΕΚ 2930 Β) βάσει του οποίου τηρείται το Εθνικό Μητρώο ελληνικών και ξένων ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται σε θέματα διεθνούς προστασίας, μετανάστευσης και

είναι να οριστεί το πλαίσιο της λειτουργίας των ΜΚΟ και να υπάρχει μια εποπτεία της δραστηριότητάς τους ώστε να υλοποιηθεί ένα συντονισμένο σχέδιο δράσης.

Η καταγραφή αφορά όλες τις ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στους καταυλισμούς στην ενδοχώρα, αλλά και στα νησιά στις δομές εκτός των hotspots. Το Εθνικό Μητρώο περιέχει πληροφορίες σχετικά με τα στοιχεία του φορέα (επωνυμία, γεωγραφική εμβέλεια δραστηριοποίησης), στοιχεία σύστασης, φορολογικά και οικονομικά στοιχεία, παρεχόμενες υπηρεσίες, υποδομές, απασχολούμενο αμειβόμενο και εθελοντικό προσωπικό, δράσεις φορέα (απολογισμός έργου δυο προηγούμενων ετών) κλπ.

Από την έναρξη της διαδικτυακής εφαρμογής (5 Δεκεμβρίου 2016 μέχρι και σήμερα Οκτώβριο 2017) έχουν υποβάλλει ηλεκτρονική αίτηση για εγγραφή στο Εθνικό Μητρώο ελληνικών και ξένων ΜΚΟ, 208 ΜΚΟ, μεταξύ των οποίων 138 ελληνικές και 70 ξένες. Στη παρούσα φάση έχουν ενταχθεί 40 ΜΚΟ (πίνακας 1).

A/A	ΕΝΤΑΓΜΕΝΕΣ ΣΤΟ ΜΗΤΡΩΟ
1	ΑCTIONAID ΕΛΛΑΣ ΑΣΤΙΚΗ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ
2	PR.A.K.S.I.S - ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΣΤΗΡΙΞΗΣ ΚΑΙ ΙΑΤΡΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ
3	SAVE THE CHILDREN INTERNATIONAL (ΕΛΛΑΔΟΣ)
4	ΑΣΤΕΡΙΑΣ ΑΣΤΙΚΗ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ
5	Αλληλεγγύη SolidarityNow
6	ΕΘΕΛΟΝΤΙΚΗ ΑΝΘΡΩΠΙΣΤΙΚΗ ΔΡΑΣΗ
7	ΟΜΙΛΟΣ ΓΙΑ ΤΗΝ UNESCO ΠΕΙΡΑΙΩΣ & ΝΗΣΩΝ
8	ΤΟ ΧΑΜΟΓΕΛΟ ΤΟΥ ΠΑΙΔΙΟΥ
9	FAIR PLANET
10	ΣΥΛΛΟΓΟΣ ΕΘΕΛΟΝΤΩΝ ΚΙΛΚΙΣ
11	RE-CREATE HUMANITY & CULTURE N.G.O. - ΡΙ ΚΡΙΕΙΤ Μ.Κ.Ο. ΑΝΘΡΩΠΙΣΜΟΣ & ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ
12	Γιατροί Χωρίς Σύνορα - Ελληνικό τμήμα
13	ΚΑΡΙΤΑΣ ΑΘΗΝΑΣ
14	Hope Spot - Κέντρο Ελπίδας
15	ΕΛΛΗΝΙΚΟΣ ΕΡΥΘΡΟΣ ΣΤΑΥΡΟΣ (Ε.Ε.Σ.)

κοινωνικής ένταξης. Προκειμένου οι φορείς να εγγραφούν στο μητρώο απαιτείται να πληρούνται σωρευτικά οι κατωτέρω προϋποθέσεις: I. Να διαθέτουν νομική προσωπικότητα, η οποία αποδεικνύεται από νόμιμα δημοσιευμένο καταστατικό, II. Στο καταστατικό τους πρέπει να προβλέπεται η υλοποίηση δραστηριοτήτων: α) Κοινωνικού και Ανθρωπιστικού Χαρακτήρα, β) Διεθνούς Προστασίας, γ) Μετανάστευσης ή Κοινωνική Ένταξης.

16	EMERGENCY RESPONSE CENTRE INTERNATIONAL
17	Ινστιτούτο Ομάδα για τον Κόσμο - Περιβαλλοντική Συμμαχία 2004+
18	ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ
19	ΧΡΙΣΤΙΑΝΙΚΗ ΑΔΕΛΦΟΤΗΣ ΝΕΩΝ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ (Χ.Α.Ν.Θ.)
20	Ηλιαχτίδα ΑΜΚΕ
21	ΝΑΟΜΙ Οικουμενικό Εργαστήριο Προσφύγων Θεσσαλονίκης
22	ΚΕΝΤΡΟ ΓΥΝΑΙΚΕΙΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ ΕΡΕΥΝΩΝ ΔΙΟΤΙΜΑ (ΚΓΜΕ ΔΙΟΤΙΜΑ)
23	ΠΑΙΔΙΚΑ ΧΩΡΙΑ SOS ΕΛΛΑΔΟΣ
24	REFUGEE SUPPORT GREECE ΑΣΤΙΚΗ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ
25	ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΜΟΧΑΜΕΤ ΑΛΙ
26	Κάριτας Ελλάς
27	ΜΕΤΑδραση - Δράση για την Μετανάστευση και την Ανάπτυξη
28	Κέντρο Παιδιού και Εφήβου - Διάγνωση - Συμβουλευτική - Αποκατάσταση
29	ΤΖΕΝΕΡΕΪΣΟΝ 2.0- ΔΕΥΤΕΡΗ ΓΕΝΙΑ -ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ, ΤΗΝ ΙΣΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΤΕΡΟΤΗΤΑ - ΙΔΙ ΕΤΕΡΟ
30	ΓΙΑΤΡΟΙ ΤΟΥ ΚΟΣΜΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΙΑ, ΓΤΚ ΕΛΛΑΔΑΣ
31	ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΙΣΩΝ ΕΥΚΑΙΡΙΩΝ
32	Ανθρωπιστική Πρωτοβουλία ΓΕΦΥΡΕΣ
33	ΑΡΣΙΣ - Κοινωνική Οργάνωση Υποστήριξης Νέων
34	ΚΙΒΩΤΟΣ ΤΟΥ ΚΟΣΜΟΥ ΑΣΤΙΚΗ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΕΘΕΛΟΝΤΙΚΗ ΜΗ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ
35	ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΚΦΡΑΣΗ ΘΕΣΜΟΙ-ΕΚΠΕΘΕ
36	SALVAMENTO MARITIMO HUMANITARIO SMH
37	Arbeiter Samariter Bund Deutschland e.V.
38	Terre des hommes Foundation
39	INTERSOS ORGANIZZAZIONE UMANITARIA ONLUS
40	Samaritan's Purse

Πίνακας 1: Στοιχεία από το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής, Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης).

Όπως επισημαίνει συνεντευξιαζόμενος από την Caritas Hellas, το Εθνικό Μητρώο ΜΚΟ προφανώς θα αποτελέσει αξιοσημείωτη βοήθεια, καθώς το επίσημο κράτος και η τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά και η κοινή γνώμη «θα δύνανται να πληροφορηθούν σχετικά με τις δράσεις, τις αρμοδιότητες και την ειδίκευση της κάθε οργάνωσης...», ενώ για τον εκπρόσωπο του Ελληνικού Συμβουλίου για τους

Πρόσφυγες θα αποφευχθούν φαινόμενα ύπαρξης ΜΚΟ - «φαντασμάτων», όπου κανείς δε γνωρίζει τη λειτουργία τους και την εμπλοκή τους στο προσφυγικό ζήτημα...θα αποφευχθούν «φαινόμενα αλληλοεπικαλύψεων στις παρεχόμενες υπηρεσίες» και θα επιτευχθεί μεγαλύτερη διαφάνεια.

Όπως ισχυρίζεται στέλεχος του Δήμου Αθηναίων, το Εθνικό Μητρώο «επισημοποιεί τις σχέσεις κράτους-ΜΚΟ...αποτελεί μια πράξη αναγνώρισης και συνεργασίας ανάμεσα στα δυο μέρη, ενώ, επαφίεται στο κράτος να αξιοποιήσει σωστά αυτό το μητρώο και να εμφανίσει στοιχεία ορθολογικοποίησης της δράσης των ΜΚΟ γενικά...» «στο προσφυγικό έχει γίνει όντως δουλειά» και έχουν συνεισφέρει, συνεπώς, αποτελεί ένα καλό βήμα, η σύσταση ενός μητρώου «αξιόπιστων συνεργατών, όπου παράγονται αποτελέσματα».

Από την πλευρά του Οικουμενικού Προγράμματος για Πρόσφυγες, εκπρόσωπος αναφέρει πως «οτιδήποτε χαρακτηρίζεται ως συντονιστικό και καταγραφικό θα βοηθήσει ώστε να υπάρχει μια πιο παραστατική και ακριβή απεικόνιση των ΜΚΟ. Η διαδικασία, όμως...αν περιοριστεί στην καταγραφή δεν θα επιφέρει αποτελέσματα... σημασία έχει πως θα αξιοποιηθούν τα δεδομένα και πως θα υπάρξει συνεργασία και αξιολόγηση της προσφοράς κάθε ΜΚΟ». Αντίθετα, συνεντευξιζόμενος από τον Ξεनώνα Ασυνόδευτων Ανηλίκων στην Αθήνα φανερά επιφυλακτικός, επισημαίνει πως δε θεωρεί πως το Εθνικό Μητρώο θα προχωρήσει...αντίθετα...«θα αποτελέσει άλλη μια ακόμα προσπάθεια που θα πέσει στο κενό και πάλι, όπως έχουν γίνει και στο παρελθόν και άλλες προσπάθειες...».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Το προσφυγικό ζήτημα

3.1 Το χρονικό της προσφυγικής κρίσης (2011-2017).

Στις αρχές του 2011 και εν μέσω της Αραβικής Άνοιξης, που σάρωσε τη Μέση Ανατολή, εκδηλώθηκαν σε όλη τη Συρία διαδηλώσεις εναντίον της Κυβέρνησης του Προέδρου Άσαντ, του οποίου οι δυνάμεις ανταποκρίθηκαν με βίαια μέσα, με τις συγκρούσεις να μετατρέπονται σε ένοπλες εξεγέρσεις (Dimitriadi, 2015) και οδηγώντας σε μια μαζική ανθρωπιστική κρίση, με τον αριθμό των ατόμων που σκοτώθηκαν από τότε που ξεκίνησε η βία να έχει ξεπεράσει τις 200.000, συμπεριλαμβανομένων χιλιάδων παιδιών (Syrian Observatory for Human Rights, 2015). Στις αρχές Σεπτεμβρίου του 2013, εκτιμήσεις από τον ΟΗΕ αναφέρονται σε περίπου 5000 Σύριους που εγκαταλείπουν καθημερινά τα σπίτια τους, αριθμός που βαίνει συνεχώς αυξανόμενος, σε σχέση με την αύξηση των εχθροπραξιών, καθιστώντας τους Σύριους, τον μεγαλύτερο προσφυγικό¹⁸ πληθυσμό στον κόσμο (UNHCR, 2015).

Η τραγωδία που έπληξε την ακτή της Ιταλικής νήσου Lampedusa τον Οκτώβρη του 2013, με πάνω από 500 πρόσφυγες νεκρούς, συμπεριλαμβανομένων παιδιών και γυναικών, οδηγώντας σε μια «θάλασσα γεμάτη θανάτους» (<http://www.repubblica.it>) - και μια από τις πιο μαύρες σελίδες την περίοδο της προσφυγικής κρίσης- δεν αποτέλεσε το μοναδικό περιστατικό ανθρώπινων απωλειών, όμως, ανέδειξε την αποτυχία των μεταναστευτικών πολιτικών της ΕΕ, που επικεντρώνονται κυρίως στην ενίσχυση των συνοριακών ελέγχων, μέσω της Frontex. Η Συριακή κρίση από τον Μάρτιο 2011 ώθησε πάνω από 6,5 εκατ. Σύριους πρόσφυγες να εγκατασταθούν σε γειτονικές στην Συρία χώρες (κυρίως την Τουρκία, το Λίβανο, την Ιορδανία και το Ιράκ), προσβλέποντας στην με κάθε δυνατό μέσο μετακίνησή τους προς τον «ευρωπαϊκό παράδεισο» (Τσάκωνας, 2016).

Σύμφωνα με την Έγπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, μεταξύ των ετών 2011 και Μαΐου 2014 καταγράφηκαν 105.000 νέες αιτήσεις ασύλου από Σύριους υπηκόους στα 28 κ-μ της ΕΕ (UNHCR, 2014). Συγκεκριμένα, ο αριθμός

¹⁸ Η Σύμβαση για το Καθεστώς των Προσφύγων, επίσης γνωστή ως Σύμβαση του 1951 για τους Πρόσφυγες, είναι πολυμερής συνθήκη των Ηνωμένων Εθνών που ορίζει ποιος είναι πρόσφυγας, και καθορίζει τα δικαιώματα των ατόμων στους οποίους χορηγείται άσυλο, καθώς και τις αρμοδιότητες των εθνών που χορηγούν άσυλο. Σύμφωνα με το άρθρο 1 της Σύμβασης, όπως τροποποιήθηκε από το Πρωτόκολλο του 1967, ως πρόσφυγας ορίζεται: "Ένα άτομο που λόγω βάσιμου φόβου δίωξης για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ή πολιτικών πεποιθήσεων ευρίσκεται εκτός της χώρας της ιθαγένειάς του και δεν είναι σε θέση ή, λόγω του φόβου, δεν επιθυμεί να θέσει εαυτόν υπό την προστασία της εν λόγω χώρας, ή που δεν έχει υπηκοότητα και είναι εκτός της χώρας της προηγούμενης συνήθους διαμονής του, ως αποτέλεσμα των γεγονότων αυτών, δεν είναι σε θέση ή, λόγω του φόβου αυτού, δεν επιθυμεί να επιστρέψει σε αυτή...".

των Σύριων αυξήθηκε από 50.000 το 2013 σε σχεδόν 123.000 το 2014, ενώ, σύμφωνα με την Eurostat, οι 122.800 Σύριοι που ζήτησαν άσυλο στην ΕΕ το 2014 (20% του συνολικού αριθμού αιτούντων) ήταν περίπου 60% σε δύο χώρες της ΕΕ: τη Γερμανία (41,100) και τη Σουηδία (30,800) (Eurostat, 2015). Οι τρεις κυριότερες εθνικότητες προσφύγων το 2015, ήταν οι Σύριοι (49%), οι Αφγανοί (21%) και οι Ιρακινοί (8%). Οι πρόσφυγες και οι μετανάστες που έφθασαν στην Ευρώπη, μέσω θαλάσσης, το 2015 ήταν κατά το 58% άνδρες, 17% γυναίκες και 25% παιδιά, ενώ τις μεγαλύτερες πιέσεις υποδοχής του προσφυγικού ρεύματος δέχτηκαν η Ιταλία και η Ελλάδα.

Οι εμφύλιες συρράξεις στη Συρία, οι έκρυθμες καταστάσεις στο Αφγανιστάν, η καταπάτηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Ερυθραία και η ακραία φτώχεια στο Κόσοβο οδήγησαν σε ένα άνευ προηγουμένου προσφυγικό ρεύμα, προκαλώντας εκκλήσεις για παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας, περισσότερη αλληλεγγύη και βιώσιμες απαντήσεις (Karageorgiou, 2016), επικεντρώνοντας τον διάλογο μεταξύ δυο σημείων: τον αυξανόμενο αριθμό αιτήσεων ασύλου στην ΕΕ και την άνιση κατανομή τους μεταξύ των κ-μ. Η κατάσταση στη Συρία, ως η μεγαλύτερη ανθρωπιστική κρίση σήμερα, ενεργοποίησε συγκεκριμένους νομικούς κανόνες στο ευρωπαϊκό πλαίσιο, ενώ «εξέγειρε ζητήματα αλληλεγγύης και επιμερισμού της ευθύνης» εντός της ΕΕ και μεταξύ της ΕΕ και τρίτων χωρών (Karageorgiou, 2016:3).

3.2 Ευρωπαϊκή Ένωση και προσφυγικό

Το 2015 αποτέλεσε τη χρονιά έκρηξης της προσφυγικής κρίσης στην ΕΕ. Η μαζική εισροή Συρίων προσφύγων σε ευρωπαϊκό έδαφος προκάλεσε μια «αναδιοργάνωση της ευρωπαϊκής πολιτικής», η οποία ωστόσο παρέμεινε «εγκλωβισμένη στο δίλημμα μεταξύ συνοριακής ασφάλειας και ανθρωπισμού» (Τάκης, 2015). Η μαζική ροή των προσφύγων συνέπεσε με μια περίοδο σημαντικών δυσκολιών για την ΕΕ; τις κρίσεις χρέους για αρκετές χώρες της Ευρωζώνης, την άνοδο ξενοφοβικών ιδεολογιών σε κ-μ, τον ευρωσκεπτικισμό και τις αυξανόμενες αβεβαιότητες σχετικά με τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου στην ΕΕ, τη συνεχιζόμενη ένταση με τη Ρωσία και τη διαδεδομένη απειλή από το Ισλαμικό Κράτος, ενώ πέρα από τις ξενοφοβικές τάσεις, θα μπορούσε να αναγνωριστεί ως σημαντική μια ευρύτερη αίσθηση απώλειας ελέγχου για τις ευρωπαϊκές κοινωνίες (Heisbourg, 2016).

Σε αυτό το κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο, η ΕΕ κλήθηκε να αντιμετωπίσει το προσφυγικό ρεύμα και να προωθήσει την έννοια της αλληλεγγύης, μιας εκ των θεμελιωδών αξιών της, που αποτελεί κατευθυντήρια αρχή της κοινής ευρωπαϊκής

πολιτικής για το άσυλο. Στις 20 Μαρτίου 2016, η Συμφωνία Τουρκίας- ΕΕ¹⁹, μια συμφωνία με «αμφίβολα νομικά αποτελέσματα, αλλά με αναμφισβήτητες πολιτικές συνέπειες» (Erim, 2016:10), στόχευσε στην αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης και τη βελτίωση της διαχείρισης την προσφυγικής κρίσης στην ΕΕ, προβλέποντας όλοι οι νέοι παράτυποι μετανάστες που φθάνουν στα ελληνικά νησιά να επιστρέφονται στην Τουρκία, εάν δε ζητήσουν άσυλο ή εάν το αίτημά τους απορριφθεί. Επιπλέον, για κάθε Σύριο που επιστρέφεται στην Τουρκία από τα ελληνικά νησιά, ένας άλλος Σύριος θα εγκαθίσταται εκ νέου στην ΕΕ. Αυτό θα καθίστατο δυνατό μόνο στο μέτρο που η Τουρκία θα μπορούσε να θεωρηθεί ως «πρώτη χώρα ασύλου» ή «ασφαλής τρίτη χώρα» (Erim, 2016:10), ενώ η ΕΕ δεσμεύτηκε να χορηγήσει αρχικά 3 δισ. ευρώ πρόσθετους πόρους στην Τουρκία για να βελτιώσει την κοινωνικοοικονομική κατάσταση του υψηλού αριθμού Σύριων προσφύγων στη χώρα (<http://www.consilium.europa.eu>).

Τσως η πιο απτή μορφή βοήθειας στη διακρατική διάσταση της ΕΕ, είναι η οικονομική κατανομή στα διατιθέμενα κονδύλια, μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων (που αντικαθίσταται από το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης²⁰), η οποία στόχευσε στη ενίσχυση των κ-μ για τη διαχείριση του προσφυγικού (Karageorgiou, 2016). Συνολικά, η ΕΕ²¹, διέθεσε περισσότερα από 10 δισεκατομμύρια ευρώ από τον προϋπολογισμό της για την αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης τα έτη 2015 και 2016, ενώ παρείχε ανθρωπιστική βοήθεια στους πρόσφυγες και τους μετανάστες σε χώρες εκτός της ΕΕ, όπως η Τουρκία, ο Λίβανος, η Ιορδανία και το Ιράκ.

Η οικονομική συμβολή της ΕΕ στις χώρες που έπληξε η προσφυγική κρίση σχολιάστηκε από συνεντευξιαζόμενο από τον Ξενώνα Ασυνόδευτων Αηλίκων Αθήνας, ως «αποτελεσματική ως προς τους πόρους που διοχέτευσε στους πρόσφυγες...το

¹⁹ Συνεντευξιαζόμενος από το Οικουμενικό Πρόγραμμα για τους Πρόσφυγες επισημαίνει πως η συμφωνία είναι «έωλη εντελώς νομικά», ενώ για εκπρόσωπο της Μετάδρασης, η συγκεκριμένη Συνθήκη καταπατά ξεκάθαρα τα ανθρώπινα δικαιώματα. Η νομιμότητα της ίδιας της συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας αμφισβητήθηκε ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου της ΕΕ 56 και είναι πιθανό να ζητηθεί από το ΔΕΕ να ερμηνεύσει την έννοια της «ασφαλούς τρίτης χώρας» (Erim, 2016).

²⁰ Κανονισμός ΕΕ 516/2014.

²¹ Μέχρι τον Ιούλιο του 2017, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή χορήγησε συμβόλαια έκτακτης βοήθειας συνολικού ύψους 401 εκατ. Ευρώ στους εταίρους ανθρωπιστικής βοήθειας στην Ελλάδα, όπως τα όργανα του ΟΗΕ και οι ΜΚΟ, καλύπτοντας την ανάγκες πρωτοβάθμιας υγειονομικής περίθαλψης, ψυχοκοινωνικής περίθαλψης, βελτιωμένων συνθηκών υγιεινής και καταλυμάτων κλπ (ECHO,2017). Παράλληλα, χρηματοδότησε έργα για τις επείγουσες ανθρωπιστικές ανάγκες των 50.000 προσφύγων και μεταναστών που φιλοξενούνται στην Ελλάδα από τον Μάιο του 2016 (European Commission, 2016), ενώ το πρόγραμμα “ESTIA” («Emergency Support to Integration & Accommodation»), με προϋπολογισμό 151 εκατομμύρια ευρώ, προσφέρει υποστήριξη μέσω 2 πυλώνων, τη στέγαση μέσω ενοικίασης καταλυμάτων για την παροχή 30.000 θέσεων στέγασης σε αστικές περιοχές και την παροχή μετρητών στους πρόσφυγες μηνιαίως, μέσω προπληρωμένων καρτών (DG ECHO). (ECHO, 2017).

ελληνικό κράτος μη διαθέτοντας πόρους και κονδύλια εκείνη την περίοδο, αιτήθηκε να δεχτεί μέτρα έκτακτης ανάγκης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή²², η οποία, μέσω της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ βοήθησε στη διαχείριση του προσφυγικού και τη βελτίωση της κατάστασης».

Συνεντευξιαζόμενος από το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες ισχυρίστηκε πως η ΕΕ «κρίνοντας πως η ορθή διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος θα πραγματοποιείτο μέσω της προσφοράς χρημάτων στις χώρες που δέχθηκαν το μεγαλύτερο αριθμό ροών (Ελλάδα–Ιταλία), διέθεσε πόρους σε φορείς που αποδείχθηκαν ανίκανοι να αντιμετωπίσουν τον αριθμό των ροών και τις ανάγκες του πληθυσμού», εκπρόσωπος της Caritas Hellas πρόσθεσε πως «η γενική διαχείριση δεν ήταν αυτή που έπρεπε σε επίπεδο χρηματοδότησης...το ζήτημα της εισροής πόρων στην Ελλάδα έμπλεξε σε πολιτικά ζητήματα (αξιολόγηση, διαπραγμάτευση με δανειστές κλπ.)», ενώ στέλεχος του Οικουμενικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες, επισήμανε πως η ΕΕ «ίσα ίσα ύψωσε φράχτες και ακόμα και στο θέμα της μετεγκατάστασης... πολλά κράτη μέλη βοήθησαν (Γερμανία, Ολλανδία, Βέλγιο), ενώ άλλα κ-μ αρνήθηκαν να δεχθούν πρόσφυγες, στάση που διατηρούν μέχρι σήμερα...συνεπώς η “ΕΕ χωρίς κοινή πολιτική...απαίτησε από την Ελλάδα περισσότερα από όσα εκείνη προσέφερε...».

Το σχέδιο μετεγκατάστασης έκτακτης ανάγκης²³, «μια υπόσχεση που παρέμεινε κενό γράμμα» (Amnesty International, 2016:12), αποτέλεσε ένα εγχείρημα αποφόρτισης και ανακούφισης των κ-μ πρώτης γραμμής και κύριας υποδοχής (Ελλάδα, Ιταλία) σε άλλες χώρες κ-μ της ΕΕ. Ενδεικτικό καθίσταται το γεγονός πως μόνο μια χώρα της ΕΕ, η Μάλτα, έχει εκπληρώσει την ποσόστωση που της αναλογεί, ενώ η Διεθνής Αμνηστία κάλεσε επανειλημμένα τις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις να εντείνουν τις

²² Το μεγαλύτερο μέρος της χρηματοδότησης της ΕΕ προς την Ελλάδα προέρχεται από το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (AMIF) και το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας (ISF). Για την περίοδο 2014-2020 διατέθηκε το ποσό των 509 εκατ. στο πλαίσιο των εθνικών προγραμμάτων του AMIF και του ISF, ενώ έχουν, επίσης, διατεθεί 361,8 εκατομμύρια ευρώ ως έκτακτη χρηματοδότηση, είτε απευθείας στις ελληνικές αρχές, είτε μέσω διεθνών οργανισμών, όπως η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και ο ΔΟΜ (Ζώτου, 2017).

²³ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε το Μάιο του 2015 ένα προσχέδιο Απόφασης του Συμβουλίου στα κ-μ της Ε.Ε. για την μετεγκατάσταση 40.000 αιτούντων άσυλο από την Ιταλία και την Ελλάδα. Άλλο ένα προσχέδιο Απόφασης του Συμβουλίου παρουσιάστηκε τον Σεπτέμβριο, που αύξησε τον συνολικό αριθμό των αιτούντων άσυλο προς μετεγκατάσταση από την Ελλάδα και την Ιταλία προς άλλα κράτη μέλη της Ε.Ε. σε 106.000. Άλλοι 54.000 αιτούντες άσυλο προορίζονταν για μετεγκατάσταση σε μη προσδιορισμένο κράτος μέλος σύμφωνα με τις ανάγκες, αυξάνοντας τον συνολικό αριθμό των αιτούντων προς μετεγκατάσταση σε 160.000 (Amnesty International, 2016).

προσπάθειές τους για ικανοποίηση των ποσοστώσεων²⁴ τους, υπό το πρόγραμμα μετεγκατάστασης.

Σύμφωνα με συνεντευξιαζόμενο από το ΕΚΚΑ «δεν έχουν αναλάβει επαρκώς οι ευρωπαϊκές χώρες το βάρος της υποδοχής του προσφυγικού πληθυσμού, σε ότι αφορά τις μετεγκαταστάσεις, τις ποσοστώσεις... Η ΕΕ έδωσε μεγαλύτερη βαρύτητα στην οικονομική ενίσχυση της χώρας και όχι τόσο στην καλλιέργεια της αλληλεγγύης. Παρείχε οικονομική στήριξη για να παραμείνει ο πληθυσμός στις χώρες υποδοχής και να μην δεχτούν οι υπόλοιπες χώρες την ποσόστωση».

Όπως δήλωσε εκπρόσωπος του ΔΟΜ, «δυστυχώς, μερικά κ-μ της ΕΕ δεν έχουν συμμετάσχει στο πρόγραμμα μετεγκατάστασης και ο Διεθνής Οργανισμός Ατομικής Ενσωμάτωσης κάνει έκκληση επανειλημμένα για περισσότερη αλληλεγγύη και υποστήριξη από τα κ-μ της ΕΕ προς τα κράτη πρώτης γραμμής...». Στο σημείο αυτό συμφωνούν συνεντευξιαζόμενοι από τον Ξενώνα Ασυνόδευτων Ανηλίκων Αθήνας, καθώς «έλλειψε το αίσθημα βαθιάς αλληλεγγύης και το κοινό όραμα...» αφού η ΕΕ, «δεν κατάφερε να δημιουργήσει ένα ενιαίο αίσθημα σύμπραξης και συναίνεσης μεταξύ των κ-μ της και να θεωρηθεί ως ολότητα, με ένα κοινό ζητούμενο..», ενώ για τον εκπρόσωπο του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες, η ΕΕ «επιτρέποντας το κλείσιμο της βαλκανικής οδού και στις χώρες - μέλη της (Ουγγαρία, Αυστρία κ.ά.) να μη δεχθούν πρόσφυγες, διόγκωσε το πρόβλημα στις χώρες πρώτες υποδοχής, με αποτέλεσμα αυτές να αδυνατούν να ανταπεξέλθουν στις δυσκολίες».

Για τον συνεντευξιαζόμενο από την Caritas Hellas, η ΕΕ «υπέπεσε σε σημαντικά λάθη», δυσχεραίνοντας την αποτελεσματική διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος... το μεγάλο βάρος έπεσε σε συγκεκριμένες χώρες της ΕΕ (Ελλάδα, Ιταλία), που δεν ήταν προετοιμασμένες, αλλά και δεν διέθεταν τις απαραίτητες υποδομές και δυνατότητες διαχείρισης ενός τόσο μεγάλου προσφυγικού ρεύματος», ενώ στέλεχος του Οικουμενικού Προγράμματος για τους Πρόσφυγες καταλήγει πως η ΕΕ «δεν ήταν αρωγός της αλληλεγγύης...δε μπορούν να φορτώνονται το προσφυγικό ρεύμα

²⁴ Πιο συγκεκριμένα, η Νορβηγία και το Λιχτενστάιν που προσχώρησαν προσχώρησαν στο σχέδιο εθελοντικά, έχουν και οι δύο εκπληρώσει τις δεσμεύσεις τους να μετεγκαταστήσουν 1.500 και 10 άτομα αντίστοιχα, η Φινλανδία δέχτηκε 1.951 αιτούντες άσυλο (94% της νομικής της δέσμευσης), η Ιρλανδία δέχτηκε 459 αιτούντες άσυλο (76,5% της νομικής της δέσμευσης), ενώ χώρες όπως η Πολωνία και η Ουγγαρία αρνήθηκαν να δεχθούν έστω και έναν αιτούντα άσυλο από την Ιταλία και την Ελλάδα, η Σλοβακία έχει δεχθεί μόνο 16 από τους 902 αιτούντες άσυλο που της ανατέθηκαν και η Τσεχία μόνο 12 από τους 2.691, η Ισπανία έχει εκπληρώσει μόνο το 13,7% της ποσόστωσής της, το Βέλγιο το 25,6%, η Ολλανδία το 39,6% του στόχου που δεσμεύτηκε και η Πορτογαλία το 49,1% (<http://www.iefimerida.gr>).

αποκλειστικά χώρες όπως είναι η Ιταλία, η Ισπανία, που έχουν ήδη τεράστια προβλήματα από μόνες τους».

Όπως ισχυρίζεται συνεντευξιαζόμενος από την Ανοιχτή Δομή Ελαιώνα, «η ΕΕ συνέδραμε οικονομικά... ιδανικά ναι, υπάρχει δικαιοσύνη στην Ευρώπη... από εκεί και πέρα... είναι ζήτημα πολιτικής και μια χώρα που βρίσκεται υπό οικονομική κρίση δε διαθέτει «την πυγμή»...το ζήτημα δεν είναι πόσο μας βοήθησαν, αλλά τι μπορούμε να κάνουμε εμείς και αυτό αποτελεί πολιτικό θέμα...η Ελλάδα διαχειρίζεται πολύ καλά τα πράγματα, στο βαθμό που μπορεί...».

Όπως επισημαίνει στέλεχος του Δήμου Αθηναίων, το σύστημα μετεγκατάστασης και η συμφωνία Τουρκίας-ΕΕ αποτελούν «ενδιάμεσα συστήματα, εξαιρέσεις -λόγω της κατάστασης- στον γενικό κανόνα του Δουβλίνου²⁵» «αν επανενεργοποιηθεί το μοντέλο, θα βρεθούμε σε δύσκολη θέση»...«είναι αναγκαίο να αναθεωρηθεί γενικά η πολιτική ασύλου...ζούμε με την αγωνία επαναφοράς του αρχικού συστήματος»... «η Ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου είναι άδικη, απέναντι στους ανθρώπους που ζητάνε άσυλο, σε μια ζώνη, η οποία θεωρητικά προστατεύει τα ανθρώπινα δικαιώματα και την αξιοπρέπεια του ανθρώπου, όταν αυτή καταρρακώνεται, εκδιώκεται κλπ...το ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου πρέπει να είναι περισσότερο στα μέτρα της προσδοκίας αυτής...».

Οι ισχύοντες μηχανισμοί της ΕΕ δεν καταφέρνουν να επιτύχουν την ισορροπία στην κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατών μελών, γεγονός που γίνεται ιδιαίτερα εμφανές, ενόψει μιας κρίσης, με αποτέλεσμα, το σημερινό καθεστώς προσφύγων στην Ευρώπη να μην επαρκεί για την παροχή επαρκούς προστασίας, υποδεικνύοντας την ανάγκη να επανεξετάσει η ΕΕ τις πρακτικές κοινής χρήσης, υλοποιώντας τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την αλληλεγγύη, «όχι ως μια απλή ηθική δέσμευση, αλλά ως αρχή με νομικές συνέπειες για τα κ-μ» (Karageorgiou, 2016). Το Ευρωπαϊκό Κοινό Σύστημα Ασύλου και η υλοποίησή του πρέπει να διανύσουν ακόμη πολύ δρόμο, για την αντιμετώπιση των στόχων του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης για το άσυλο, ενώ καθίσταται απαραίτητο για την ΕΕ να «επανεξετάσει την αλληλεγγύη ως έννοια με κανονιστική σημασία και όχι ως απλή πολιτική ρητορική». (Karageorgiou, 2016:16).

²⁵ Ο κανονισμός του Δουβλίνου I (ακολούθησε το Δουβλίνο II και III), καθορίζει το κ-μ της ΕΕ που είναι αρμόδιο για την εξέταση της αίτησης ασύλου. Σύμφωνα με αυτόν, το πρώτο κ-μ της ΕΕ στο οποίο ο αιτών άσυλο εισέρχεται, είναι εκείνο που εξετάζει την αίτηση.

3.3 Προσφυγικές εισροές στην Ελλάδα (2015-σήμερα)

Ο αριθμός των αφίξεων ξεπέρασε κάθε πρόβλεψη των ελληνικών αρχών, όπως και των αρχών άλλων κ-μ, που δεν ήταν προετοιμασμένες να αντιμετωπίσουν μια τέτοια κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Στην ουσία, η κατάσταση μετατράπηκε σε «κρίση», λόγω της ανυπαρξίας εθνικού και ευρωπαϊκού σχεδίου διαχείρισης και κοινής ολοκληρωμένης πολιτικής της ΕΕ, σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου (Nada Ghandour Demiri, 2015).

Όπως ισχυρίζεται, εκπρόσωπος του ΔΟΜ, οι μεταναστευτικές ροές κατά τη διάρκεια του 2014 και κυρίως το 2015 -όταν περίπου 1.000.000 πρόσφυγες και μετανάστες διέσχισαν τα ελληνικά θαλάσσια σύνορα- δέσμευσαν το ελληνικό κράτος και τον ελληνικό λαό, σε μια άνευ προηγουμένου κατάσταση. Ειδικά, κατά τους τελευταίους μήνες του 2015, η Ελλάδα έλαβε 8.000 άτομα ημερησίως, γεγονός που κατέστησε αδύνατη την αποτελεσματική αντιμετώπιση του προσφυγικού ρεύματος.

Σύμφωνα με στατιστικά στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου (βλ. Πίνακας 2), από το 2013 μέχρι το 2017 σημειώθηκαν μεγάλες μεταβολές στον αριθμό αιτήσεων ασύλου. Κατά το διάστημα 2013-2014, οι αιτήσεις αυξήθηκαν κατά 14.3%, το διάστημα 2014-2015 κατά 39.9%, το διάστημα 2015-2016 κατά 287.2% , ενώ σημαντική μείωση των αιτήσεων παρατηρήθηκε το 2017 (8.7%).

Αιτήσεις Ασύλου- Γενική Αποτύπωση						
	2013	2014	2015	2016	2017	Σύνολο
Σύνολο	4814	9431	13195	51092	37026	115558
Μηνιαίος Μ.Ο.	688	786	1100	4258	4628	2266

Πίνακας 2: Στατιστικά Στοιχεία Υπηρεσίας Ασύλου (από 7.6.2013 έως 31.8.2017)

Οι περισσότεροι μετανάστες και πρόσφυγες κατέπλευσαν στα νησιά του Βορειοανατολικού Αιγαίου, κυρίως στη Λέσβο, την Κω, την Χίο, την Σάμο και την Λέρο. Ο προσφυγικός πληθυσμός χαρακτηρίστηκε από ανομοιογένεια και διαφορετικά επίπεδα αναγκών ανάλογα με το φύλο, την ηλικία, την οικονομική κατάσταση, τις σωματικές και πνευματικές ικανότητες, τους λόγους εγκατάλειψης της χώρας καταγωγής, αλλά και τον βαθμό ευαλωτότητας (έγκυες γυναίκες, σοβαρές και χρόνιες ιατρικές περιπτώσεις, ασυνόδευτοι ανήλικοι, θύματα εμπορίας ανθρώπων ή σε κίνδυνο εμπορίας και εκμετάλλευσης, καθώς και θύματα βασανιστηρίων ή άλλων μορφών σεξουαλικής, σωματικής ή ψυχολογικής βίας) (Save the Children, 2015).

Οι πρόσφυγες προέρχονταν από χώρες σε καθεστώς συρράξεων, όπως η Συρία (χώρα καταγωγής των περισσότερων προσφύγων), το Πακιστάν, το Αφγανιστάν και το Ιράκ (Πίνακας 3). Στο διάστημα της τετραετίας αφίξεων (2013-2017), ο μεγαλύτερος προσφυγικός πληθυσμός στην Ελλάδα είναι οι Σύριοι (35%), ενώ οι Πακιστανικής καταγωγής πολίτες αποτελούν το 12.6%, οι Αφγανοί το 11.8% και οι Ιρακινοί το 8.7%. Τέλος, συνολικά για την τετραετία 2013-2017 οι αιτήσεις ασύλου στη χώρα έφτασαν τις 115.558.

Αιτήσεις Ασύλου- Χώρες Προέλευσης							
	2013	2014	2015	2016	2017	Σύνολο	%
ΣΥΡΙΑ	252	773	3492	26693	10168	41378	35.8%
ΠΑΚΙΣΤΑΝ	610	1618	1823	4695	5832	14578	12.6%
ΑΦΓΑΝΙΣΤΑΝ	803	1709	1720	4371	5032	13635	11.8%
ΙΡΑΚ	107	174	661	4812	4253	10007	8.7%
ΑΛΒΑΝΙΑ	419	569	1003	1420	1499	4910	4.2%
ΜΠΑΝΓΚΛΑΝ ΤΕΣ	230	633	739	1215	923	3740	3.2%
ΙΡΑΝ	131	361	242	1096	959	2789	2.4%
ΓΕΩΡΓΙΑ	342	350	386	688	692	2458	2.1%
ΠΑΛΑΙΣΤΙΝΙΑ ΚΗ ΑΡΧΗ	17	74	60	853	968	1972	1.7%
ΑΙΓΥΠΤΟΣ	255	280	343	334	670	1882	1.6%
ΑΛΛΕΣ ΧΩΡΕΣ	1648	2890	2726	4915	6030	18209	15.8%
ΣΥΝΟΛΟ	4814	9431	13195	51092	37026	115558	100.0 %

Πίνακας 3: Στατιστικά Στοιχεία Υπηρεσίας Ασύλου (από 7.6.2013 έως 31.8.2017)

Τα κενά που υπήρχαν στο κράτος συμπληρώθηκαν, σε κάποιο βαθμό, από ανθρωπιστικές οργανώσεις και εθελοντικές ομάδες, ελληνικές και διεθνείς. Η Λέσβος, ένα νησί περίπου 80.000 κατοίκων, βίωσε το κύριο βάρος της κρίσης των προσφύγων. Η οικονομική κρίση είχε ήδη σημαντικό αντίκτυπο στις εγκαταστάσεις των δημόσιων υπηρεσιών του νησιού (κλείσιμο νοσοκομείων και κέντρων υγείας, αδυναμία κρατικού μηχανισμού να ανταποκριθεί), γεγονός που συνέβαλε σημαντικά στην ελλιπή κάλυψη των αναγκών του ταχέως αυξανόμενου αριθμού προσφύγων (Save the Children, 2015). Παράλληλα, μικρότερα νησιά, που επίσης δέχονται αυξημένες προσφυγικές ροές, όπως

η Κως και η Λέρος, στερούνται ακόμα βασικές υποδομές, απαραίτητες για την πρώτη υποδοχή (Human Rights Watch, 2015).

Τον Μάιο του 2015, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ατζέντας για τη Μετανάστευση, πρότεινε την ανάπτυξη μιας νέας προσέγγισης «Hotspot» (<http://www.europa.eu>), ώστε να βοηθήσει τα κ-μ που βρίσκονται στην πρώτη γραμμή και αντιμετωπίζουν δυσανάλογες μεταναστευτικές πιέσεις στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Το ίδιο έτος, η Ελλάδα μετατράπηκε σε ένα απέραντο hotspot²⁶, εγκλωβίζοντας στη χώρα περί τους 20.000 μετανάστες, σε 18 σημεία, χωρίς ολοκληρωμένες δομές τοπικού συντονισμού. Σκοπός ήταν η εξασφάλιση των κατάλληλων καταγραφών των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών, συμπεριλαμβανομένων των δακτυλικών αποτυπωμάτων, καθώς και η λήψη αποφάσεων, σχετικά με τον αριθμό των ατόμων που θα έχουν πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου. Τα hotspots θα μπορούσαν να βοηθήσουν την κατάσταση, «αν τα δικαιώματα όλων των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών ήταν πλήρως σεβαστά» (Human Rights Watch, 2015:20).

Όπως επισήμανε η Διεθνής Αμνηστία (Amnesty International, 2016), οι υποδομές και οι υπηρεσίες υποδοχής, όπως και η διαδικασία καταγραφής, εμφάνισαν σημαντικές αδυναμίες, όσον αφορά την κάλυψη των τεράστιων αναγκών, ενώ ο συνωστισμός στα νησιά αυξήθηκε περαιτέρω, μη πληρώντας τα απαιτούμενα πρότυπα για μακροχρόνια διαμονή. Επιπλέον, η πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου παραμένει προβληματική, κυρίως λόγω των ανεπαρκών πόρων που διαθέτει η Ελληνική Υπηρεσία ασύλου για την εγγραφή και την επεξεργασία των αιτούντων (Amnesty International, 2016).

Ο Συνήγορος του Πολίτη (2016), σε σχετική έκθεση του, παρατήρησε ότι, είναι αναγκαία -για όλες τις προσωρινές δομές φιλοξενίας- η λήψη μέτρων, ώστε να διασφαλίζονται, κατά τρόπο ενιαίο, στοιχειώδη αγαθά και υπηρεσίες (κατάλληλη στέγαση, σίτιση, πόσιμο νερό, βασικά είδη ένδυσης και ιατρική περίθαλψη), ενώ, η καλύτερη κατανομή αρμοδιοτήτων και ο αποτελεσματικότερος συντονισμός των υπηρεσιών που δραστηριοποιούνται στα hotspots παραμένουν σημαντικά ζητούμενα.

²⁶ Hotspots δημιουργήθηκαν στο Καστελόριζο, την Κω, την Λέρο, τη Σάμο, τη Χίο, τη Λέσβο, τον Πειραιά, τον Ελαιώνα-Ελληνικό-Σχιστό, τη Λαμία, τα Τέμπη, τη Σκοτίνα Πιερίας, τα Διαβατά Θεσσαλονίκης, την Καβάλα, την Καλαμπάκα, τη Δεσκάτη Γρεβενών, την Κοζάνη, το Κλειδί Ημαθίας, την Ειδομένη-Πολύκαстро (<http://www.iefimerida.gr>).

Σύμφωνα με την Έγχαρη Αρμολσεία για τους Πρόσφυγες (2012), η κατάσταση ασύλου στην Ελλάδα δύναται να χαρακτηριστεί αρκετά προβληματική, με αποτέλεσμα να σημειώνονται σημαντικές αστοχίες, σε πολύ βασικά σημεία, όπως, το δικαίωμα στην απρόσκοπτη πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου (ελλείψεις διερμηνέων, ενημέρωσης και νομικής συνδρομής, πρακτικές που αποθαρρύνουν τους νεο-εισερχομένους να καταθέσουν αιτήματα ασύλου), η απουσία ουσιαστικών εγγυήσεων στη διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων (διερμηνεία, ποιότητα των συνεντεύξεων, αποφάσεων κα), ενώ, μέχρι πρόσφατα, τα ποσοστά αναγνώρισης καθεστώτος διεθνούς προστασίας ήταν εξαιρετικά χαμηλά (σχεδόν μηδενικά σε πρώτο βαθμό), με σημαντικές καθυστερήσεις στην εξέταση των αιτημάτων και λήψη οριστικής απόφασης.

Ως αποτέλεσμα των παραπάνω προβληματικών σημείων, το 2015, η Έγχαρη Αρμολσεία για τους Πρόσφυγες, πρότεινε μια σειρά συστάσεων προς την Ελλάδα, για τη δημιουργία «ενός πιο δίκαιου και πιο αποτελεσματικού συστήματος ασύλου» (UNHCR, 2012). Οι συστάσεις αφορούσαν την πρώτη υποδοχή και τη διοικητική μεταχείριση των αιτούντων άσυλο κατά την άφιξή τους, την πρόσβαση και την ποιότητα της διαδικασίας ασύλου, την υποδοχή των αιτούντων άσυλο, τη διοικητική κράτηση, την ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, τον ρατσισμό και την ξενοφοβία (UNHCR, 2015).

Όπως ισχυρίζεται εκπρόσωπος του ΔΟΜ, «ο συντονισμός μεταξύ των ελληνικών αρχών, ιδίως όσον αφορά τη διαδικασία παραλαβής και ταυτοποίησης των νέων αφίξεων καθυστέρησε σημαντικά, ενώ χρειάστηκε αρκετός χρόνος από τις κρατικές αρχές για τη δημιουργία κατάλληλων δομών υποδοχής. Ωστόσο, η ελληνική κυβέρνηση αναγνωρίζει αυτές τις καθυστερήσεις, και παραδέχεται ακόμα και σήμερα την ανάγκη βελτιωτικών μέτρων, όσον αφορά το κομμάτι της στέγασης, κυρίως στα νησιά».

3.4 Πρόσφυγας, αυτός ο «ξένος»: Οι Έλληνες πολίτες απέναντι στην προσφυγική κρίση

Η εισροή ενός τεράστιου και μη εύκολα διαχειρίσιμου προσφυγικού ρεύματος, σε μια χώρα που βρίσκεται σε οικονομική κρίση από το 2008, δημιουργεί πολλά ερωτήματα, κατά πόσο ο ελληνικός λαός, με τα όποια οικονομικά προβλήματα, την κουλτούρα, την ιδεολογία, τις πεποιθήσεις, τις στάσεις, τις αξίες και τα ιστορικά κατάλοιπα, ανταποκρίθηκε στη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης. Άραγε υπάρχουν όρια ανθρωπιάς για τους Έλληνες;

Εκπρόσωπος της Caritas Hellas θεωρεί πως η ελληνική κοινωνία υπήρξε «διχασμένη»...«υπάρχουν κοινωνίες που δεν καλοδέχτηκαν τους πρόσφυγες... στη Λέσβο, για παράδειγμα, εκμεταλλεύτηκαν τους πρόσφυγες (σημαντικές χρεώσεις για ένα απλό μπουκάλι νερό, χρέωση για φόρτιση κινητών κλπ.)», «είναι λυπηρό για μια χώρα που βίωσε το μεταναστευτικό, τόσο στη δεκαετία του '50 και '60...που δέχθηκε πρόσφυγες Έλληνες μετά την Μικρασιατική καταστροφή το 1922, την καταστροφή της Χίου κλπ»...όμως «ένα μεγάλο ποσοστό του πληθυσμού βοήθησε τους πρόσφυγες... αλλά η κοινωνία παραμένει μοιρασμένη 50-50».

Συνεντευξιαζόμενος από το ΕΚΚΑ, επισημαίνει πως, η ελληνική κοινωνία στην πλειοψηφία της αξιολογείται ως αλληλέγγυα, όμως, σε κάποιες περιπτώσεις υπήρξε πάρα πολύ αρνητική η στάση των τοπικών κοινοτήτων απέναντι στον προσφυγικό πληθυσμό...αναγνωρίστηκαν περιπτώσεις «ξενώνων περιθωριοποιημένων σε μια τοπική κοινωνία και ήταν πολύ δύσκολη η αποδοχή τους»...ενώ παρατηρήθηκε και αλλαγή στάσης.. σε περιόδους αυξημένων προσφυγικών ροών «αλλοιώθηκε το αλληλέγγυο συναίσθημα...».

Όπως ισχυρίζεται συνεντευξιαζόμενος από το Οικουμενικό Πρόγραμμα για τους Πρόσφυγες, «η κρίση έχει μεταβεί σε ένα άλλο στάδιο πλέον» «...για να συνεχίσει η ελληνική κοινωνία να είναι αλληλέγγυα δεν πρέπει να υπάρχουν πολίτες πολλών ταχυτήτων» «...δεν είναι δυνατόν να δίνεται προτεραιότητα στους πρόσφυγες, τη στιγμή που ένα μεγάλο μέρος των Ελλήνων βρίσκονται εγκλωβισμένοι στην οικονομική κρίση, είναι απαραίτητο να βρεθούν πολιτικές εξισορρόπησης και διαχείριση με ομαλότητα...οι κοινωνικές παροχές των προσφύγων αποτελούν και μέρος της ελληνικής φορολογίας... ο Έλληνας διαθέτει δικαιώματα και υποχρεώσεις, ενώ ο πρόσφυγας μόνο δικαιώματα, δεν φορολογείται, είναι αναγκαίο να αποκτήσει και υποχρεώσεις» και αυτό αποτελεί «το ενταξιακό κομμάτι...».

Επιπλέον, όπως ισχυρίστηκε ο ίδιος συνεντευξιαζόμενος...«παρατηρείται σημαντική τάση ανόδου του *φασισμού* σε όλα τα κράτη...είναι εύκολο να σημειωθούν κοινωνικές αντιδράσεις και εκρήξεις, να υπάρξει πόλωση και να γενικευτεί μια κατάσταση» «...ήδη έλαβαν χώρα περιστατικά στη Λέρο, προπηλακισμοί της τοπικής κοινωνίας κατά προσφύγων κλπ...η ελληνική κοινωνία θα σταματήσει να παραμένει αλληλέγγυα αν δεν υπάρξουν ισορροπίες»...«η αλληλεγγύη χρειάζεται συνεχή καλλιέργεια...» «το συλλογικό αίσθημα αλληλεγγύης οφείλει να διατηρηθεί» γιατί.. «δεν έχει σημασία αν διακρίνεται μια *αλληλέγγυα μειοψηφία*, θα παρασυρθεί από το γενικότερο αίσθημα...».

Σύμφωνα με συνεντευξιαζόμενο του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες «...παρά τις δυσκολίες που αντιμετωπίζει, η ελληνική κοινωνία, αποδείχθηκε πως είναι αλληλέγγυα..εκτός από τους πολίτες που παρουσιάστηκαν στα πρωτοσέλιδα (ηλικιωμένοι που τάζαν τα προσφυγόπουλα κλπ.), υπήρξαν πολλοί *αφανείς ήρωες* (κυρίως στα νησιά) που βοήθησαν μεγάλο μέρος του εισερχόμενου πληθυσμού, παρέχοντάς τους υλική και ψυχολογική στήριξη...».

Μια ιστορική και ανθρωπολογική θεώρηση για το κράτος προτάσσει ο συνεντευξιαζόμενος από τους Ξενώνες Ασυνόδευτων Αηλίκων Αθήνας, αφού...«το ελληνικό κράτος έχει δεχτεί χρόνια σκλαβιά, καταπιέσεις, έχει δεχτεί και κάποιο άλλο προσφυγικό κύμα από τους Αλβανούς το 1990, έχει διαμορφώσει *ταυτότητα* που είναι λίγο *συντηρητική*...» «...ωστόσο, ο Έλληνας έχει ανταπεξέλθει σε όλο αυτό πάρα πολύ καλά... προσέφερε έμπρακτα παραδείγματα αλληλεγγύης, με όποια μέσα διέθετε να βοηθήσει.. επιπλέον, σημαντικός ήταν ο ρόλος των ΜΜΕ και της προπαγάνδας...η εικόνα που παρουσιαζόταν από τις ειδήσεις «ανοίξανε τα σύνορα, έρχονται...δεν ήταν ευαισθητοποίηση, αλλά *τρομοκρατία*. Δεν εξηγήθηκε καλά...».

Όπως επισημαίνει στέλεχος του Δήμου Αθηναίων, «υπήρξε ένα ισχυρό κύμα αλληλεγγύης απέναντι στο προσφυγικό ζήτημα...σαφώς όμως, δυο χρόνια μετά, έχει εξασθενήσει...» «...βέβαια, έχει υποχωρήσει και σαν κεντρικό θέμα...το αίσθημα αλληλεγγύης παραμένει διαθέσιμο και παρέχεται, αλλά ακολουθεί τις διακυμάνσεις της *επικαιρότητας*...» «αυτή τη στιγμή έχει υποχωρήσει η βοήθεια που έρχεται από πολίτες και το κομμάτι που κάλυπτε η βοήθεια της Κοινωνίας τείνει να αντικατασταθεί από οργανωμένη παρέμβαση του κράτους και όσων παρεμβαίνουν στο πεδίο...». Παρόμοια άποψη εξέφρασε ο συνεντευξιαζόμενος από την Ανοιχτή δομή φιλοξενίας του Ελαιώνα «στην αρχή η ελληνική κοινωνία υπήρξε αλληλέγγυα.. τουλάχιστον τους δυο πρώτους

μήνες... μετά από δυο σχεδόν χρόνια, διατηρείται ακόμα, αλλά με μικρότερη συχνότητα και σε ηπιότερο βαθμό...».

Για τον συνεντευξιαζόμενο από τη Μετάδραση «δεν είναι δυνατή μια σαφής και απόλυτη απάντηση, όσον αφορά το βαθμό και την ένταση της αλληλεγγύης»... από τη μια πλευρά θα μπορούσε κάποιος να ισχυριστεί πως «δεν υπήρξε αλληλέγγυα στάση των Ελλήνων απέναντι στην προσφυγική κρίση, με την ξενοφοβία και τον ρατσισμό που υπάρχουν αυτή τη στιγμή...και την ίδια στιγμή δεν μπορεί κανείς να μην αναφέρει τα δείγματα βαθιάς αλληλεγγύης σε στιγμές πραγματικής κρίσης, όταν οι άνθρωποι πνίγονταν και ψαράδες στη Λέσβο μάζευαν ανθρώπους από τη θάλασσα...» «...για να καταφέρουμε να μειώσουμε τον ρατσισμό και την μετέπειτα δυνατότητα ένταξης αυτών των ανθρώπων, σε μια κοινωνία που έτσι και αλλιώς είναι πολυπολιτισμική και θα γίνει περισσότερο...για να είναι εύρυθμη αυτή η κοινωνία χρειάζεται παρέμβαση από το κράτος...για να διατηρηθεί και να εξελιχθεί το αίσθημα της αλληλεγγύης...» «...για να υπάρξει ένταξη και αφομοίωση...».

Από την άλλη πλευρά, η -συριακής καταγωγής- Κωνσταντίνα θα επιθυμούσε περισσότερη και έμπρακτη αλληλεγγύη από τον ελληνικό λαό «...δυστυχώς δεν υπάρχει η αλληλεγγύη που θα έπρεπε- ή θα ήλπιζα- να υπάρχει.. πάντως υπάρχουν και άτομα που όταν μαθαίνουν ότι κατάγομαι από τη Συρία με ρωτούν αν έχω νέα από δικούς μου, τι γίνεται εκεί κάτω... τώρα αν το κάνουν από *κοινωνική ευαισθησία* ή απλά από *κουτσομπολιό*, αδυνατώ να το γνωρίζω...εν γενει...η στάση αυτών των ανθρώπων αποδεικνύει πως ο ρατσισμός και η ξενοφοβία ολοένα και αυξάνονται...εύχομαι να σταματήσουν όλα αυτά σύντομα...».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Σχέση μη κυβερνητικών οργανώσεων και άλλων συλλογικοτήτων της Κοινωνίας Πολιτών, το παράδειγμα του Προσφυγικού ζητήματος

Όπως αναλύθηκε στα προηγούμενα κεφάλαια, το ελληνικό κράτος βρέθηκε αντιμέτωπο με ένα άνευ προηγουμένου προσφυγικό ρεύμα, στη διαχείριση του οποίου δεν κυριάρχησε η μονομερής δράση του κράτους, αλλά ενεπλάκησαν και άλλοι δρώντες, φορείς της ΚΠ, τοπικές και διεθνείς ΜΚΟ, συλλογικότητες αλληλεγγύης, με τη συνδρομή της ΕΕ και διεθνών οργανισμών. Το ζητούμενο, είναι η διερεύνηση του βαθμού συνεργασίας που διατηρήθηκε μεταξύ των βασικών εμπλεκομένων, των ΜΚΟ και των κρατικών φορέων, σε ποιο βαθμό οι σχέσεις τους χαρακτηρίστηκαν από συμπληρωματικότητα και συνεργασία για την επίτευξη ενός κοινού στόχου -ή, αντίθετα, ανταγωνιστικότητα- με ποιους τρόπους συντελέστηκε αυτή η διαχείριση, ώστε να καταλήξουμε εν έτη 2017, να αποκαλούμε το προσφυγικό ρεύμα πλέον, περισσότερο διαχειρίσιμο και ελεγχόμενο στη χώρα.

4.1 Η πλευρά των ΜΚΟ: Αξιολόγηση της κρατικής δράσης και της μεταξύ τους συνεργασίας

Στο πρώτο στάδιο, οι ΜΚΟ αξιολογούν την κρατική δράση, κατά την προσφυγική κρίση, από το ξεκίνημα της μέχρι σήμερα, επισημαίνοντας σημεία και τομείς καθυστέρησης, αδυναμίες, δυνατά σημεία και κρατικές ανεπάρκειες. Όπως ισχυρίζεται εκπρόσωπος της Caritas Hellas, «όλα τα δυνατά σημεία του κράτους διαθέτουν την αδυναμία της καθυστέρησης...», ενώ, καθοριστικό ρόλο στην ανικανότητα του κράτους να διαχειριστεί αποτελεσματικά το προσφυγικό ρεύμα διαδραμάτισαν «οι παθογένειες του ελληνικού κράτους αλλά και σημαντικές καθυστερήσεις σε τομείς όπως η δημιουργία των hotspots και οι καταγραφές των προσφύγων στους τόπους υποδοχής...όμως... «παρά τις καθυστερήσεις, σε γενικές γραμμές, το ελληνικό κράτος ανταποκρίθηκε καλά...».

Εκπρόσωπος του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες συμφωνεί πως το ελληνικό κράτος «δεν κατάφερε να προσφέρει τις λύσεις που χρειαζόνταν για τη διαχείριση της κατάστασης», με αποτέλεσμα: «οι διαδικασίες αναγνώρισης, ταυτοποίησης και καταγραφής του εισερχόμενου στην Ελλάδα πληθυσμού να καθυστερούν χαρακτηριστικά· οι υποδομές να μην επαρκούν για το σύνολο του πληθυσμού· οι συνθήκες στις εγκαταστάσεις διαμονής να χαρακτηρίζονται άθλιες...»...η ανεξέλεγκτη αυτή κατάσταση και η απουσία σημαντικών ελεγκτικών μηχανισμών

«ευνόησε την παραβατικότητα (εμπορία ανθρώπων, διακίνηση ναρκωτικών, ληστείες, βιασμοί)», οπότε, σε γενικό πλαίσιο, «η συμβολή του ελληνικού κράτους υπήρξε μηδενική, διότι η διαχείριση της «πέρασε» στις ΜΚΟ....«το κράτος δε διέθετε στρατηγική αντιμετώπισης του φαινομένου, άρα και κανένα δυνατό σημείο κατά τη διάρκεια της διαχείρισης του».

Συνεντευξιαζόμενος του Οικουμενικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες, επισημαίνει την εξελικτική πορεία δράσης του ελληνικού κράτους, από «αρχικά πλήρως απροετοίμαστο απέναντι στην προσφυγική κρίση, ενισχύθηκε σταδιακά, για να αποκτήσει σήμερα τον κεντρικό ρόλο του...»...η δράση του κράτους θα μπορούσε, σε γενικές γραμμές, να χαρακτηριστεί ως μέτρια, «με μικρό βαθμό ετοιμότητας, συνδυαστικά, λόγω μεγέθους του προσφυγικού κύματος και των λειτουργιών του ίδιου του κράτους»... αλλά και το γεγονός πως η χώρα βρισκόταν υπό σημαντική οικονομική κρίση κατέστησε «λογικό ένα κράτος να μην μπορεί να ανταπεξέλθει σε αυτό».

Όπως συμπληρώνει ο συνεντευξιαζόμενος, υπήρξαν περιπτώσεις που το κράτος ξεπέρασε τις γραφειοκρατικές του αγκυλώσεις και προέβη σε σημαντικές υπερβάσεις, αφού «λόγω της μεγάλης αλληλεγγύης και δεκτικότητας που υπέδειξε ένα μεγάλο μέρος της ελληνικής κοινωνίας, υποχώρησαν κάποιοι γραφειοκρατικοί μηχανισμοί...»...λόγω των capital controls δεν ήταν δυνατή η κίνηση χρημάτων στους Διεθνούς Οργανισμούς...όμως «με συγκεκριμένη ρύθμιση με νόμο, δόθηκε η δυνατότητα σε συγκεκριμένες Διεθνείς Οργανώσεις -που δραστηριοποιούνταν εκείνη τη χρονική στιγμή στην Ελλάδα- να κινούν μεγαλύτερα ποσά, λόγω των αυξημένων αναγκών...».

Στέλεχος από τον ΔΟΜ ισχυρίζεται πως η ξαφνική και ογκώδης εισροή μεταναστών και προσφύγων στην Ελλάδα δημιούργησε μια εξαιρετική κατάσταση, «ξεπερνώντας την οργανωτική ικανότητα των αρχών οποιουδήποτε κράτους, εν προκειμένω του ελληνικού κράτους»... σημειώθηκαν σημαντικά προβλήματα, όπως «ο συντονισμός μεταξύ των ελληνικών αρχών», ιδίως όσον αφορά τη διαδικασία παραλαβής και ταυτοποίησης των νέων αφίξεων «εμφάνισε σημαντικές καθυστερήσεις», αλλά είναι επίσης κατανοητό «αν ληφθεί υπόψη μια τέτοια τεράστια εισροή, σε καθημερινή βάση...» «...ήταν δύσκολο να αντιμετωπιστεί η διαχείριση της εισροής και η δημιουργία κατάλληλων δομών υποδοχής και γι' αυτό χρειάστηκε αρκετός χρόνος από τις ελληνικές αρχές για την κατασκευή όλων των χώρων στέγασης στα νησιά...».

Για τον εκπρόσωπο από τον Ξενώνα Ασυνοδευτων Ανηλίκων Αθηνών, το ελληνικό κράτος βρέθηκε αντιμέτωπο με μια βαθιά προσφυγική κρίση, «χωρίς να διαθέτει επαρκείς οικονομικούς πόρους και αποτελεσματικούς μηχανισμούς αντίδρασης»...όμως...το γεγονός πως το κράτος δεν κατάφερε να διαχειριστεί εγκαίρως την κατάσταση έκτακτης ανάγκης στην οποία βρέθηκε η χώρα δε σημαίνει πως «θα πρέπει να μειωθεί ο ρόλος του τελείως, να μην το ακυρώσουμε, γιατί ναι μεν η βοήθεια ήρθε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αλλά η διαχείριση όλων αυτών προήλθε από το κράτος...»...όπως συνεχίζει ο συνεντευξιαζόμενος, σημαντικό ρόλο διαδραμάτισε «η απειρία του ελληνικού κράτους σε τέτοιου είδους καταστάσεις», με αποτέλεσμα να ληφθούν σειρά έκτακτων μέτρων και συμπράξεις...για τη δομή του «ξεπέρασε τον εαυτό του»... «με τα τεράστια λειτουργικά κενά και τις ανεπάρκειες...με το τεράστιο ποσοστό ανεργίας του 27%»... το ελληνικό κράτος σε σύμπραξη με τις ΜΚΟ -μόνο του δε διέθετε τη δυνατότητα- τα κατάφερε...».

Όπως ισχυρίζεται εκπρόσωπος από τη Μετάδραση, στην αρχή το κράτος διέθετε πολύ αργά αντανάκλαστικά «δεν ήταν ικανό να συντονίσει το στρατό να φέρει κουβέρτες, δεν υπήρχε ούτε καν εκεί συντονισμός...» «η περίπτωση της Λέσβου το 2015 ήταν πολύ χαρακτηριστική, όπου υπήρχαν οι μεγαλύτερες αφίξεις σε αριθμό και συχνότητα, άρα ανάγκη για διαχείριση κρίσεων στο πεδίο εκείνη την ώρα και το κράτος ήταν ανύπαρκτο». Από εκεί και πέρα, ξεκίνησε μια διαχείριση των προσφυγικών ροών και της προσφυγικής κρίσης από το κράτος και σε κάποια σημεία μπορεί να ήταν κάπως θετικότερη, ωστόσο, «καμία προσπάθεια του κράτους δεν είναι ολοκληρωμένη μέχρι τώρα...»...«έχουν γίνει κάποιες προσπάθειες, όπως για την πρόσβαση στα σχολεία των παιδιών των προσφύγων, έγινε μια προσπάθεια για εμβολιασμούς, που κάλυψε μεγάλο πληθυσμό σε ένα ευρύ χρονικό διάστημα...βρισκόμαστε ακόμα σε crisis management...».

Σύμφωνα με την Κωνσταντίνα, συριακής καταγωγής, το κράτος έλαβε αρκετά μέτρα για την αντιμετώπιση και την υποδοχή των προσφύγων «η διάσωση των ατόμων αυτών από τη θάλασσα, οι χώροι υποδοχής, τα λεγόμενα hotspots, οι χώροι διαμονής τους κλπ έγιναν αρκετά καλά, το πιο πιθανόν γιατί υπήρχε η πίεση της ΕΕ...» ...ωστόσο...«οι ανεπάρκειες δεν ήταν λίγες, κυρίως αναφορικά με τα είδη πρώτης ανάγκης, τη φύλαξη, την ιατρική περίθαλψη κα...χωρίς τη συμβολή των ΜΚΟ, ειδικά για τις προαναφερόμενες ελλείψεις, τα πράγματα θα ήταν πολύ χειρότερα»...«ο κρατικός μηχανισμός κινητοποιήθηκε σε ικανοποιητικό επίπεδο, για τα ελληνικά

δεδομένα...το γεγονός ότι υπάρχουν Ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές (και κονδύλια), ήταν ζωτικής σημασίας για την ανάπτυξη του δικτύου παροχής βοήθειας».

Σε δεύτερο στάδιο, οι ΜΚΟ επισημαίνουν τον ρόλο τους στην προσφυγική κρίση και τη συνεργασία τους με το ελληνικό κράτος. Για τον εκπρόσωπο από την Caritas Hellas, το κράτος χωρίς τη συμβολή των ΜΚΟ «θα είχε πελαγώσει»... «κάποια στιγμή θα το διαχειριζόταν ομαλά και αποτελεσματικά, αλλά πολύ πιο καθυστερημένα από ότι τώρα»...επιπλέον, όσον αφορά τη μεταξύ τους σχέση, κυριάρχησε ένα «αίσθημα καχυποψίας και έλλειψη εμπιστοσύνης», αφού «υπήρξαν αρκετές ΜΚΟ που βρέθηκαν στα νησιά και μόνο για να καταχραστούν κονδύλια και...αμαυρώθηκε το όνομα πολλών ΜΚΟ εξαιτίας αυτής της κατάστασης»...«η συνεργασία υπήρξε πολλές φορές *προβληματική*».

Ο συνεντευξιαζόμενος από το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες υποστηρίζει «το κράτος, χωρίς τις ΜΚΟ- οι οποίες ουσιαστικά ανέλαβαν το ρόλο του- δε θα μπορούσε σε καμία περίπτωση να διαχειριστεί αποτελεσματικά το προσφυγικό ρεύμα, ακόμη και έπειτα από τη διοχέτευση πολλών ευρωπαϊκών πόρων στα αρμόδια υπουργεία»... παρά το γεγονός ότι ουσιαστικά «η ΚΠ υποκατέστησε το κράτος», το δεύτερο «δεν προσέφερε αποτελεσματική υποστήριξη στις δράσεις τους».

Επιπλέον, η μεταξύ τους συνεργασία ήταν *διττής φύσεως*, αφού ναι μεν, σε αρκετές περιπτώσεις η Δ.Δ «διευκόλυνε τη συνεργασία και τη σύνδεση μεταξύ κράτους και ΚΠ», παρέχοντας στις δεύτερες πρόσβαση στις δομές, ώστε να παράσχουν τις υπηρεσίες τους και να ανακουφίσουν τον προσφυγικό πληθυσμό, δημιουργώντας υποδομές στέγασης και επιτυγχάνοντας την κάλυψη στοιχειωδών αναγκών...όμως σε πολλά σημεία...«δημιούργησε σημαντικά προβλήματα στη λειτουργία των οργανώσεων, όπως τεράστιες γραφειοκρατικές διαδικασίες, άρνηση συνεργασίας και παροχής βοήθειας».

Για τον εκπρόσωπο από το Οικουμενικό Πρόγραμμα για τους Πρόσφυγες, ο ρόλος των ΜΚΟ είναι καθοριστικός, «η αρχή και η κύρια δραστηριοποίηση έγινε από τις ΜΚΟ και το κράτος λειτούργησε επικουρικά...»...το κράτος δε θα μπορούσε να διαχειριστεί αποτελεσματικά το προσφυγικό ρεύμα, χωρίς την παρουσία των ΜΚΟ, όμως, σε μια υποθετική, θεωρητική βάση, «αν απείχαν τελείως οι ΜΚΟ, ίσως το κράτος να είχε αναγκαστεί να αναλάβει κάποιες πρωτοβουλίες, να διαθέτει μια συγκεκριμένη πολιτική και να λάβει κάποια μέτρα...»...«το κράτος θα αναγκαζόταν να ενδυναμώσει για να μπορέσει να ανταπεξέλθει».

Επιπλέον, όπως συνεχίζει, η σχέση κράτους και ΜΚΟ θα χαρακτηριζόταν ως «συμφεροντολογική», αφού προσφέρει χώρο στις ΜΚΟ, «όποτε αυτό το επιθυμεί», τονίζοντας την ευπρόσδεκτη αρχική παρουσία των ΜΚΟ «στην αρχή μας καλούσαν στα camps να πάμε οι ΜΚΟ» που μετατράπηκε σταδιακά σε απαγορευτική «τώρα, που έχει εξομαλυνθεί η κατάσταση μας απαγορεύεται η είσοδος...» «και πριν την προσφυγική κρίση στα σημεία που αδυνατούσε το κράτος να παρέμβει το κράτος ή δεν ήθελε», καλούνταν οι ΜΚΟ, καθώς «έπαιζαν το δεκανίκι του κράτους».

Όπως επισημαίνει συνεντευξιαζόμενος από τον ΔΟΜ «οι διεθνείς οργανισμοί και οι ΜΚΟ συνεργάστηκαν στενά και αποτελεσματικά με τις εθνικές αρχές και υπό την ηγεσία τους για την επίτευξη αποτελεσματικής αντίδρασης...» συνεπώς, το γεγονός της σημαντικής υποχώρησης της προσφυγικής κρίσης στη χώρα και η εμπλοκή πολλών παραγόντων, σημαίνει μια αρμονική συνεργασία... η διαχείριση της προσφυγικής κρίσης στο ελληνικό έδαφος, ήταν αποτέλεσμα «ομαδικής συνεργασίας, μεταξύ 4 βασικών πυλώνων: της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ελληνικής Κυβέρνησης, των Διεθνών Οργανισμών και των ΜΚΟ», με τις δυο τελευταίες να διαθέτουν περισσότερη εμπειρία στην οργάνωση αυτού του τύπου αντίδρασης έκτακτης ανάγκης».

Εκπρόσωπος του Ξενώνα Ασυνόδευτων Ανηλίκων Αθήνας ισχυρίζεται πως «οι ΜΚΟ δεν προσπάθησαν να λάβουν τη θέση του κράτους, έγινε απευθείας ανάθεση σε αυτές. Το ίδιο το κράτος έριξε το βάρος στις ΜΚΟ γιατί δεν διέθετε την τεχνογνωσία...». Κατά συνέπεια, η παρουσία των ΜΚΟ αποτέλεσε μια λύση ανάγκης «στην αρχή το κράτος χρειάστηκε τις ΜΚΟ...» «το κράτος δεν υποστήριξε ξεκάθαρα τις ΜΚΟ σε κάποιον τομέα...αποφεύγει κάποιες ευθύνες γενικά». Στην αρχή που βρισκόταν σε έκρηξη το προσφυγικό το κράτος διέθετε δευτερεύοντα ρόλο, έπειτα, αφού προσαρμόστηκε το προσφυγικό ρεύμα στην χώρα, «άρχισε να γίνεται περισσότερο παρεμβατικό...».

Αναφορικά με τις μεταξύ τους σχέσεις και τη συνεργασία ΜΚΟ και κράτους, ο συνεντευξιαζόμενος αναφέρει πως «δεν υπάρχει ομαλότητα και συνεργασία με την Δ.Δ γενικά... καμία ουσιαστική συνεννόηση, γεγονός που οφείλεται κυρίως στα μεγάλα οργανωτικά προβλήματα του κράτους... αισθητή είναι και η απουσία μιας κουλτούρας συνεργασίας «οι κρατικοί υπάλληλοι δεν έχουν μάθει να συνεργάζονται», αλλά και η στασιμότητα που επικρατεί στον πυρήνα του ελληνικού κράτους «απουσιάζει η ανανέωση στο ανθρώπινο δυναμικό, δεν πλάθονται νέα πράγματα, αναπαράγονται τα ήδη υφιστάμενα», σε σχέση με το πνεύμα καινοτομιών που ακολουθεί μια ΜΚΟ....

Ο εκπρόσωπος από την Μετάδραση επισημαίνει πως χωρίς τις ΜΚΟ «η κρίση θα είχε φτάσει σε ακόμα βαθύτερο σημείο...»...οι ΜΚΟ προσφέρουν ξενώνες για ασυνόδευτα παιδιά, επιτρόπους για τα ανήλικα, μαθήματα εκμάθησης της ελληνικής και αγγλικής γλώσσας, νομικές υπηρεσίες...αλλά και ΜΚΟ εκτός Ελλάδας κινητοποιήθηκαν, μαζί με αλληλέγγυες δράσεις για τις υποδοχές των προσφύγων στα νησιά... «θα υπήρχε ένα τεράστιο χάος αν δεν υπήρχαν οι ΜΚΟ...». Ωστόσο παρατηρείται σταδιακή ανάκτηση της παρεμβατικότητας του κράτους «η Δ.Δ και τα αντίστοιχα Υπουργεία ξεκινούν πλέον μια ουσιαστικότερη σχέση συνεργασίας, ώστε να αποσυρθούν ΜΚΟ από hotspots, camps κλπ και να παραμείνουν στο πεδίο σε άλλα κομμάτια, το κράτος θα συνεργαστεί και με ΜΚΟ, σε συγκεκριμένα σημεία για να καλυφθούν συγκεκριμένες ανάγκες» (πχ με τους MSF ανάγκες ψυχοκοινωνικής στήριξης στα νησιά).

Όπως συνεχίζει ο συνεντευξιζόμενος, θα χαρακτήριζε τη σχέση κράτους ΜΚΟ ουδέτερη, τη στιγμή που οι ΜΚΟ με το κράτος «ούτε συνεργάστηκαν καλά, ούτε συνεργάστηκαν άσχημα, απλά δρούσαν ταυτόχρονα και παράλληλα, χωρίς αυτό να σημαίνει πως υπάρχει μια εποικοδομητική συνεργασία, αλλά ούτε και πρόβλημα μεταξύ τους, ο καθένας έπραττε αυτό που ήταν εφικτό να κάνει».

Όπως ισχυρίζεται η Κωνσταντίνα, συριακής καταγωγής, «οι ΜΚΟ βοηθούν τους πρόσφυγες να έρθουν σε επαφή με το σύστημα υγείας της Ελλάδος, προσφέρουν επιτόπου ιατρική φροντίδα, παρέχουν υποστήριξη στα ασυνόδευτα ανήλικα κ.α. Φαίνεται μάλιστα ότι συμβάλλουν σε σημεία όπου το κράτος υστερεί»...«όσον αφορά τη στήριξη των ΜΚΟ από το κράτος...υποθέτω ότι γενικά υπάρχει καλό κλίμα συνεργασίας».

4.2 Η πλευρά του κράτους: Αξιολόγηση της δράσης των ΜΚΟ και της μεταξύ τους συνεργασίας

Όπως παραδέχεται εκπρόσωπος του ΕΚΚΑ, «όντως υπήρξαν σημαντικές δυσκολίες, ειδικά στην πρώτη υποδοχή του πληθυσμού στα νησιά και υπήρχε ένα μεγάλο διάστημα, ειδικά στην αρχή που τα πράγματα ήταν αρκετά ανοργάνωτα...αρκετές ΜΚΟ που είχαν μπει στα hotspots στα νησιά, είχαν αναλάβει πρωτοβουλία για τη διαχείριση των περιπτώσεων του πληθυσμού, και ειδικά της ευαλωτότητας»... «το κράτος προσέφερε χώρο στις ΜΚΟ και τις Διεθνείς Οργανώσεις να βοηθήσουν, δεν μπορούσε να πράξει και διαφορετικά, στην αρχή»...Αξιολογώντας τη δράση του κράτους, κατά την προσφυγική κρίση, ο εκπρόσωπος του ΕΚΚΑ

συμπληρώνει πως «δεδομένων των συνθηκών, της πίεσης, της προσφυγικής κρίσης, το κράτος κατάφερε πολλά πράγματα και ανταπεξήλθε...», ενώ παράλληλα, επισημαίνει τον ρόλο των ΜΚΟ κατά την προσφυγική κρίση, καθώς, «δεν θα γινόταν χωρίς αυτές, να ανταποκριθούμε στην κρίση...» και «συγκεκριμένα για την υπηρεσία μας... αναφορικά με την διαχείριση των αιτημάτων στέγασης, δεν θα διαθέταμε ξενώνες και θέσεις, ώστε να τοποθετήσουμε τον προσφυγικό πληθυσμό»...«το κράτος άργησε να δημιουργήσει πρότυπους κανονισμούς λειτουργίας και να οργανώσει ένα διοικητικό σχήμα, οπότε ανέλαβαν οι ΜΚΟ περισσότερες αρμοδιότητες από όσες θα έπρεπε ή τους αναλογούσαν»...«υπήρξαν ενδεχομένως κάποιες συγκρούσεις, αλλά γενικά δούλεψε και δουλεύει η συνεργασία αυτή και υπήρξε υποστήριξη»...«στην αρχή υπήρξε αλληλεπικάλυψη αρμοδιοτήτων και ίσως ακόμα, σε έναν βαθμό...».

Όπως επισημαίνει στέλεχος από τον Δήμο Αθηναίων, το πιο θετικό σημείο της διαχείρισης της προσφυγικής κρίσης είναι πως μετέβαλε σημαντικά το μέχρι τώρα υφιστάμενο πλαίσιο, «από μια λογική ελέγχου των συνόρων και της κράτησης-το οποίο είναι βασικό ζήτημα στο προσφυγικό- στη λογική υποδοχής και φιλοξενίας». Τα μελανά σημεία του κράτους αποτέλεσαν η έλλειψη τεχνογνωσίας, η γνωστή γραφειοκρατία και η έλλειψη συντονισμού των φορέων. Σε μια προσπάθεια αξιολόγησης της κρατικής δράσης, ο εκπρόσωπος συνεχίζει πως «έχουμε κάνει σαν χώρα πράγματα που πριν δεν ήταν δεδομένα, έχουμε, όμως, πολύ χρόνο ακόμα να διανύσουμε, προκειμένου να το κάνουμε σωστά». Ο ρόλος των ΜΚΟ και ειδικά των μεγάλων και εξειδικευμένων «ήρθε για να επιταχύνει ζητήματα, τα οποία αν γίνονταν σε ένα πλαίσιο τυπικής λειτουργίας της ελληνικής Δ.Δ, θα χανόταν η έννοια του επείγοντος»...«προφανώς, η ευελιξία που έχουν οι ΜΚΟ ήταν κάτι το οποίο βοήθησε συνολικά το σύστημα να ανταποκριθεί στην έννοια του κατεπείγοντος, αλλιώς θα καθυστερούσαμε πάρα πολύ...δεν μπορούμε να φανταστούμε πως αλλιώς θα γινόταν...».

Όπως ισχυρίζεται συνεντευξιαζόμενος από την Ανοιχτή δομή φιλοξενίας Ελαιώνα, το κράτος «λόγω έλλειψης προσωπικού και οικονομικής κρίσης, ξεκίνησε να αναθέτει κάποιες αρμοδιότητες σε διάφορες ΜΚΟ...» εκεί που υπήρχαν ελλείματα, επενέβησαν οι ΜΚΟ «ήταν δύσκολη η διαχείριση όλων αυτών των ροών, έρχονταν 3.000 άτομα στα νησιά τη μέρα, γεγονός στην αρχή μη διαχειρίσιμο, αλλά μέσα σε ένα μήνα ξεκίνησε η διαχείριση...» όπως συνεχίζει ο συνεντευξιαζόμενος, η δυσκολία του κράτους στη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης δεν οφειλόταν στην ύπαρξη δομικών αδυναμιών, αλλά στην οικονομική κρίση «αν δεν υπήρχε η οικονομική κρίση, θα

μπορούσαμε να το διαχειριστούμε πολύ εύκολα... δεν υπήρχαν κονδύλια και ακόμα δεν υπάρχουν...».

Όπως επισημαίνει στέλεχος από το ΕΚΚΑ, η συγκεκριμένη υπηρεσία συνεργάζεται παραδοσιακά, και σε στενό βαθμό, με πλήθος ΜΚΟ, για την οργάνωση και υποστήριξη του έργου της, οπότε η σχέση αυτή έχει δοκιμαστεί στο χρόνο και έχει διατηρηθεί... «κατά καιρούς μπορεί να παρουσιάστηκαν δυσκολίες στην επικοινωνία και τη διαχείριση της δουλειάς, πήρξαν σημαντικά προβλήματα, οργανωτικά, συνεννόησης, αλλά σε γενικές γραμμές αποτελεί μια καλή συνεργασία»...«υπάρχει συνεργασία σε πολλούς τομείς, όχι μόνο με κτίρια αλλά και σε επίπεδο υπηρεσιών, εκπαιδεύσεις ΜΚΟ στο ΕΚΚΑ ή αντίθετα, σε διάφορα ειδικά θέματα...» «οι ΜΚΟ λειτουργούν αρκετά συμπληρωματικά στο κράτος...».

Ο εκπρόσωπος του Δήμου Αθηναίων χαρακτηρίζει τη σχέση με το κράτος ως «παράξενη»...το προσφυγικό «άλλαξε σημαντικά τη θέαση που είχε να κάνει με τις ΜΚΟ...» πρώτον γιατί εμπλέκονται μεγάλες και διεθνείς ΜΚΟ με τεχνογνωσία και εμπειρία σε άλλες δύσκολες χώρες (Αφρική, Μέση Ανατολή κλπ)...επιπλέον, υπάρχει μια «αναδιάρθρωση των αντικειμένων και της κατεύθυνσης, μιας σειράς από μεγάλες ΜΚΟ, οι οποίες εντάσσονται στη διαχείριση του όλου ζητήματος»...ενώ παρατηρείται ένας μεγάλος «ενδιάμεσος στη σχέση κράτους και ΜΚΟ, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ, η οποία ουσιαστικά αποτελεί τον βασικό εταίρο της ελληνικής κυβέρνησης, στα ζητήματα διαχείρισης του προσφυγικού ζητήματος».

Η σχέση ΜΚΟ και κράτους σε γενικές γραμμές αξιολογείται θετικά από τον συνεντευξιαζόμενο...το αρνητικό στοιχείο όμως βρίσκεται στο σημείο του συντονισμού και την ύπαρξη μιας κουλτούρας ανεξαρτησίας των ΜΚΟ...«οι συνθήκες που αντιμετώπισαν οι ΜΚΟ στην Ελλάδα...δεν ήταν συνηθισμένες να εργάζονται με τέτοιου είδους εμπλοκή και ενισχυμένη εποπτεία του κράτους...σίγουρα το γεγονός αυτό δημιούργησε προβλήματα, που πολλές φορές έφταναν στην άρνηση επιμέρους συντονισμών, που θα ήταν χρήσιμοι κλπ...».

Στέλεχος της Ανοιχτής Δομής φιλοξενίας του Ελαιώνα αξιολογεί τη σχέση ΜΚΟ και κράτους επίσης, ως «θετική, με μια συγκρατημένη επιφυλακτικότητα...» «καλό είναι να υπάρχει αυτός ο δεσμός, αλλά μέχρι ένα σημείο...» «να υπάρχουν σαφή όρια...».Υπήρξε σημαντική στήριξη από Διεθνείς ΜΚΟ που βοήθησαν στη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης στη δομή, όπως η Ευρωπαϊκή έκφραση κάλυψε την κοινωνική υπηρεσία, η IRC τις δομές, DRC τα τρόφιμα, η Μετάδραση στο κομμάτι της διερμηνείας...Όπως επισημαίνει ο συνεντευξιαζόμενος, υπάρχει διαφορετική

διαβάθμιση και αξιολόγηση των ΜΚΟ ανάλογα με τις προσφερόμενες υπηρεσίες «υπάρχουν ΜΚΟ που παρέχουν το καλύτερο και άλλες που δεν είναι αυτό που θα μπορούσαν να είναι...σε ένα 80% υπάρχει ικανοποίηση από τις προσφερόμενες υπηρεσίες». Επιπλέον, το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής συστάθηκε πρόσφατα, οι Υπηρεσίες Πρώτης Υποδοχής και Ασύλου δημιουργήθηκαν το 2011, άρα αποτελούν υπηρεσίες «με σύντομη λειτουργία και χωρίς εμπειρία... δε διαθέτουν παράδοση στο προσφυγική διαχείριση...» «...για τους λόγους αυτούς υπήρχε ανάγκη για τις ΜΚΟ, αλλά πρέπει να τεθούν όρια και σαφή πλαίσια...».

Όπως επισημαίνει συνεντευξιζόμενος από το ΕΚΚΑ, η ροή των χρηματοδοτήσεων αποτέλεσε έναν πολύ κρίσιμο παράγοντα που συντέλεσε στη στενή συνεργασία κράτους-ΜΚΟ, όσον αφορά το προσφυγικό, «ήταν αδύνατη η μη συνεργασία, ακριβώς γιατί δεν υπήρχαν επαρκείς πόροι από το κράτος για να λειτουργήσει με δικές του υπηρεσίες και να προλάβει να οργανωθεί, απέναντι στην προσφυγική κρίση»...οπότε οι ΜΚΟ διαθέτοντας ευελιξία και δυνατότητα χρηματοδότησης από ευρωπαϊκές και άλλες πηγές.. οργάνωσαν τις υπηρεσίες...«αν η χρηματοδότηση ερχόταν προς το κράτος στο σύνολό της και προλάβαινε το κράτος να οργανωθεί προς τις υπηρεσίες του, θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί πως θα τα κατάφερνε και μόνο του»...για παράδειγμα «τα κανάλια χρηματοδότησης μέσω του DG ECHO κατευθύνονταν προς τις διεθνείς οργανώσεις, κυρίως την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ και την UNICEF, και μετά διοχετεύονταν στις τοπικές ΜΚΟ, για να στήσουν υπηρεσίες, ειδικά ξενώνες...αφού έτσι κατευθυνόταν η χρηματοδοτική ροή, πως ήταν δυνατόν να μην συνεργαστούμε με τους ξενώνες και τις ΜΚΟ;».

Το ζήτημα των χρηματοδοτήσεων θίγει και ο εκπρόσωπος του Δήμου Αθηναίων, καθώς όπως επισημαίνει η Ύπατη Αρμοστεία είναι αυτή στην οποία καταλήγει το βασικό κομμάτι των κονδυλίων από το ECHO και η οποία, «σε συνεννόηση με το ελληνικό κράτος διαμορφώνει εκείνο το πλαίσιο διαχείρισης της χρηματοδότησης, το οποίο περιλαμβάνει και την απευθείας χρηματοδότηση των ΜΚΟ»...για παράδειγμα «ο Δήμος Αθηναίων δεν διαθέτει απευθείας πρόσβαση στη χρηματοδότηση, κάτι που έχουν οι ΜΚΟ...υπάρχει ένα θεσμικό πλαίσιο, το οποίο δημιουργεί ένταση σε χαμηλό επίπεδο, στις σχέσεις των ΜΚΟ με το κράτος...ένταση που βέβαια καθιστά ακόμα περισσότερο απαραίτητη τη μεταξύ τους συνεργασία»... «αυτή τη στιγμή δεν υπάρχει πρόσβαση απευθείας, σε κάποιο κονδύλι πχ για μαθήματα ελληνικών σε προσφυγικό πληθυσμό...σε αντίθεση με μια σειρά από ΜΚΟ, οι οποίες δύνανται απευθείας να διαθέτουν πρόσβαση, μέσω των προγραμμάτων της ΕΕ, σε μια σειρά από ζητήματα.

4.3 Από τον απολογισμό του παρελθόντος, στις δράσεις του μέλλοντος

Ολοκληρώνοντας τον σύντομο απολογισμό, δράσεων και συνεργασιών, οι ΜΚΟ και οι κρατικές φορείς εστιάζουν από το παρελθόν, στο παρόν και το μέλλον, στις μελλοντικές δράσεις και τις πολιτικές που είναι απαραίτητο να υλοποιηθούν και να εφαρμοστούν, ώστε να επιτευχθεί ο κοινός σκοπός της κοινωνικής συνοχής και της συλλογικής ευημερίας.

Εκπρόσωποι του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες και του Οικουμενικού Προγράμματος για τους Πρόσφυγες δίνουν έμφαση πλέον στην προώθηση πολιτικών κοινωνικής ένταξης και τη βελτίωση των κοινωνικών παροχών, ενώ ο εκπρόσωπος από τον Ξεώνα Ασυνόδευτων Ανηλίκων Αθήνας πέρα από το κομμάτι της ένταξης επισημαίνει την ανάγκη βελτίωσης και άλλων τομέων του κράτους (νοσοκομεία, εκπαίδευση κλπ)...«η εκπαίδευση και η υγεία είναι τομείς που ανήκουν στο κράτος ξεκάθαρα...»...«δε δύναται καμία ΜΚΟ να αντικαταστήσει αυτούς τους τομείς... οι ΜΚΟ διαμεσολαβούν στο κράτος»...το ελληνικό κράτος μπορεί να αντιμετωπίσει την προσφυγική κρίση ως μια ευκαιρία επαναθεμελίωσης του, ώστε να «επιλύσει κάποια λειτουργικά του ζητήματα, να αναδομηθεί, να μάθει να λειτουργεί σωστά και οργανωτικά...».

Την ύπαρξη σημαντικών ελλείψεων στον τομέα της υγείας και των ιατρικών υπηρεσιών επισημαίνει επίσης η Κωνσταντίνα, ενώ «η σωστή οργάνωση αποτελεί σημείο κλειδί για οποιαδήποτε κίνηση...πόσο μάλλον όταν πρόκειται για δράσεις τέτοιου βεληνεκούς. Οπότε, τόσο για το κράτος, όσο και για τις ΜΚΟ η σωστή οργάνωση και διαχείριση των πόρων (ανθρώπινων και μη) αποτελούν σημεία που ενδεχομένως απουσιάζουν...».

Συνεντευξιαζόμενος από τη Μετάδραση τονίζει την αναγκαιότητα αποσυμφόρησης των νησιών και τη δημιουργία καλύτερων δομών για τη στέγαση... αφού αποτελούν «βασικά βήματα που δεν έχουν ακόμα κατοχυρωθεί...», ενώ θα πρέπει να γίνει «μια ιεράρχηση αναγκών», τη στιγμή που «δεν χαρακτηρίζονται όλοι οι πρόσφυγες αυτή τη στιγμή από τις ίδιες ανάγκες και τον ίδιο βαθμό ευαλωτότητας».

Επιπλέον, εκπρόσωπος της Caritas Hellas επισημαίνει την αναγκαιότητα δημιουργίας ενός πλέγματος στενότερων και αποτελεσματικών συνεργασιών μεταξύ ΜΚΟ και κράτους, τη δρομολόγηση διαδικασιών αξιολόγησης των ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται και τη στήριξη όσων αποδεδειγμένα προσφέρουν έργο, την επιτάχυνση της ταχύτητας της κρατικής δράσης και την ανάγκη για ενισχυμένη συνεργασία με την τοπική αυτοδιοίκηση, ενώ εκπρόσωπος από τον ΔΟΜ θεωρεί πως

είναι απαραίτητο να υπάρξει «συντονισμός δράσεων, να αποφευχθεί η αλληλεπικάλυψη δραστηριοτήτων και να ανταλλάσσονται πληροφορίες και ορθές πρακτικές...».

Όπως επισημαίνει στέλεχος του ΕΚΚΑ, είναι αναγκαίο να υπάρξει καλύτερη οργάνωση και συντονισμός, μέσα από προτυποποιημένες διαδικασίες και σαφή κατανομή αρμοδιοτήτων «να γνωρίζουμε ποιος κάνει τι, να υπάρχουν ακριβή πρόσωπα και ρόλοι αναφοράς, μέσα στην κάθε δομή, τα κέντρα πρώτης υποδοχής, τα camps και τις υπόλοιπες υπηρεσίες».....για παράδειγμα «σε περίπτωση που υπάρχει υποψία για ένα θύμα trafficking, μέσα σε ένα hotspot ή camp...να υπάρξει η κατάλληλη διαδικασία παραπομπής και προστασίας...».

Όπως συμπληρώνει ο συνεντευξιαζόμενος από τον Δήμο Αθηναίων, «είναι σημαντικό να δημιουργηθεί ένας τοπικός σχεδιασμός, σε σχέση με τη διαχείριση των μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών...» «...να διαμορφωθεί μια εθνική στρατηγική για την κοινωνική ένταξη, να συνταχθούν οι κατευθυντήριες γραμμές προς όλους τους εμπλεκόμενους φορείς...»...διαφορετικά, «πιθανότατα, η χώρα να βρεθεί σε μια κατάσταση αντίστοιχη του 2015 (κλείσιμο camps, υπερσυσσώρευση, κλείσιμο προγραμμάτων, απόσυρση μεγάλων ΜΚΟ)». Το μεγάλο ζητούμενο από τη συνεργασία κράτος και ΜΚΟ είναι η αποκόμιση καλών πρακτικών, σε επίπεδο τεχνογνωσίας, να αξιοποιηθούν όσα εφαρμόζει μια ΜΚΟ στο πεδίο και να ενσωματωθούν στο κράτος «σε μια διοικητική υπηρεσία στο μέλλον, ώστε η Δ.Δ να ανταποκριθεί, με τρόπο που να μην καθίσταται απαραίτητη η συνδρομή μιας ΜΚΟ».

Τέλος, για τον εκπρόσωπο από την Ανοιχτή δομή φιλοξενίας Ελαιώνα, το κράτος θα πρέπει να κατέχει έναν πιο ενεργό ρόλο...«να αναλάβουν ένα θεσμικό ρόλο και οι ΜΚΟ για να έχουν ευθύνη σε κάποια πράγματα», γιατί αυτή τη στιγμή απουσιάζει αυτό το στοιχείο...«να υπάρξουν πιο σαφείς αρμοδιότητες και να αποφευχθούν οι αλληλεπικαλύψεις...».

Συμπεράσματα

«Το ισχυρότερο είναι η ανάγκη διότι κυριαρχεί σε όλα», σύμφωνα με τον Θαλή τον Μιλήσιο, απόφθεγμα που ανταποκρίνεται άρτια στη σύγχρονη ελληνική πραγματικότητα και τη σχέση κράτους και ΜΚΟ όσον αφορά το προσφυγικό ζήτημα. Το ελληνικό κράτος, κατά γενική ομολογία, βρέθηκε σε κατάσταση «επείγουσας και έκτακτης ανάγκης», όντας πλήρως απροετοίμαστο απέναντι στην προσφυγική κρίση, χωρίς επαρκείς οικονομικούς πόρους, συντονιστική λογική, προτυποποιημένες διαδικασίες και μηχανισμούς, αλλά και αντίστοιχη εμπειρία, σημειώνοντας σημαντικές καθυστερήσεις ως προς την αποτελεσματική διαχείριση του προσφυγικού φαινομένου. Παρόλα αυτά, με τη συνδρομή των ΜΚΟ (διεθνών και εθνικών), ανταποκρίθηκε -σε γενικές γραμμές- σε ικανοποιητικό βαθμό, αν αναλογιστεί κανείς τις συνθήκες έξαρσης του προσφυγικού φαινομένου, του μεγέθους του και της έντασης του, ώστε να θεωρείται σήμερα πως βρίσκεται σε μια πιο σταθεροποιημένη και διαχειρίσιμη κατάσταση.

Κατά την έκρηξη των προσφυγικών ροών, η δράση των ΜΚΟ υπήρξε καθοριστικής σημασίας και η συνεργασία κράτους και ΜΚΟ κρίθηκε επιτακτική. Οι ΜΚΟ διαχειρίστηκαν -διαθέτοντας κονδύλια από Διεθνείς Οργανισμούς, την ΕΕ και ιδίους πόρους- το προσφυγικό ρεύμα, θέτοντας τα θεμέλια για τη διαχείριση του προσφυγικού, πάνω στα οποία, το κράτος κατάφερε να ενισχύσει το ρόλο του και να εντατικοποιήσει τη δράση του. Οι εθνικές ΜΚΟ δεν συνεργάστηκαν μεμονωμένα με την ελληνική Δ.Δ, αλλά και με άλλες διεθνείς ΜΚΟ, που εισήλθαν με υποστηρικτικό ρόλο στην ελληνική επικράτεια, ώστε να συνδράμουν στη διαχείριση του προσφυγικού.

Η συνεργασία τοπικών και διεθνών ΜΚΟ συνάντησε σημαντικές δυσκολίες, όπως αναφέρθηκε στις συνεντεύξεις, κυρίως λόγω του γεγονότος πως οι τελευταίες άργησαν να εξοικειωθούν με τους ελληνικούς μηχανισμούς και τη διαχειριστική κουλτούρα, αφού εισήλθαν στην ελληνική επικράτεια, δίχως να διαθέτουν γνώση του διοικητικού συστήματος στο οποίο κλήθηκαν να δραστηριοποιηθούν, ενώ το προσφυγικό ζήτημα βρισκόταν σε εξέλιξη. Όμως, η δραστηριοποίηση των Διεθνών ΜΚΟ -που διαθέτουν σημαντική δράση στον ανθρωπιστικό και αναπτυξιακό τομέα, εμπειρία και εξειδικευμένη γνώση- αποτέλεσε εμφανές παράδειγμα διασύνδεσης του τοπικού με το διεθνές, πιστοποιώντας, πως για μια τόσο σύνθετη ανθρωπιστική κρίση είναι απαραίτητη μια συντονισμένη και συλλογική απάντηση πολλαπλών επιπέδων.

Η συνεργασία ΜΚΟ και Δ.Δ κρίθηκε απαραίτητη, ως μια ομαδική προσπάθεια επίλυσης ενός κοινού ζητήματος. Όσον αφορά τη μεταξύ τους συνεργασία, οι ΜΚΟ παρουσίασαν επιφυλακτική στάση απέναντι στο κράτος, χαρακτηρίζοντας τη σχέση τους είτε «συμφεροντολογική» (από την πλευρά του κράτους, για την κάλυψη αναγκών σε περιόδους κρίσεων), είτε «προβληματική» με διάχυτο το αίσθημα της καχυποψίας απέναντι τους, είτε «διπλής φύσεως» δηλαδή θετική σε κάποια σημεία και αρνητική σε άλλα, είτε «ουδέτερη» (ούτε καλή, ούτε κακή), δίχως να διακρίνεται συνεργατικό πνεύμα και ομαλότητα. Η σχέση ΜΚΟ και κράτους συνάντησε ποικίλης φύσεως προβλήματα, οργανωτικά, λειτουργικά, συντονιστικά, γεγονός φυσικό, καθώς, οι δυο πλευρές μέχρι σήμερα, δεν ήταν συνηθισμένες σε παρόμοιες μορφές συνεργασίας, σε ένα ενιαίο, συντονισμένο πλαίσιο. Οι δυσκολίες επικοινωνίας, τη στιγμή που δεν προϋπήρχε μια εγκαθιδρυμένη και παγιωμένη κουλτούρα συνεργασίας μεταξύ τους ήταν αναμενόμενες, καθώς, το προσφυγικό αποτέλεσε την πρώτη μεγάλης εμβέλειας συνεργατική απόπειρα κράτους και ΜΚΟ στην Ελλάδα.

Από την άλλη πλευρά, οι κρατικοί χαρακτηρίζουν τη συνεργασία αυτή, σε γενικές γραμμές, θετική και «αναγκαία», λόγω των παρουσών συνθηκών, του μεγέθους και της έντασης του προσφυγικού ρεύματος, της απουσίας εμπειρίας, της οικονομικής κρίσης και της έλλειψης πόρων, αλλά και του τρόπου χρηματοδότησης. Οι οικονομικοί πόροι προέρχονταν από Διεθνείς Οργανισμούς και την ΕΕ, ενώ διοχετεύονταν μέσω διεθνών ή τοπικών ΜΚΟ στη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης.

Το πιο σημαντικό είναι, πως στα πλαίσια της διευθέτησης του προσφυγικού ρεύματος, το κράτος αναγνώρισε -με τις όποιες προϋποθέσεις και συνθήκες- την αναγκαιότητα δημιουργίας συμπράξεων, σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, για την αντιμετώπιση μιας τόσο έκρυθμης κατάστασης. Σε ένα γενικότερο πλαίσιο, το κράτος και η ΚΠ, πολλαπλών επιπέδων, συνεργάστηκαν αποτελεσματικά και σε σημεία που υπήρχαν επιτακτικές ανάγκες (καταγραφής, ξενώνες, μετάφρασης, νομικές υπηρεσίες, σίτιση, στέγαση και υγιεινή), για ένα προσφυγικό ρεύμα τόσο μεγάλης εντάσεως και έκτασης. Το κράτος επισημαίνοντας τις ανεπάρκειες του, καθώς και την ανάγκη για συνδρομή και υποστήριξη, ανέθεσε σημαντικές αρμοδιότητες στις ΜΚΟ, ενώ οι τελευταίες αναγνώρισαν το κράτος ως βασικό συντονιστή του όλου ζητήματος.

Σε αυτό το σημείο, με το κράτος στο ρόλο του «διαιτητή», την επιτελική διαχείριση της προσφυγικής κρίσης και την εποπτεία των ΜΚΟ για την αντιμετώπιση αυτής, επιβεβαιώνεται η *αρχική υπόθεση* περί συμπληρωματικής φύσης των ΜΚΟ απέναντι στη λειτουργία του κράτους. Το κράτος ενέμπλεξε τις ΜΚΟ, αντλώντας τα

οφέλη τους (ευελιξία, προσαρμοστικότητα σε έκτακτες ανάγκες, τεχνογνωσία, έλλειψη γραφειοκρατικών εμποδίων), αλλά, και παρέχοντας τούς την απαιτούμενη ελευθερία δραστηριοποίησης, υπό την επίβλεψη του.

Οι ΜΚΟ και το κράτος, επικεντρώνονται στις πολιτικές και τις δράσεις του μέλλοντος, συμφωνώντας στην αναγκαιότητα βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης και κοινωνικής ένταξης των προσφύγων στην ελληνική κοινωνία, ενώ είναι απαραίτητη η ενδυνάμωση της μεταξύ τους συνεργασίας, η οποία δύναται να επιτευχθεί σε πολλούς τομείς και επίπεδα. Η ενταξιακή διαδικασία των προσφύγων περιλαμβάνει τη βελτίωση των δομών στέγασης και την κάλυψη των βασικών αναγκών, την υγειονομική περίθαλψη (δίκτυα συνεργασίας με δομές πρωτοβάθμιας υγείας και ιατρικά κέντρα), την εκπαίδευση (ανάπτυξη ικανοτήτων και δεξιοτήτων), την ένταξη στην αγορά εργασίας (προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης για πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο) και την εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας και κουλτούρας, με σκοπό την ενίσχυση της ισότιμης συμμετοχής στην κοινωνική και πολιτική ζωή της χώρας. Σε αυτούς τους τομείς δύναται να συνεργαστούν οι φορείς της Δ.Δ. και των ΜΚΟ, ώστε να επιτευχθεί η κοινωνική συνοχή και προσαρμογή των προσφύγων στην ελληνική πραγματικότητα.

Το βασικότερο συμπέρασμα όλων, όμως, είναι ότι: η προσφυγική κρίση στην Ελλάδα, αποκάλυψε τον μετασχηματισμό του εθνικού κράτους και την ανάπτυξη τοπικών/εθνικών και διεθνών δικτύων και δράσεων, συμβάλλοντας σε ένα *πολυπαραγοντικό και πολυεπίπεδο μοντέλο διαχείρισης*. Οι δράσεις και οι συνεργασίες υλοποιήθηκαν σε πολλαπλά επίπεδα (τοπικό, εθνικό, διεθνές και ευρωπαϊκό), μέσα από εθνικές, τοπικές, διεθνείς συμπράξεις και ποικίλους δρώντες, γεγονός που καθιστά απαραίτητη την εφαρμογή της διεθνούς δικτύωσης, στο σχέδιο δράσης του κράτους και την επίλυση ζητημάτων, με πολλούς εμπλεκόμενους.

Συνεπώς, το προσφυγικό ζήτημα υποδεικνύει, πως, η σύγχρονη σχέση κράτους και ΚΠ είναι περισσότερο σύνθετη, από ότι αρχικά μπορεί να διαπιστώνεται, αφού δεν περιορίζεται πλέον στα στενά όρια του εθνικού κράτους (όπου η συνεργασία αφορά την τοπική/εθνική ΚΠ και την τοπική Δ.Δ.). Στο σύγχρονο, παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον, το εθνικό κράτος αναπτύσσει συνεργασίες, συμπράξεις και συμμαχίες. Σε αυτό το πλαίσιο, η σχέση Δ.Δ και ΚΠ αναλύεται σε πολλαπλά επίπεδα: πέρα από τη διασύνδεση της τοπικής ΚΠ και τοπικής Δ.Δ, υπάρχει διασύνδεση της διεθνούς ΚΠ με την τοπική/εθνική Δ.Δ (Διεθνείς ΜΚΟ που ήρθαν να συνδράμουν), διασύνδεση της διεθνούς ΚΠ με την ΕΕ και διεθνείς Οργανισμούς (Υπατη Αρμοστεία για τους

Πρόσφυγες) όσον αφορά τη ροή των χρηματοδοτήσεων και τέλος, διασύνδεση τοπικής ΚΠ με την ΕΕ (απορρόφηση κονδυλίων/χρηματοδοτήσεων).

Στη σύγχρονη εποχή, κρίνεται επιτακτικότερη από ποτέ, η βαθύτερη εμπλοκή της ΚΠ και των ΜΚΟ, όσον αφορά το σχεδιασμό και τη διαχείριση των πολιτικών γενικότερα και την πολιτική ασύλου και τη μεταναστευτική πολιτική ειδικότερα, σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Όπως διαπιστώθηκε μέσα από τις συνεντεύξεις, από εκπροσώπους των ΜΚΟ, η εμπλοκή της ΚΠ στη διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι «περιορισμένη», «πολύ μέτρια», «μηδενική», γεγονός που καθιστά απαραίτητη την ενίσχυση της, ως δείκτη της ποιότητας της δημοκρατίας, ενώ αξιολογείται θετικά κάθε πράξη αναγνώρισης και επισημοποίησης της σχέσης του κράτους με τις ΜΚΟ (πχ. Εθνικό Μητρώο Καταγραφής ΜΚΟ), ώστε να υπάρχει ένα θεσμοθετημένο και διαφανές πλαίσιο συνεργασίας.

Το μέλλον του προσφυγικού ζητήματος εδράζεται πέρα από την πολυπαραγοντική διαχείριση, και στην έννοια της αλληλεγγύης, με τη σημασία της διατήρησης της κοινωνικής συνοχής/ειρήνης και την ανάγκη αποδοχής του προσφυγικού πληθυσμού από την ελληνική κοινωνία, ώστε να ενισχυθεί η διαδικασία ενσωμάτωσης και ένταξης των νεοεισερχομένων στην ελληνική επικράτεια. Είναι σημαντικό, οι σύγχρονες κοινωνίες -πορευόμενες σε ένα διεθνοποιημένο και πολυπολιτισμικό πλαίσιο- να συνειδητοποιήσουν, πως πέρα από τα όποια γλωσσικά εμπόδια και τις φοβικές προκαταλήψεις, υπάρχει κάτι πιο βαθύ και ουσιαστικό, η ανθρωπιά και η συμπόνοια για όσους βρίσκονται σε ανάγκη... τους «ξένους», «εκείνους», τους «άλλους», που μοιάζουν τόσο διαφορετικοί και που ταυτόχρονα σε τίποτα δε διαφέρουν.....

Πηγές

Ελληνικές

- Ανθόπουλος, Χ (2008) «Το ελληνικό πολιτικό σύστημα ως κομματοκρατία» στο συλλογικό έργο «Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος;», επιμ. Ξενοφώντα Κοντιάδη, Χαράλαμπος Ανθόπουλου, 2008, Εκδόσεις Παπαζήση.
- Αφουξενίδης, Α (2006) «Όψεις της Κοινωνίας πολιτών στην Ελλάδα: το παράδειγμα των περιβαλλοντικών και αντιρατσιστικών ΜΚΟ», Επιστήμη και Κοινωνία, Τεύχος 16/2006.
- Αφουξενίδης, Α. & Συρακούλης, Κ. (2008) «Ανάμεσα στο κράτος και στην αγορά: διερευνώντας ζητήματα διοίκησης και διαχείρισης από τις μη κυβερνητικές οργανώσεις» στο Συρακούλης, Κ. & Αφουξενίδης, Α. (επιμ). «Η Δυναμική και τα Όρια της Κοινωνίας των Πολιτών: ζητήματα management σε μη κυβερνητικές οργανώσεις», εκδόσεις Προπομπός.
- Γιαννής, Ν (2002) «Τι είναι η Κοινωνία Πολιτών», <http://www.kinisispoliton.gr/wp-content/uploads/2014/03/publication7.pdf>
- Gellner, E (1996) «Η Κοινωνία Πολιτών και οι αντίπαλοι της, συνθήκες ελευθερίας», επιμ. Κουσκουβέλης Ηλίας, Εκδόσεις Παπαζήση, 1996.
- Επιτροπή των Περιφερειών, 80ή σύνοδος ολομέλειας 17 και 18 Ιουνίου 2009 Γνωμοδότηση Πρωτοβουλίας της Επιτροπής των Περιφερειών, Λευκή Βίβλος για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση (2009), εισηγ. Luc Van den Brande και Michel Delebarre.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση. Μια λευκή βίβλος», COM (2001), Βρυξέλλες, 2001.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2007) Πώς λειτουργεί η Ευρωπαϊκή Ένωση, Ο οδηγός στα θεσμικά όργανα της ΕΕ.
- Καρκατσούλης, Π. (2003) «Η διακυβέρνηση στην εποχή της παγκοσμιοποίησης: Το ευρωπαϊκό παράδειγμα», Επιστήμη και Κοινωνία, Τεύχος 10/2003.
- Καρκατσούλης, Π (2014) «Η διακυβέρνηση ως περιεχόμενο και διαδικασία λήψης απόφασης για δημόσιες υποθέσεις», <http://topotami.gr/diakivernisi-os-periechomeno-ke-diadikasia-lipsis-apofasis-gia-dimosies-ipothesis/>
- Κοντιάδης (2009), «Ελλειμματική δημοκρατία. Κράτος και Κόμματα στη σύγχρονη Ελλάδα», Εκδόσεις Σιδέρης

- Κωνσταντακόπουλος, Σ (2010) «Το κοινωνικό κεφάλαιο στους Alexis de Tocqueville και Robert D. Putnam: Συνέχειες και Ασυνέχειες» στο συλλογικό έργο με επιμ. Κονιόρδου, Σ. «Κοινωνικό Κεφάλαιο: Εμπιστοσύνη και Κοινωνία Πολιτών», Αθήνα Παπαζήσης.
- Λαδή, Σ (2010) «Συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια πολιτική: από τη θεωρία στην πράξη», Επιστήμη και Κοινωνία, Τεύχος 24/2010.
- Μοσκόφ, Η (2004) «Πολιτική κουλτούρα και Κοινωνία των Πολιτών στην Ελλάδα την εποχή της Παγκοσμιοποίησης», Έκδοση Ανδρέας Παπανδρέου, Ινστιτούτο Στρατηγικών και Αναπτυξιακών Μελετών.
- Μουζέλης, Ν (1999) «Νεωτερικότητα, ύστερη ανάπτυξη και κοινωνία πολιτών», Κοινωνία Πολιτών, τεύχος 1, σ.44-52.
- Μουζέλης, Ν (1987) «Κοινοβουλευτισμός και εκβιομηχάνιση στην ημι-περιφέρεια: Ελλάδα, Βαλκάνια, Λατινική Αμερική», Αθήνα Θεμέλιο.
- Μπουρίκος, Δ, Σωτηρόπουλος, Δ (2014) «Οικονομική κρίση, Κοινωνική Πρόνοια και Κοινωνία των Πολιτών», Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ)-Παρατηρητήριο για την Κρίση.
- Παναγιωτοπούλου, Ρ, Παπλιάκου, Β (2007) «Όψεις συγκρότησης του Κοινωνικού Κεφαλαίου στην Ελλάδα», στο συλλογικό Καφετζής, Π, Μαλούτας, Θ, Τσιγκάνου (επιμ.) «Πολιτική-Κοινωνία-Πολίτες: Αναλύσεις δεδομένων της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Έρευνας», Αθήνα: ΕΚΚΕ
- Παρασκευόπουλος, Χ (2001) «Κοινωνικό κεφάλαιο, Κοινωνία πολιτών και δημόσια πολιτική: Συλλογική δράση και δημόσια αγαθά την εποχή της παγκοσμιοποίησης», Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 106, 2001, 43-65.
- Πασσάς, Α (2009) «Η Εθνική Διοίκηση στο θεσμικό και πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο συλλογικό «Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η ελληνική εμπειρία», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Πολυζωίδης, Π (2006) «Εθελοντισμός στην κοινωνική προστασία», Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα.
- Σπανού, Κ (2001) «Ελληνική διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», εκδόσεις Παπαζήση.
- Στραβοσκούφης, Θ (2006) «Κοινωνική ανάπτυξη, Κοινωνία Πολιτών και ΜΚΟ: Ένας διαδραστικός θεσμικός μηχανισμός», Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 120, 2006, 93-133.
- Συνήγορος του Πολίτη, Έκθεση (2016), Ετήσια Έκθεση με θέμα «Προσφυγικό και Μεταναστευτικό ζήτημα», 31/12/2016,

- Σωτηρόπουλος, Δ (2004) «Η Κοινωνία Πολιτών στην Ελλάδα: Ατροφική ή αφανής;», στο συλλογικό έργο «Κοινωνικές Κινητοποιήσεις, Εθελοντισμός και Κράτος στη Σύγχρονη Ελλάδα», Βουτσάκης Β, Καλλάς Γ, Στυλιανίδης Ν, Σωτηρόπουλος Δ.
- Σωτηρόπουλος, Δ (2007) «Πελατειακές σχέσεις και νέες μορφές πολιτικής συμμετοχής: μια δύσκολη συμβίωση», ανακοίνωση στο διεθνές επιστημονικό συμπόσιο «Αναθεωρήσεις του πολιτικού» του Τμήματος Κοινωνικής Ανθρωπολογίας και Ιστορίας του Πανεπιστημίου Αιγαίου, Μυτιλήνη, Νοέμβριος 2007.
- Σωτηρόπουλος, Δ (2008) «Τρέχουσες αντιλήψεις και ερωτήματα για την Κοινωνία Πολιτών», στο συλλογικό έργο «Κοινωνικές Κινητοποιήσεις, Εθελοντισμός και Κράτος στη Σύγχρονη Ελλάδα», Βουτσάκης Β, Καλλάς Γ, Στυλιανίδης Ν, Σωτηρόπουλος Δ.
- Σωτηρόπουλος, Δ (2008) «Υποθέσεις εργασίας και ανοικτά ερωτήματα στη βιβλιογραφία για την ελληνική κοινωνία πολιτών» στο συλλογικό έργο με επιμ. Κοντιάδης Ξ, Ανθόπουλος Χ «Κρίση του Πολιτικού συστήματος», εκδόσεις Παπαζήση.
- Τζιφάκης, Ν (2014) «Τα Διεθνή δίκτυα πολιτικής και οι διεθνείς ΜΚΟ ως φορείς προαγωγής της ανθρώπινης ασφάλειας», Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 143 Β', 2014, σ.121-143.
- Τσέκος, Θ (2008) «Η διαρκής ελληνική διοικητική κρίση: Περί της μεταρρυθμιστικής ιδιομορφίας μιας μη βεμπεριανής γραφειοκρατίας», στο συλλογικό έργο, Ανθόπουλος Χ «Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού συστήματος», με επιμ. Κοντιάδη Ξ, εκδόσεις Παπαζήση.
- Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες – Γραφείο Ελλάδας, «Συμβολή στο διάλογο για το μεταναστευτικό και το άσυλο», 2012.
- Ύπατη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες, «Η Ελλάδα ως Χώρα Ασύλου, Συστάσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες», 6 Απριλίου 2015, https://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/Extras/Greece/2015_GR_R.pdf
- Υπηρεσία Ασύλου, στατιστικά στοιχεία, http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2017/10/Greek_Asylum_Service_Statistical_Data_GR.pdf
- Φερόνας, Α (2009) «Κοινωνία των Πολιτών: Η θεσμική συγκρότηση και ο ρόλος της σε Ευρωπαϊκή Ένωση και Ελλάδα», Το βήμα των Κοινωνικών Επιστημών, τόμος ΙΔ, τεύχος 56, Φθινόπωρο 2009.
- Χάρτα Αυτοδέσμευσης, Κοινωνικής Ευθύνης και λογοδοσίας μη κυβερνητικών οργανώσεων, Δελτίο Κίνησης Πολιτών για μια ανοιχτή κοινωνία, Αρ. Φύλλου 69, Γ' Τρίμηνο 2008.

Ξενόγλωσσες

- Amnesty International (2006), “International Non Governmental Organizations: Accountability Charter”, AI Index: IOR 80/006/2006 International Secretariat, 1 Easton Street, London WC1X 0DW, United Kingdom.
- Amnesty International (2016) “Trapped in Greece, An avoidable Refugee Crisis”.
- Dimitriadi, A (2015) “Europe’s dubious response to the refugee crisis”, Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ), http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2015/09/ELIAMEP-Thesis-1-2015_Ang.Dimitriadi.pdf
- ECHO Factsheet July 2017, “Greece Responds to Refugee Crisis”, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/greece_en.pdf
- European Commission (2016), An Economic Take on the Refugee Crisis, A Macroeconomic Assessment for the EU. INSTITUTIONAL PAPER 033 | JULY 2016.
- European Programme for Integration and Migration (2016) “With Greece Recommendations for refugee protection”.
- Eurostat (2015) News release 53/2015, Asylum in the EU, 20 March 2015.
- Heinrich Finn and Lorenzo Fioramonti, “Civics Global Survey of the State of Civil Society, Volume II: Comparative Perspectives”. Bloomfield, CT, Kumaran Press, 2008 in “Measuring Civil Society Strength: How and for Whom?” November 2008, Kees Biekart, Published on behalf of the International Institute of Social Studies, The Hague.
- Heisbourg, F (2016) “The Strategic Implications of the Syrian Refugee Crisis”, Global Politics and Strategy.
- Human Rights Watch (2015), “Europe’s Refugee Crisis, An Agenda for Action” https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/europes_refugee_crisis_an_agenda_for_action-high_res.pdf
- Karageorgiou, E (2016) “Solidarity and sharing in the Common European Asylum System: the case of Syrian refugees”, European Politics and Society.
- Save the Children (2015) “Multi-Sector needs assessment of Migrants and Refugees in Greece, Athens, Lesbos, Chios, Kos” July 5-18 2015, πρόσβαση στις 3/10/2017,

https://resourcecentre.savethechildren.net/sites/default/files/documents/greece_assessment_report.pdf

- Sotiropoulos D. and Karamagioli E (2005), “Greek Civil Society: the long way to maturity-CIVICUS civil society index shortened assessment tool report for the case of Greece”.
- Streeck, Wolfgang and Schmitter P.C. (1991) “From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market”, *Politics and Society*, vol.19, no.2, p. 133-164.
- Syrian Observatory for Human Rights (2015) Syrian Observatory for Human Rights. Deadliest Year so far in Syria Civil War, 2 January 2015, <http://syriahr.com/en/2015/01/2014-deadliest-year-so-far-in-syrian-civil-war/>.
- UNHCR (2014) Syrian refugees in Europe: What Europe can do to ensure protection and solidarity, 11 July 2014, <http://www.refworld.org/docid/53b69f574.html>

Άρθρα

- Δαμάσκου, Α, «Η Ελληνική Κοινωνία των Πολιτών σήμερα, Ποιά η δυναμική της» Ερευνήτριας της Διεθνούς Διαφάνειας – Ελλάς & μέλους της Επιστημονικής Επιτροπής του προγράμματος «Είμαστε Όλοι Πολίτες», πρόσβαση στις 25/10/2017, https://gr.boell.org/sites/default/files/uploads/2014/11/arthro_koinonia_ton_politon.pdf
- Demiri Nada Ghandour (2015), «Η προσφυγική κρίση στην Ελλάδα», δημοσιεύτηκε στις 17 Νοεμβρίου 2015, <https://gr.boell.org/el/2015/11/17/i-prosphygiki-krisi-stin-ellada>, πρόσβαση στις 30/9/2017.
- Διεθνής Αμνηστία: Απέτυχε το σχέδιο μετεγκατάστασης -Εγκλωβισμένοι στην Ελλάδα χιλιάδες πρόσφυγες, δημοσιεύτηκε στις 25/9/2017, <http://www.iefimerida.gr/news/364992/diethnis-amnistia-apetyhe-shedio-metegkatastasis-egklovismenoi-stin-ellada-hiliades>, πρόσβαση στις 23/10/2017.
- Ζώτου, Ε (2017) «Νέο ευρωπαϊκό πρόγραμμα για στέγαση και διατροφή των προσφύγων», Δημοσίευση: 28 Ιουλίου 2017, <http://www.avgi.gr/article/10836/8321270/neo-europaiko-programma-gia-stegase-kai-diatrophe-ton-prosphygon>, πρόσβαση στις 26/10/2017.
- Μουζέλης (1997), «Τι είναι η κοινωνία των πολιτών, Πολυσημικότητα και πολλαπλότητα». Για να μπορέσει το άτομο να εμπεδώσει την αυτονομία του σε μια σύγχρονη, διαφοροποιημένη κοινωνία θα πρέπει να προστατευθεί όχι μόνο από τον κρατικό αλλά και από τον οικονομικό, κοινωνικό και πολιτισμικό

αυταρχισμό/ Δημοσίευση:14/12/1997,
<http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=94080>, πρόσβαση στις 04/10/2017.

- Τάκης, Α (2015), «Προσφυγικό 2015: Χρονικό μιας προαναγγελθείσας κρίσης», δημοσιεύτηκε στις 4 Δεκεμβρίου 2015,

<https://gr.boell.org/el/2015/12/04/prosfigiko-2015-hroniko-mias-proanaggeltheisas-krisis>, πρόσβαση στις 2/10/2017.

- Τάσσης, Χ (2017) «Η κρίση της πολιτικής είναι η μη εκπροσώπηση κοινωνικών αιτημάτων», 01.06.2017, <http://paratiritis-news.gr/article/191884/Xrusanthos-Tassis-I-krisi-tis-politikis-einai-i-mi-ekprosopisi-koinonikon-aitimatou>, πρόσβαση στις 20/10/2017.
- Τσάκωνας, Π (2016) «Ευρωπαϊκή Κρίση Ευθύνης και Διακυβέρνησης», δημοσιεύτηκε 25 Φεβρουαρίου 2016, <https://gr.boell.org/el/2016/02/25/eyropaiki-krisi-eythynis-kai-diakyvernisis>, πρόσβαση στις 16/10/2017.

Διαδικτυακές πηγές

- https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures_el
Πώς λαμβάνονται οι αποφάσεις της ΕΕ, πρόσβαση στις 10/10/2017
- <http://www.consilium.europa.eu/el/policies/migratory-pressures/countries-origin-transit/eu-turkey-statement/>, πρόσβαση στις 14/10/2017
- <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/coreper.html?locale=el>
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0516&from=EL>
- www.avgi.gr
- www.iefimerida.gr
- www.koinoniamko.gr
- www.eur-lex.europa.eu
- www.eye-ekt.gr
- www.unric.org
- www.repubblica.it

Παράρτημα

Ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης Ελλάδας δραστηριοποιείται από το 1952, ενώ ο Οργανισμός ιδρύθηκε το 1951. Αποτελεί έναν διακυβερνητικό οργανισμό στον τομέα της μετανάστευσης, που συνεργάζεται με κυβερνήσεις άλλων κρατών μελών, ΜΚΟ και άλλες διακυβερνητικές οργανώσεις και οργανισμούς. Ο ΔΟΜ είναι αφοσιωμένος στη διαχείριση της μετανάστευσης με απόλυτο σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα, πραγματοποιεί με επιτυχία Προγράμματα Εθελοντικών Επιστροφών και Επανένταξης, Πρόγραμμα Επανεγκατάστασης σε χώρες της ΕΕ, ενώ έχει και 24ωρη παρουσία στην Ελλάδα όπου υπάρχει αυξημένη παρουσία μεταναστών και προσφύγων. Σήμερα είναι παρών σε όλα τα κέντρα προσωρινής φιλοξενίας, στα hot spots, σε κάποια Κέντρα Πρώτης Υποδοχής, παρέχοντας εξοπλισμό και είδη πρώτης ανάγκης, προσαρμοσμένα στις εκάστοτε απαιτήσεις των εγκαταστάσεων. Από το 2015, ο ΔΟΜ ενίσχυσε περαιτέρω την παρουσία του στην Ελλάδα, ενώ συνεργάστηκε με διάφορους χορηγούς και τις ελληνικές αρχές στη διαχείριση των ροών τόσο στα νησιά, όσο και στην ενδοχώρα. Οι παρεμβάσεις του ΔΟΜ επικεντρώθηκαν σε ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων, συμπεριλαμβανομένων των συνθηκών στέγασης και μεταφοράς, καθώς και, σε θέματα προστασίας και την ενδυνάμωση των κοινοτήτων των μεταναστών.

Το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες αποτελεί μη κυβερνητικό οργανισμό που δραστηριοποιείται από το 1989 στον τομέα του Ασύλου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Ελλάδα. Αποτελεί μια ένωση αναγνωρισμένη ως ειδική φιλανθρωπική οργάνωση που διαθέτει συμβουλευτική θέση στο Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών από το 2001 και είναι συνεργάτης της Ύπατης Αρμοστείας Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες. Παράλληλα, συμμετέχει στην Εθνική Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων από το 1999. Προσφέρει δωρεάν νομικές και κοινωνικές υπηρεσίες στους πρόσφυγες και σε υπηκόους τρίτων χωρών που δικαιούνται διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα, ενώ δίδεται ιδιαίτερη έμφαση σε ευάλωτες κοινωνικές ομάδες όπως είναι οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, τα θύματα σωματεμπορίας κλπ. Ο απώτερος στόχος είναι η προστασία και η ομαλή ένταξη στην χώρα μας. Υπηρεσίες του συμβουλίου προσφέρονται στην Αθήνα, τη Θεσσαλονίκη και σε περιοχές του Έβρου (Ορεστιάδα, Αλεξανδρούπολη, Ροδόπη), αλλά και σε κάθε σημείο εισόδου στη χώρα, σε μαζικές εισόδους ανθρώπων που χρειάζονται διεθνή προστασία. Οι κύριοι πόροι προέρχονται από Ευρωπαϊκά και συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα, την Ύπατη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες, από επιχορηγήσεις, εταιρείες και ιδιώτες.

Η Caritas Hellas δραστηριοποιείται στην Ελλάδα από την Δεκαετία του 1970, αποτελεί φιλανθρωπικό σωματείο ΜΚΟ και υπάγεται στην Καθολική Επισκοπή της Ελλάδος. Υπάγεται στην Caritas Internationalis και την Caritas Europa. Πέρα από την Αθήνα, η Caritas Hellas διαθέτει οργανώσεις στην Αθήνα, τη Σύρο, τη Ρόδο, την Κρήτη, τη Σαντορίνη, τη Θεσσαλονίκη, την Κέρκυρα και την Χίο. Σκοπός της είναι η ανακούφιση των τοπικών κοινωνιών από προβλήματα επιβίωσης και οι διάφορου είδους παροχές (συσσίτια, ρουχισμός, είδη πρώτης ανάγκης, φιλανθρωπικά μαζάκια κα.). Τα τελευταία χρόνια, ενίσχυσε με την βοήθεια της τη διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος, όντας από τις πρώτες μη κυβερνητικές οργανώσεις που έσπευσαν στη Λέσβο και την Χίο, δημιουργώντας δομές φιλοξενίας (στη Λέσβο η Caritas νοικιάζει ξενοδοχείο για την φιλοξενία οικογενειών προσφύγων, ενώ διαθέτει ομάδες της σε camps προσφύγων στη Λέσβο και την Χίο). Οι δράσεις της προς τους πρόσφυγες περιλαμβάνουν: Προσφορά καθημερινά συσσιτίου στην τραπεζαρία του Κέντρου, διανομή ρουχισμού και ειδών πρώτης ανάγκης, κοινωνική υπηρεσία με παροχή πληροφοριών, ψυχοκοινωνική στήριξη, παραπομπή σε άλλους φορείς και ΜΚΟ, λειτουργία ομάδων μητέρων και εγκύων, λειτουργία Κέντρου δημιουργικής απασχόλησης για παιδιά, μαθήματα Ελληνικής και Αγγλικής γλώσσας σε ενήλικες, κέντρο ημέρας σε νέο χώρο για οικογένειες. Διαθέτει 12 δομές σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη, ενώ οι πόροι της περιορίζονται από το CRS (Catholic Relief Services), την Caritas Ελβετίας και Γερμανίας.

Το Οικουμενικό Πρόγραμμα για τους Πρόσφυγες ανήκει στην Εκκλησία της Ελλάδος και λειτουργεί κάτω από την σκεπή της Ιεράς Συνόδου. Από το 1995 ασχολείται με προγράμματα που αφορούν πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα. Τα προγράμματα αφορούν τις συνθήκες υποδοχής, ένταξης και οικογενειακής επανένωσης αιτούντων άσυλο που επιθυμούν να μεταβούν σε άλλη χώρα της Ευρώπης. Αποτελεί μια νομική κατά βάση υπηρεσία, ενώ τα τελευταία 6 χρόνια συνεργάζεται με κοινωνικούς λειτουργούς, που λειτουργούν συνεπικουρικά στο κομμάτι της νομικής συμβουλευτικής, σε κοινωνικά θέματα που αφορούν. Οι πόροι της οργάνωσης περιορίζονται σε ευρωπαϊκά προγράμματα, την Ύπατης Αρμοστείας ΟΗΕ κλπ, ενώ παλιότερα από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων.

Ο Ξενώνας υποδοχής και φροντίδας ασυνόδευτων ανηλίκων Αθήνας (14-18 ετών), με δυναμικότητα 25 παιδιών, αγοριών, βρίσκεται στο κέντρο της Αθήνας και λειτουργεί από τις αρχές του 2017. Οι υπηρεσίες που παρέχονται είναι η υποδοχή του παιδιού, λήψη ιστορικού και ιεράρχηση αναγκών, η κάλυψη των πρώτων βασικών του

αναγκών (σίτιση, υγιεινή, ιατρική φροντίδα) και μετέπειτα η κάλυψη εκπαιδευτικών αναγκών, ψυχαγωγικές δραστηριότητες (άτυπες ή τυπικές ομάδες ποδοσφαίρου και διαφόρων συλλόγων) και αξιοποίηση ελεύθερου χρόνου. Στον ξενώνα απασχολούνται κοινωνικοί λειτουργοί, καθαριστές, νομικοί, ψυχολόγοι, μαγείρισσες, φύλακες κλπ. Βασική προτεραιότητα σύμφωνα με τη Χάρτα των Δικαιωμάτων του Παιδιού είναι η εγγραφή του στο σχολείο (διαπολιτισμικό ή ελληνικό) και αποτελεί μια από τις προτεραιότητες του Ξενώνα. Συνεργασία με μεγάλο δίκτυο κρατικών και μη κρατικών υπηρεσιών, ΜΚΟ, όπως το Δίκτυο Επιτροπεία Ασυνόδευτων Ανηλίκων, η Άρσις, το Οικουμενικό Πρόγραμμα για τους Πρόσφυγες για νομικές υπηρεσίες, η Μετάδραση για υπηρεσίες διερμηνείας, τα διαπολιτισμικά σχολεία για καλύτερη ενσωμάτωση και κοινωνικοποίηση, δημόσια νοσοκομεία, δημοτικά ιατρεία κλπ.

Η ΜΕΤΑδραση αποτελεί Οργάνωση της Κοινωνίας των Πολιτών και ιδρύθηκε το 2010, με πρωταρχικό σκοπό να συμβάλει σε συγκεκριμένους τομείς όπου υπήρχαν κενά που καλύπτονταν ελάχιστα ή καθόλου από δημόσιους φορείς ή από άλλες οργανώσεις. Εξειδικεύεται στον τομέα της διερμηνείας και διαπολιτισμικής μεσολάβησης καθώς και στην προάσπιση των δικαιωμάτων των ασυνόδευτων ανηλίκων και των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας. Είναι η μόνη οργάνωση στην Ελλάδα που σχεδίασε και εφαρμόζει εδώ και 5 χρόνια ένα οργανωμένο σύστημα εκπαίδευσης, πιστοποίησης και συντονισμού στο πεδίο για την παροχή διερμηνείας, είτε μέσω φυσικής παρουσίας, είτε μέσω τηλεδιάσκεψης, όπως και ένα πρότυπο δίκτυο προστασίας ασυνόδευτων ανηλίκων, το οποίο περιλαμβάνει ένα καινοτόμο σύνολο δράσεων. Η αποστολή της είναι η διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων, με τρόπο που να διασφαλίζεται ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της διεθνούς και εθνικής νομοθεσίας, ενώ οι δράσεις της περιλαμβάνουν: εκπαίδευση διερμηνέων, πιστοποίηση θυμάτων βασανιστηρίων, μαθήματα ελληνικής γλώσσας, δίκτυο Επιτροπείας ασυνόδευτων ανηλίκων, συνοδείες ασυνόδευτων ανηλίκων, φιλοξενία ασυνόδευτων ανηλίκων σε οικογένειες, μεταβατικές Δομές Φιλοξενίας ασυνόδευτων ανηλίκων κλπ.

Το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης είναι Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου, με έδρα την Αθήνα και λειτουργεί υπό την εποπτεία και τον έλεγχο του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Το Δίκτυο των Υπηρεσιών και των Μονάδων του Ε.Κ.Κ.Α. που υλοποιούν δράσεις Κοινωνικής Παρέμβασης και παρέχουν υπηρεσίες Κοινωνικής Φροντίδας είναι: η Τηλεφωνική Γραμμή Άμεσης Κοινωνικής Βοήθειας 197 (Εθνική Γραμμή Εκτάκτου

Ανάγκης), η Εθνική Γραμμή Παιδικής Προστασία 1107, τα αποκεντρωμένα Κέντρα Κοινωνικής Στήριξης (τα οποία παρέχουν ανοιχτή κοινωνική φροντίδα-ψυχολογική και κοινωνική στήριξη και υλοποιούν προγράμματα υλικής στήριξης οικογενειών σε έκτακτη ανάγκη), τα Κέντρα Επείγουσας Υποδοχής γυναικών σε κρίση και των παιδιών τους, οι Ξενώνες καταφύγια προστατευμένης φιλοξενίας γυναικών και των παιδιών τους θυμάτων κακοποίησης, εμπορίας, διακίνησης, εκμετάλλευσης, κ.ά, οι Κοινωνικοί Ξενώνες Αστεγών (χωρίς οικονομικούς πόρους) , η Υπηρεσία Διαχείρισης Κρίσεων (σε έκτακτα γεγονότα, φυσικές & μαζικές καταστροφές με αποστολή ειδικών ομάδων κοινωνικής παρέμβασης), η Υπηρεσία Άμεσης Κοινωνικής Παρέμβασης (επιτόπια επείγουσα παρέμβαση με κινητές μονάδες), η Υπηρεσία Συντονισμού και Διαχείρισης Αιτημάτων Στέγασης Αιτούντων άσυλο αλλοδαπών και ασυνόδευτων ανηλίκων, η οποία υποστηρίζει το Πληροφοριακό Σύστημα ΕΣΤΙΑ για τη διασύνδεση και συνεργασία των φορέων που υλοποιούν σχετικά προγράμματα στέγασης και κοινωνικής στήριξης.

Ο Δήμος Αθηναίων παρέχει στους μετανάστες και πρόσφυγες δωρεάν πρόσβαση στα Δημοτικά Ιατρεία, στις γυναίκες μετανάστριες-θύματα κακοποίησης και ενδο-οικογενειακής βίας δωρεάν πρόσβαση στον ειδικό Ξενώνα και στους αλλοδαπούς άστεγους δωρεάν πρόσβαση στο βραδινό πρόγραμμα σίτισης (ΚΥΑΔΑ). Ο Δήμος, μέσω του Σ.Ε.Μ., συμμετέχει μαζί με άλλες 147 πόλεις, στο Ευρωπαϊκό Δίκτυο EUROCITIES, με βασικό αντικείμενο την ανταλλαγή καλών πρακτικών στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών. Ο Δήμος Αθηναίων, σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες της Κεντρικής Διοίκησης και φορείς της κοινωνίας των πολιτών, συνέβαλε με την παροχή τεχνικής υποστήριξης στη διαμόρφωση και λειτουργία του Κέντρου Ανοιχτής Φιλοξενίας Προσφύγων στον Ελαιώνα, ενώ το ΚΥΑΔΑ υποστηρίζει τις καθημερινές ανάγκες των προσφύγων με τη συγκέντρωση ανθρωπιστικής βοήθειας.

Η Ανοιχτή Δομή φιλοξενίας Ελαιώνα, αποτελεί έκταση της τάξης των 35 στρεμμάτων, δημιουργήθηκε το 2015, με σκοπό την φιλοξενία και διαχείριση του προσφυγικού ρεύματος.



Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)
Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος
τηλ.: 2131306349 , fax: 2131306479
www.ekdd.gr