



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ



**εκδδα**

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΣΤ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ  
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

**Η ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΚΑΙ ΟΙ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ ΤΟΥ  
ΚΡΑΤΟΥΣ ΜΕ ΤΙΣ ΜΚΟ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

**Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Υποθέσεων**

Επιβλέπων:

**Πετρόπουλος Σωτήρης**

Σπουδάστρια:

**Νάκου Χριστίνα**

**ΑΘΗΝΑ 2020**

**Η ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΚΑΙ ΟΙ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ  
ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΜΕ ΤΙΣ ΜΚΟ  
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

## Περίληψη

Κύριος στόχος της παρούσας εργασίας είναι η διερεύνηση του νομοθετικού πλαισίου των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων στην Ελλάδα, καθώς και των μέσων διαβούλευσης, που βοηθούν στη συνδιαλλαγή απόψεων με τους κρατικούς φορείς, αλλά και με το σύνολο της Κοινωνίας Πολιτών. Οι ΜΚΟ αποτελούν μία από τις βασικές συνιστώσες της Κοινωνίας Πολιτών, λειτουργούν ως ανεξάρτητες θεσμικές οντότητες, επονομάζονται δε και Μη Κερδοσκοπικοί Οργανισμοί, και κατά βάση συναποτελούνται από εθελοντές. Ωστόσο, μία από τις διαχρονικές παθογένειες της ελληνικής έννομης τάξης είναι η έλλειψη ενός ομογενοποιημένου ρυθμιστικού πλαισίου. Οι διαδικασίες διαβούλευσης διεξάγονται σε υποεθνικό, εθνικό αλλά και υπερεθνικό επίπεδο είτε με ηλεκτρονικά μέσα, όπως είναι οι ειδικές ηλεκτρονικές πλατφόρμες, οι οποίες παρατίθενται για ανοιχτή δημόσια διαβούλευση και απευθύνονται σε όλους τους πολίτες πέραν των ΜΚΟ, είτε με συνέδρια, ημερίδες και φόρα, όπου καλούνται φορείς της Κοινωνίας Πολιτών και δη εκπρόσωποι των ΜΚΟ να συνομιλήσουν και να εκθέσουν τις απόψεις τους σε συνδυασμό με την τεχνογνωσία και την εξειδίκευση που μπορεί να έχουν. Αφενός, το ευμετάβλητο νομοθετικό πλαίσιο δημιουργεί ενίοτε προβλήματα στην εύρυθμη λειτουργία των ΜΚΟ, αφετέρου ορισμένες οργανωτικές δυσκαμψίες στον τομέα της διαβούλευσης δημιουργούν εμπόδια στο να εισακούονται όλες οι απόψεις της Κοινωνίας Πολιτών και εν προκειμένω εκπροσώπων των ΜΚΟ, ως ένα συστατικό στοιχείο της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων. Συνεπώς, το σύνολο των απόψεων όλων των φορέων, λειτουργεί, δυνητικά, ως ουσιαστικός μηχανισμός ανάδρασης για δικαιότερες μελλοντικές αποφάσεις.

Η παρούσα εργασία είναι αποτέλεσμα επεξεργασίας πρωτογενών και δευτερογενών πηγών, με επισκόπηση της υπάρχουσας νομοθεσίας, βιβλιογραφίας αλλά και ενδεδειγμένης έρευνας στο διαδίκτυο.

**Λέξεις - κλειδιά:** Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ), Κοινωνία Πολιτών, Νομοθεσία, Διαβούλευση, μητρώο καταγραφής, Μη κερδοσκοπικοί Οργανισμοί.

## Abstract

The main goal of the present dissertation is to explore the legal framework of Non Governmental Organizations (NGOs) in Greece and to show the different means of consultation that lead to the exchange of views with the governmental bodies and with the whole of civil society. NGOs, named also as Non Profit Organizations (NPOs), are one of the key components of the civil society, they operate as independent legal entities, and their base is mainly the voluntary participation. However, one of the chronic problems of the Greek legislation is the lack of a solid unified regulatory framework. Consultation procedures take place at supranational, national and international levels through online platforms, offered for open and public consultation not only for the NGOs representatives but also for all citizens. Another way of consultation is through conferences and forums, where representatives of civil society and NGOs participate due to their knowledge or specialization, in order to express and exchange different points of views. On the one hand, the volatility of the Greek legislative framework poses a problem to the effectiveness of the NGOs. On the other hand, organizational rigidities in the field of consultation, create obstacles in ensuring the points of view of all representatives of civil society and NGOs are heard, as part of the decision making process. Consequently, taking into consideration the views of all stakeholders function, potentially, as an essential feedback mechanism towards a more fair decision making in the future.

This paper is the research product of the elaboration on a primary and secondary level, of data that derive from the overview of the existing legislation, bibliography and thorough internet research.

**Key words:** Non Governmental Organizations (NGOs), Civil Society, legislation, consultation, registration system, Non-Profit Organizations (NPOs).

## Πρόλογος

Το οικοσύστημα των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων αναπτύσσεται ολοένα και περισσότερο στην Ελλάδα τις τελευταίες δεκαετίες. Η παρούσα εργασία επιχειρεί να διερευνήσει τη σχέση διάδρασης μεταξύ του νομοθετικού πλαισίου για τις ΜΚΟ και των μέσων διαβούλευσης, να καταγράψει δηλαδή τις αλληλεπιδράσεις που δημιουργούνται ανάμεσα στην πρόσφατη νομοθεσία και στις πρακτικές διαβούλευσης.

Η εργασία εκπονήθηκε στο πλαίσιο σπουδών της ΕΣΔΔΑ (Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης), του τμήματος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Υποθέσεων. Με την ολοκλήρωση της εργασίας, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή κ. Πετρόπουλο, Επίκουρο Καθηγητή στο τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, για τη σημαντική στήριξη, βοήθεια και καθοδήγηση κατά τη διάρκεια συγγραφής της παρούσας εργασίας. Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω τους συναδέλφους του τμήματος μου (ΔΕΥ) για την άριστη συνεργασία μας και να ευχηθώ στο σύνολο των συναδέλφων της ΚΣΤ΄ σειράς καλή σταδιοδρομία.

## Περιεχόμενα

Περίληψη.....	2
Abstract .....	3
Πρόλογος.....	4
Πίνακας Εικονογραφήσεων .....	7
Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών .....	8
Εισαγωγή.....	11
<b>Κεφάλαιο 1ο : Κοινωνία Πολιτών και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις</b> .....	14
1.1 Κοινωνία Πολιτών.....	14
1.2 Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις .....	18
1.3 Ελληνικές Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις.....	20
1.3.1 Νομικές μορφές των ΜΚΟ .....	23
1.3.2 Τρόπος λειτουργίας και χρηματοδότησης των ΜΚΟ.....	25
<b>Κεφάλαιο 2ο: Νομοθετικό πλαίσιο των ΜΚΟ και ανάδειξη των διαδικασιών Διαβούλευσης</b> .....	28
2.1 Νομοθεσία επί των ΜΚΟ στην Ελλάδα.....	28
2.2 Ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο και Διαβούλευση.....	34
2.3 Νομοθετικό πλαίσιο Δημόσιας Διαβούλευσης στην Ελλάδα .....	36
2.4 Λόγοι που συνθέτουν την ανάγκη ενός ενιαίου νομοθετικού πλαισίου και αποτελεσματικότερων πρακτικών διαβούλευσης .....	39
<b>Κεφάλαιο 3ο : Διαδικασίες Θεσμικής Διαβούλευσης</b> .....	41
3.1 Γενικά.....	41
3.2 Διαβούλευση μέσω της ηλεκτρονικής πλατφόρμας «open gon» .....	41
3.2.1 Δημόσια Διαβούλευση επί του σχεδίου νόμου για τις ΜΚΟ .....	45
3.3 Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ) .....	47
3.4 Διαβούλευση σε Δήμους και Περιφέρειες .....	50
<b>Κεφάλαιο 4ο : Αξιολογικές κρίσεις για τις διαδικασίες διαβούλευσης και το νέο νομοθετικό πλαίσιο</b> .....	54
4.1 Γενική επισκόπηση.....	54
4.2 Αποτίμηση των διαδικασιών διαβούλευσης.....	55
4.3 Αποτίμηση του νέου νομοθετικού πλαισίου .....	56
4.3.1 Απόψεις για τη νέα Κοινή Υπουργική Απόφαση.....	58
<b>Κεφάλαιο 5ο : Συμπεράσματα</b> .....	64
Βιβλιογραφικές Αναφορές .....	68

ΕΣΔΔΑ

Νάκου Χριστίνα © 2020 – Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

**ΔΗΛΩΣΗ**

«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, 17/9/2020

Υπογραφή,

Νάκου Χριστίνα

## Πίνακας Εικονογραφήσεων

<i>Εικόνα 1</i>	(Σχήμα). <b>The Welfare Triangle (1990)</b> , Πηγή: (Laville, Evers 2004). Ίδια επεξεργασία.
<i>Εικόνα 2</i>	(Πίνακας). <b>Τομείς Δραστηριοποίησης των ΜΚΟ</b> . Πηγή: (Στοιχεία από το πρόγραμμα "Θαλής", 2015). Ίδια επεξεργασία.
<i>Εικόνα 3</i>	(Σχήμα). <b>Μέρος του Διοικητικού Οργανογράμματος της ΜΚΟ «Praksis»</b> . (Αντύπας, 2015). Ίδια επεξεργασία.
<i>Εικόνα 4</i>	(Γράφημα). <b>Στατιστικά στοιχεία των μεταναστευτικών ροών στη Μεσόγειο (2014-2020)</b> . (Operational Portal-Refugee Situations, 2020). Ίδια επεξεργασία
<i>Εικόνα 5</i>	(Γράφημα). Επεξεργασία στοιχείων από τα <b>Επιχειρησιακά Προγράμματα</b> (ΕΣΠΑ 2014-2020-ΠΕΠ, Δυτικής Ελλάδας, Κεντρικής Μακεδονίας, Πελοποννήσου). Ίδια επεξεργασία.
<i>Εικόνα 6</i>	(Πίνακας) Επίπεδα/Μέσα ανοιχτής διαβούλευσης. Ίδια επεξεργασία.
<i>Εικόνα 7</i>	(Πίνακας). <b>Νομοθεσία επί των ΜΚΟ και των εθελοντικών οργανώσεων</b> (e-nomothesia, 2020). Ίδια επεξεργασία
<i>Εικόνα 8</i>	(Γράφημα). <b>Αιτήσεις για άσυλο από 2017-2019</b> . Πηγή: <a href="http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2019/12/Infographic-Asylum-Data-October-2019.jpg">http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2019/12/Infographic-Asylum-Data-October-2019.jpg</a> . Ίδια επεξεργασία.



## Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

ΑΔΕΔΥ	Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων
ΑΕΠΟ	Απόφαση Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
ΑΜΚΕ	Αστική Μη Κερδοσκοπική Εταιρεία
ΑΠΕ	Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας
ΑΣΠΕ	Ανώτατη Συνομοσπονδία Πολυτέκνων Ελλάδος
ΑΣΡ	Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης
ΓΓΠΠ	Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας
ΓΕΕ	Γεωτεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας
ΓΕΣΑΣΕ	Γενική Συνομοσπονδία Αγροτικών Συλλόγων Ελλάδος
ΓΣΕΒΕΕ	Γενική Συνομοσπονδία Επαγγελματιών, Βιοτεχνών, Εμπόρων Ελλάδας
ΓΣΕΕ	Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΕ	Ένωση Ελλήνων Εφοπλιστών
ΕΕΤ	Ελληνική Ένωση Τραπεζών
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΕΝΠΕ	Ένωση Περιφερειών Ελλάδας
ΕΟΚΕ	Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
ΕΠ	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΕΣΑ με Α	Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Αναπηρία
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΣΣΕ	Ελληνική Συνομοσπονδία Εμπορίου & Επιχειρηματικότητας
ΕΣΠΑ	Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης
ΕΣΠΚΑ	Εθνική Στρατηγική για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή

ΕΤΠΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΕΦΚΑ	Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης
ΚΕΔΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας
ΚΕΕΕ	Κεντρική Ένωση Επιμελητηρίων Ελλάδας
ΚΕΠΚΑ	Καταναλωτές
ΚΟΠ	Κοινοφελείς Οργανώσεις Πολιτών
ΚΠ	Κοινωνία Πολιτών
ΚτΠ	Κοινωνία των Πολιτών
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις/Μη Κερδοσκοπικές Οργανώσεις/Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί
ΝΔ	Νομοθετικό Διάταγμα
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΕ	Ομόρρυθμη Εταιρεία
ΟΕΕ	Οικονομικό Επιμελητήριο Ελλάδας
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΟΚΕ	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
ΟΜΚΟΕ	Ομοσπονδία Κατασκευαστών & Οικοδομικών Επιχειρήσεων Ελλάδος
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΑΣΕΓΕΣ	Πανελλήνια Συνομοσπονδία Ενώσεων Γεωργικών Συνεταιρισμών
ΠΑΣΤΕ	Πανελλήνιος Σύνδεσμος Τεχνικών Εταιρειών
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΔΕ	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
ΠΕΠ	Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΠΕΣΚΑ	Περιφερειακό Σχέδιο Προσαρμογής στην Κλιματική Αλλαγή
ΠΙΣ	Πανελλήνιος Ιατρικός Σύλλογος
ΣΕΒ	Σύνδεσμος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών

ΣΕΔ	Συντονιστική Επιτροπή Δικηγόρων
ΣΕΤΕ	Σύνδεσμος Ελληνικών Τουριστικών Επιχειρήσεων
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΤΕΕ	Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΥΔΑΣ	Υπηρεσία Διεθνούς Αναπτυξιακής Βοήθειας
ΥΜΕΠΕΡΑΑ	Υποδομές Μεταφορών, Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη
ΥΠΕΝ	Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας
ΥΠΕΞ	Υπουργείο Εξωτερικών
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών
ΦΔΠΠ	Φορείς Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
DPO	Data Protection Officer
GROS	GrassRoots Organisations
(I)NGOs- NPOs	(International) Non-Governmental Organizations/NonProfit Organizations
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
ODA	Official Development Assistance

## Εισαγωγή

Οι κοινωνικές συσσωματώσεις γύρω από διάχυτα κοινωνικά προβλήματα πολλαπλών αποχρώσεων είτε αμιγώς κοινωνικών είτε περιβαλλοντικών και ούτω καθεξής, έχουν μεταβάλει την κρατοκεντρική προσέγγιση και την έννοια ενός σχεδιασμού αποκλειστικά «από τα πάνω» σε μία διάχυση ευθύνης και ολόένα με μεγαλύτερο αντίκρουσμα ανάπτυξης της Κοινωνίας Πολιτών. Η κρατούσα αντίληψη που θεωρεί την ελληνική Κοινωνία Πολιτών αναιμική, δίνει σταδιακά τη θέση της σε μία διαρκώς αυξανόμενη «διαβούλευση» μεταξύ των πολιτών, όπως των κοινωνικών εταίρων, που οδηγεί, βαθμιαία, σε μια ισχυρότερη Κοινωνία Πολιτών. Οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις τις τελευταίες δεκαετίες καταλαμβάνουν ένα σημαντικό κομμάτι της ελληνικής κοινωνίας, επενεργώντας άλλοτε συμπληρωματικά και άλλοτε καθοριστικά σε κοινωνικά, πολιτιστικά, περιβαλλοντικά και άλλα θέματα που αφορούν στο σύνολο της κοινωνίας. Το νομοθετικό πλαίσιο στην ελληνική έννομη τάξη δίνει την αναγκαία νομιμοποιητική βάση για το ρόλο και τη λειτουργία των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, ενώ στις διαδικασίες διαβούλευσης θα πρέπει να μετέχουν όλοι οι φορείς, χωρίς συνθήκες αποκλεισμού και να δημιουργείται ένα δίκτυο επικοινωνίας και διάδρασης μεταξύ των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων και των κυβερνητικών φορέων. Ο διαβουλευτικός τους ρόλος είναι κομβικός, με απώτερο στόχο την ανάδειξη μιας διαδικασίας, η οποία θα σημαίνει ότι «διαβουλεύονται όλοι με όλους», δεδομένου ότι μέσω των ΜΚΟ εκφράζονται οι απόψεις της Κοινωνίας Πολιτών και δυνητικά μπορούν να επηρεάσουν τη διαδικασία της λήψης αποφάσεων, καθώς και να συμβάλουν στη συνδιαμόρφωση πολιτικών.

Οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις βάσει του κατασταστικού τους είναι ανεξάρτητες θεσμικές οντότητες και ανάλογα με τα πεδία ενασχόλησης εγγράφονται σε διάφορα μητρώα που υπάγονται ανά Υπουργείο, όπως είναι το Υπουργείο Υγείας, το Υπουργείο Πολιτισμού και πολλά άλλα. Ενδεικτικά, αναφέρεται ένα από τα πιο σημαντικά μητρώα, και είναι αυτό που υπάγεται στο Υπουργείο Εξωτερικών (ΥΠΕΞ) και αφορά στην παροχή αναπτυξιακής βοήθειας στον αναπτυσσόμενο κόσμο με την Υπηρεσία Διεθνούς Αναπτυξιακής βοήθειας (ΥΔΑΣ) (ν. 2731/1999). Εν συνεχεία, ένα από τα πιο πρόσφατα μητρώα, το οποίο θεσπίστηκε λόγω της έξαρσης της μεταναστευτικής κρίσης είναι το «Μητρώο ελληνικών και ξένων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων», στο οποίο εγγράφονται οι ΜΚΟ που

δραστηριοποιούνται σε θέματα μετανάστευσης, διεθνούς προστασίας και κοινωνικής ένταξης (ΚΥΑ 3063/2020). Ωστόσο, μία πρώτη εντύπωση που προκύπτει από την ύπαρξη των πολλαπλών μητρώων είναι η έλλειψη ενός πλήρους νομοθετικού πλαισίου που θα καταγράφει, με τρόπο συστηματικό και διαφανή, το πλήθος των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων που υπάρχουν στην Ελλάδα, αλλά και θα καθορίζει το διαβουλευτικό τους ρόλο σε επίπεδο εθνικό. Συνεπώς, ο κατακερματισμός σε πολλαπλά μητρώα ανά Υπουργείο και η διάσπαρτη νομοθεσία, οδηγούν στην ανάγκη συγκεκριμενοποίησης ενός ρυθμιστικού πλαισίου, ανταποκρινόμενου στο πνεύμα μιας σύγχρονης και ανοιχτής διακυβέρνησης «open gov», αλλά και τέτοιου που θα ορίζει τη λειτουργία των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων που υπάρχουν στην Ελλάδα, το διακριτό τους ρόλο αλλά και τη συμβολή τους στη συνδιαμόρφωση πολιτικών μέσω των πρακτικών διαβούλευσης.

Ο στόχος της παρούσας εργασίας και τα κεντρικά ερωτήματα που τίθενται αφορούν στη νομοθετική βάση των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων αλλά και στη διαδικασία της θεσμικής διαβούλευσης στην ελληνική έννομη τάξη. Ειδικότερα, γίνεται διερεύνηση των μέσων διαβούλευσης, πώς αυτά αναπτύσσονται σε συνάρτηση με το πρόσφατο νομοθετικό πλαίσιο και πώς δημιουργούνται οι συνθήκες συνδιαλλαγής των ΜΚΟ με τους κρατικούς φορείς σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Τα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν για την υλοποίηση της εργασίας προήλθαν από μια γενική επισκόπηση της υπάρχουσας βιβλιογραφίας, των δευτερογενών πηγών, της διαδικτυακής έρευνας αλλά και της υφιστάμενης νομοθεσίας ως πρωτογενές υλικό, στην καταγραφή του πρόσφατου νομοθετικού πλαισίου για τις Μ.Κ.Ο. Ωστόσο, καλείται εύλογο να διευκρινιστεί ότι οι περιορισμοί ως προς την εκπόνηση της παρούσας εργασίας είναι αφενός, το σχετικά περιορισμένο χρονικό διάστημα, το οποίο ήταν διαθέσιμο για τη συγγραφή της εργασίας, αφετέρου δε το διάσπαρτο και διαρκώς μεταβαλλόμενο του σχετικού νομοθετικού πλαισίου. Παράλληλα, δεν κατέστη εφικτό λόγω των ιδιαίτερων συνθηκών της τρέχουσας περιόδου να πραγματοποιηθούν εις βάθος συνεντεύξεις εκπροσώπων ΜΚΟ και σχετικών δημόσιων φορέων.

Ως προς τη δομή της εργασίας, επιγραμματικά αναφέρεται ότι: Στο πρώτο κεφάλαιο, θα παρουσιαστούν η έννοια της Κοινωνίας Πολιτών και των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων στην Ελλάδα, οι νομικές μορφές και ο τρόπος λειτουργίας των ΜΚΟ. Στο δεύτερο κεφάλαιο,

θα παρουσιαστεί το νομοθετικό πλαίσιο των ΜΚΟ με αναφορά και στο ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο. Στο τρίτο κεφάλαιο, περιγράφεται το πώς αναπτύσσονται οι τρόποι διαβούλευσης σε εθνικό και υποεθνικό επίπεδο, παραθέτοντας ενδεικτικά συγκεκριμένα παραδείγματα. Στο τέταρτο κεφάλαιο, θα ακολουθήσει η αποτίμηση του νομοθετικού πλαισίου και των διαβουλευτικών διαδικασιών και εν κατακλείδι τα συμπεράσματα.

## Κεφάλαιο 1ο : Κοινωνία Πολιτών και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις

### 1.1 Κοινωνία Πολιτών

Στα νεωτερικά πολιτικά συστήματα, εκφάνσεις της Κοινωνίας Πολιτών (ΚΠ) εμφανίστηκαν στις δυτικές κοινωνίες ως συνάρτηση των νέων κινημάτων που έκαναν την εμφάνισή τους. Πράγματι, στις αρχές της δεκαετίας του 1970 παρατηρήθηκαν διάφορες κοινωνικές ζυμώσεις μέσω της εμφάνισης νεοφυών κοινωνικών κινημάτων (φεμινιστικό, οικολογικό, κίνημα για την ειρήνη κ.α.) (Μαλούτα-Παντελίδου, 1996). Στη δεκαετία του 1990 και λόγω της ιστορικής συγκυρίας ο όρος ΚΠ απασχολεί δυναμικά τους πολιτικούς επιστήμονες και αναλυτές λόγω των μαζικών κινητοποιήσεων στις πρώην κομμουνιστικές χώρες της ανατολικής και κεντρικής Ευρώπης (Βούλγαρης, 2016). Συνεπώς, αναδύεται μια εξιδανικευμένη εικόνα της Κοινωνίας Πολιτών ως ένας φορέας που προάγει τις δημοκρατικές αρχές, ενθαρρύνει τον πλουραλισμό των απόψεων, την πολιτικο-ιδεολογική ανεκτικότητα, ενώ δίνει πεδίο δράσης για τον περιορισμό τυχόν κρατικών αυθαιρεσιών. Την ίδια περίοδο αναπτύσσεται η έννοια του «κοινωνικού διαλόγου» μεταξύ των κοινωνικών εταίρων (ενώσεις αιχμής) με σκοπό τη διασφάλιση της κοινωνικής ισορροπίας και ειρήνης. Στην Ελλάδα, από την εποχή της μεταπολίτευσης έως σήμερα, τόσο η Κοινωνία Πολιτών όσο και το κράτος χαρακτηρίζονται παραδόξως ως ανίσχυρα και αδύναμα (Σωτηρόπουλος, 2008).

Με τη Συνθήκη της Ρώμης το 1957, στην τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΕΚ) και μετέπειτα Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), τέθηκαν οι βάσεις της Κοινωνίας Πολιτών (ΚΠ) καθώς για πρώτη φορά σε ευρωπαϊκό επίπεδο υπήρξε πεδίο έκφρασης, μέσω της σύστασης της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΕΟΚΕ, 1957), των μεταϋλιστικών αιτημάτων διαφόρων ομάδων αλλά και συμφερόντων εργοδοτικών οργανώσεων του ιδιωτικού τομέα. Επίσης, σύμφωνα με τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το αρ. 15 (ΣΛΕΕ, 2012) «*Προκειμένου να προωθήσουν τη χρηστή διακυβέρνηση και να διασφαλίσουν τη συμμετοχή της **Κοινωνίας των Πολιτών**, τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οι οργανισμοί της Ένωσης διεξάγουν τις εργασίες τους όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά*». Ο ευρωπαϊός πολίτης συναπαρτίζει την Κοινωνία Πολιτών με την ιδιαίτερη αυτή μνεία στην Ευρωπαϊκή Συνθήκη,

μετέχοντας σ'ένα ευρύτερο πολιτικό σύστημα, εμποτισμένο με όρους συμμετοχικότητας, σύμπραξης και συναίνεσης. Παράλληλα, στην Ελλάδα, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ) ιδρύθηκε με το ν.2232/94 (ΦΕΚ 140/Α/31-8-1994) με στόχο την προώθηση του κοινωνικού διαλόγου ανάμεσα στους κρατικούς φορείς και τις εργοδοτικές επαγγελματικές οργανώσεις, τους εργαζόμενους και λοιπούς φορείς. Τα θέματα προς συζήτηση μεταξύ των προαναφερθέντων φορέων είναι τα εργασιακά, θέματα κοινωνικής ασφάλισης, φορολογικά μέτρα, θέματα της τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού και γενικά θέματα κοινωνικο-οικονομικής πολιτικής εκτός από θέματα που αφορούν αμιγώς τον προϋπολογισμό. Επίσης, στη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 αναφέρεται ρητά η θεσμοποίηση της Ο.Κ.Ε. με το αρ. 82 § 3, με στόχο την προώθηση του κοινωνικού διαλόγου αναφορικά με τα νομοσχέδια ή τις προτάσεις νόμων που άπτονται της γενικής πολιτικής ή κοινωνικο-πολιτικών θεμάτων.

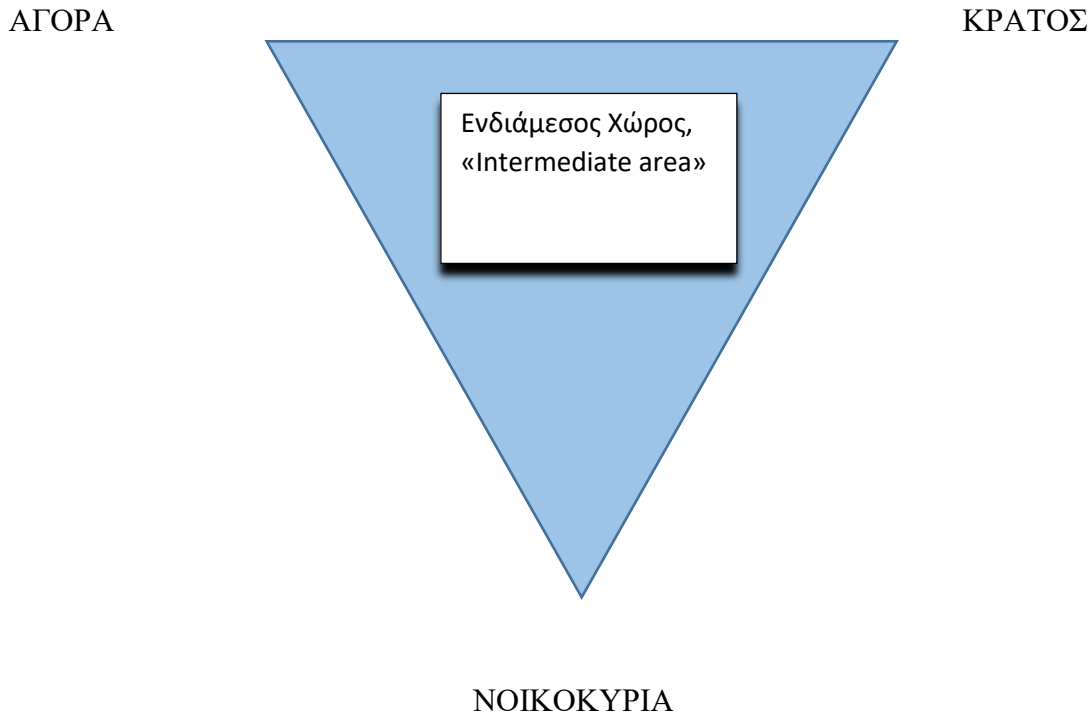
Σχετικά με την αποσαφήνιση της έννοιας «Κοινωνία Πολιτών», δεν υπάρχει ένας μονοσήμαντος ορισμός, ενώ οι εννοιολογικές προσεγγίσεις που δίνονται έχουν άμεση συνάρτηση και με το κοινωνικο-πολιτικό γίνεσθαι της κάθε εποχής. Το βέβαιο είναι ότι προϋπόθεση για την οικοδόμηση της Κοινωνίας Πολιτών είναι η συμβολή του πολίτη στην ολότητά του και όχι μόνο ως νομιμοποιητικός παράγοντας σχετικά με την επιλογή του πολιτικού προσωπικού, αλλά λαμβάνοντας υπόψη ότι η Κοινωνία Πολιτών συμβάλει ουσιαστικά στην κοινωνική υπόσταση του ατόμου, και όπως αυτή εκφράζεται με τους υπόλοιπους φορείς διαμεσολάβησης (Κοντογιώργης, 2003). Συνεπώς, ένας ενεργός και ώριμος πολίτης συνδράμει δυνητικά σε μια πιο ενεργή Κοινωνία Πολιτών. Πρωτίστως, απαραίτητη προϋπόθεση είναι το κοινωνικό κεφάλαιο και όπως αυτό «...αναφέρεται σε μια κουλτούρα εμπιστοσύνης και συνεργασίας, που καθιστά τη συλλογική δράση εφικτή και αποτελεσματική. Όπως λέει ο Putnam (2002), πρόκειται για την ικανότητα μιας κοινότητας να περάσει από το «εγώ» στο «εμείς»....» (Hague, 2011). Οι επικρατούσες εννοιολογικές προσεγγίσεις σχετικά με την Κοινωνία Πολιτών συνοψίζονται, ως εξής: Κατ' αρχάς μία πρώτη πιο γενικευμένη-λαϊκή αντίληψη την θεωρεί ως αντίθετο του Κράτους, ότι είναι δηλαδή κάτι το εξω-θεσμικό. Μία δεύτερη άποψη την τοποθετεί στα ενδιάμεσα στρώματα ως ένα «ιονεί» θεσμικό αντίβαρο μεταξύ κυβερνώντων και κυβερνωμένων και μια τρίτη άποψη, ως συνέχεια της προηγούμενης, αναφέρεται σ'έναν «ενδιάμεσο χώρο» μεταξύ κράτους και αγοράς, που είναι, όμως, πιο συστηματικά οργανωμένος με θεσμοθετημένες



λειτουργίες, αποσκοπώντας στην εξισορρόπηση αγοράς και κράτους (Μουζέλης, 2006). Η Κοινωνία Πολιτών ως «ο τρίτος τομέας» δημιουργεί τις προϋποθέσεις ενεργοποίησης του «homo-politicus» σε σημαντικές πτυχές κοινωνικο-πολιτικών δυσλειτουργιών είτε σε εθνικό είτε σε υπερεθνικό επίπεδο, συνασπίζεται μ'έναν τρόπο πιο συμμετοχικό γύρω από αιτήματα, οράματα ή στόχους, συνδιαλέγεται με τους συμπολίτες, αλλά και τους αιρετούς εκπροσώπους σε υποεθνικό, εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο. Στη σύγχρονη παγκοσμιοποιημένη κοινωνία πρόκειται για ένα κοινωνικό κεφάλαιο ενεργό, όπου επιδίδεται μέσα από πρακτικές διαβούλευσης αναπτύσσοντας δράσεις και προασπίζοντας τα δικαιώματα των πολιτών ως «Corps intermédiaires» (ενδιάμεσος χώρος) μεταξύ αγοράς και κράτους, ως ένας ανεξάρτητος θεσμός, που λειτουργεί ως μέσο προστασίας έναντι των δυνητικών παρεκτροπών προερχόμενων είτε από την κρατική εξουσία είτε από το πεδίο της αγοράς (Μακρυδημήτρης, 2006). Σύμφωνα με τον **Tocqueville**, η Κοινωνία Πολιτών τοποθετείται πέρα από το κράτος και την αγορά, δηλαδή την επιχειρηματική δραστηριότητα, πρόκειται για έναν «Τρίτο Τομέα» που έχει ως βάση την εθελοντική αυτο-οργάνωση των πολιτών έξω από τη σφαίρα της οικονομίας και της κρατικής δράσης (Tocqueville, 1981).

Η Κοινωνία Πολιτών αναδεικνύεται ως μια κεντρική συνιστώσα της καθημερινής κοινωνικοπολιτικής συζήτησης. Δεν παραμένει απλά μια αφηρημένη φιλοσοφική έννοια αλλά αποκτά μορφή με συγκεκριμένο οργανωτικό, πολιτικό και ιδεολογικό σχέδιο, ως «χώρος ελευθερίας» (Τσουκαλάς, 2010). Σχηματικά στο λεγόμενο «τρίτο τομέα» όπως αναφέρεται η Κοινωνία Πολιτών δεν υπάρχουν σαφή και διακριτά όρια ως προς την τυποποίηση αυτού. Ωστόσο, η ειδοποιός διαφορά είναι ότι σταδιακά από το 2000 και μετά, ως συνέπεια κοινωνικο-πολιτικών ζυμώσεων, το κοινωνικό κεφάλαιο ως προϋπόθεση της ΚΠ σταδιακά μεταλλάσσεται και συγκεκριμένα από ένα κανονιστικό πρότυπο με χαρακτηριστικά ιδεοτύπου αποκτά την υπόσταση ενός αναλυτικού εργαλείου (Σημίτη, 2015). Ο πυρήνας της ΚΠ είναι η αυθόρμητη αυτο-οργάνωση, η εθελοντική συμμετοχή με στόχο την προώθηση συγκεκριμένων σκοπών ή αξιών. Γι' αυτό η ΚΠ δεν είναι τα πολιτικά κόμματα, των οποίων θεσμικός ρόλος είναι είτε η κατάκτηση της πολιτικής εξουσίας είτε έστω η προώθηση διαφόρων αιτημάτων με αντίστοιχη πίεση προς την κρατική εξουσία. Επίσης, δεν εντάσσεται στην οικογένεια, αλλά ούτε και στην αγορά και αποτελεί όπως προαναφέρθηκε

τη σύσταση ενός «τρίτου χώρου»<sup>1</sup>. Βάσει όλων των παραπάνω η Κοινωνία Πολιτών εμπεριέχεται στον «ενδιάμεσο χώρο» και σχηματικά θα μπορούσε να αποδοθεί ως εξής:



Εικόνα 1. **The Welfare Triangle** (1990) (Laville, Evers 2004). Ίδια επεξεργασία.

Το ελληνικό Σύνταγμα δεν ορίζει την Κοινωνία Πολιτών δυνάμει συγκεκριμένης συνταγματικής διάταξης, αλλά θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι τη μνημονεύει έμμεσα και διασταλτικά στο άρθρο 5§1, όπου κατοχυρώνει το δικαίωμα της ελεύθερης συμμετοχής του πολίτη στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας, καθώς και στα άρθρα 11§1 με το «δικαίωμα του συνέρχεσθαι» και 12§1 με το «Δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι», βλέπε σωματεία και συνεταιρισμοί. Οι παραπάνω συνταγματικές διατάξεις αποτελούν έμμεση αναφορά και δίνουν πρόσφορο έδαφος για την περαιτέρω ανάπτυξη των αυθόρμητων

<sup>1</sup> Σύμφωνα με τον Ορισμό των Ηνωμένων Εθνών, «Κοινωνία Πολιτών» είναι ο επονομαζόμενος «Τρίτος Τομέας» («Third sector») εκτός από Κυβέρνηση και επιχειρήσεις. Περιλαμβάνει δε, τις διάφορες Οργανώσεις της Κοινωνίας Πολιτών αλλά και τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις. (UN, 2020)

συλλογικών δράσεων είτε άτυπων είτε περισσότερο οργανωμένων στην ελληνική κοινωνία. Εμπειρικά, χωρίς δηλαδή να υπάρχουν ευδιάκριτα όρια στην Κοινωνία Πολιτών εντάσσονται: *Οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ)*, εργατικά συνδικάτα, εργοδοτικοί φορείς, πολιτιστικοί σύλλογοι, αθλητικοί όμιλοι, εθελοντικές δράσεις, δίκτυα κοινωνικής αλληλεγγύης, άτυπες μορφές αυτοοργάνωσης, εκκλησία, πολιτιστικά σωματεία, τοπικοί σύλλογοι κ.α. (Σημίτη, 2015).

## 1.2 Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις

Οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις αποτελούν μέρος της Κοινωνίας Πολιτών (ΚΠ), στην οποία ο Putnam αποδίδει θετικά χαρακτηριστικά, ως εκδοχή αυτοοργάνωσης των πολιτών που προωθεί, την εμπιστοσύνη, το σεβασμό, την ανταλλαγή απόψεων και το «**civility**», δηλαδή την «αστική αβρότητα» (Σημίτη, 2015). Στη διεθνή και εγχώρια βιβλιογραφία δεν υπάρχει ένας ακριβής ορισμός για τις «Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις», και αυτό οφείλεται κυρίως στο γεγονός της πολυπλοκότητας των θεματικών των ΜΚΟ σε εθνικό ή σε υπερεθνικό επίπεδο, δηλαδή, λόγω του τρόπου σύστασης ή και οργάνωσης δεν έχουν μια α priori ομοιόσταση και αναλόγως του τρόπου ανάπτυξης και λειτουργίας μπορεί μια τέτοια οργάνωση να λάβει διαφορετικές μορφές, όπως επί παραδείγματι εθελοντικές οργανώσεις, κινήσεις πολιτών, σωματεία και άλλες εκδηλώσεις αυτοοργάνωσης. Η δράση τους επεκτείνεται σ' ένα τεράστιο πλέγμα διαφόρων πεδίων πολιτικής σε εθνικό και παγκόσμιο επίπεδο με σημείο αναφοράς την οργάνωση αναπτυξιακής βοήθειας (ODA-Official Development Assistance) σε αναπτυσσόμενες χώρες, ως ένα από τα ισχυρότερα «όπλα» της διεθνούς κοινότητας για την καταπολέμηση της φτώχειας (Κωνσταντινίδης, 2006). Ένα άλλο σημαντικό κομμάτι αποτελούν οι περιβαλλοντικές οργανώσεις σε συνεργασία με διεθνείς οργανισμούς για τη μάχη ενάντια στην κλιματική αλλαγή, αλλά και σε υποεθνικό επίπεδο σχετικά με την κάλυψη αναγκών ευπαθών κοινωνικών ομάδων που βρίσκονται υπό το κράτος ακραίας φτώχειας. Ο κατάλογος και τα δίκτυα των πεδίων πολιτικής που δρουν οι εν λόγω οργανισμοί σε παγκόσμιο επίπεδο ποικίλουν, γεγονός που καταδεικνύει ότι τα τελευταία χρόνια οι ΜΚΟ καταλαμβάνουν ολοένα και μεγαλύτερο μέρος της Κοινωνίας Πολιτών. Όσον αφορά την ιστορικότητα των ΜΚΟ σε παγκόσμιο επίπεδο, αρχικά, το πεδίο

δράσης ήταν τα ανθρώπινα δικαιώματα, με τις πρώτες εκφάνσεις τους να εμφανίζονται σε πρωτόλεια μορφή το 17<sup>ο</sup> και 18<sup>ο</sup> αιώνα, με στόχο την καταπολέμηση της δουλείας και της εμπορίας ανθρώπων «Antislavery Society»<sup>2</sup> και «La Société des amis des noirs»<sup>3</sup>.

Οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις ως μία από τις διαστάσεις της Κοινωνίας Πολιτών, έχουν νομική προσωπικότητα και μια συγκεκριμένη νομιμοποιητική βάση, η οποία διαμορφώνεται αναλόγως του κράτους στο οποίο ανήκουν, δηλαδή μια ΜΚΟ διαφορετικά διαρθρώνεται σ'ένα συγκεντρωτικό πολιτικό σύστημα και διαφορετικά σ'ένα αποκεντρωτικό. Στις νεωτερικές δημοκρατίες όπου ανθεί ο πλουραλισμός και η ελευθερία έκφρασης, ήταν φυσικό επακόλουθο κατά τον ρουν της παγκόσμιας ιστορίας να υπάρξει μια εξέλιξη των ΜΚΟ, αποκτώντας σταδιακά ένα συστηματικότερο τρόπο οργάνωσης και θεσμικής ανεξαρτησίας. Ο καταστατικός χάρτης (ΟΗΕ, 24) του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών αναφέρεται πρώτη φορά στον όρο Μ.Κ.Ο. στα άρθρα 70 και 71 και αναδεικνύει το συμβουλευτικό ρόλο των Μη Κυβερνητικών Οργανισμών για διάφορα θέματα τα οποία άπτονται της δικαιοδοσίας της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής του ΟΗΕ. Ωστόσο, συναντώνται και οι όροι Μη Κερδοσκοπικοί Οργανισμοί<sup>4</sup> σε άλλες χώρες, όπως σε Μ. Βρετανία και Γαλλία.

Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναφέρεται στην οργανωμένη Κοινωνία των Πολιτών εντάσσοντας σ'αυτήν και τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, αναφέροντας ότι πρόκειται για τη συγκέντρωση ομάδας ανθρώπων γύρω από ένα σκοπό και υπογραμμίζοντας ότι οι επιμέρους στόχοι βρίσκουν την έκφραση τους μέσω οργανώσεων που ασχολούνται με περιβαλλοντικά θέματα, για την προστασία των ανθρώπινων δικαιωμάτων, φιλανθρωπικές οργανώσεις, αλλά και τοπικές οργανώσεις (Επιτροπή, 2002), (COM 2002/704 Τελικό).

Συνεπώς, κοινά αποδεκτό γνώρισμα των ΜΚΟ είναι ότι έχουν ως στόχο την προώθηση του δημοσίου συμφέροντος και χαίρουν θεσμικής ανεξαρτησίας, δεν δημιουργούνται από την κρατική εξουσία αν και ως ένα βαθμό όπως θα αναλυθεί παρακάτω εξαρτώνται οικονομικά από κρατικές επιχορηγήσεις, ενώ δυνητικά μπορούν να αποτελέσουν ανάχωμα

<sup>2</sup> Το συγκεκριμένο κίνημα δραστηριοποιήθηκε από το 1833-1870 στις Ηνωμένες Πολιτείες με στόχο την κατάργηση της δουλείας. (Encyclopedia Britannica, 2020)

<sup>3</sup> Ιδρύθηκε στη Γαλλία το 1788 από τους Brissot, Clavier και Mirabeau (Encyclopedie Universalis, 2020).

<sup>4</sup> Στα αγγλικά ο όρος είναι «Non-profit organizations» και στα γαλλικά «Organisme sans but lucratif» (OSBL) ή «Organisme à but non lucratif» (OBNL).

σε αυθαιρεσίες ή να λειτουργήσουν συμπληρωματικά όταν προκύπτουν κενά από την εφαρμογή της κρατικής πολιτικής. Οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις ως δίκτυα αλληλεγγύης και προώθησης κατά κύριο λόγο του δημοσίου συμφέροντος διακρίνονται από μια ολοένα μεγαλύτερη άνθηση στην παγκόσμια σφαίρα. Παγκοσμίως, η ανάδυση των Διεθνών Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (International Non-Governmental Organizations-INGOs) από το 1875 έως το 1990 αφορούσε κατά κύριο λόγο τα περιβαλλοντικά θέματα και κατά την προαναφερθείσα χρονική περίοδο υπήρξε μια αλματώδης αύξηση σε αριθμητική συμμετοχή, στην αύξηση οικονομικών πόρων αλλά και στην ανάπτυξη ενός τεράστιου οικουμενικού δικτύου (Frank, et al., 1999). Εν συνεχεία, το 2000 βάσει της εκθέσεως του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών «**Human Development Report 2002, Deepening Democracy in a fragmented World**» (United Nations, 2002) παρατηρήθηκε αύξηση των εγγεγραμμένων ΜΚΟ σε περισσότερες από 37.000, ενώ το 1990 ανέρχονταν μόνο στο 1/5. Παράλληλα, οι αναπτυξιακές ΜΚΟ<sup>5</sup> συνδράμουν για την παροχή υπηρεσιών (τρόφιμα, υγειονομική περίθαλψη, εκπαίδευση) στις αναπτυσσόμενες χώρες, καταλαμβάνοντας ένα μεγάλο κομμάτι των Διεθνών Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων.

### 1.3 Ελληνικές Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις

Η ελληνική κοινωνία διαχρονικά χαρακτηρίζεται από χαμηλή κουλτούρα σχετικά με το πνεύμα του εθελοντισμού, με εξαίρεση την έκρηξη εθελοντικής συμμετοχής κατά την περίοδο των Ολυμπιακών Αγώνων (2004). Στον αντίποδα, η κρατούσα αντίληψη θέτει ψηλά στην εθελοντική συμμετοχή τις αγγλοσαξονικές και σκανδιναβικές χώρες. Στην ελληνική έννομη τάξη, οι Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί για να θεωρηθούν ως τέτοιοι θα πρέπει να συγκεντρώνουν μια δέσμη χαρακτηριστικών γνωρισμάτων ούτως ώστε να μην συγχέονται με άλλες εκφάνσεις συλλογικής αυτο-οργάνωσης στο ευρύτερο φάσμα της Κοινωνίας Πολιτών. Σύμφωνα με το **αρ. 27 του Αστικού Κώδικα**, δίκαιωμα ίδρυσης ΜΚΟ έχουν κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή ομάδα φυσικών και νομικών προσώπων, ημεδαποί ή αλλοδαποί δεδομένου ότι έχουν την ενηλικότητα. Σημαντική παράμετρος είναι ο μη κερδοσκοπικός τους χαρακτήρας, δηλαδή οι ΜΚΟ σύμφωνα με τον **ορισμό** που έχει αποδώσει η

<sup>5</sup> Ενδεικτικά αναφέρονται οι εξής: World Vision International, Save the children, Care, International Rescue Committee, Médecins sans frontières και άλλες.

**Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 1997** (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018:10) αλλά και η ελληνική νομοθεσία (ΚΥΑ 3063/2020) *δεν αποσκοπούν στο κέρδος και εάν μέσω δραστηριοτήτων, όπως για παράδειγμα δωρεών, συγκεντρωθεί κέρδος τότε αυτό πηγαίνει αποκλειστικά για τους σκοπούς της οργάνωσης*. Έχουν νομική προσωπικότητα, παίρνουν δηλαδή τη μορφή Νομικού Προσώπου Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ), έχοντας ιδρυθεί με ιδιωτική πρωτοβουλία και όχι κρατική. Κάθε ΜΚΟ έχει καταστατικό, το οποίο της προσδίδει διοικητική ανεξαρτησία, καθορίζοντας η ίδια τον τρόπο λειτουργίας και οργάνωσης της. Διαθέτει δηλαδή θεσμική οντότητα και δεν αποτελεί βραχύβια και ευκαιριακή ένωση προσώπων χωρίς νομιμοποιητική βάση. Χαρακτηριστικό της γνώρισμα είναι η εθελοντική της βάση, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι εάν και εφόσον απαιτείται δεν δύναται να αμείβει επαγγελματικά στελέχη για την εργασία τους, εάν αυτό προωθεί τους ευρύτερους στόχους της οργάνωσης.

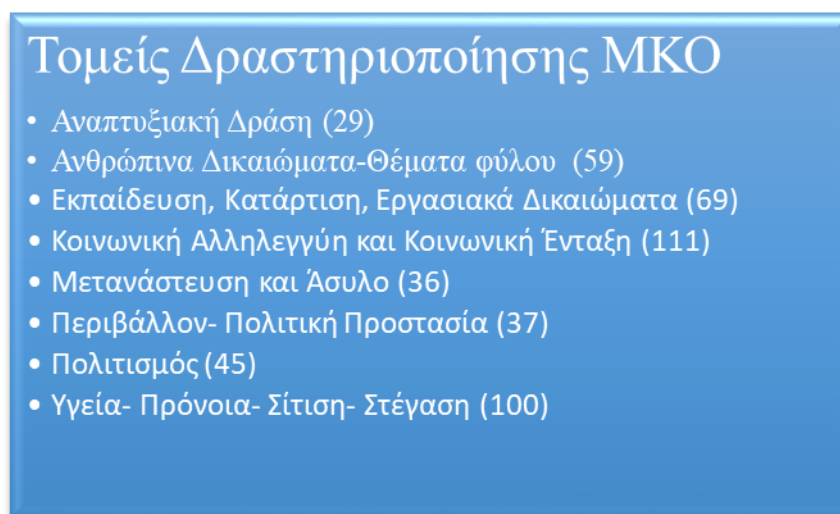
Είναι ευρύτερα διαπιστωμένο ότι δεν υπάρχει μια επίσημη και εναία τυπολογία για τη διάκριση των ΜΚΟ. Ωστόσο, η τυπολογία τους θα μπορούσε να τεθεί με δύο τρόπους (Γιαννής, 2002). Ο πρώτος τρόπος αφορά στο εύρος του κινήτρου και της συνειδησιακής έντασης των οργανωμένων πολιτών που εκφράζουν αιτήματα, ανησυχίες και προβληματισμούς σε άμεσα κοινωνικά προβλήματα, είτε μεμονωμένα είτε ως μέλη των ΜΚΟ, εκφράζοντας μετα-υλιστικά αιτήματα, που αφορούν πιο μακροχρόνια προβλήματα όπως είναι η διεθνής οικολογική οργάνωση, οι οργανώσεις ανθρωπιστικής βοήθειας διεθνούς εμβέλειας και άλλες. Ο δεύτερος τρόπος αφορά σε ειδικά θέματα που υπηρετούν οι ΜΚΟ, είτε καθολικής αποδοχής (πολιτιστικά θέματα, άτομα με ειδικές ανάγκες κ.α.) είτε όχι, όπως για παράδειγμα θέματα ιδεολογικά, πολιτικά, τα οποία πολλές φορές εγείρουν εντάσεις και αντιπαλότητες.

Σχετικά με την καταγραφή των ΜΚΟ στην Ελλάδα, τα στοιχεία των Μητρώων ανά Υπουργείο είναι αποσπασματικά και δεν δίνουν σαφή εικόνα του ακριβούς αριθμού, αλλά και της γεωγραφικής κατανομής των ΜΚΟ στην Ελλάδα. Ωστόσο, με τα προγράμματα Θαλής I και II<sup>6</sup>, πραγματοποιήθηκε πρωτογενής και δαιδαλώδης έρευνα σχετικά με τη

---

<sup>6</sup> Το πρόγραμμα Θαλής I, πραγματοποιήθηκε από Μάρτιο 2012 έως Νοέμβριο 2015, όπου συμμετείχαν 30 ερευνητές από το τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου. ("Θαλής", 2015). Το πρόγραμμα «Θαλής II» έχει διάρκεια δύο ετών 2018-2020 και υλοποιείται ως συνέχεια του προηγούμενου προγράμματος από το πανεπιστήμιο Πελοποννήσου («Θαλής II», 2020).

χαρτογράφηση και την αξιολόγηση του ελληνικού οικοσυστήματος των ΜΚΟ στην Ελλάδα. Κατά την ολοκλήρωση της πρώτης φάσης του προγράμματος «Θαλής» (2015), συμμετείχαν και αξιολογήθηκαν 158 οργανώσεις, περίπου το 37% από τις 422 Οργανώσεις που ήταν έως τότε το σύνολο των ΜΚΟ στην Ελλάδα, δεδομένου ότι ο αριθμός των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων είναι σε διαρκή εξέλιξη. Ωστόσο, σύμφωνα με την έρευνα «Θαλής», οι τομείς δραστηριοποίησης για 422 ΜΚΟ κατανέμονται ως εξής:



Εικόνα 2: Πηγή (Στοιχεία από το πρόγραμμα "Θαλής", 2015) . Ίδια επεξεργασία.

Κατά συνέπεια, το πεδίο δραστηριοποίησης των ΜΚΟ ποικίλλει και είναι σημαντικό να υπάρχει μια ενιαία καταγραφή με τη συμμετοχή όλων των οργανώσεων ελληνικών και ξένων που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα.

### 1.3.1 Νομικές μορφές των ΜΚΟ

Οι ΜΚΟ παρέχουν συνήθως κοινωνικό έργο και η νομική τους υπόσταση διαζευκτικά διαμορφώνεται ως εξής: φιλανθρωπική οργάνωση, μη κερδοσκοπικό σωματείο ή ίδρυμα. Ειδικότερα στην Ελλάδα, η ίδρυση και η λειτουργία μιας ΜΚΟ, αντιμετωπίζεται νομικά ως αστική εταιρεία (επιστημονική ομάδα, 2017). Σύμφωνα με τον Αστικό Κώδικα (ΦΕΚ Α 164 19841024-23-2-1946) οι επιμέρους νομικές μορφές των ΜΚΟ είναι οι εξής:

- **Σωματεία (άρθρα από 78 έως 106).** Τα χαρακτηριστικά που συνθέτουν ένα σωματείο σύμφωνα με τα άρθρα του Αστικού Κώδικα (78-106), αφορά στην ένωση τουλάχιστον 20 φυσικών προσώπων που δεν αποσκοπεί στο κέρδος και με την προϋπόθεση ότι έχει εγγραφεί σε σωματείο (δηλαδή το ειδικό δημόσιο βιβλίο), το οποίο υπάγεται στο πρωτοδικείο της έδρας στην οποία ανήκει. Το **καταστατικό** του σωματείου (Υπόδειγμα, 2017) αναφέρει το σκοπό, την έδρα και την επωνυμία του σωματείου. Αναφέρει ρητά τους όρους λειτουργίας του σωματείου, πώς δηλαδή ενσωματώνονται τα μέλη, πότε αποχωρούν και ποια είναι τα επιμέρους δικαιώματα αλλά και υποχρεώσεις τους. Από πού λαμβάνονται οι χρηματοδοτήσεις, πώς αυτό διοικείται και ποιοι είναι οι αντιπρόσωποί του για την επίλυση εξωδικαστικών διαφορών. Καθορίζονται οι επιμέρους όροι λειτουργίας των συνελεύσεων, υπό ποιές δηλαδή διαδικασίες και προϋποθέσεις οι συνελεύσεις του κάθε σωματείου λαμβάνουν χώρα, σύμφωνα πάντα με τις οδηγίες του καταστατικού τους. Επίσης, το καταστατικό καθορίζει επακριβώς τους όρους για την τροποποίησή του, αλλά και τη διάλυση του σωματείου. Ο σκοπός των Σωματείων μπορεί να προέρχεται από ένα τεράστιο πλέγμα θεματικών (π.χ. φιλανθρωπικοί, κοινωνικοί, πολιτιστικοί, αθλητικοί σκοποί). Επίσης, ο κάθε σκοπός σύμφωνα με τα **άρθρα 174 και 178 ΑΚ**, αντίστοιχα, δεν πρέπει να είναι αντίθετος του νόμου ή να παραβιάζει τα χρηστά ήθη. Συνηθέστερες μορφές σωματείων είναι: 1. Αθλητικά σωματεία, τα θέματα λειτουργίας των οποίων ρυθμίζονται από τα άρθρα 1 – 9 του ν. 2725/1999 και υπόκεινται επίσης σε γνωμοδότηση της Γενικής Γραμματείας Αθλητισμού, 2. Φιλανθρωπικά σωματεία τα οποία υπάγονται σε ειδική διαδικασία αναγνώρισης βάσει του αρ.18 Ν.Δ. 1111/72), 3. Πολιτιστικά σωματεία (ν. 281/14) αρ.24 και Ν.Δ. 42/74), 4. Συνδικαλιστικές οργανώσεις εργαζομένων (διεπόμενες κατ' αρχήν από



τον σχετικό «νόμο – πλαίσιο» 1264/82), αγροτικές συνδικαλιστικές οργανώσεις (ν.1361/83), οργανώσεις επαγγελματιών, εμπόρων και βιοτεχνών (ν.1712/87).

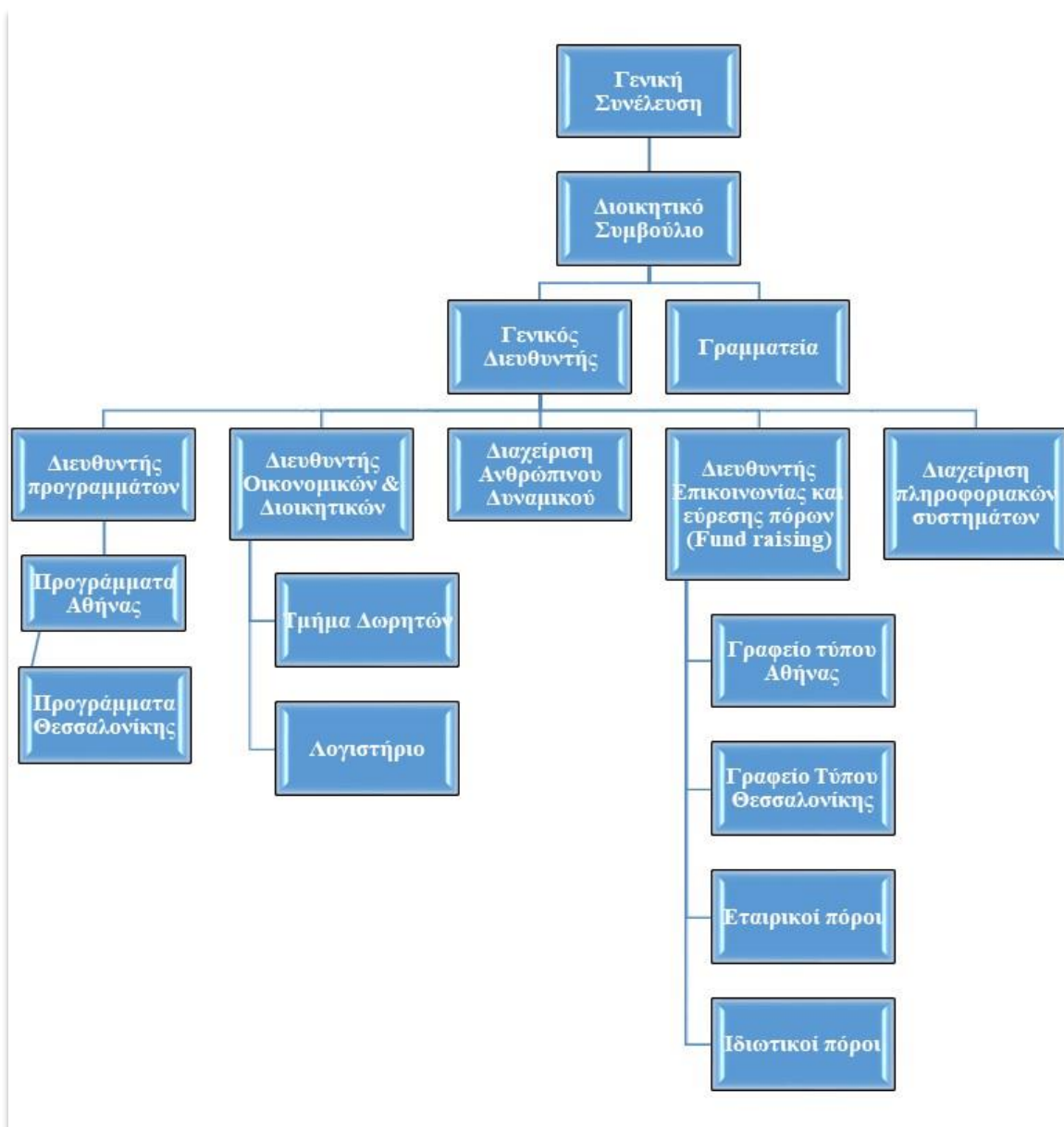
Εν κατακλείδι, πρέπει να τονιστεί ότι στις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις **ανήκουν τα φιλανθρωπικά και τα πολιτιστικά σωματεία**. Υπόκεινται, δηλαδή, σε ειδικές ρυθμίσεις και είναι ειδικώς αναγνωρισμένα (αρ.1 ΚΥΑ 3063/20). Επίσης, δύνανται περισσότερα σωματεία να συνδέονται μεταξύ τους σε ενώσεις πρωτοβάθμιες και δευτεροβάθμιες.

- **Ενώσεις Προσώπων (αρ.107 ΑΚ)**. Οι ενώσεις προσώπων που αναφέρονται και στο αρ.12 ¶ 1 του Σ, συνασπίζονται γύρω από την επιδίωξη ενός συγκεκριμένου σκοπού και δεν αποτελούν σωματεία, ενώ υπάγονται στις διατάξεις για την εταιρία. Δυνητικά μπορεί μια Ένωση Προσώπων να μετατραπεί σε Σωματείο ακολουθώντας όλες τις νομικές διαδικασίες που υπαγορεύονται από τον Αστικό Κώδικα (αρ.78-106). Γενικά, οι Ενώσεις Προσώπων είναι μια νομική μορφή η οποία πάσχει ενός συστηματικού και συνεκτικού θεσμού, συνεπώς, είναι εξαιρετικά σπάνιο να συνδεθεί με τη μορφή μιας ΜΚΟ, η οποία έχει χαρακτήρα πιο μόνιμο, συμπαγέστερο και οργανωμένο με μεγαλύτερα νομικά εχέγγυα, λογοδοσίας, διαφάνειας και ασφάλειας δικαίου.
- **Τα Ιδρύματα (αρ. 108-121 ΑΚ)**. Το ίδρυμα έχει ορισμένο σκοπό, πραγματοποιείται ιδρυτική πράξη αυτού είτε με δικαιοπραξία εν ζωή είτε με διάταξη τελευταίας βούλησης. Αποκτά δε νομική προσωπικότητα με διάταγμα προς έγκριση της σύστασής του. Η ιδρυτική πράξη καθορίζει το σκοπό του ιδρύματος, καθώς και που αφιερώνεται η περιουσία και ο οργανισμός. Περαιτέρω συμπλήρωση ή τροποποίηση της ιδρυτικής πράξης γίνεται βάσει των αρ. 119 ΑΚ (Μεταβολή του Οργανισμού) και αρ.110 ΑΚ (Περιεχόμενο). Επίσης, σύμφωνα με το αρ.118 ΑΚ το ίδρυμα διαλύεται με διάταγμα. Μόνο, **τα κοινωφελή ιδρύματα** (ν.4182/2013) εντάσσονται στο οικοσύστημα των ΜΚΟ.
- **Επιτροπή εράνων (αρ. 122-126 ΑΚ)**. Συστήνεται από τουλάχιστον 5 μέλη, στοχεύοντας στη συγκέντρωση χρημάτων για ορισμένους σκοπούς δημόσιου ή κοινωφελούς συμφέροντος, επί παραδείγματι μέσω εράνων ή γιορτών. Έχει βραχύβιο χαρακτήρα και μετά το πέρας του σκοπού της παύει να υπάρχει (αρ.124), ενώ μπορεί να διαλυθεί με διάταγμα εάν προκύψουν συγκεκριμένοι λόγοι σύμφωνα με το αρ.125.

- **Αστική Μη Κερδοσκοπική Εταιρία (Α.Μ.Κ.Ε.), (αρ.784 ΑΚ).** Αποτελεί τη πιο διαδεδομένη νομική μορφή για τις ΜΚΟ. Είναι εταιρίες που συστήνονται βάσει των κείμενων διατάξεων από αρ.741-784 ΑΚ, όπως και μια Ομόρρυθμη Εταιρία (Ο.Ε.). Με την ειδοποιό διαφορά ότι δεν κάνουν διανομή κερδών αλλά και ούτε υποβάλουν ασφαλιστικές εισφορές, εφόσον υπάρχει η δυνατότητα απαλλαγής από την ασφάλιση στον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ) λόγω του μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Στο καταστατικό της υποχρεούται να περιγράψει το σκοπό, τη δράση, να ορίζει τη διάρκεια ζωής, τα μέλη και πού είναι η έδρα της. Ως εταιρία μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, τα όποια κέρδη από δωρεές ή από άλλες πηγές διανέμονται προς το σκοπό που έχει ορισθεί βάσει του καταστατικού της.

### 1.3.2 Τρόπος λειτουργίας και χρηματοδότησης των ΜΚΟ

Ο τρόπος λειτουργίας μιας Μη Κυβερνητικής Οργάνωσης θεσπίζεται βάσει του καταστατικού της το οποίο έχει κατατεθεί στο πρωτοδικείο της έδρας στο οποίο ανήκει. Το διοικητικό οργανόγραμμα καταδεικνύει τα επίπεδα της λήψης αποφάσεων μιας ΜΚΟ. Συνεπώς, μια ΜΚΟ με μεγάλο κύκλο εργασιών, με δωρητές (private donors), με πλήθος εθελοντών και επαγγελματικά στελέχη έχει ένα πιο εκτεταμένο διοικητικό οργανόγραμμα. Περαιτέρω, βάσει της νομικής της μορφής και του καταστατικού, παρατίθεται διοικητικό οργανόγραμμα της Μη Κυβερνητικής Οργάνωσης «Praksis» με την ακόλουθη μορφή:



Εικόνα 3: Μέρος του Διοικητικού Οργανογράμματος της ΜΚΟ «Praksis». (Αντύπας, 2015)<sup>7</sup>. Ίδια επεξεργασία.

<sup>7</sup> Η διάρθρωση της ΜΚΟ διαφοροποιείται ανάλογα με τον κύκλο εργασιών και τον αριθμό των προγραμμάτων που εκτελούνται ή αν υπάρχουν συνδρομητές (δωρητές). (Αντύπας, 2015)

Σύμφωνα με το καταστατικό ενός σωματείου, οι χρηματικοί πόροι μπορούν να προέλθουν από τα μέλη του σωματείου υπό τη μορφή έκτακτων ή τακτικών εισφορών (π.χ. σε διάφορες εκδηλώσεις που διεξάγονται εκ μέρους του σωματείου προς ενημέρωση των πολιτών, παράλληλα με τη συμμετοχή τους σ'αυτές, οι συμμετέχοντες – μέλη ή άλλοι πολίτες - συνδράμουν οικονομικά). Ένα σωματείο λαμβάνει πιθανές χρηματοδοτήσεις εφόσον πληρούνται τα κριτήρια επιλεξιμότητας μέσω διάφορων επιχορηγήσεων, είτε είναι κρατικές, δηλαδή από φορείς κεντρικής κυβέρνησης ή από φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης, είτε από ευρωπαϊκούς<sup>8</sup> ή και από διεθνείς φορείς, ελληνικά ή ξένα νομικά ή φυσικά πρόσωπα ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου. Επίσης, μπορούν να υπάρξουν οικονομικές ενισχύσεις μέσω εράνων, κληροδοτημάτων, δωρεών, κληρονομιών, εκμεταλλεύσεων οικείας περιουσίας, συνεισφοράς και άλλων ΜΚΟ, εθελοντικών οργανώσεων και σωματείων. Συνεπώς, η εξεύρεση πόρων δεν είναι μια μονοδιάστατη διαδικασία και συνδέεται άμεσα με την ποικιλομορφία που παρουσιάζει η πληθώρα των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων και, ανάλογα με τους σκοπούς της κάθε Οργάνωσης, μπορεί να χρηματοδοτηθεί από πολλές πηγές.

---

<sup>8</sup> Θεσμικοί πόροι ως μέρος του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων(ΠΔΕ) και των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων. Ενδεικτικά αναφέρονται χρηματοδοτήσεις από **το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), Πρόγραμμα «Δημιουργική Ευρώπη», Πρόγραμμα «Ευρώπη για τους Πολίτες», «Ορίζοντας 2020», «Συνδέοντας την Ευρώπη».** (Ευρωπαϊκή Ένωση, 2020)

## Κεφάλαιο 2ο : Νομοθετικό πλαίσιο των ΜΚΟ και ανάδειξη των διαδικασιών Διαβούλευσης

### 2.1 Νομοθεσία επί των ΜΚΟ στην Ελλάδα

Στην ελληνική έννομη τάξη γίνονται έμμεσες ή παρεμπίπτουσες αναφορές σχετικά με τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων. Αρχικά παρουσιάζονται οι κανονιστικές ρυθμίσεις για την πολιτική προστασία και το μητρώο των εθελοντικών οργανώσεων και ακολούθως, παρουσιάζεται το θεσμικό πλαίσιο επί των ΜΚΟ στα πιο σημαντικά του σημεία και κατά χρονολογική σειρά καταγράφεται ως εξής:

- **Νόμος 2344/1995 (ΦΕΚ 212/Α/11-10-1995)**. Με τον νόμο 2344/1995 ιδρύεται η Γενική Γραμματεία Πολιτικής προστασίας **«Περί Οργάνωσης Πολιτικής Προστασίας»** και υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠΕΣ). Αποτέλεσε την πρώτη οργανωμένη προσπάθεια ίδρυσης Μητρώου, με το οποίο αναγνώρισε και κατέταξε τις εθελοντικές οργανώσεις στην Ελλάδα. Το 2001, η Γενική Γραμματεία ξεκίνησε πιλοτικά εθελοντικό πρόγραμμα σχετικά με το συντονισμό των εθελοντικών δράσεων αναφορικά με φυσικές ή τεχνολογικές καταστροφές. Με το **ν. 3013/2002 (ΦΕΚ-102/1-5-2002) «Περί Αναβάθμισης της Πολιτικής Προστασίας»** αλλά και το **Π.Δ. 151/2004 (Φ.Ε.Κ. Α' 107/6-3-2004) «Οργανισμός Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας»**, αναδεικνύεται η συμβολή των εθελοντικών οργανώσεων πολιτικής προστασίας αλλά και των εξειδικευμένων εθελοντών. Τηρείται στη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας (ΓΓΠΠ), στο τμήμα Εθελοντισμού και Εκπαίδευσης, εξειδικευμένο μητρώο όπου ενημερώνεται συστηματικά για τις νέες εθελοντικές οργανώσεις αλλά και την υλοποίηση προγραμμάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης των μελών των εθελοντικών οργανώσεων, την ένταξή τους σε επιχειρησιακά προγράμματα και εν γένει διατηρείται ένα πλέγμα συστηματικής και ωφέλιμης επικοινωνίας με τους διάφορους εθελοντικούς φορείς, αλλά και πρακτικής συμβολής των τελευταίων όταν προκύπτουν καταστάσεις έκτακτης ανάγκης.

- **Νόμος 2646/1998 (ΦΕΚ 236/Α/20-10-1998).** Στον εν λόγω νόμο που αφορά στην «**Ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας και άλλες διατάξεις**» γίνεται έμμεση αναφορά στις ΜΚΟ και συγκεκριμένα αναφέρονται στο αρ.3§1 ως «**ιδιωτικοί φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα**» με στόχο την παροχή υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και λογοδοτώντας στο Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας. Σύμφωνα με το άρθρο 5 του νόμου 2646/1998 τηρείται μητρώο ειδικής πιστοποίησης και δύναται να εγγραφούν οι Μη κερδοσκοπικές Οργανώσεις εφόσον παρέχουν υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας. Σύμφωνα με το αρ. 5 §2-7 απαιτείται απόφαση του Υπουργού Υγείας και Πρόνοιας για την ειδική πιστοποίηση με τη σύννομη γνώμη του Εθνικού Συμβουλίου Κοινωνικής Φροντίδας. Προγενέστερα, τα προαπαιτούμενα κριτήρια καθορίζονται με Κοινή Υπουργική Απόφαση μεταξύ του Υπουργού Οικονομικών και του Υπουργού Υγείας και Πρόνοιας. Επίσης, βάσει του αρ.5§6, μόνο όσοι φορείς είναι πιστοποιημένοι σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις μπορούν να λάβουν επιχορηγήσεις ή τυχόν παροχές από δημόσιους φορείς ή ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού.
- **Νόμος 2731/1999 (ΦΕΚ 138/Α/5-7-1999).** Ο νόμος 2731/1999 ρυθμίζει τα θέματα αναπτυξιακής συνεργασίας στο πλαίσιο διμερών συνεργασιών για την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας στις τρίτες χώρες. Στο άρθρο 11 κάνει ιδιαίτερη μνεία για το ρόλο των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων και τη δυνητική συμβολή τους για την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας προς τις αναπτυσσόμενες χώρες αλλά και τις προϋποθέσεις εγγραφής στο μητρώο του Υπουργείου Εξωτερικών και συγκεκριμένα στην **Υπηρεσία Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας (ΥΔΑΣ)**. Σε ένα ευρύτερο πλαίσιο, στο άρθρο 11§1 ορίζεται ο ρόλος των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων και δια τούτο αφορά συγκεκριμένους σκοπούς όπως είναι η συμβολή τους σε επείγουσες ανάγκες (π.χ. επισιτισμός), αλλά και ένα πλαίσιο γενικότερης βοήθειας προς τις αναπτυσσόμενες χώρες με γνώμονα την οικονομική και κοινωνική τους ανάπτυξη. Τα κριτήρια ένταξής τους (άρθρο 11§3) στο εν λόγω μητρώο του Υπουργείου Εξωτερικών τίθενται ως προϋπόθεση, τα οποία οφείλει να διαθέτει η ΜΚΟ, δηλ. το δικό της καταστατικό που να αποδεικνύει τη διοικητική της αυτονομία, υπογραμμίζοντας ότι δεν αποσκοπεί σε ίδιον όφελος αλλά και ούτε αφήνει περιθώρια στον ετεροκαθορισμό της δράσης της από άλλους δημόσιους ή ιδιωτικούς οργανισμούς που αποσκοπούν στην κερδοφορία.

- Προεδρικό Διάταγμα, Π.Δ. υπ' αριθ. 224/2000(Α'193) «Για την οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία της Υπηρεσίας Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας (Υ.Δ.Α.Σ.) του Υπουργείου Εξωτερικών». Το εν λόγω Προεδρικό Διάταγμα 224/2000 έρχεται προς ενίσχυση του προαναφερθέντος νόμου 2731/1999. Σύμφωνα με το αρ.12 §1 και §2 του άνωθεν Προεδρικού Διατάγματος, η Υ.Δ.Α.Σ. στοχεύει στην ενίσχυση των ήδη θεσπισμένων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων που προσφέρουν αναπτυξιακό έργο και συμβάλλει στην ενημέρωση των νέων και της ευρύτερης ΚΠ προς τη δημιουργία νέων ΜΚΟ αλλά και παρεμφερών Οργανώσεων εθελοντικού χαρακτήρα. Γι' αυτό και στο πλαίσιο ενίσχυσης του ανθρωπιστικού έργου που διαδραματίζουν οι αναπτυξιακές ΜΚΟ η Υ.Δ.Α.Σ. έχει θεσπίσει τμήμα που λέγεται «**Ειδικό Μητρώο Μ.Κ.Ο.**», όπου εγγράφονται οι αναπτυξιακές ΜΚΟ σύμφωνα με τον προαναφερθέντα νόμο 2731/99. Επίσης, το «**τμήμα υποστήριξης ΜΚΟ**» στοχεύει ει δυνατόν και με κάθε πρόσφορο μέσο στη στήριξη και στην αριθμητική αύξηση των αναπτυξιακών ΜΚΟ στο σύνολο της ελληνικής επικράτειας.

Τα ζητήματα μεταναστευτικής πολιτικής βρίσκονται ολοένα και ψηλότερα στην ατζέντα των ευρωπαϊκών πολιτικών. Αυτό οφείλεται κυρίως στην έξαρση των μεταναστευτικών ροών προς την Ευρωπαϊκή Ήπειρο και κατά συνέπεια προς τον ελλαδικό χώρο ως μία από τις βασικές πύλες εισόδου των μεταναστών. Βάσει της έκθεσης της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ «**World at War**» (UNHCR, 2014) ενδεικτικά αναφέρεται ότι για το 2014 περίπου 59,5 άτομα αναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν τις εστίες τους λόγω των εμπόλεμων καταστάσεων. Επίσης, βάσει στοιχείων της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ, συνοψίζονται τα στατιστικά στοιχεία των μεταναστευτικών ροών στη Μεσόγειο και ειδικότερα στην Ελλάδα από το 2014 έως το 2019, ως εξής<sup>9</sup>:

---

<sup>9</sup> Το σύνολο των αφίξεων αφορά μεταναστευτικές ροές προς Ελλάδα και Ισπανία διαμέσου θαλάσσης προς Ιταλία, Κύπρο, Μάλτα.

Έτη	Αφίξεις	Θάνατοι και αγνοούμενοι
2019	123,663	1,319
2018	141,472	2,277
2017	185,139	3,139
2016	373,652	<b>5,096</b>
2015	<b>1,032,408</b>	3,771
2014	225,455	3,538

Εικόνα 4 . Ίδια επεξεργασία. (Operational Portal-Refugee Situations, 2020)

Κατά συνέπεια, το οικοσύστημα των ΜΚΟ αναπτύχθηκε στην Ελλάδα με στόχο την υπεράσπιση της ζωής της ίδιας, όπως και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών, τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και πλήθος άλλων ανάλογων θεμάτων που προκύπτουν, αναπτύσσοντας δίκτυα συνεργασίας τόσο με κρατικούς φορείς, όσο και με άτυπες ομάδες της Κοινωνίας Πολιτών. Απόρροια όλων αυτών ήταν και η ανάγκη δημιουργίας ενός ενιαίου μητρώου (ΚΥΑ 3063/2020) που θα χαρτογραφήσει το οικοσύστημα των ΜΚΟ που ασχολούνται με ζητήματα μετανάστευσης.

- **Κ.Υ.Α. 3063/2020 (ΦΕΚ 1382/Β/14-4-2020).** Κατά συνέπεια, με την πρόσφατη Κοινή Υπουργική Απόφαση, επιχειρείται η συστηματική καταγραφή των ΜΚΟ, είτε ξένων είτε ελληνικών, σε μητρώο, οι οποίες δραστηριοποιούνται σε θέματα μετανάστευσης, κοινωνικής ένταξης αλλά και διεθνούς προστασίας. Το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου τηρεί μητρώο όπου δύναται να εγγραφούν οι ΜΚΟ, οι οποίες δραστηριοποιούνται σε θέματα μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης. Αρκεί βέβαια να έχουν αναγνωρισμένη νομική μορφή σύμφωνα με το άρθρο 1, δηλαδή να είναι διαζευκτικά: α) Σωματεία, β) Αστικές Εταιρείες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, γ) «Ενώσεις Προσώπων» κατ' άρθρο 107 ΑΚ, δ) Κοινοφελή Ιδρύματα βάσει του νόμου 4182/2013-ΦΕΚ 185/10-9-2013, ε) Ιδρύματα μετά από σύσταση ειδικού νόμου, στ) Ειδικώς αναγνωρισμένοι φορείς, ε) Ξένες ΜΚΟ που έχουν παραρτήματα στην Ελλάδα. Οι ΜΚΟ εγγράφονται εφόσον πληρούν όλες τις προϋποθέσεις βάσει του αρ. 2, ανήκουν



δηλαδή σε μία από τις αναγνωρισμένες νομικές μορφές βάσει του άρθρου 1, δεν αποσκοπούν στο κέρδος, και το καταστατικό τους ορίζει το σκοπό των δράσεών τους, προσανατολίζονται δηλαδή ρητά στα θέματα μετανάστευσης με κοινωνικό και ανθρωπιστικό χαρακτήρα. Σύμφωνα με το αρ. 3, εφόσον οι ενδιαφερόμενοι φορείς έχουν συγκεντρώσει όλα τα απαραίτητα δικαιολογητικά μπορούν να εγγραφούν, κατόπιν αίτησης που θα υποβάλουν στη διαδικτυακή πλατφόρμα του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου με την ονομασία «[ngo.migration.gov.gr](http://ngo.migration.gov.gr)». Η εγγραφή τους ολοκληρώνεται κατόπιν διασταύρωσης των υποβληθέντων στοιχείων και με την καταληκτική απόφαση του **Ειδικού Γραμματέα Συντονισμού** Εμπλεκόμενων Φορέων του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου. Στο πρόσφατο νομοθετικό πλαίσιο υπάρχει ένα συνεκτικό σύστημα μηχανισμών λογοδοσίας μέσω τακτικών ελέγχων και απολογισμού του έργου των ΜΚΟ και με τη δυνατότητα ακόμα και διαγραφής από το «μητρώο μελών ΜΚΟ» κατά το άρθρο 14 της προαναφερθείσας ΚΥΑ.

- **Νόμος 4686/12-5-2020 και αρ.58 για τις ΜΚΟ.** Ο άνωθεν νόμος τροποποιεί τις διατάξεις των νόμων 4636/19 (Α'169), 4375/2016 (Α'51), 4251/2014 (Α'80) και άλλες διατάξεις. Για τις Μ.Κ.Ο. γίνεται αναφορά στο **άρθρο 58** σχετικά με τη «**Σύσταση Μητρώου Ελληνικών και Ξένων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ)**», όπου αναφέρεται ρητώς ότι χωρίς την εγγραφή τους στο μητρώο δεν μπορούν να συνδράμουν σε δράσεις μετανάστευσης, κοινωνικής ένταξης και διεθνούς προστασίας<sup>10</sup>. Σύμφωνα με το αρ. 2 του ν.4686/2020 οι ΜΚΟ, εθνικές και ξένες, εγγράφονται στο μητρώο εφόσον σωρευτικά πληρούν τα εξής κριτήρια:
- Η σύστασή τους στοχεύει αποκλειστικά σε ζητήματα κοινωνικής ένταξης, μετανάστευσης σ'ένα γενικότερο πλαίσιο ανθρωπιστικού και κοινωνικού χαρακτήρα.
  - Δεν αποσκοπεί στο κέρδος ούτε στην κερδοφορία τρίτων εταίρων ή μελών.
  - Δεν δύνανται να συνάψουν σύμβαση με φυσικά πρόσωπα που είτε συμμετέχουν στη διοίκηση ως μέλη ή όργανα ή εταίροι αλλά και είναι μη επιτρεπτή η σύναψη σύμβασης με φυσικά πρόσωπα που έχουν δεσμούς συγγένειας α' και β' βαθμού.

<sup>10</sup> Μη δυνατότητα παροχής υπηρεσιών νομικού, ψυχοκοινωνικού και ιατρικού χαρακτήρα βάσει του αρ. 47§5 του ν.4686/2020 καθώς και μη δυνατότητα υποστήριξης σχετικά με την παροχή υλικών συνθηκών υποδοχής ή την παροχή πληροφόρησης σύμφωνα με τα άρθρα 55§1 και τα αρ. 66 και 69 του ν.4636/2019(Α'169).

Επιπρόσθετα, αποκλείεται η σύναψη σύμβασης με τα προαναφερθέντα φυσικά πρόσωπα (συγγενείς ή εταίρους ή όργανα) εφόσον λαμβάνουν αμοιβή ή αντάλλαγμα επαχθούς αιτίας σε ποσό άνω των 1000 ευρώ ετησίως.

- Η χρηματοδότηση που στηρίζεται σε τακτική κρατική επιχορήγηση δεν θα πρέπει να είναι πάνω από το 50% του προϋπολογισμού λειτουργίας του Οργανισμού και κατ'επέκταση δεν υφίσταται ούτε δυνατότητα παροχής δάνειου με εγγυητή το Δημόσιο. Βέβαια τα προαναφερθέντα δεν ισχύουν, εάν ετησίως ο προϋπολογισμός της ΜΚΟ δεν ξεπερνά τις 5.000 ευρώ.
- Τα φυσικά προσωπά που συμμετέχουν στις ΜΚΟ θα πρέπει να μην έχουν καταδικαστεί για τέλεση σειράς εγκλημάτων που προβλέπονται από τον ποινικό κώδικα και αναφέρονται περιοριστικά («..συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση, δωροδοκία, απάτη, τρομοκρατικά εγκλήματα ή εγκλήματα συνδεδόμενα με τρομοκρατικές δραστηριότητες, νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή χρηματοδότηση της τρομοκρατίας και παιδικής εργασίας και άλλες μορφές εμπορίας ανθρώπων»)<sup>11</sup>.
- Τα οικονομικά στοιχεία των Οργανισμών θα πρέπει να ελέγχονται από ορκωτούς ελεγκτές και να εποπτεύονται από υπεύθυνο οικονομικό διαχειριστή ή ταμία ο οποίος θα κατέχει πτυχίο οικονομικών από αναγνωρισμένο πανεπιστήμιο και οι δράσεις θα υλοποιούνται από τους υπόχρεους βάσει κανόνων που θα διασφαλίζουν την πλήρη λογοδοσία των δράσεων τους.
- Απαιτείται κάλυψη των ασφαλιστικών και φορολογικών υποχρεώσεων τους και τέλος, θα πρέπει να διασφαλίζεται η προστασία των προσωπικών δεδομένων σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία και δια τούτο θα ορίζεται **Υπεύθυνος Προστασίας Δεδομένων** (Data Protection Officer- «DPO»).
- Συμπληρωματικά σύμφωνα με το αρ.3 του ν.4686/20 με απόφαση του Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου μπορούν να προστεθούν και επιπλέον όροι και προϋποθέσεις σχετικά με την εγγραφή στο Μητρώο των δικαιούμενων.

Ανάλογα με τις υπάρχουσες κοινωνικές αναγκαιότητες και τη δράση των ΜΚΟ σε διάφορα πεδία πολιτικής, απαιτείται και η εγγραφή στα αντίστοιχα μητρώα σε διάφορα

---

<sup>11</sup> Βλ. Αρ. 2 ¶ ε) του ν. 4686/20.

Υπουργεία όπως Πολιτισμού, Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ), Υπουργείου Παιδείας κ.α.

*Οι άνωθεν νομοθετικές ρυθμίσεις καταδεικνύουν την αποσπασματική και διάσπαρτη νομοθεσία σχετικά με τη λειτουργία αρχικά των αυθόρμητων μορφών αυτο-οργάνωσης, όπως είναι οι εθελοντικές δράσεις και κατόπιν των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων στην Ελλάδα. Επίσης, η δημιουργία πολλαπλών Μητρώων ανά Υπουργείο, ίσως, δυσχεραίνει την δημιουργία ενός ενιαίου χώρου εποπτείας των ΜΚΟ στην Ελλάδα. Πιθανόν, η ύπαρξη ενιαίου νομοθετήματος για τις ΜΚΟ θα ανέπτυξε και διαφορετικούς τρόπους εκπροσώπησης των ΜΚΟ κατά τη διαδικασία της διαβούλευσης.*

## 2.2 Ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο και Διαβούλευση

Το κείμενο της Λευκής Βίβλου για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση «**European Governance-A White Paper**» (Commission, 2001) έθεσε τις βάσεις με στόχο την αποτροπή του λεγόμενου δημοκρατικού ελλείμματος στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολυεπίπεδης διακυβέρνησης «multilevel governance» και την ενίσχυση της καλής διακυβέρνησης βάσει των αρχών **της ανοιχτότητας, της συμμετοχικότητας, της αποτελεσματικότητας και της συνοχής** (Committee, 2001). Στις νέες μεθοδολογίες της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης εντάσσεται και η κοινωνική διαβούλευση και η ανάλυση των κανονιστικών επιπτώσεων (Καρκατσούλης, 2003). Ειδικότερα, οι δημόσιες διαβουλεύσεις στην ΕΕ λαμβάνουν χώρα μέσω ειδικά διαμορφωμένων πλατφορμών <sup>12</sup>( «**EU survey**», «**Have your say**»), όπου οι ευρωπαίοι πολίτες μπορούν να εκφράσουν τις απόψεις τους σε σχέση με τις ευρωπαϊκές πολιτικές αλλά γενικότερα ενισχύεται η συμμετοχή της Κοινωνίας Πολιτών στις δημόσιες υποθέσεις. Εν συνεχεία, η Λευκή Βίβλος για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση συμπεριλαμβάνει και λίστα από πλήθος οργανώσεων συμπεριλαμβανομένων και των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, αναδεικνύοντας ένα ξεχωριστό χώρο στην Κοινωνία Πολιτών (Committee, 2001). Αναδεικνύεται ο κοινωνικός διάλογος από εκπροσώπους, κοινωνικούς εταίρους από

<sup>12</sup> Διαδικτυακό «Portal», στο οποίο οι ευρωπαίοι πολίτες εκφράζουν απόψεις σχετικά με τις δημόσιες πολιτικές αλλά και την τρέχουσα νομοθεσία. (<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>).

το φάσμα της Κοινωνίας Πολιτών, δηλ. ομάδες συμφερόντων αλλά και εκπροσώπους εργοδοτών και εργαζομένων (αγρότες, παραγωγοί, εργάτες, επαγγελματίες κ.α.). Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ, 1957), ιδρύθηκε με τη συνθήκη της Ρώμης το 1957 και αποτελείται από 329 μέλη τα οποία διαμοιράζονται ανάλογα με τον πληθυσμό ανά Κράτος-Μέλος. Η ΕΟΚΕ λειτουργεί ως συμβουλευτικό όργανο και αποτελείται από τρεις ομάδες: **1. Τους εργοδότες, 2. Τους εργαζομένους και 3. Την Ευρώπη της πολυμορφίας.** Αποστολή της είναι να παράγει γνωμοδοτήσεις σχετικά με το σύνολο των θεμάτων που άπτονται στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, ενώ παράλληλα τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενημερώνονται σχετικά με τις απόψεις των εκπροσώπων της οικονομικής και κοινωνικής ζωής της Ένωσης. Η «ομάδα της Πολυμορφίας» όπως τροποποιήθηκε με τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας έδωσε φωνή σε *«άλλους αντιπροσώπους και ενδιαφερόμενους φορείς της Κοινωνίας Πολιτών, ιδίως στον οικονομικό, πολιτικό, επαγγελματικό και πολιτιστικό τομέα»* (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020). Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή οι ΜΚΟ συνθέτουν τα εξής βασικά χαρακτηριστικά (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2000):

- Είναι Μη Κερδοσκοπικές Ενώσεις. Τα κέρδη τους δεν διανέμονται στα μέλη ή στη διοίκηση ενώ μπορούν για την εκπλήρωση του έργου του οργανισμού να διορίζουν υπαλλήλους.
- Η βάση τους είναι εθελοντική και δεσπόζει πάντα η έννοια της προαιρετικής συμμετοχής.
- Διαθέτουν καταστατικό και ιδρυτική πράξη, όπου καθορίζεται ο στόχος της οργάνωσης και η σωματειακή τους λειτουργία. Έχουν τυπική ή θεσμική οντότητα.
- Έχουν θεσμική ανεξαρτησία και δεν επηρεάζονται από κυβερνήσεις, πολιτικά κόμματα ή άλλους φορείς.
- Συμμετέχουν ενεργά στο δημόσιο βίο με αφίλοκερδείς στόχους και χωρίς να επιδιώκουν την εξυπηρέτηση εμπορικών ή άλλων συμφερόντων των μελών τους. Απώτερος στόχος είναι το δημόσιο συμφέρον.

Οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις λόγω της ποικιλομορφίας που τις διέπουν εκφράζουν την άποψη διάφορων κοινωνικών ομάδων όπως πληθυσμιακές μειονότητες ή

αναδεικνύουν ειδικά θέματα όπως το περιβάλλον, την προστασία των ζώων, το παγκόσμιο εμπόριο και άλλα θέματα που προέρχονται από όλους τους τομείς δημόσιας (κρατικής – διακρατικής) πολιτικής και από το 2000 έχει συστηματοποιηθεί ο διμερής διάλογος μεταξύ Επιτροπής και ΜΚΟ αλλά και μέσω άλλων φορέων όπως είναι η ΕΟΚΕ, και λοιπών επίσημων θεσμικών οργάνων της Ένωσης όπως είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Επιτροπή των Περιφερειών και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2000). Επίσης, η χρήση των εκάστοτε οικονομικών ευρωπαϊκών πόρων από τις ΜΚΟ ελέγχεται συστηματικά με ετήσιες εκθέσεις. Η τελευταία ειδική έκθεση του 2018, «**Transparency of EU funds implemented by NGOs: more effort needed**» (European Court of auditors-special report No 35, 2018), αναφέρεται στην ανάγκη διαρκούς καταγραφής αλλά και διαφάνειας ως προς τη δράση και τη λειτουργία των ΜΚΟ σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

## 2.3 Νομοθετικό πλαίσιο Δημόσιας Διαβούλευσης στην Ελλάδα

Με το νόμο 4048/2012, «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα καλής νομοθέτησης», θεσπίστηκε για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη η διαδικασία της διαβούλευσης επί των νομοσχεδίων. Καταρχάς, η προτεινόμενη νομοθετική ρύθμιση δημοσιοποιείται με κάθε πρόσφορο μέσο προκειμένου να ενημερωθούν όλοι οι ενδιαφερόμενοι, ήτοι πολίτες και κοινωνικοί φορείς. Τη διαδικασία της διαβούλευσης επί των νομοσχεδίων εκκινεί ο καθ'ύλην αρμόδιος Υπουργός. Σύμφωνα με τον ως άνω νόμο, προς ενίσχυση της έννοιας της συμμετοχικής διοίκησης και κατ'επέκταση της συμμετοχικής Δημοκρατίας, μέσω του διαδικτυακού τόπου [www.opengov.gr](http://www.opengov.gr) γίνεται ανάρτηση του νομοσχεδίου και η δημόσια διαβούλευση λαμβάνει χώρα σε δυο φάσεις, είτε ταυτόχρονα, είτε ετεροχρονισμένα: 1. Στην πρώτη χρονική περίοδο, η οποία διαρκεί δύο (2) εβδομάδες λαμβάνει χώρα μια γενικότερη συζήτηση σχολιασμών, προβληματισμών και γενικότερων απόψεων σχετικά με την προτεινόμενη ρύθμιση, 2. Στη δεύτερη χρονική περίοδο είναι πιο στοχευμένη η συζήτηση καθώς αναρτάται επ'ακριβώς το προσχέδιο του νομοσχεδίου και επί των διατάξεων γίνεται ο σχολιασμός, λεπτομερειακός. Η διάρκεια της δεύτερης φάσης είναι τρεις (3) εβδομάδες. Ο χρόνος των δύο φάσεων της δημόσιας διαβούλευσης μπορεί να

τροποποιηθεί, συντμηθεί ή επιμηκυνθεί εφόσον κρίνει έτσι ο έχων τη νομοθετική πρωτοβουλία Υπουργός. Ακολούθως, το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας συντάσσει έκθεση που συμπεριλαμβάνει όλα τα σχόλια επί των ρυθμίσεων και η έκθεση αυτή κατατίθεται στη Βουλή μαζί με τον νόμο μέσω ανάρτησης στον προαναφερθέντα διαδικτυακό ιστότοπο, όπου έλαβε χώρα η δημόσια διαβούλευση (open gov), ενώ παράλληλα η έκθεση διαβούλευσης αποστέλλεται ηλεκτρονικώς και σ' όσους συμμετείχαν, φορείς ή πολίτες, στον σχολιασμό κατά τη διαδικασία της διαβούλευσης. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν. 4048/2012, επιχειρείται η ενίσχυση της διαφάνειας και της συμμετοχικής διοίκησης «..παρέχοντας σε κάθε ενδιαφερόμενο εκείνα τα στοιχεία και δεδομένα που απαιτούνται για την αξιολόγηση των ρυθμιστικών πρωτοβουλιών, όσο και την εφαρμογή των ρυθμίσεων». Σημειωτέον ότι η διαδικασία της διαβούλευσης θεσμοθετείται πλέον στο τελευταίο νόμο ν. 4622/19, « **Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των Κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης**», με τη διαφοροποίηση κατά το αρ. 61 ¶ 4, όπου αναφέρεται ότι η Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου Υπουργείου εκδίδει έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης, η οποία έκθεση ενσωματώνεται στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (ΑΣΡ) κατά το αρ. 62 του ν. 4622/2019. Αξίζει να σημειωθεί ότι θεσμικά τη διαδικασία διαβούλευσης εκκινεί η Προεδρία της Κυβέρνησης σε συνεργασία με την αντίστοιχη υπηρεσία νομοθετικής πρωτοβουλίας του κάθε Υπουργείου<sup>13</sup>. Σύμφωνα με τον κανονισμό της Βουλής<sup>14</sup> και το Άρθρο 32 Α , η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Υποθέσεων έχει τη δυνατότητα αλλά και αρμοδιότητα να καλέσει σε Διαβούλευση τους εμπλεκόμενους φορείς σχετικά με την ενσωμάτωση ευρωπαϊκών οδηγιών στην ελληνική έννομη τάξη και αυτό σημαίνει ότι λαμβάνουν μέρος ως είθισται οι Κυβερνητικοί φορείς, οι Ανεξάρτητες Αρχές, διάφοροι κοινωνικοί φορείς αλλά και αντίστοιχοι από πλευράς Ευρωπαϊκής Ένωσης ανάλογα με το κείμενο της ευρωπαϊκής οδηγίας που πρέπει να ενσωματωθεί στο ελληνικό δίκαιο, τους αρμόδιους φορείς και εκπροσώπους από τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο γενικότερο πλαίσιο, κατά τη διαδικασία των συνεδριάσεων και της δημόσιας διαβούλευσης

<sup>13</sup> Πρωτίστως τα αιτήματα για Διαβούλευση επί των νομοσχεδίων αλλά και άλλων κανονιστικών πράξεων αποστέλλονται στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, όπου ανήκει στην Προεδρία της Κυβέρνησης. (ΥΠΠΕΣ, 2020)

<sup>14</sup> Κανονισμός της Βουλής των Ελλήνων, Μέρος Κοινοβουλευτικό (ΦΕΚ 106 Α/24-6-1987) (Βουλή, 2020)

οι έχοντες τη νομοθετική πρωτοβουλία, οι καθ' ύλην αρμόδιοι Υπουργοί ή Υφυπουργοί οφείλουν να ενημέρωνουν τις τακτικές αρμόδιες κοινοβουλευτικές επιτροπές σχετικά με τα κείμενα της διαβούλευσης και πάντοτε εγγράφως. Σύμφωνα με το αρ. 85 ¶ 3 του κανονισμού της Βουλής κάθε νομοσχέδιο συνοδεύεται απαραίτητως από την αιτιολογική έκθεση, αλλά όσον αφορά την έκθεση διαβούλευσης δεν είναι υποχρεωτικό να κατατεθεί εάν το νομοσχέδιο αφορά ειδικές νομοθετικές διαδικασίες των αρ. 111-112 και 114-123 ή αν το νομοσχέδιο έχει το χαρακτήρα του κατεπείγοντος.

Οι παραπάνω νομοθετικές ρυθμίσεις είναι απόρροια της προϋπάρχουσας **«Εθνικής Στρατηγικής για την Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019»** και η στόχευσή της ήταν η ενίσχυση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, στην οποία εντάσσονται και οι αρχές της καλής νομοθέτησης προς βελτίωση των φαινομένων κακονομίας και πολυνομίας αλλά και της έννοιας της συμμετοχικής διοίκησης στο ευρύτερο πλαίσιο της διαφάνειας, λογοδοσίας και ανοιχτής διακυβέρνησης. Ειδικότερα, γίνεται εκτενής αναφορά στην ολοκλήρωση της Δημόσιας Διαβούλευσης σύμφωνα με το **«Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Ανοιχτή Διακυβέρνηση 2016-2018»** (ΥΠΕΣ, 2016) ως μία από τις παραμέτρους που αφορούν στη δέσμη των μεταρρυθμίσεων για τον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης. Η βελτίωση της ανοικτής διαβούλευσης στοχεύει στην ενίσχυση του πλουραλισμού των απόψεων, διευρύνεται το πεδίο πρόσβασης για τους πολίτες αλλά και για τους άμεσα εμπλεκόμενους κοινωνικούς φορείς, που πιθανόν για διάφορα θέματα διαθέτουν την τεχνογνωσία και εμπειρία. Επομένως, δίνεται έμφαση στην ενίσχυση της διαφάνειας αλλά και στον εμπλουτισμό της συμμετοχικής διακυβέρνησης, αξιοποιώντας ταυτόχρονα και τα εργαλεία της τεχνολογίας μέσω νέων εφαρμογών και της ενίσχυσης της πλατφόρμας «open gov». Με στόχο τη λεγόμενη **«ανοιχτή διακυβέρνηση»**, σ' αυτό τον κοινωνικό διάλογο εκθέτουν τις απόψεις τους οι φορείς του λεγόμενου «Τρίτου Τομέα», όπως είναι οι κοινωνικοί εταίροι, ομάδες συμφερόντων, μέλη - εκπρόσωποι των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων. Τέλος, η Έκθεση Διαβούλευσης αποστέλλεται σ' όλους τους συμμετέχοντες που εξέφρασαν απόψεις και συμμετείχαν στη διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης.

## 2.4 Λόγοι που συνθέτουν την ανάγκη ενός ενιαίου νομοθετικού πλαισίου και αποτελεσματικότερων πρακτικών διαβούλευσης

Μία από τις διαχρονικές παθογένειες της ελληνικής νομοθεσίας είναι η πολυνομία, η κακονομία και οι αλληλεπικαλύψεις. Το δαιδαλώδες ελληνικό νομοθετικό σύστημα, ή ο λεγόμενος «**νομικός φορμαλισμός**» («**legal formalism**»), (OECD, 2012:27-29) οδηγεί πολλές φορές σε αδιαφανείς και πολύπλοκες διοικητικές διαδικασίες, οι οποίες υποσκάπτουν το κοινό καλό. Εν προκειμένω, στην ελληνική νομοθεσία δεν υπάρχει ένας σαφής ορισμός για τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις αλλά και ούτε ένα ενιαίο και συμπαγές νομοθετικό πλαίσιο, αλλά *ad hoc* νομοθετήματα όποτε οι συνθήκες το επιβάλλουν. Ωστόσο, κάποιες προσπάθειες είχαν γίνει για ένα ενιαίο ρυθμιστικό πλαίσιο, το οποίο θα ενίσχυε την νομιμοποιητική βάση των ΜΚΟ στην Ελλάδα, με κύριο στοιχείο τη διαφάνεια, όπως επί παραδείγματι οι επιμέρους έλεγχοι της **Εθνικής Αρχής Διαφάνειας** (Ναυτεμπορική, 2020). Προσπάθειες και προτάσεις για ένα ενιαίο ρυθμιστικό πλαίσιο είχαν γίνει και στο παρελθόν, όπως το 2011, ως φυσικό επακόλουθο της καμπάνιας των ΜΚΟ στην Ελλάδα, η οποία είχε ξεκινήσει από το 2006 έως το 2011 με την ονομασία «Καμπάνια των ΜΚΟ για το Σύνταγμα και τους θεσμούς» (Γιαννής, Παπασπυροπούλου, 2011), όπου σε συνεργασία με την οργάνωση «Ευρωπαϊκή Έκφραση», παρουσιάστηκε ένα **προσχέδιο νόμου** με την ονομασία «**Εθελοντισμός και ανεξάρτητες μη κερδοσκοπικές και κοινωνικές οργανώσεις**»<sup>15</sup>. Μία άλλη προσπάθεια έγινε, με την κατάθεση του σχεδίου νόμου για τις ΜΚΟ το 2014, το οποίο τελικά δεν ψηφίστηκε λόγω κυβερνητικής αλλαγής (Συρίγος, 2014).

Τα τελευταία χρόνια οι ΜΚΟ έρχονται όλο και πιο κοντά σε πρακτικές διαβούλευσης μέσω των μεταρρυθμίσεων με τη νέα αρχιτεκτονική του νόμου «Καλλικράτη», αλλά και μέσω της ηλεκτρονικής διαβούλευσης πριν από κάθε νομοσχέδιο, στο πλαίσιο της ανοιχτής διακυβέρνησης. Πέρα από την επίτευξη της ευρύτερης κοινωνικής συναίνεσης, η ένταξη της Διαβούλευσης ενισχύει ένα εναλλακτικό μοντέλο Δημοκρατίας, τη «**Διαβουλευτική Δημοκρατία**», («**Deliberative Democracy**») (Λιότζης, 2020).

<sup>15</sup> Παρατίθεται το προσχέδιο νόμου

[http://globalsustain.org/files/sn\\_foundation\\_aatt\\_second\\_phase\\_greek\\_feb09\\_2011.pdf](http://globalsustain.org/files/sn_foundation_aatt_second_phase_greek_feb09_2011.pdf)



Συνοψίζοντας, η πανσπερμία νόμων, σε συνδυασμό με τη «**γραφειοκρατική διολίσθηση**», είναι στοιχεία που δημιουργούν ελλείμματα στην εύρυθμη λειτουργία των διαφόρων θεσμικών οντοτήτων. Αυτό επεκτείνεται και στον τομέα των ΜΚΟ, όπου απουσιάζει ένα συνεκτικό νομοθετικό πλαίσιο που θα βοηθήσει όχι μόνο στον ορισμό των ΜΚΟ, αλλά θα διευθετήσει και θέματα που αφορούν τις αρχές της λογοδοσίας, της διαφάνειας, της δοτής αρμοδιότητας αλλά και της ίσης μεταχείρισης στον τομέα της διαβούλευσης.

## Κεφάλαιο 3<sup>ο</sup> : Διαδικασίες Θεσμικής Διαβούλευσης

### 3.1 Γενικά

Σε μια σύγχρονη **πολυεπίπεδη διακυβέρνηση** («**multi-level governance**»), αλλά και σε μια μορφή πλουραλιστικής δημοκρατίας, απαραίτητο συστατικό στοιχείο της είναι να εισακούονται όσο το δυνατόν περισσότερες απόψεις και από το σύνολο της Κοινωνίας Πολιτών. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η ΕΟΚΕ δίνει το βήμα σε φορείς της Κοινωνίας πολιτών να εκφραστούν και να συμμετέχουν ενεργά στη λήψη αποφάσεων. Στην ελληνική έννομη τάξη αυτή η ποιοτική έκβαση της συνδιαλλαγής απόψεων γίνεται μέσω της Ο.Κ.Ε., είτε μέσω συνεδριάσεων, είτε μέσω της τεχνολογίας, με την αντίστοιχη διαδικτυακή πλατφόρμα, όπως θα αναλυθεί παρακάτω. Σε επίπεδο Κεντρικής Κυβέρνησης, ένα άλλο σημείο συνδιαλλαγής είναι και η ηλεκτρονική πλατφόρμα «open gov», όπου γίνεται ανοιχτή διαβούλευση πριν από κάθε νομοσχέδιο και τέλος, σε επίπεδο Περιφέρειας και Δήμων, οι διαβουλευτικές διαδικασίες λαμβάνουν χώρα μέσω συνεδριάσεων όπου, εφόσον κληθούν οι κατά τόπους φορείς, εκφράζονται απόψεις από εκπροσώπους της Κοινωνίας Πολιτών και εν προκειμένω των ΜΚΟ.

### 3.2 Διαβούλευση μέσω της ηλεκτρονικής πλατφόρμας «open gov»

Οι Διαβουλεύσεις επί των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων πραγματοποιούνται μέσω της αντίστοιχης πλατφόρμας «open.gov.gr» και αποτελούν αναντίρρητα συστατικό στοιχείο της καλής νομοθέτησης, αναδεικνύοντας τη λεγόμενη ηλεκτρονική διακυβέρνηση («e-government»). Στον εν λόγω ιστότοπο τα Υπουργεία ή και άλλοι κρατικοί φορείς εκδηλώνουν επιθυμία να δημοσιοποιήσουν είτε προσκλήσεις εκδήλωσης ενδιαφέροντος, είτε νομοσχέδια προς διαβούλευση, ενώ το **Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ)** σύμφωνα με το **αρ.68, π. 7, δδ) του ν. 4002/2011** αναλαμβάνει την τεχνική υποστήριξη και καλή λειτουργία της ιστοσελίδας, αναρτώντας και τα κείμενα προς διαβούλευση. Στις ακόλουθες υποενότητες αναφέρονται συγκεκριμένα παράδειγματα διαδικασιών διαβούλευσης επί των νομοσχεδίων ή και προτάσεων νόμων.

### ➤ Διαβούλευση επί του νομοσχεδίου 4685/2020

Ο νόμος 4685/2020(ΦΕΚ 92/Α/7-5-2020) , «Εκσυγχρονισμός της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία των οδηγιών 2018/844 και 2019/692 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και λοιπές διατάξεις» κατατέθηκε ως κείμενο νομοσχεδίου προς διαβούλευση από τις 4 έως τις 18 Μαρτίου 2020 και συγκέντρωσε πλήθος σχολίων και αντιδράσεων από Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, από περιβαλλοντικές οργανώσεις αλλά και απλούς πολίτες. Κατά τη διαδικασία της διαβούλευσης κατεγράφησαν 1.579 σχόλια.<sup>16</sup>Επίσης, στις 30 Μαρτίου 2020, μετά τη λήξη της δημόσιας διαβούλευσης, 23 περιβαλλοντικές ΜΚΟ απηύθυναν επιστολή<sup>17</sup> στον Υπουργό Ενέργειας και Περιβάλλοντος και ζητούσαν την αναβολή της κατάθεσης του νομοσχεδίου καθώς και να ληφθούν σοβαρά υπόψη τα 1570 σχόλια που κατατέθηκαν εκ μέρους τους κατά τη διαδικασία της διαβούλευσης.

Αναλυτικότερα, σύμφωνα με την **αιτιολογική έκθεση του νόμου 4685/2020** στο κεφάλαιο Α', ο νόμος τροποποιεί τα άρθρα από 1 έως 9, του προηγούμενου νόμου 4014/2011, στοχεύοντας στην απλοποίηση των διαδικασιών ως προς τις περιβαλλοντικές αδειοδοτήσεις και συγκεκριμένα στη μείωση προθεσμιών (μείωση από 15 σε 10 έτη) , αναφορικά με τις ανανεώσεις ή τροποποιήσεις των Αποφάσεων Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων (ΑΕΠΟ). Εν συνέχεια, στο κεφάλαιο Β', άλλες προτεινόμενες διατάξεις προωθούν τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΑΠΕ) και πώς θα ενταχτούν μέσω μιας πολύ σύντομης αδειοδοτικής διαδικασίας στο πρώτο στάδιο, μειώνοντας τον γραφειοκρατικό φόρτο με τα απαραίτητα δικαιολογητικά, με χρήση ελέγχων μέσω αυτοματοποιημένων διαδικασιών σύμφωνα με το νεοουσταθέν πληροφοριακό σύστημα (π.χ.ζώνες αποκλεισμού, έλεγχο φέρουσας ικανότητας, έλεγχο αποστάσεων κ.α.). Στο κεφάλαιο Γ' της αιτιολογικής έκθεσης επί της αρχής γίνεται αναφορά στη «Διαχείριση των Προστατευόμενων Περιοχών», όπου η μέχρι τώρα διαχείριση γινόταν από τους Φορείς Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών (ΦΔΠΠ), ως ΝΠΙΔ, όπου σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση δεν θα είναι πλέον οι διαχειριστές, λόγω των ελλείψεων σε υλικοτεχνική υποδομή αλλά και σε ανθρώπινο δυναμικό, αλλά και σε επίπεδο διαχειριστικής ανεπάρκειας που έδειξαν κάποιοι από τους εν

<sup>16</sup> <http://www.opengov.gr/minenv/?p=10268>

<sup>17</sup> <https://thegreentank.gr/2020/03/30/23-organoseis-anavoli-nomosxedio/>

λόγω φορείς κατά τα έτη 2013-2015, ως δικαιούχοι σε έργα του ΥΜΕΠΕΡΑΑ. Περαιτέρω, αναδεικνύεται και η έλλειψη μιας κεντρικής δομής σχετικά με την υιοθέτηση μιας ενιαίας πολιτικής ως προς τη διαχείριση των προστατευόμενων περιοχών. Για όλους τους παραπάνω λόγους, ιδρύεται ένας ενιαίος φορέας, «ο **Οργανισμός Φυσικού Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής**», με ρόλο επιτελικό και συντονιστικό όπου θα συνεργάζεται στενά με τους αρμόδιους φορείς, όπως Υπουργεία, ΟΤΑ α' και β' βαθμού, περιβαλλοντικές ΜΚΟ, Κοινωνία Πολιτών και διάφορους άλλους παραγωγικούς φορείς των εν λόγω περιοχών. Οι ήδη υπάρχοντες ΦΔΠΠ εντάσσονται στον ενιαίο αυτόν οργανισμό **ως 24 Μονάδες Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών**, και ως τμήματα αυτού θα διαχειρίζονται σχέδια προς υλοποίηση σε τοπικό επίπεδο. Στο κεφάλαιο Δ', γίνεται αναφορά για τις ζώνες εντός προστατευόμενων περιοχών (δίκτυο «Natura 2000») όπου αναφέρεται από την αιτιολογική έκθεση ότι δεν υπάρχει ένα σαφές νομοθετικό πλαίσιο, που θα ξεκαθαρίζει ευκρινώς, τόσο την έννοια, όσο και τις έννομες συνέπειες που έχει ο χαρακτηρισμός μιας περιοχής ως προστατευόμενης και εάν εντάσσεται ή όχι στο δίκτυο «Natura 2000», αλλά και το πώς και σε ποιο βαθμό θα προστατεύεται βάσει μιας συγκεκριμένης κατηγοριοποίησης. Συγκεκριμένα, ο εν λόγω νόμος εντάσσει με τις επιμέρους τροποποιήσεις του, τις γενικές και ειδικές χρήσεις γης σύμφωνα με το Προεδρικό Διάταγμα 59/2018 (Α' 114). Επίσης, ενέχει και πλήθος άλλων ρυθμίσεων, με τις οποίες καθορίζεται ο τρόπος διαχείρισης καθώς και οι οριοθετήσεις των προστατευόμενων ζωνών σε συνάρτηση με τα αντίστοιχα Προεδρικά Διατάγματα και τις αντίστοιχες περιβαλλοντικές μελέτες. Ακολουθεί το κεφάλαιο Ε' αναφορικά με τις ρυθμίσεις για τους δασικούς χάρτες, το κεφάλαιο ΣΤ' αναφέρεται στις οικιστικές πυκνώσεις και τέλος στο κεφάλαιο Ζ' γίνεται αναφορά στη διαχείριση αποβλήτων.

Στον αντίποδα όλων των παραπάνω, επίσημοι φορείς και ΜΚΟ εξέφρασαν ενστάσεις ως προς τις ανωτέρω ρυθμίσεις. Ειδικότερα, η **Επιτροπή «Φύση 2000»<sup>18</sup>**, ως Ανεξάρτητη Εθνική, επιστημονική και συμβουλευτική επιτροπή μαζί με **εκπροσώπους των περιβαλλοντικών Μ.Κ.Ο.**, που ονομαστικά ήταν: οι «Green Tank», «ο Αρίων», «WWF Ελλάς» και «η Ελληνική Ορθολογική Εταιρεία», συμμετείχαν στη δημόσια διαβούλευση επί

<sup>18</sup> Συστάθηκε με την Κ.Υ.Α. 33318/3028/1998 (ΦΕΚ 1289 Β'/28-12-1998-αρ.5). «Κεντρικό επιστημονικό και γνωμοδοτικό όργανο του Κράτους για το συντονισμό, την παρακολούθηση και αξιολόγηση των πολιτικών μέτρων προστασίας της ελληνικής βιοποικιλότητας». Αποτελείται από τακτικά και αναπληρωτικά μέλη, ειδικούς επιστήμονες και από εκπροσώπους περιβαλλοντικών Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων.

του νομοσχεδίου «Εκσυγχρονισμός Περιβαλλοντικής Νομοθεσίας».<sup>19</sup> Πρότειναν επαναδιατυπώσεις και τροποποιήσεις για το αρ.32 ¶ 6, το αρ.36 («Αξιολόγηση των Μονάδων Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών»), το αρ. 44 και τροποποίηση του Π.Δ. 59/2018 και των άρθρων 45 - 47. Άλλες 8 περιβαλλοντικές ΜΚΟ, οι «Αρκτούρος», «Ελληνική Εταιρία Προστασίας της Φύσης», «Εταιρία προστασίας Πρεσπών», «Καλλιστώ», «Οικολογική Εταιρεία Ανακύκλωσης», «Medasset», «Greenpeace» και «WWF Ελλάς» εξέδωσαν ανακοίνωση<sup>20</sup> σχετικά με τους δασικούς χάρτες και βάσει των τροποποιήσεων, υποστήριξαν ότι η αποδυνάμωση των διαδικασιών σχετικά με τις περιβαλλοντικές αδειοδοτήσεις θα επιφέρει μελλοντικά σοβαρές επιπτώσεις στα δάση. Υποστήριξαν ότι ουσιαστικά αίρονταν οι έως τότε δασικοί χάρτες αλλά και όσοι είχαν αποδεικτική ισχύ, γεγονός που δημιουργούσε επισφάλεια ως προς την προστασία της δασικής γης, έμενε ανολοκλήρωτο το υπάρχον δασολόγιο, ενώ ταυτόχρονα αίρονταν αναδρομικά οι μέχρι τώρα σύννομες διαδικασίες και προσπάθειες. Συνεπώς, κατά την άποψη των περιβαλλοντικών ΜΚΟ, καταστρατηγούνταν η ασφάλεια δικαίου και η ισονομία για όσους μέχρι τότε δεν καταπάτησαν δασικές εκτάσεις και ακολούθησαν τις μέχρι εκείνη την περίοδο έννομες διαδικασίες. Σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου και την Υπουργική απόφαση αίρονταν οι μέχρι εκείνη την περίοδο δασικοί χάρτες με την αιτιολογία ειδικών κατηγοριών εξαιρέσεων όπως « πράξεις που εκδόθηκαν στο πλαίσιο της αγροτικής νομοθεσίας», και « με σκοπό τη βιομηχανική και τουριστική ανάπτυξη της χώρας». Παράλληλα, στο πλαίσιο της απλοποίησης των διαδικασιών και της αποφυγής χρονικών υστερήσεων, θα επισπεύδονταν οι διαδικασίες που ακολουθούν τα μέλη των επιτροπών εξέτασης αντιρρήσεων (μέλη Ε.ΠΕ.Α), ενώ θα έπρεπε σύμφωνα με το αρ. 49 του ν.4685/2020 να εξετάζουν μηνιαίως 100 υποθέσεις, ειδάλως δεν θα λάμβαναν χρηματική αποζημίωση. Συνεπώς, υποβαθμιζόταν ο ρόλος και το κύρος των επιτροπών διότι οι υποθέσεις είναι περίπλοκες και δεν μπορούν να επιλυθούν σε τόσο στενά χρονικά περιθώρια.

Εν κατακλείδι, οι περιβαλλοντικές οργανώσεις ζητούσαν την κατάργηση του αρ. 48 του ν.4685/2020 και την Υ.Α. ΥΠΕΝ/ΔΠΔ/64663/2956, χαρακτηρίζοντάς τα ως

<sup>19</sup>Κείμενο Διαβούλευσης της Επιτροπής «Φύση 2000» και το οποίο δημοσιεύτηκε στις 18 Μαρτίου 2020 [http://www.ypeka.gr/Portals/0/Files/Perivallon/Diaxeirisi%20Fysikoy%20Perivallontos/Epitropi%20Fysi%202000/2020Mar17\\_Diavouleusi\\_NSEksygnonismos\\_EF2000.pdf](http://www.ypeka.gr/Portals/0/Files/Perivallon/Diaxeirisi%20Fysikoy%20Perivallontos/Epitropi%20Fysi%202000/2020Mar17_Diavouleusi_NSEksygnonismos_EF2000.pdf)

<sup>20</sup> Ανακοίνωση των Περιβαλλοντικών ΜΚΟ για τους δασικούς χάρτες. (<https://www.medasset.org/el/koini-anakoinosi-m-k-o-gia-toys-dasikoys-chartes/>)

αντισυνταγματικά. Επίσης, με τις παραπάνω επισημάνσεις στους κυβερνητικούς φορείς τόνιζαν ότι η προστασία των οικοσυστημάτων θα πρέπει να ενταχτεί ψηλά στην πολιτική ατζέντα και της υγειονομικής κρίσης εν εξελίξει, διότι ένα υγιές φυσικό περιβάλλον συνδέεται άρρηκτα και με τη δημόσια υγεία.

### 3.2.1 Δημόσια Διαβούλευση επί του σχεδίου νόμου για τις ΜΚΟ

Το 2014 κατατέθηκε σχέδιο νόμου<sup>21</sup> προς δημόσια διαβούλευση σχετικά με το ρυθμιστικό πλαίσιο της λειτουργίας των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων. Το εν λόγω σχέδιο νόμου αναρτήθηκε από τις 2/10 έως τις 22/10/2014, οπότε και ολοκληρώθηκε η διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης. Συγκεκριμένα, το σχέδιο νόμου μετονόμαζε τις ΜΚΟ σε Κοινοφελείς Οργανώσεις Πολιτών (ΚΟΠ) και επιχειρούσε την ενιαιοποίηση των κριτηρίων σχετικά με τη διαφάνεια, τις διαδικασίες ελέγχου καθώς και τις πηγές και τρόπους χρηματοδότησης των ΜΚΟ. Ήταν μια επιτακτική ανάγκη λόγω της απουσίας ενός ενιαίου νομοθετικού πλαισίου αλλά και των συχνών καταγγελιών για φαινόμενα καταχρήσεων χωρίς διακρίσεις, περικλείοντας ακόμα και σύννομες και με κοινωνικό έργο αντίστοιχες οργανώσεις. Το σχέδιο νόμου αποτελούταν από 14 άρθρα, αρχικά δίδονταν οι ορισμοί τι είναι Κοινοφελείς Οργανώσεις Πολιτών καθώς και οι προϋποθέσεις εγγραφής των στο ειδικό μητρώο του Υπουργείου Εσωτερικών. Επίσης, στο ΥΠΕΣ θα συστήνονταν Διεύθυνση ΚΟΠ υπαγόμενη στη «Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής», η οποία θα ήταν αρμόδια για τη διαχείριση της βάσης δεδομένων σχετικά με τα στοιχεία αυτών. Οι πληροφορίες θα ήταν προσβάσιμες σε όλους τους πολίτες «open data» και μόνο με την προϋπόθεση εγγραφής στο ειδικό μητρώο, μπορούσαν οι ΚΟΠ να λάβουν κρατική χρηματοδότηση, καθώς η μη τήρηση των διατάξεων, θα επέφερε και τις ανάλογες κυρώσεις κατά το αρ. 9. Εν συνεχεία, στο άρθρο 10 γινόταν ιδιαίτερη αναφορά για την εθελοντική απασχόληση στις ΚΟΠ και δια τούτο θα τηρούνταν ειδικό βιβλίο εθελοντών. Επίσης, κατά το άρθρο 11 θεσπιζόταν και Ειδικός Εισηγητής για τις ΚΟΠ, ο οποίος θα είχε ως κύρια

<sup>21</sup> Σχέδιο νόμου για τις ΚΟΠ ( <http://www.opengov.gr/yypes/wp-content/uploads/downloads/2014/10/yypes2.pdf> ), το οποίο αναρτήθηκε προς Δημόσια Διαβούλευση ( <http://www.opengov.gr/yypes/?p=2465> )

αρμοδιότητα την τήρηση του νόμου, τη συνεργασία με τις ΚΟΠ, το συντονισμό δράσεων των συναρμόδιων Υπουργείων, καθώς και την κατάθεση προτάσεων σε συνεργασία με αυτές αναφορικά με βελτιώσεις του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου. Το προαναφερθέν νομοθετικό πλαίσιο κατά τη διάρκεια της διαβούλευσης εκκίνησε πλήθος σχολίων που έφτασαν τα 25.945 σχόλια (με 162 σχόλια επί της Διαβούλευσης), προερχόμενα απ'όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς. Ενδεικτικά από τα χιλιάδες σχόλια αναφέρονται τα εξής<sup>22</sup>:

- **Γιατροί χωρίς Σύνορα** : Στις 19/10/2014 «Η ονομασία Κοινοφελής Οργάνωση Πολιτών (ΚΟΠ) ανταποκρίνεται εν μέρει τουλάχιστον στο civil society organization αλλά καθόλου στο non governmental organization. Θα πρέπει να υπάρχει ενσωμάτωση της Ευρωπαϊκής σχετικής ορολογίας».
- **WWF Ελλάς** : Στις 20/10/14 « Λείπει η πολύ σημαντική αναφορά στο ότι για να καθίσταται ένας οργανισμός ΚΟΠ (ή ΜΚΟ) πρέπει η συμμετοχή σ'αυτόν να είναι εθελοντική και να μην συναρτάται με την πρόσβαση σε δικαιώματα, απολαβές κτλ. Δεν είναι ΜΚΟ κάποιος οργανισμός που η συμμετοχή του σ'αυτόν θα του έδινε δικαιώματα που διαφορετικά δεν θα είχε π.χ κυνηγητικός σύλλογος, έκδοση κυνηγητικής άδειας, ...στο σχέδιο νόμου δεν γίνεται καμία αναφορά σε άτυπες μορφές δράσης και κοινωνικής συνεργασίας..»

Συμπερασματικά από το πλήθος σχολίων επί του σχεδίου νόμου και των επιμέρους διατάξεων, υπήρξαν προβληματισμοί που εκφράστηκαν από τις ΜΚΟ μέσω της διαβούλευσης, ενώ εντέλει δεν αποτέλεσε νόμο του κράτους το άνωθεν προτεινόμενο σχέδιο νόμου.

---

<sup>22</sup> Παράθεση σχολίων από το «excel» της ιστοσελίδας (<http://www.opengov.gr/types/?p=2465>).

### 3.3 Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ)

Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή κατά το αρ. 82 ¶ 3 Σ προωθεί τον κοινωνικό διάλογο σύμφωνα με τη γενική πολιτική της Κυβέρνησης, ενώ σχετίζεται όπως προσδίδει και η ονομασία της, με τη γενικότερη κοινωνική και οικονομική πολιτική που ασκείται. Απώτερος στόχος μέσω των γνωμοδοτήσεων<sup>23</sup> που εκδίδει είναι να ενισχύσει το ευρύτερο κοινωνικό όφελος και να αποτρέψει τυχόν αυθαιρεσίες που μπορούν να προκληθούν από την άσκηση της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, αποτελώντας οιοσδήποτε αντίβαρο. Η ελληνική Ο.Κ.Ε. (Ο.Κ.Ε., 1994) θεσμοθετήθηκε το 1994 και προωθεί τον κοινωνικό διάλογο μεταξύ των εργοδοτών, των εργαζομένων αλλά και των υπόλοιπων κατηγοριών που συναποτελούνται από εκπροσώπους της Κοινωνίας Πολιτών, συμπεριλαμβανομένων και των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων. Συνεπώς, ο θεσμός αυτός εναρμονίζεται με τα πρότυπα της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (Ε.Ο.Κ.Ε.). Η Ο.Κ.Ε. αποτελείται από τρεις ομάδες, στο ανώτατο επίπεδο επαγγελματικής οργάνωσης αυτών (ΟΚΕ, 2020):

- **Ομάδα Α(εργοδότες):** ΣΕΒ, ΓΣΕΒΕ, ΕΣΕΕ, ΣΕΤΕ, ΕΕΤ, ΕΕΕ, ΠΑΣΤΕ, ΟΜΚΟΕ Ε.
- **Ομάδα Β(εργαζόμενοι):** ΓΣΕΕ, ΑΔΕΔΥ.
- **Ομάδα Γ(Λοιπές κατηγορίες):** ΠΑΣΕΓΕΣ, ΓΕΣΑΣΕ, ΣΕΑ, ΠΙΣ, ΚΕΠΕ, ΚΕΕΕ, ΤΕΕ, ΟΕΕ, ΓΕΕ, ΚΕΠΚΑ, ΑΣΠΕ, ΕΝΠΕ, ΚΕΔΕ, ΕΣΑμεΑ, Οργανώσεις Προστασίας Περιβάλλοντος, Οργανώσεις Ισότητας των δύο φύλων.

Οι συλλογικοί φορείς, εκπρόσωποι ή μέλη των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, αλλά και ο κάθε πολίτης μέσω της ηλεκτρονικής πλατφόρμας «**e-dialogue.oke.gr**»<sup>24</sup>, έχουν άμεση πρόσβαση στην ενημέρωση για δημόσιες πολιτικές που επρόκειτο να εφαρμοστούν ή ήδη

<sup>23</sup> Ενδεικτικά αναφέρονται οι γνωμοδοτήσεις της ΟΚΕ : **1. «Κυκλική Οικονομία», 2. «Δικαιοσύνη και ορθή Διακυβέρνηση», 3. «Μείωση ασφαλιστικών εισφορών και άλλες διατάξεις» και πληθώρα άλλων γνωμοδοτήσεων.** (ΟΚΕ, 2018)

<sup>24</sup> Πλατφόρμα Διαβούλευσης της ΟΚΕ, βλ. <https://e-dialogue.oke.gr/>



εφαρμόζονται σε υποεθνικό, εθνικό και υπερθνικό επίπεδο. Η Ο.Κ.Ε. προωθεί την ενεργό συμμετοχή, ενισχύοντας τη δημόσια διαβούλευση, εφόσον αναρτώνται διαδικτυακά τα διάφορα νομοσχέδια προς διαβούλευση τα οποία είναι διαθέσιμα και μπορούν οι ενδιαφερόμενοι φορείς σε συνεργασία με την Τοπική Αυτοδιοίκηση α' και β' βαθμού (Δήμοι και Περιφέρειες), να εκφέρουν απόψεις ή σχολιασμούς μέσω των διαβουλευτικών διαδικασιών.

Συνοπτικά τα στάδια<sup>25</sup> της διαβούλευσης είναι (4) τέσσερα:

1. **Προπαρασκευαστικό στάδιο:** Αφορά κυρίως πιο κλειστές διεργασίες όπως είναι η στοχοθεσία της διαβούλευσης, ο βαθμός της συμμετοχικότητας καθώς και η ενημέρωση των δυνητικά συμμετεχόντων.
2. **Διεξαγωγή της διαβούλευσης :** Επιτυγχάνεται μέσω του συντονισμού της Διαβουλευτικής Διαδικασίας και με μέσα όπως η συζήτηση ή η ψηφοφορία. Το σύνολο των απόψεων καταγράφεται.
3. **Δημοσίευση αποτελεσμάτων :** Όλη η διαβουλευτική διαδικασία αποτυπώνεται σ'ένα συμπαγές κείμενο το οποίο λαμβάνεται υπόψη από τον αρμόδιο φορέα, ενώ αποστέλλεται και σ'όλους τους συμμετέχοντες στη διαδικασία της διαβούλευσης.
4. **Στάδιο Αξιόλογησης Διαδικασιών Διαβούλευσης :** Μηχανισμός ανάδρασης (feedback), αξιολογεί και αποτελεί βελτιωτικός μηχανισμός επί των μελλοντικών διαβουλεύσεων.

Οι διαβουλεύσεις γίνονται ανά φορέα, δηλαδή σε εθνικό επίπεδο<sup>26</sup>, σε επίπεδο Περιφέρειας και Δήμων. Μία από τις σημαντικές θεματικές που αποτελούν συχνά αντικείμενο διαβούλευσης είναι τα περιβαλλοντικά θέματα. Προς επίρρωση όλων των παραπάνω και για να παρουσιαστεί το πρακτικό κομμάτι της διαβούλευσης, η οποία πραγματοποιείται στην ιστοσελίδα της ΟΚΕ «e-dialogue.oke.gr», παρατίθεται παρουσίαση θέματος προς διαβούλευση, ενώ ενδεικτικά έγινε η επιλογή σε επίπεδο Περιφέρειας και η οποία αφορά στο «Περιφερειακό σχέδιο για την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή (ΑΠ 2408/2020).

<sup>25</sup> Στάδια Διαβούλευσης ( <https://e-dialogue.oke.gr/stages-of-consultation> )

<sup>26</sup> Εθνικό επίπεδο εννοούμε την ΟΚΕ, Εθνική Επιτροπή για την Απασχόληση, Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Αναπτυξιακό Συμβούλιο κ.α.

➤ **Θέμα Διαβούλευσης: Περιφερειακό σχέδιο για την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή (ΑΠ 2408/2020)**

Η θεματική της συγκεκριμένης δημόσιας διαβούλευσης αφορά στην Ενέργεια και στο Περιβάλλον, σύμφωνα με το αρ.43 του ν.4414/2016 (ΦΕΚ 149/Α/2016) και την «**Εθνική Στρατηγική στην Κλιματική Αλλαγή**» (ΕΣΠΚΑ, 2016), τομείς που συνδέονται άμεσα με το φαινόμενο της κλιματικής αλλαγής, η οποία εντάσσεται στην ατζέντα πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στο πρόγραμμα «**Ευρώπη 2020**», αλλά και στη μακροπρόθεσμη στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το κλίμα με ορίζοντα το 2050 «**2050 long-term strategy**»<sup>27</sup> (Επιτροπή, 2018), καθώς και στη «**Δράση για το κλίμα**».<sup>28</sup> Σύμφωνα δε με τις προβλέψεις της 5<sup>ης</sup> έκθεσης (IPCC, 2014) για την κλιματική αλλαγή και τη «**Διακυβερνητική Ομάδα για την κλιματική αλλαγή**», «**Intergovernmental Panel for Climate Change**» (IPCC), η οποία αναφέρει επιστημονικά δεδομένα για την επικείμενη μεταβολή των κλιματικών συνθηκών. Συνεπώς, το κείμενο της διαβούλευσης<sup>29</sup> αφορά στο σχεδιασμό ολοκληρωμένων δράσεων εκ μέρους της Περιφέρειας προκειμένου να αντιμετωπιστεί το φαινόμενο της κλιματικής αλλαγής. Η χρηματοδότηση γίνεται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) και βασικοί στόχοι<sup>30</sup> του ΠΕΣΚΑ δυτικής Ελλάδας είναι :

- Να βελτιωθούν οι διαδικασίες λήψης των αποφάσεων σχετικά με την εφαρμογή των δράσεων στην Περιφέρεια.
- Η προσαρμογή των δράσεων να στοχεύει σ'ένα ευρύτερο πλαίσιο βιώσιμης ανάπτυξης.

<sup>28</sup> Ένας από τους 17 στόχους του ΟΗΕ για τη βιώσιμη ανάπτυξη και «Η Δράση για το Κλίμα» είναι ο 13<sup>ο</sup> στόχος της «Ατζέντα 2030». (Ηνωμένα Έθνη, 2015)

<sup>29</sup> Το κείμενο προς Διαβούλευση για τις επιμέρους δράσεις [https://e-dialogue.oke.gr/assets/consultations/perifereiako-sxedio-gia-thn-prosarmogh-sthn-klimatikh-allagh/4\\_proteinomena\\_metra\\_pde.pdf](https://e-dialogue.oke.gr/assets/consultations/perifereiako-sxedio-gia-thn-prosarmogh-sthn-klimatikh-allagh/4_proteinomena_metra_pde.pdf)

<sup>30</sup> [https://e-dialogue.oke.gr/assets/consultations/perifereiako-sxedio-gia-thn-prosarmogh-sthn-klimatikh-allagh/1\\_perilipsi\\_pesпка\\_pde.pdf](https://e-dialogue.oke.gr/assets/consultations/perifereiako-sxedio-gia-thn-prosarmogh-sthn-klimatikh-allagh/1_perilipsi_pesпка_pde.pdf)

- Οι δράσεις και οι πολιτικές να στοχεύουν ομοιόμορφα σ'όλους τους τομείς της οικονομίας και ιδιαιτέρως στις πιο ευάλωτες εκφάνσεις της.
- Οι δράσεις και οι πολιτικές προσαρμογής να βρίσκονται σ'ένα διαρκές «monitoring», σύστημα αξιολόγησης αλλά και διαρκούς επικαιροποίησης των στοιχείων που συνθέτουν τις διάφορες ενέργειες.
- Η κοινωνία να ενημερώνεται και να ευαισθητοποιείται.

Στο εν λόγω θέμα προς διαβούλευση υπήρξε καταγραφή μόλις δύο σχολίων, βέβαια, το διάστημα ήταν αρκετά σύντομο από τις 7/7/2020 έως τις 14/7/2020. Επίσης, το κείμενο της απόφασης εντάσσει στο περιεχόμενο της τους βασικούς στόχους του ΠΕΣΚΑ Δυτικής Ελλάδος, όπως αναφέρθηκαν παραπάνω.

### 3.4 Διαβούλευση σε Δήμους και Περιφέρειες

Με το πρόγραμμα Καλλικράτης ή «**Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης**» (ν.3852/2010), επιτεύχθηκαν αλλαγές ως προς τη νέα διοικητική διαίρεση της Ελλάδας, σε 325 Δήμους, 13 Περιφέρειες και 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Η εναρμόνιση αυτή με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση οδήγησε σ'ένα πιο εξελιγμένο αποκεντρωτικό σύστημα, αναβαθμίζοντας το ρόλο των ΟΤΑ α' και β' βαθμού. Επίσης, διευκολύνει στην αξιοποίηση και υλοποίηση προγραμμάτων, καθώς η Περιφέρεια είναι αρμόδια για τη διαχείριση των προγραμμάτων ΕΣΠΑ. Με το **αρ. 76 του ν.3852/2010**, συστήνεται **Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης**, αποτελούμενη από 25 έως 50 μέλη και το πεδίο αρμοδιοτήτων της αφορά θέματα προς διαβούλευση σχετικά με διάφορες δράσεις του δήμου, θέματα τοπικού ενδιαφέροντος αλλά και αναπτυξιακά προγράμματα. Επίσης, σε επίπεδο Περιφέρειας σύμφωνα με το **αρ.178 του ν.3852/2010**, συστήνεται η **Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης**, η οποία είναι συμβουλευτικό όργανο όπου προεδρεύουν είτε ο περιφερειάρχης είτε ο αντιπεριφερειάρχης. Το περιφερειακό συμβούλιο θέτει τις βασικές προτεραιότητες, γνωμοδοτεί επί διαφόρων θεμάτων της Περιφέρειας και τέλος συζητά, εξετάζει, διατυπώνει γνώμη επί των προβλημάτων αλλά και σχετικά με τις αναπτυξιακές

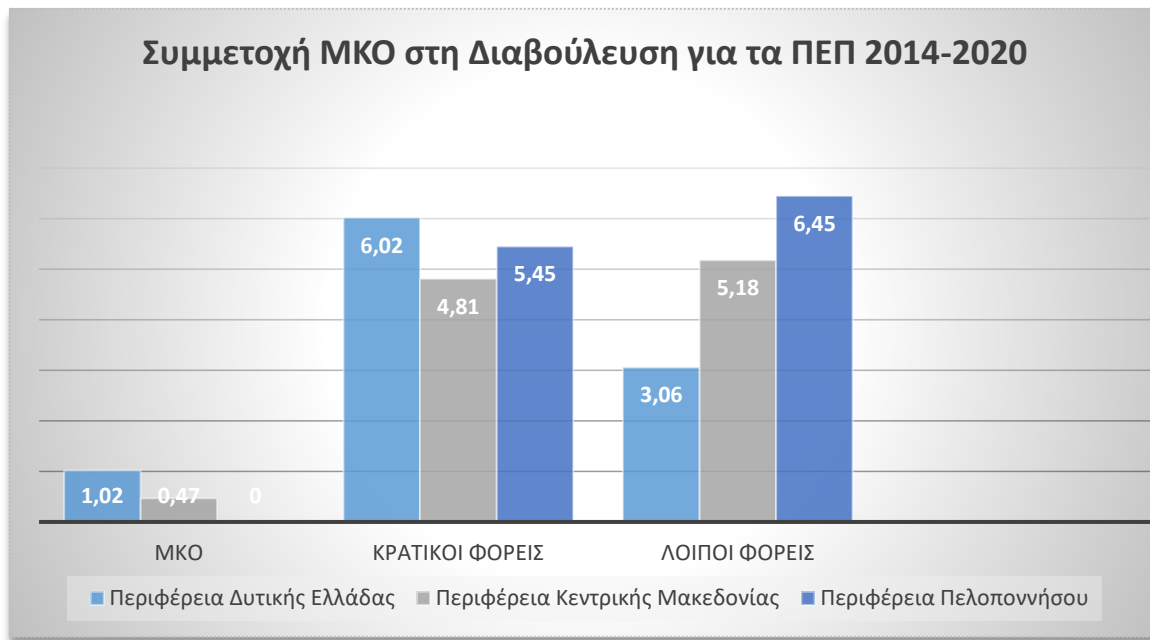
δυνατότητες της περιφέρειας. Οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις συμμετέχουν δυναμικά στις διαδικασίες διαβούλευσης, εφόσον άπτεται στο πεδίο της τεχνογνωσίας τους, σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης και εκφέρουν άποψη στα διάφορα θέματα, αλλά και στις αναπτυξιακές προτεραιότητες του Δήμου ή της Περιφέρειας.

Το Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ, 2014) 2014-2020 προέβλεπε τα **7 Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα** (ΕΠ), τα οποία αφορούν σε διάφορους τομείς σε όλη τη χώρα και τα **13 Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα** (ΠΕΠ), τα οποία καταναίμονται ανά 1 και στις 13 Περιφέρειες, περιλαμβάνοντας δράσεις σε διάφορους τομείς και καλύπτοντας όλη την Περιφερειακή εμβέλεια. Ειδικότερα, τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ). Δυναμικά μπορούν να υποβάλλουν προτάσεις για τα διάφορα ΠΕΠ ανα περιφερειακή ενότητα όλοι οι πολίτες της Περιφέρειας, Εθνικές, Περιφερειακές, Τοπικές Αρχές, Αναπτυξιακοί φορείς, Υπουργεία, γενικότερα τοπικοί φορείς και επίσημοι κρατικοί φορείς αλλά και **Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις**. Ενδεικτικό παράδειγμα αναφέρεται στην «**Ετήσια Έκθεση Υλοποίησης 2015 - ΠΕΠ Πελοποννήσου 2014-2020**» (Πελοποννήσου, 2015), όπου σχετικά με την ενημέρωση προς τους πολίτες για την 1<sup>η</sup> Εξειδίκευση του προγράμματος, έπειτα από μια διαδικασία ευρείας διαβούλευσης σύμφωνα με το δημοσιευθέν έγγραφο, συμμετείχαν: περιφερειακοί και αυτοδιοικητικοί φορείς, τοπικοί και παραγωγικοί φορείς, αρμόδιοι για τον προγραμματισμό και υλοποίηση των αναπτυξιακών δράσεων και τέλος οι επιτελικές δομές, οι οποίες διαχειρίζονται το σύνολο των προγραμμάτων. Οι κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την υλοποίηση των προγραμμάτων, δίδονται μέσω διαδικασιών διαβούλευσης όπως προαναφέρθηκε και με τη συμμετοχή των τοπικών φορέων, αλλά και με τους εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών, συμπεριλαμβανομένων και των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων.

Αντίστοιχα, ένα άλλο συναφές παράδειγμα είναι στο ΠΕΠ Κεντρικής Μακεδονίας για την περίοδο 2014-2020, όπου αναφέρεται στο αντίστοιχο έγγραφο (ΠΕΠ Κεντρικής Μακεδονίας, 2014) ενημέρωσης προς τους πολίτες ότι οι βασικοί άξονες του προγράμματος επιλέχθηκαν έπειτα από εκτεταμένες διαδικασίες διαβούλευσης και σε συνάρτηση με τα προηγούμενα προγράμματα ΕΠ, τα οποία πραγματοποιήθηκαν πρότερα κατά τα έτη 2013-

2014. Ωστόσο, ανά περιφερειακό πρόγραμμα δεν υπάρχει πάντα ισομέρεια ως προς τη συμμετοχή των εκπροσώπων της Κοινωνίας Πολιτών εφόσον δεν υπάρχει η έννοια της αυστηρής ποσόστωσης, ούτε ένας συγκεκριμένος ρυθμιστικός μηχανισμός, ενώ η λίστα αλλάζει στις κατά τόπους περιφερειακές ενότητες. Ειδικότερα στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Επενδύσεις για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση» (2014-2020) για την Περιφέρεια Πελοποννήσου (ΠΕΠ, Πελοποννήσου, 2015) αναφέρεται λεπτομερώς ο σχεδιασμός του προγράμματος και για το πώς γίνεται η ανάληψη πρόσθετων πρωτοβουλιών, και στο πλαίσιο αυτό οργανώνονται ημερίδες, αναπτυξιακά συνέδρια, ενώ καθίσταται απαραίτητη και η συμβολή των τοπικών φορέων αλλά και εκπροσώπων της Κοινωνίας Πολιτών. Επίσης, σημαντικό είναι να εφαρμόζονται και οι ευρωπαϊκοί κανονισμοί εν προκειμένω ως προς την ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών και γι' αυτό εφαρμόζεται το κανονιστικό πλαίσιο της προγραμματικής περιόδου 2014-2020 (κανονισμός ΕΕ, αρ.1304/2013 και αρ.1303/2013), το οποίο προσβλέπει στην ισότιμη συμμετοχή και των δύο φύλων για όλες τις φάσεις προετοιμασίας, σχεδιασμού και υλοποίησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος.

Ωστόσο, οι φορείς της Κοινωνίας Πολιτών, συγκρίνοντας διαφορετικές Περιφερειακές Ενότητες δεν εκπροσωπούνται κατά τον ίδιο τρόπο ανά Περιφέρεια. Επιχειρώντας να γίνει σύγκριση των Περιφερειακών Προγραμμάτων και των φορέων που συμμετέχουν, η συμμετοχή των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων διαφέρει στις κατά τόπους Περιφερειακές Ενότητες. Συγκρίνοντας τη συμμετοχή των ΜΚΟ στην Περιφέρεια Πελοποννήσου (**ΠΕΠ Πελοποννήσου, 2014:461-464**), Δυτικής Ελλάδας (**ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας, 2014: 510-514**) και Κεντρικής Μακεδονίας (**ΠΕΠ Κεντρικής Μακεδονίας, 2014:517-523**) προκύπτουν τα εξής:



Εικόνα 5. Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από τα **Επιχειρησιακά Προγράμματα ΕΣΠΑ 2014-2020**, (Δ.Ελλάδας, Κ.Μακεδονίας, Πελοποννήσου). Ίδια επεξεργασία.

Το παραπάνω διάγραμμα καταγράφει πως κατανέμονται τα ποσοστά συμμετοχής σε τοπικό επίπεδο. Έτσι, στην Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας υπάρχει αριθμητική διαφορά των ΜΚΟ στη συμμετοχική διαδικασία διαβουλεύσεων, ενώ στις Περιφέρειες Κεντρικής Μακεδονίας και Πελοποννήσου, η συμμετοχή είναι από αναιμική έως μηδενική.

Συνεπώς, οι διαβουλευτικές διαδικασίες πραγματοποιούνται είτε μέσω των Επιτροπών Διαβούλευσης σε επίπεδο Δήμων αλλά και Περιφερειών, είτε μέσω ημερίδων και συνεδρίων, **ενώ οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις μπορούν να συμμετέχουν μέσω της διαβουλευτικής διαδικασίας** εφόσον προσκληθούν από τους τοπικούς φορείς, συνεισφέροντας μέσω της τεχνογνωσίας, που μπορεί να έχουν, στη συνδιαμόρφωση των προγραμμάτων και σε αгаστή συνεργασία με τους κρατικούς φορείς. Επίσης, μέσω των δημοσιευθεισών διαδικασιών και των αντίστοιχων εγγράφων προς ενημέρωση των πολιτών, δεν υφίσταται σαφής καθορισμός των διαβουλευτικών διαδικασιών και εάν θα πρέπει να τηρούνται αναλογικά ποσοστά εκπροσώπησης από το σύνολο των ενδιαφερόμενων μερών ανά περιφερειακή ενότητα.

## Κεφάλαιο 4ο : Αξιολογικές κρίσεις για τις διαδικασίες διαβούλευσης και το νέο νομοθετικό πλαίσιο

### 4.1 Γενική επισκόπηση

Το υπάρχον νομοθετικό πλαίσιο για τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις βρίσκεται σε διαρκή εξέλιξη, ενώ φαίνεται πως δεν έχει ακόμα «θεραπευτεί» το ζήτημα της διάσπαρτης νομοθεσίας με τη δημιουργία ενός ενιαίου νομοθετικού πλαισίου που θα δίνει τον ακριβή ορισμό των ΜΚΟ, αλλά και θα προσδιορίζει τον τρόπο αλλά και τα όρια λειτουργίας τους. Ελλείπει ενός συμπαγούς ρυθμιστικού πλαισίου που θα διασφαλίζει τη διαφάνεια και τη λογοδοσία, το 2013, δεκαεφτά (17) Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις προσυπέγραψαν τη Χάρτα Λογοδοσία, με την ονομασία **«Εθνικός Χάρτης Αυτοδέσμευσης, Κοινωνικής Ευθύνης και Λογοδοσίας, Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων»**. Αυτή η κίνηση αντανακλούσε τη γενικότερη ανάγκη για αυτοδέσμευση, δημοκρατική διαχείριση και ενισχυμένη λογοδοσία των ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα, ενώ η Χάρτα είχε πρωτοπαρουσιαστεί το 2006 (**«Non Governmental Organizations Accountability Charter»**) και αφορούσε τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις που δραστηριοποιούνται διεθνώς (Ανοιχτή Κοινωνία, 2008). Οι ΜΚΟ με την κίνηση αυτή προσπάθησαν αυτοβούλως, να θέσουν ένα πλαίσιο αυτοδέσμευσης, στοχεύοντας στην ενίσχυση της δημοκρατικότητας και της διαφάνειας ως προς τη λειτουργία του οικοσυστήματος των ΜΚΟ στην Ελλάδα. Παράλληλα, το σύνολο των διαδικασιών διαβούλευσης σε επίπεδο θεσμικό άπτεται της ευχέρειας των κρατικών φορέων να εγκαλούν κατά το δοκούν τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, χωρίς να υπάρχουν κανονισμοί ως προς τον τρόπο συμμετοχής στη διαβουλευτική διαδικασία. Ωστόσο, έχουν γίνει σημαντικά θετικά βήματα και προς τις δύο κατευθύνσεις τόσο του νομοθετικού όσο και του διαβουλευτικού πλαισίου στην ελληνική έννομη τάξη.

## 4.2 Αποτίμηση των διαδικασιών διαβούλευσης

Οι διαβουλευτικές διαδικασίες και η συμμετοχή της Κοινωνίας Πολιτών και εν προκειμένω των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων επιτυγχάνονται μέσω της πλατφόρμας «**open gon**», πριν από την ψήφιση ενός νομοσχεδίου, ενώ άλλες μορφές δημόσιας διαβούλευσης πραγματοποιούνται με πρωτοβουλία της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΟΚΕ), και μέσω της πλατφόρμας «**e-dialogue.oke.gr**». Σε τοπικό επίπεδο, οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις καλούνται από αντιπροσωπευτικούς φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να συμμετέχουν ως εκπρόσωποι της ευρύτερης Κοινωνίας Πολιτών και λόγω της τεχνογνωσίας που μπορεί να έχουν για συγκεκριμένες θεματικές που θα πρέπει να διαβουλευτούν, μετέχοντας σε συνέδρια και σε φόρα που αφορούν τις κατευθυντήριες γραμμές των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, τα οποία πραγματοποιούνται ανά προγραμματική περίοδο (ΕΣΠΑ 2014-2020).

Η διαδικασία της διαβούλευσης έχει ως στόχο την επίτευξη της ευρύτερης λαϊκής συναίνεσης, την ενεργό συμμετοχή των πολιτών αλλά και την καταπολέμηση του **ελλείματος εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών** (OECD 2012:27). Κύριες παράμετροι που συνθέτουν μια πρόσφορη δημόσια διαβουλευτική διαδικασία είναι πρωτίστως η ισότιμη πρόσβαση στην πληροφόρηση, στα επονομαζόμενα **ανοικτά δεδομένα (open data)**. Είναι εξίσου πολύ σημαντικό να δίνεται ένα εύλογο χρονικό διάστημα, ούτως ώστε τα μέρη που διαβουλεύονται να μη δρουν υπό ασφυκτικά χρονικά περιθώρια και να δίνεται ο χρόνος για περισσότερη μελέτη, έρευνα και αλληλεπίδραση απόψεων μέσω συζητήσεων (Λιότζης, 2020). Επίσης, θα πρέπει να είναι η συμμετοχή όσο το δυνατόν πιο ευρεία και αντιπροσωπευτική και να μην περιορίζεται μόνο στο να πραγματοποιείται αποκλειστικά και μόνο το διαδικαστικό κομμάτι, επιδρώντας έτσι αρνητικά στην ουσία που έχει η διαδικασία της δημόσιας και ανοιχτής διαβούλευσης και αυτή είναι η όσο το δυνατόν δικαιότερη λύση για όλους.

Η διαβούλευση οδηγεί σε μεγαλύτερη νομιμοποίηση των πολιτικών αποφάσεων αλλά και η διάδραση αυτή οδηγεί όπως είναι επόμενο και στην ευρύτερη λαϊκή αποδοχή και νομιμοποίηση. Βέβαια, οι αδυναμίες που παρατηρούνται κατά την έρευνα της παρούσας εργασίας οφείλονται στο γεγονός ότι δεν υπάρχει πάντα ισότιμη εκπροσώπηση σε τοπικό



επίπεδο, αλλά και στο πλαίσιο της ηλεκτρονικής διαβούλευσης πριν από κάθε νομοσχέδιο δεν δίνεται πάντα το χρονικό περιθώριο που χρειάζεται. Εντούτοις, αξίζει να σημειωθεί ότι η έκθεση διαβούλευσης είναι ένα σημαντικό κομμάτι γιατί προβαίνει στη γενική επισκόπηση του ζητήματος και αποτελεί ένα σημαντικό μηχανισμό ανάδρασης για μελλοντικές διαβουλεύσεις. Η διαβούλευση αποτελεί δε και ένα σημαντικό κομμάτι στη λήψη αποφάσεων, γι' αυτό και θα πρέπει να γίνεται η έγκαιρη ενημέρωση των ενδιαφερόμενων μερών είτε μέσω της ηλεκτρονικής διαβούλευσης, είτε μέσω των επιτροπών διαβούλευσης που λαμβάνουν χώρα σε επίπεδο δήμων και περιφερειών. Συμπερασματικά, είναι σημαντικό να αναβαθμιστεί το πεδίο της διαβούλευσης και να μη δημιουργεί συνθήκες αποκλεισμού ή την προνομιακή ανάδειξη μεμονωμένων κοινωνικών εταίρων αλλά να επιτυγχάνει όσο το δυνατόν ευρύτερη και ισότιμη συμμετοχή των εκπροσώπων της Κοινωνίας Πολιτών. Επιγραμματικά, οι διαδικασίες διαβούλευσης έχουν ως εξής:

Επίπεδα Διαβούλευσης	Μέσα Διαβούλευσης
Κεντρική Κυβέρνηση	Ηλεκτρονική πλατφόρμα «open.gov.gr»
Ο.Κ.Ε./ Τοπική Αυτοδιοίκηση	Ηλεκτρονική πλατφόρμα «e-dialogue.oke.gr»
Δήμοι/ Περιφέρειες	Δημοτικές/Περιφερειακές επιτροπές διαβούλευσης

Εικονά 6. **Επίπεδα/Μέσα ανοιχτής διαβούλευσης.** Ίδια επεξεργασία.

### 4.3 Αποτίμηση του νέου νομοθετικού πλαισίου

Το νομοθετικό πλαίσιο για τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις στην Ελλάδα είναι σε διαρκή εξέλιξη. Οι νομοθετικές ρυθμίσεις συνδέονται με τις εκάστοτε κοινωνικές συγκυρίες. Επιχειρώντας να γίνει μια επισκόπηση των πιο σημαντικών νόμων, θα μπορούσαν να συνοψιστούν με βάση τον παρακάτω πίνακα ως εξής:

Νόμοι/ Π.Δ./ΚΥΑ	Περιγραφή	Στόχος
<b>N. 2344/1995</b>	«Οργάνωσης Πολιτικής Προστασίας»	Μητρώο εθελοντικών οργανώσεων
<b>N. 2646/1998</b>	« Ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας και άλλες διατάξεις»	Μητρώο για τις ΜΚΟ που παρέχουν υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας
<b>N.2731/1999</b>	«Ρύθμιση θεμάτων διμερούς Κρατικής Αναπτυξιακής Συνεργασίας και Βοήθειας, ρύθμιση θεμάτων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων και άλλες διατάξεις»	Ρόλος των ΜΚΟ στον τομέα της αναπτυξιακής βοήθειας & ένταξης στο μητρώο του ΥΠΕΞ, εφόσον τηρούνται τα κριτήρια
<b>Π.Δ 224/2000</b>	«Για τη στελέχωση, οργάνωση και λειτουργία της ΥΔΑΣ»	«Ειδικό Μητρώο ΜΚΟ» & «Τμήμα Υποστήριξης ΜΚΟ»
<b>ΚΥΑ 3063/2020</b>	«Προϋποθέσεις εγγραφής στο Μητρώο Ελληνικών και Ξένων ΜΚΟ, Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου»	Κριτήρια ένταξης στο Μητρώο και μηχανισμοί λογοδοσίας
<b>N. 4686/2020</b>	Αρ. 58 «Σύσταση Μητρώου ελληνικών και ξένων ΜΚΟ»	Απαραίτητη η εγγραφή στο Μητρώο για την συμμετοχή και υλοποίηση προγραμμάτων.

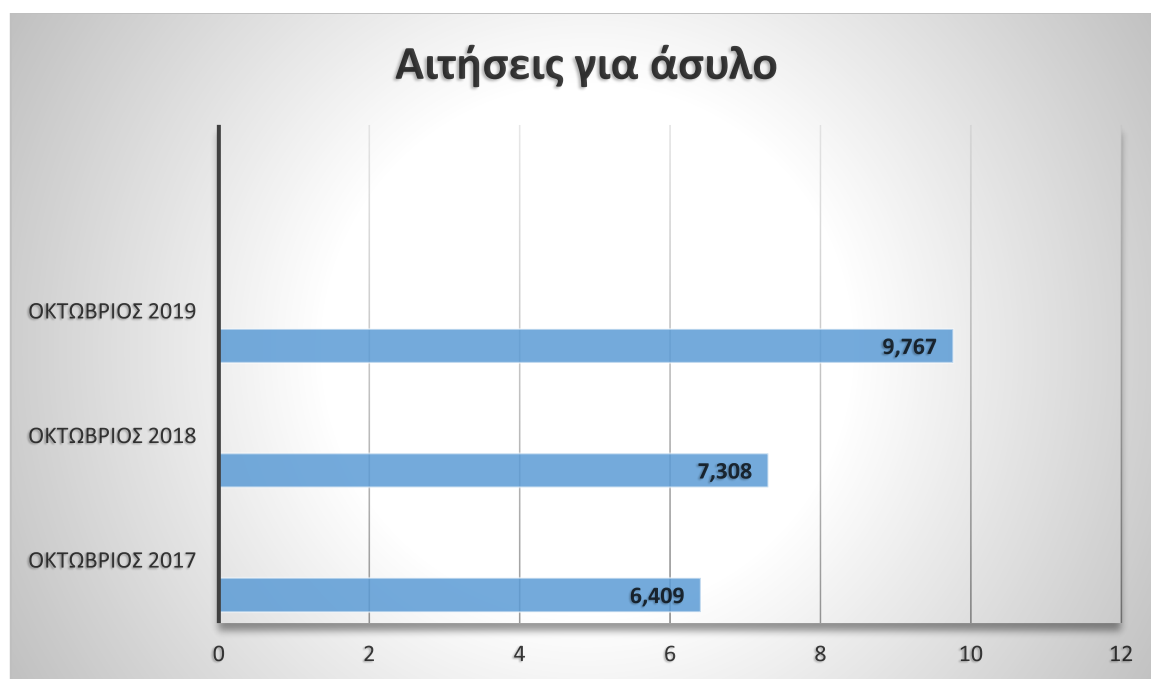
Εικόνα 7. **Νομοθεσία επί των ΜΚΟ και των εθελοντικών οργανώσεων.** Πηγή: e-nomothesia. Ίδια επεξεργασία

Οι εθελοντικές οργανώσεις αναδύθηκαν στην Ελλάδα από το 1900, ενώ μετά το 1980 ιδρύθηκε το 60,3% από το σύνολο, ενώ από το 1991 έως το 1996 ιδρύθηκαν πάνω από το ¼ του συνόλου των οργανώσεων (Volmed, 1996), οδηγώντας εύλογα και στη δημιουργία μητρώου εθελοντικών οργανώσεων (ν.2344/1995). Ακολούθως, ως προς την εξωτερική πολιτική και την παροχή βοήθειας, η Ελλάδα το 1997 άνοιξε νέους δρόμους με την υποβολή υποψηφιότητας προς ένταξη στην Επιτροπή Αναπτυξιακής Βοήθειας «**Development Assistance Committee-DAC**» (Χουλιάρας, 1998). Κατ' ακολουθία, το σύνολο της ελληνικής βοήθειας στο πλαίσιο της διμερούς αναπτυξιακής βοήθειας ανήλθε στο 0,2 % του ΑΕΠ της Ελλάδας (Χουλιάρας, Μηλίγγος 1998). Έτσι, ο νόμος 2731/99 στοχεύει στο να διευθετήσει τα θέματα της αναπτυξιακής βοήθειας σε όλες τις προεκτάσεις τους. Τέλος, η πιο πρόσφατη ΚΥΑ και η χαρτογράφηση των ΜΚΟ θέτουν εκ νέου νέες νομοθετικές βάσεις,

με πολλαπλές αντιδράσεις από φορείς των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων αλλά και του Συμβουλίου της Ευρώπης, όπως θα αναλυθούν παρακάτω.

### 4.3.1 Απόψεις για τη νέα Κοινή Υπουργική Απόφαση

Η νέα Κοινή Υπουργική Απόφαση 3063/2020 και ο πιο πρόσφατος νόμος 4686/2020, συνθέτουν μια ευρύτερη προσπάθεια δημιουργίας ενός κεντρικού συστήματος καταγραφής των φορέων, που ασχολούνται με τα θέματα μετανάστευσης, διεθνούς προστασίας, ασύλου και κοινωνικής ένταξης των υπηκόων που προέρχονται από τρίτες χώρες. Η πρωτοβουλία αυτή είναι κομβικής σημασίας, δεδομένης της μεταναστευτικής έξαρσης και της γεωγραφικής θέσης της Ελλάδας ως χώρας εισόδου, με τις αιτήσεις ασύλου να αυξάνονται βαθμιαία σε ετήσια βάση, όπως φαίνεται από τα παρακάτω στοιχεία:



Εικόνα 8. Αιτήσεις για άσυλο (2017-2019). Πηγή: <http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2019/12/Infographic-Asylum-Data-October-2019.jpg>. Ίδια επεξεργασία.

Ο παραπάνω πίνακας απεικονίζει με σαφήνεια στατιστικά στοιχεία προερχόμενα από την υπηρεσία ασύλου, καταδεικνύοντας ότι οι αιτήσεις για άσυλο αυξήθηκαν κατά 34 % για τη

χρονική περίοδο 2017-2019. Το πρόσφατο νομοθετικό πλαίσιο, ως απόρροια των ιδιαίτερων κοινωνικών συνθηκών και των εντεινόμενων μεταναστευτικών ροών των τελευταίων χρόνων, στοχεύει σε μια ευρύτερη προσπάθεια χαρτογράφησης των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, και στην απόπειρα δημιουργίας ενός ομοιογενούς ρυθμιστικού πλαισίου καταγραφής, που θα ενισχύει τη διαφάνεια και την αξιοπιστία αυτών. Συνεπώς, η ύπαρξη ενός ενιαίου μητρώου που θα συμπεριλαμβάνει τις ελληνικές και ξένες Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, υπαγόμενο στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, δημιουργεί τις προϋποθέσεις για τη σωστή χαρτογράφηση του οικοσυστήματος των ΜΚΟ.

- **Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις.** Μέσω διαβουλευτικών διαδικασιών οι ΜΚΟ κατέληξαν ότι ορισμένα σημεία από τη τελευταία Κοινή Υπουργική Απόφαση 3063/2020 αποτελούν ανάχωμα στο έργο τους και εν προκειμένω στον τομέα της μετανάστευσης, η οποία είναι συνυφασμένη με ανθρωπιστικές κρίσεις, δημιουργώντας επιπλέον γραφειοκρατικά εμπόδια και δυνητικά υποσκάπτοντας την αρχή του συνεταιρίζεσθαι (αρ.12 Σ) για το σύνολο των Οργανώσεων. **Το σχετικό ψήφισμα υπογράφηκε από 103 οργανώσεις** (Higgs, 2020), πολλές εκ των οποίων δεν δραστηριοποιούνται άμεσα στο πεδίο της μετανάστευσης και των προσφύγων, εντούτοις προσυπέγραψαν εκφράζοντας την υποστήριξη τους. Συνεπώς, ένας σημαντικός αριθμός ΜΚΟ μέσω του εν λόγω ψηφίσματος εκφράζει τις ενστάσεις του παραθέτοντας και σχολιάζοντας συγκεκριμένες διατάξεις, όπως αναλυτικά αναφέρονται στη συνέχεια.

Καταρχάς, σύμφωνα με το ψήφισμα<sup>31</sup>, οι ΜΚΟ είναι θετικές σχετικά με την πρωτοβουλία χαρτογράφησης και δημιουργίας ενός ενιαίου Μητρώου, ειδικότερα για τον τομέα της μετανάστευσης και ασύλου, που χρήζει ιδιαίτερης φροντίδας λόγω της μεταναστευτικής έξαρσης. Ωστόσο, οι όροι που τίθενται από το νέο ρυθμιστικό πλαίσιο αποκλείουν και δυσχεραίνουν το έργο αυτών, κάνοντας ουσιαστικά διαχωρισμό σε «μεγάλες» και «μικρές» ΜΚΟ. Αυτό σημαίνει ότι πλήττονται κατά κύριο λόγο οι ΑΜΚΕ (Αστικές Μη Κερδοσκοπικές Εταιρείες), σχετικά με τη σύναψη των συμβάσεων αυτών (κατά το αρ.2 παρ.1 εδάφιο δ, ΚΥΑ 3063/2020) με φυσικά πρόσωπα που είτε συμμετέχουν

<sup>31</sup> [https://mcusercontent.com/986f0728fb094a37d265bfc9f/files/8c459634-e616-441b-8c58-d7fbaaa20b18/%CE%A3%CE%B7%CE%BC%CE%B5%CE%B9\\_%CE%B1\\_%CE%9A%CE%A5%CE%91\\_%CE%9C%CE%B7%CF%84%CF%81%CF%89\\_%CE%BF\\_12052020.pdf](https://mcusercontent.com/986f0728fb094a37d265bfc9f/files/8c459634-e616-441b-8c58-d7fbaaa20b18/%CE%A3%CE%B7%CE%BC%CE%B5%CE%B9_%CE%B1_%CE%9A%CE%A5%CE%91_%CE%9C%CE%B7%CF%84%CF%81%CF%89_%CE%BF_12052020.pdf)

στη διοίκηση της ΜΚΟ είτε διατηρούν βαθμό συγγένειας με μέλος διοικητικού συμβουλίου, γεγονός που αποκλείει ή δυσχεραίνει το έργο οργανώσεων με τη συγκεκριμένη νομική μορφή (ΑΜΚΕ) που λόγω της φύσης τους, στα πρώτα στάδια της εξελίξης τους, στηρίζονται από το ευρύτερο περιβάλλον τους. Ένα άλλο σημείο προβληματισμού είναι η ασάφεια στον προσδιορισμό του όρου **«τακτική κρατική επιχορήγηση»**, δεδομένου ότι καθ' ερμηνεία της διάταξης θα μπορούσαν ΜΚΟ να αποκλειστούν από το πεδίο των χρηματοδοτήσεων, καθώς ορισμένες εξ αυτών λειτουργούν βάσει τακτικών ταμειακών ροών. Αλλά και ο **«κρατικός» χαρακτήρας** της επιχορήγησης δικαιολογημένα αμφισβητείται ως τέτοιος, δεδομένου ότι ως κρατική επιχορήγηση κατά διασταλτική ερμηνεία μπορούν να θεωρηθούν και τα ευρωπαϊκά προγράμματα **«Erasmus +»** τα οποία είναι αποκλειστικά ευρωπαϊκοί πόροι και δεν σχετίζονται ούτε με εθνική συγχρηματοδότηση, ενώ αναρτώνται στο «Διαύγεια» μόνο για λόγους διαφάνειας. Επίσης, οι ασφυκτικές προθεσμίες (έως 31 Μαρτίου) για την προσκόμιση των οικονομικών στοιχείων ανά έτος αφίστανται της πραγματικότητας της γενικότερης οικονομικής ζωής, καθώς είθισται ο οικονομικός απολογισμός/ισολογισμός κάθε οργάνωσης να γίνεται τον Ιούνιο, σε συνδυασμό δε με την υποχρέωση η τήρηση των αναλυτικών καταστάσεων να γίνεται από ορκωτούς ελεγκτές, αποκλείοντας αυτομάτως πλήθος οργανώσεων. Επίσης, σύμφωνα με τα στοιχεία του προγράμματος **Θαλής I & II**, περίπου μόνο το 40% των Οργανώσεων χρησιμοποιούν εταιρείες ορκωτών λογιστών. Εν συνεχεία, κατά το αρ. 3 παρ. 4, ΚΥΑ 3063/2020, ο **Ειδικός Γραμματέας Συντονισμού** Εμπλεκόμενων φορέων σύμφωνα με τη συγκεκριμένη διάταξη έχει δικαίωμα να μην εγγράψει έναν φορέα κατά τη διακριτική του ευχέρεια. Οι προεκτάσεις αυτής της διάταξης εγείρουν επιπλέον προβληματισμούς με ποια εχέγγυα ένα μόνο άτομο και με ποιες δικλείδες ασφαλείας, είναι σε θέση να απορρίψει ή και να εγκρίνει μια αίτηση εγγραφής. Κατά το αρ.5 εισάγονται κριτήρια αξιολόγησης για πιστοποίηση, ενώ δημιουργείται και η **Επιτροπή Πιστοποίησης** (κατά το αρ.6), χωρίς να προσδιορίζεται επακριβώς ο μηχανισμός λειτουργίας της Επιτροπής, πώς θα λειτουργεί, σύμφωνα με ποιες αρχές, αν θα δημοσιεύονται τα πρακτικά συνεδριάσεων της κ.ο.κ., ενώ για πρώτη φορά θέτουν και τις διαστάσεις αξιολόγησης σχετικά με την αποτελεσματικότητα και την οργανωτική ικανότητα των φορέων, χωρίς όμως να γίνεται και πάλι γνωστός ο ακριβής τρόπος της μεθοδολογίας, ποιές είναι οι καλές πρακτικές που σχετίζονται με τις εν λόγω διαδικασίες, και όλο το πλαίσιο λειτουργίας τους, και με ποιο τρόπο δομούνται. Ελλείπει

σαφήνειας των διαδικασιών πιστοποίησης, η τελευταία, κατά την άποψη των ΜΚΟ **«αντιβαίνει σε βασικές αρχές διαφάνειας καθώς και των βέλτιστων διεθνών πρακτικών»**. Επιπλέον, κατά το αρ.8 παρ. 2 συστήνεται **«Επιτροπή Ακροάσεων»**, χωρίς όμως να προσδιορίζεται ο τρόπος λειτουργίας της, παρά το ότι ο ρόλος της είναι κομβικής σημασίας, καθώς εισηγείται τη διαγραφή μιας οργάνωσης, εφόσον προκύψει αντίστοιχο θέμα.

Εν συνεχεία, σύμφωνα με το αρ. 10 (ΚΥΑ 3063/2020) και το **«Μητρώο Μελών Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων»**, θα πρέπει να γίνει πλήρης καταγραφή των εθελοντών και των εργαζόμενων σε αυτές, ενώ τίθενται ζητήματα προσωπικών δεδομένων βάσει του **νόμου 4624/2019 (GDPR)**, καθώς πολλοί εθελοντές έρχονται και από το εξωτερικό και εναλλάσσονται τακτικά. Επίσης, για την καταγραφή στο μητρώο μελών ορίζονται ασφυκτικά χρονικά περιθώρια και κατά συνέπεια ο φόρτος εργασίας για τις ΜΚΟ καθίσταται ιδιαίτερα μεγάλος. Εντούτοις, το πιο σημαντικό σημείο είναι ότι τα μέλη του μητρώου δεν πρέπει να έχουν καταδικαστεί τελεσίδικα για ποινικό αδίκημα (εξαιρούμενων αυτών του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας). Αυτό, αφενός αποτελεί δικλείδα προστασίας για τις δομές και τον έλεγχο των ατόμων, αφετέρου δε αντίφαση προς το έργο πολλών οργανώσεων, που συνίσταται στην επανένταξη στην κοινωνία ατόμων, που στο παρελθόν είχαν παραβατική συμπεριφορά. Παράλληλα, οι προεκτάσεις της διάταξης αυτής, δεδομένου ότι απαιτείται η προσκόμιση υπεύθυνης δήλωσης περί απαλλαγής, αθώωσης ή οριστικής παύσης ποινικής δίωξης σε βάρος φυσικού προσώπου – μέλους ΜΚΟ, θίγουν εντέλει το τεκμήριο της αθωότητας, ενώ μια προτεινόμενη εναλλακτική θα ήταν **«η υποχρέωση προσκόμισης υπεύθυνης δήλωσης περί μη ύπαρξης αμετάκλητης ποινικής καταδίκης ..συγκεκριμένων αδικημάτων αυξημένης κοινωνικής και νομικής απαξίας»**.

Σύμφωνα με το προαναφερθέν ψήφισμα, οι ΜΚΟ ανέδειξαν πολλαπλά σημεία του νέου νομοθετικού πλαισίου που είναι σημαντικό να αποσαφηνιστούν. Συνοψίζοντας τα γενικά συμπεράσματα για το νέο νομοθετικό πλαίσιο, διαπιστώνονται ασάφειες ως προς τους ελεγκτικούς μηχανισμούς και μηχανισμούς λογοδοσίας, οι οποίοι δεν έχει διευκρινιστεί πώς θα λειτουργούν σύμφωνα με τις αρχές της διαφάνειας. Επίσης, επιβάλλεται γραφειοκρατικός φόρτος, σχετικά με τις προθεσμίες εγγραφής στο μητρώο των μελών, των εθελοντών και των εργαζομένων, με υπαρκτό τον κίνδυνο αποκλεισμού λόγω των επιπρόσθετων

νομοθετικών ρυθμίσεων, ενώ εγείρονται ερωτηματικά και ως προς την προστασία των προσωπικών δεδομένων αλλά και ως προς την αρχή της αναλογικότητας, λόγω των πολλαπλών προϋποθέσεων και, εντέλει, περιορίζεται το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι κατά το αρ. 12 του Σ.

- **Συμβούλιο της Ευρώπης.** Ελλείπει ενός θεσμοθετημένου πλαισίου διαβούλευσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο, το άνωθεν ψήφισμα των ΜΚΟ αποτέλεσε έναν «κρίκο» επικοινωνίας και με το Συμβούλιο της Ευρώπης, το οποίο ως Διεθνής Οργανισμός (μετέχουν 47 ευρωπαϊκά κράτη) εξέδωσε μία εκ νέου δική του γνωμοδότηση, όπως συνοπτικά παρουσιάζεται παρακάτω, αναδεικνύοντας κατά την άποψη του τις κομβικές αδυναμίες της συγκεκριμένης Κοινής Υπουργικής Απόφασης.

Σύμφωνα με την **πρόσφατη γνωμοδότηση**<sup>32</sup> **“Opinion on the Compability with European standards of recent and planned ammendments to the greek legislation on NGO registration” του Συμβουλίου της Ευρώπης** (Expert Council on NGO Law» - CONF/EXP(2020)4) επισημάνθηκε η ανάγκη αναθέωρησης συγκεκριμένων διατάξεων. Ειδικότερα, οι νέες διατάξεις και οι προϋποθέσεις ένταξης στο μητρώο για τις ΜΚΟ δεν συνάδουν με την προστασία των συνταγματικά κατοχυρωμένων ατομικών δικαιωμάτων, δηλαδή του δικαιώματος του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι, αλλά και την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας και την προστασία των προσωπικών δεδομένων και της ιδιωτικής ζωής του ατόμου. Αναλυτικότερα, η εν λόγω γνωμοδότηση, σε μία από τις επισημάνσεις, αναφέρεται και στο **αρ. 58 του ν. 4686/2020**, το οποίο ορίζει ότι οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις που δεν έχουν εγγραφεί στο Μητρώο, *ενώ παράλληλα δεν υπάρχει και η απαραίτητη πιστοποίηση όλων των φυσικών προσώπων που συμμετέχουν στους εν λόγω φορείς*, δεν δύνανται στη συνέχεια να συμμετέχουν σε δράσεις διεθνούς προστασίας, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης. Επίσης, **οι προϋποθέσεις εγγραφής** στο μητρώο σύμφωνα με την ΚΥΑ 3063/20 δεν συνάδουν με το αρ. 11 της ΕΣΔΑ (Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου), την «ελευθερία του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι». Οι ασαφείς προϋποθέσεις και τα γραφειοκρατικά εμπόδια κατά την άποψη των

<sup>32</sup> Γνωμοδότηση του Συμβουλίου της Ευρώπης <https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2020-4-opinion-ngo-registration-greece/16809ee91d>.

εμπειρογνομόνων του Συμβουλίου της Ευρώπης δεν ευνοούν την άσκηση του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος του συνέρχεσθαι, καθώς έτσι εκ των πραγμάτων αποκλείεται ένας μεγάλος αριθμός ΜΚΟ, οι οποίες δεν μπορούν να συμμετέχουν - δραστηριοποιούνται στο πεδίο της μετανάστευσης, ασύλου και κοινωνικής ένταξης, εφόσον δεν μπορούν να εγγραφούν στο εν λόγω μητρώο σύμφωνα με την τελευταία ΚΥΑ 3063/20. Επίσης, στο γενικότερο πνεύμα του νόμου κατά την άποψη των εμπειρογνομόνων του Συμβουλίου της Ευρώπης και την ¶ 61 (της γνωμοδότησης), παραβιάζεται η ιδιωτική ζωή με την παροχή προσωπικών δεδομένων δυσανάλογων των περιστάσεων. Στη συνέχεια, κατά την ¶ 56 (της γνωμοδότησης), φαίνεται να επωφελείται μια μειοψηφία ΜΚΟ ενώ κατά την ¶ 105, οι πολλαπλές γραφειοκρατικές υποχρεώσεις παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας δημιουργώντας ένα γενικότερο πλέγμα αποτροπής και απόσυρσης ορισμένων ΜΚΟ, καθώς ένα μεγάλο ποσοστό δεν θα μπορεί εκ των πραγμάτων να συμμετέχει στο μητρώο λόγω αδυναμίας να ολοκληρώσουν εγκαίρως τις γραφειοκρατικές διαδικασίες, όπως αυτές υπαγορεύονται από το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου.

Καταλήγοντας, η γνωμοδότηση του Συμβουλίου της Ευρώπης αναφέρεται σε επαχθείς και ιδιαίτερα αυστηρούς όρους, με πολλαπλές δικλείδες ασφαλείας, οι οποίες όμως εκ του αποτελέσματος αποκλείουν Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις που ήδη δραστηριοποιούνταν και δεν θα μπορούν εφεξής να συνεχίσουν το έργο τους, λόγω μιας δαιδαλώδους γραφειοκρατίας. Συνδυαστικά με τα ανωτέρω, οι ΜΚΟ επιδίδονται σ'ένα πολυ-επίπεδο πλαίσιο διαβουλευτικών διαδικασιών προκειμένου να συνδιαλέγονται όχι μόνο με τους κρατικούς φορείς αλλά και οι ίδιες ΜΚΟ μεταξύ τους σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο. Καταληκτικά, διαπιστώνεται βάσει του θεσμικού πλαισίου και κατά τη γνώμη των ΜΚΟ και του Συμβουλίου της Ευρώπης ότι το εκάστοτε νομοθετικό πλαίσιο θα πρέπει να διευκολύνει το έργο τους και να μην αποτελεί ενδεχόμενο ανάχωμα στην εύρυθμη λειτουργία τους, δημιουργώντας ακόμα και συνθήκες αποκλεισμού.

Αξίζει να σημειωθεί και η έκδοση μεταγενέστερης **ΚΥΑ 3820/20**, η οποία τροποποιεί διατάξεις της προαναφερθείσας αντίστοιχης. Με τη νεότερη προβλέπονται επιμέρους τροποποιήσεις περί «Μητρώου ελληνικών και ξένων ΜΚΟ», αλλά και του «Μητρώου μελών ΜΚΟ», και μεταξύ άλλων γίνεται ειδική μνεία για όλους όσους ασκούν καθήκοντα διερμηνείας, για τους οποίους «αρκεί η υποβολή των σχετικών νομιμοποιητικών εγγράφων».



## Κεφάλαιο 5<sup>ο</sup> : Συμπεράσματα

Οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις αποτελούν μια πτυχή του λεγόμενου «Τρίτου Τομέα», όπου σύμφωνα με την έρευνα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής **«La création d' emplois dans le secteur tertiaire: le troisième secteur en France»<sup>33</sup>** και βάσει πολυάριθμων μελετών και πειραμάτων, ο όρος «third sector», πρωτοεμφανίστηκε βάσει αδημοσίευτων αναφορών, «in grey papers» στη Γαλλία το 1978 (Delors, 2004). Αναφέρονται διεθνώς και οι όροι «Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί» ή «Μη Κερδοσκοπικοί Οργανισμοί», δηλαδή ως «Non Governmental Organisations» ή «Non Profit Organisations» έχουν ως βάση την εθελοντική συμμετοχή του πολίτη και αποτελούν μια συνιστώσα της Κοινωνίας Πολιτών. Παγκοσμίως, η «διακυβέρνηση» των Μη Κερδοσκοπικών Οργανισμών απορρέει μέσα από ένα σύνολο λειτουργικών ρόλων και διεργασιών που ορίζονται μέσω της έννομης τάξης, ενώ επηρεάζονται από πλήθος εξωτερικών παραγόντων, με απώτερο στόχο να διαμορφώνουν τις αποστολές, τις δραστηριότητες, τις δομές και τις διεργασίες τους (Ott, 2001). Ειδικότερα, στην Ελλάδα σύμφωνα με την άποψη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, λόγω της πολυμορφίας και της ιδιαιτερότητας των ΜΚΟ δεδομένου ότι υπάρχει μεγάλος αριθμός Οργανώσεων με απίστευτη ποικιλομορφία και πολλαπλούς σκοπούς, με δράσεις που εξαπλώνονται σε παγκόσμιο αλλά και σε εθνικό επίπεδο, θεωρείται δύσκολο να διαμορφωθεί ένας ενιαίος ορισμός (ΟΚΕ, 2005).

Η Παγκόσμια Τράπεζα, ορίζει τις ΜΚΟ ως ιδιωτικές οργανώσεις, οι οποίες μέσω των δραστηριοτήτων τους επιδιώκουν να βοηθήσουν όσους υποφέρουν, να προωθήσουν τα συμφέροντα των φτωχών, να μεριμνήσουν για την προστασία του περιβάλλοντος, παρέχοντας βασικές κοινωνικές υπηρεσίες και αναλαμβάνοντας την εξέλιξη της κοινότητας (Heywood, 2011).

Τις τελευταίες δεκαετίες ολοένα και περισσότερο αναπτύσσεται το οικοσύστημα των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων στην Ελλάδα. Πολλές μελέτες ανέδειξαν ότι παρόλη την οικονομική κρίση που μπορεί να προκάλεσε η γενικότερη ύφεση στο λεγόμενο «τρίτο

---

<sup>33</sup> «Job creation in the tertiary sector: the third sector in France».

τομέα», εντούτοις, στην Ελλάδα παρατηρήθηκε αύξηση της αποδοτικότητας των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, με άνοδο της εθελοντικής συμμετοχής, καθώς και σημαντικές χρηματοδοτήσεις από φιλανθρωπικούς οργανισμούς (Tzifakis, Petropoulos, Huliaras, 2017).

Οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις διαδραματίζουν διττό ρόλο, είτε δηλαδή συνεισφέρουν συμπληρωματικά στην κάλυψη υπηρεσιών κοινωνικής αρωγής (π.χ. εκπαίδευση, υγεία), καλύπτοντας ενδεχόμενα κενά λόγω ανεπαρκών κρατικών υπηρεσιών (Σκλιάς, 1998), είτε, μέσω της συνδιαλλαγής απόψεων και των διαβουλευτικών διαδικασιών με τους κρατικούς φορείς, τους δίνεται η δυνατότητα να μετέχουν στις δημόσιες πολιτικές. Ωστόσο, αυτό που ελλείπει από την ελληνική έννομη τάξη είναι ένα ενιαίο ρυθμιστικό πλαίσιο που θα οργανώσει και θα καταγράψει το οικοσύστημα των ΜΚΟ στην Ελλάδα. Αξίζει να σημειωθεί ότι η ιδιαιτερότητα της λειτουργίας των ΜΚΟ, οι οποίες αφενός έχουν Μη Κερδοσκοπικό Χαρακτήρα και αφετέρου δε για τη λειτουργία τους έχουν εν μέρει τη μορφή εταιριών (όπως είναι οι ΑΜΚΕ στην Ελλάδα) δημιουργεί νομικό πλαίσιο, το οποίο βρίσκεται σε διαρκή εξέλιξη και το οποίο διαφέρει από χώρα σε χώρα, δημιουργώντας πολλές φορές εμπόδια ως προς την ανάπτυξη, δημιουργία αλλά και λειτουργία νέων καινοτόμων ΜΚΟ (OECD, 2003). Η μέχρι τώρα νομοθεσία για τις ΜΚΟ συμβαδίζει με τη διαχρονική παθογένεια του νομοθετικού συστήματος στην Ελλάδα και αυτή εν προκειμένω είναι ο κατακερματισμός των κανονιστικών ρυθμίσεων για τις ΜΚΟ σε διάσπαρτες διατάξεις και η έλλειψη ενός ομογενοποιημένου και περισσότερο λειτουργικού κανονιστικού πλαισίου. Σύμφωνα με τη νέα μορφή χρηστής διακυβέρνησης και τις αρχές της όπως αποδίδονται στη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Ένωση, **η θέσπιση νομοθεσίας βάσει των αρχών της καλής νομοθέτησης** και η διαδικασία συνδιαμόρφωσης πολιτικών ενέχει και **το συστατικό στοιχείο της «Διαβούλευσης»**. Οι διαβουλευτικές διαδικασίες μεταξύ ΜΚΟ και κρατικών φορέων πραγματοποιούνται και μέσω των ειδικών πλατφόρμων, όπως αναλύθηκε εκτενώς στα προηγούμενα κεφάλαια, πριν από την ψήφιση νομοσχεδίων, ενώ σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης η διαβουλευτική διαδικασία γίνεται μέσω των Επιτροπών Διαβούλευσης αλλά και μέσω ημερίδων και συνεδρίων, όπου οι ΜΚΟ καλούνται για να εκφράσουν απόψεις βάσει των εξειδικεύσεων που μπορεί να έχουν, αλλά και της τεχνογνωσίας τους.

Τα πολλαπλά μητρώα φαίνεται πως δεν έχουν συμβάλει έως τώρα στη σωστή χαρτογράφηση των ΜΚΟ, ελληνικών και ξένων, που λειτουργούν στην Ελλάδα και γι' αυτό,

σοβούσας της μεταναστευτικής κρίσης, θεσπίστηκε η νέα ΚΥΑ (3063/2020). Στόχος είναι να γίνει η καταγραφή των ξένων και ελληνικών ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στον τομέα της μετανάστευσης, ενώ τα πολλαπλά κριτήρια εγγραφής στο μητρώο εγείρουν τις αρνητικές αντιδράσεις των ΜΚΟ στην Ελλάδα. Ο πυρήνας της αντίθεσης τους συνίσταται στην εικαζόμενη προσβολή του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι, καθώς οι όροι εγγραφής στο μητρώο λειτουργούν ως ανασταλτικοί παράγοντες στο έργο, αλλά και στην ίδια τη σύσταση των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, δημιουργώντας συνθήκες αποκλεισμού για αρκετές από αυτές και παραβιάζοντας κατ' επέκταση – σύμφωνα με την ανωτέρω θεωρητική κατασκευή - την αρχή της αναλογικότητας.

Οι νέες νομοθετικές ρυθμίσεις αποτελούν μια προσπάθεια καταγραφής των ΜΚΟ που ασχολούνται με τη μετανάστευση, ενώ με τη συμπληρωματική δημιουργία «**μητρώου εθελοντών**» συντελείται η δημιουργία ενός ενιαίου ρυθμιστικού πλαισίου το οποίο θα προσδώσει στοιχεία διαφάνειας και ενίσχυσης της λογοδοσίας. Ως προς τη νομοθεσία επί των ΜΚΟ, θετική έκβαση, ίσως, θα ήταν η δημιουργία ενός ενιαίου μητρώου, το οποίο θα έδινε σαφή εικόνα του αριθμού των ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα, όχι μόνο σχετικά με τα ζητήματα μετανάστευσης, αλλά συνολικά για όλους τους τομείς δραστηριοποίησης των ΜΚΟ. Παράλληλα, θα συνεισέφερε στη δημιουργία ενός σταθερού συστήματος αξιολόγησης και λογοδοσίας του έργου τους, και όλα αυτά «υπό την σκέπη» διεξαγωγής διαβουλευτικών διαδικασιών που θα αναδεικνύουν το σύνολο των απόψεων, χωρίς συνθήκες αποκλεισμού για κάποιους φορείς. Επίσης, ένα ενιαίο νομοθέτημα για τις ΜΚΟ, ίσως, θα λειτουργούσε και ως ρυθμιστικός παράγοντας για την αρτιότερη οργάνωση των διαδικασιών διαβούλευσης μεταξύ των φορέων σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής διακυβέρνησης και αυτό θα σήμαινε: 1. σαφές χρονικό πλαίσιο, 2. οι ρόλοι, η ευθύνη και οι αρμοδιότητες των συμμετεχόντων να είναι ξεκάθαροι, 3. οι στόχοι της διαβούλευσης να είναι συγκεκριμένοι και 4. να διαβουλεύονται όλοι με όλους.

Συμπερασματικά, η δημιουργία ενός ενιαίου ρυθμιστικού πλαισίου βάσει των αρχών καλής νομοθέτησης («better regulation») - με την αποφυγή των αλληλεπικαλύψεων, των αντικρουόμενων διατάξεων αλλά και του ευμετάβλητου νομοθετικού πλαισίου (βλ. ΚΥΑ 3063/20, ΚΥΑ 3820/20, ν.4686/20 αρ.58) - θα βοηθούσε αντίστοιχα και σ' ένα χώρο ευρύτερης εποπτείας και αποτελεσματικότερης οργάνωσης του οικοσυστήματος των ΜΚΟ

στην Ελλάδα. Η παραπάνω θέση ενισχύεται από το τη μελλοντική αναδύση και νέων μορφών αυτο-οργάνωσης πολιτών στις τοπικές κοινωνίες, όπως ήδη συμβαίνει και με τα επονομαζόμενα «GrassRoots Organisations-GROS» (Bettencourt, 2020).

Εν κατακλείδι, το νομοθετικό πλαίσιο και οι διαδικασίες διαβούλευσης είναι δύο σημαντικές παράμετροι που ενισχύουν τη νομιμοποιητική βάση λειτουργίας των ΜΚΟ, σε πνεύμα κοινωνικής συναίνεσης. Ωστόσο, η εθελοντική συμμετοχή σ' αυτές σε συνδυασμό με την εγγύτητά τους και το διαρκή διάλογο με τις τοπικές κοινωνίες, συνιστούν σοβαρά επιχειρήματα για τη μη δημιουργία προσκομμάτων ως προς τη λειτουργία των ΜΚΟ.

## Βιβλιογραφικές Αναφορές

### I. Νομοθεσία

- ✓ Αιτιολόγικη έκθεση του ν. 4685/2020. *Ιστοσελίδα της Κυβέρνησης open-gov*. [Ηλεκτρονικό] Available at: <http://www.opengov.gr/minenv/wp-content/uploads/downloads/2020/03/%CE%91%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%88%CE%BA%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%B7.pdf> [Πρόσβαση 30-8-2020].
- ✓ Αστικός Κώδικας (ΑΚ), 1995. *Κώδικες Νομικής Βιβλιοθήκης, δεύτερη έκδοση, βιβλίο πρώτο*. εκδ: Νομική Βιβλιοθήκη. Αθήνα, σ.σ. 48-54, σ.142.
- ✓ Αστικός Κώδικας, ΦΕΚ Α 164 19841024/23-2-1946. *Επίσημη Ιστοσελίδα του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Ισοκράτης, Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών*. [Ηλεκτρονικό] Available at: <https://www.ministryofjustice.gr/wp-content/uploads/2019/10/%CE%91%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C%CF%82-%CE%9A%CF%8E%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CF%82.pdf> [Πρόσβαση 29-8-2020].
- ✓ Κοινή Υπουργική Απόφαση (ΚΥΑ), 3063/2020- ΦΕΚ 1382/Β/14-4-2020. *Τράπεζα Πληροφοριών Νομοθεσίας, "e-nomothesia.gr"*. [Ηλεκτρονικό] Available at: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-allodapoi/koine-upourgike-apophase-3063-2020.html> [Πρόσβαση 29-8-2020].
- ✓ Κοινή Υπουργική Απόφαση (ΚΥΑ), 3820/20- ΦΕΚ 3820/τβ/9-9-2020. *Νομοτέλεια, ηλεκτρονική νομική πληροφόρηση*. ". [Ηλεκτρονικό] Available at: <http://www.nomotelia.gr/photos/File/3820b-20.pdf> [Πρόσβαση 15-9-2020].
- ✓ Νομοθετικό Διάταγμα (ΝΔ) 42/1974- ΦΕΚ Α-247/14-9-1974. *Τράπεζα Πληροφοριών Νομοθεσίας, "e-nomothesia.gr"*. [Ηλεκτρονικό] Available at: <https://www.e-nomothesia.gr/inner.php/kat-somateia-sundikalistikes-eleutheries/nd-42-1974.html?print=1> [Πρόσβαση 29-8-2020].
- ✓ Νόμος 1111/1972- ΦΕΚ Α-23/8-2-1972. *Τράπεζα Πληροφοριών Νομοθεσίας, "e-nomothesia.gr"*. [Ηλεκτρονικό] Available at: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-somateia-sundikalistikes-eleutheries/nd-1111-1972.html> [Πρόσβαση 9-8-2020].
- ✓ Νόμος 1264/1982- ΦΕΚ Α-79/1-7-1982. *Τράπεζα Πληροφοριών Νομοθεσίας*. [Ηλεκτρονικό] Available at: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-somateia-sundikalistikes-eleutheries/n-1264-1982.html> [Πρόσβαση 29-8-2020].

- ✓ Νόμος 1361/1983- ΦΕΚ 66/Α/25-5-1983. *Τράπεζα Πληροφοριών Νομοθεσίας*, "*e-nomothesia.gr*". [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-somateia-sundikalistikeseleutheries/n-1361-1983.html> [Πρόσβαση 29-8-2020].
- ✓ Νόμος 1712/1987- ΦΕΚ 115/Α/8-7-1987. *Τράπεζα Πληροφοριών Νομοθεσίας*, "*e-nomothesia.gr*". [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-somateia-sundikalistikeseleutheries/nomos-1712-1987-pherk-115a-8-7-1987.html> [Πρόσβαση 29-8-2020].
- ✓ Νόμος 2232/1994- ΦΕΚ 140/Α/31-8-1994. *E-nomothesia*, *Τράπεζα Πληροφοριών Νομοθεσίας*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-oikonomia/n-2232-1994.html> [Πρόσβαση 28-7-2020].
- ✓ Νόμος 2344/1995-ΦΕΚ 212/Α/11-10-1995 *Τράπεζα Πληροφοριών Νομοθεσίας*, "*e-nomothesia*". [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-politike-prostasia-psea-pallaikeamyna/n-2344-1995.html> [Πρόσβαση 29-8-2020].
- ✓ Νόμος 2646/1998 ΦΕΚ 236/Α/20-10-1998. *Τράπεζα Πληροφοριών Νομοθεσίας*, "*e-nomothesia.gr*". [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-ygeia/n-2646-1998.html> [Πρόσβαση 29-8-2020].
- ✓ Νόμος 2725/1999-ΦΕΚ Α-121/17-6-1999. *Τράπεζα Πληροφοριών Νομοθεσίας*, *e-nomothesia.gr*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-athlitismos/n-2725-1999.html> [Πρόσβαση 29-8-2020].
- ✓ Νόμος 2731/1999 ΦΕΚ 138/Α/5-7-1999. *Τράπεζα Πληροφοριών Νομοθεσίας*, "*e-nomothesia.gr*". [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-nomothesia-genikouendiapherontos/n-2731-1999.html> [Πρόσβαση 29-8-2020].
- ✓ Νόμος 281/1914- ΦΕΚ 171/25-6-1914.*Τράπεζα Πληροφοριών Νομοθεσίας*, "*e-nomothesia.gr*". [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-somateia-sundikalistikeseleutheries/n-281-1914.html> [Πρόσβαση 29-8-2020].
- ✓ Νόμος 3013/2002-ΦΕΚ-102/Α/1-5-2002. *Τράπεζα Πληροφοριών Νομοθεσίας*, "*e-nomothesia.gr*". [Ηλεκτρονικό]  
Available at: [https://www.kodiko.gr/nomologia/document\\_navigation/180051/nomos-3013-2002](https://www.kodiko.gr/nomologia/document_navigation/180051/nomos-3013-2002) [Πρόσβαση 29-8-2020].
- ✓ Νόμος 3852/2010- ΦΕΚ 87 Α/7-6-2010. *Τράπεζα Πληροφοριών Νομοθεσίας*, "*e-nomothesia.gr*". [Ηλεκτρονικό] Available at: <https://www.e-nomothesia.gr/autodioikese-demoi/n-3852-2010.html> [Πρόσβαση 29-8-2020].

- ✓ Νόμος 4002/2011 ΦΕΚ Α-180/22-8-2011. *Τράπεζα Πληροφοριών Νομοθεσίας, e-nomothesia.gr*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.e-nomothesia.gr/suntaksiodotika/n-4002-2011.html>  
[Πρόσβαση 30-8-2020].
- ✓ Νόμος 4048/2012- ΦΕΚ 34/Α/23-2-2012. *Τράπεζα Πληροφοριών Νομοθεσίας*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.e-nomothesia.gr/kubernese/n-4048-2012.html>  
[Πρόσβαση 30-8-2020].
- ✓ Νόμος 4182/2013- ΦΕΚ 185/Α/10-9-2013. *Τράπεζα Πληροφοριών Νομοθεσίας, e-nomothesia.gr*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.e-nomothesia.gr/tags.html?tag=4182%2F2013>  
[Πρόσβαση 30-8-2020].
- ✓ Νόμος 4251/2014- ΦΕΚ 80/Α/1-4-2014. *Τράπεζα Πληροφοριών Νομοθεσίας, e-nomothesia.gr*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.e-nomothesia.gr/inner.php/kat-allodapoi/n-4251-2014.html?print=1> [Πρόσβαση 30-8-2020].
- ✓ Νόμος 4375/2016-ΦΕΚ 51/Α/3-4-2016. *Τραπεζά Πληροφοριών Νομοθεσίας, e-nomothesia.gr*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-allodapoi/prosphuges-politiko-asulo/nomos-4375-2016-phek-51-a-3-4-2016.html> [Πρόσβαση 30-8-2020].
- ✓ Νόμος 4414/2016 ΦΕΚ 149/Α/9-8-2016. *Τράπεζα Πληροφοριών Νομοθεσίας, e-nomothesia.gr*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at:  
[https://www.kodiko.gr/nomologia/document\\_navigation/237723/nomos-4414-2016](https://www.kodiko.gr/nomologia/document_navigation/237723/nomos-4414-2016)  
[Πρόσβαση 30-8-2020].
- ✓ Νόμος 4622/2019- ΦΕΚ 133/ Α/7-8-2019. *Τράπεζα Πληροφοριών Νομοθεσίας, “e-nomothesia.gr*. [Ηλεκτρονικό] Available at: <https://www.e-nomothesia.gr/kubernese/nomos-4622-2019-phek-133a-7-8-2019.html> [Πρόσβαση 29-8-2020].
- ✓ Νόμος 4624/2019 ΦΕΚ 137/Α/29-8-2019. *Τράπεζα πληροφοριών νομοθεσίας, e-nomothesia.gr*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-dedomena-prosopikou-kharaktera/nomos-4624-2019-phek-137a-29-8-2019.html> [Πρόσβαση 30-8-2020].
- ✓ Νόμος 4636/2019 ΦΕΚ 169/Α/1-11-2019. *Τράπεζα Πληροφοριών Νομοθεσίας, e-nomothesia.gr*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: [https://www.e-nomothesia.gr/kat-allodapoi/prosphuges-politiko-asulo/nomos-4636-2019-phek-169a-1-11-2019.html?fbclid=IwAR2zEqyZFzmjo92Ly\\_I3JOW3QL5LIx61D9qBWOJXU1qJP\\_KR05cW0KFCTw\\_w](https://www.e-nomothesia.gr/kat-allodapoi/prosphuges-politiko-asulo/nomos-4636-2019-phek-169a-1-11-2019.html?fbclid=IwAR2zEqyZFzmjo92Ly_I3JOW3QL5LIx61D9qBWOJXU1qJP_KR05cW0KFCTw_w) [Πρόσβαση 30-8-2020].
- ✓ Νόμος 4685/2020 ΦΕΚ 92/Α/7-5-2020. *Τράπεζα Πληροφοριών Νομοθεσίας, e.nomothesia.gr*. [Ηλεκτρονικό]

Available at: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-periballon/nomos-4685-2020-phek-92a-7-5-2020.html> [Πρόσβαση 30-8-2020].

- ✓ Νόμος 4686/2020- ΦΕΚ 96/Α/12-5-2020. *Τράπεζα Πληροφοριών Νομοθεσίας, e-nomothesia.gr*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-allodapoi/nomos-4686-2020-phek-96a-12-5-2020.html> [Πρόσβαση 30-8-2020].
- ✓ Π.Δ. 151/2004 ΦΕΚ 107/Α/2004. *Επίσημη Ιστοσελίδα "Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας"*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at:  
[https://www.civilprotection.gr/sites/default/gscp\\_uploads/media/pd1512004organismosgppp\\_el\\_GR.pdf](https://www.civilprotection.gr/sites/default/gscp_uploads/media/pd1512004organismosgppp_el_GR.pdf) [Πρόσβαση 29-8-2020].
- ✓ Προεδρικό Διάταγμα (ΠΔ), 224/2000 (Α' 193) *Επίσημη σελίδα του Υπουργείου Εξωτερικών (ΥΠΕΞ), Ιστοχώρος Διαβουλεύσεων*. [Ηλεκτρονικό] Available at:  
<http://www.opengov.gr/ypex/?p=70> [Πρόσβαση 30-8-2020].

## II. Πρωτογενείς & Δευτερογενείς πηγές

- Αντύπας, Τζανέτος, 2015. *Ίδρυμα Σταύρος Νιάρχος, Διάλεξη " Τρόπος Λειτουργίας των ΜΚΟ", Εκπαίδευση στην Κοινωνική Δράση*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=-LWvV4125p4> [Πρόσβαση 2-8-2020].
- Βουλή των Ελλήνων, 2020. *Επίσημη ιστοσελίδα της Βουλής των Ελλήνων*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis/article-85/> [Πρόσβαση 4-8-2020].
- Γιαννής, Νίκος, 2002. *Ιστοσελίδα "Κίνηση Πολιτών για μια Ανοικτή Κοινωνία" " Τι είναι η Κοινωνία Πολιτών;"*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <http://www.kinisipoliton.gr/wp-content/uploads/2014/03/publication7.pdf>  
[Πρόσβαση 8-8-2020].
- ΕΟΚΕ, 2020. *Επίσημος Ιστότοπος της Ευρωπαϊκής Ένωσης- Σύνθεση για Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.eesc.europa.eu/el/members-groups/groups/diversity-europe-group-iii> [Πρόσβαση 5-8-2020].
- Εθνική Στρατηγική για την Κλιματική Αλλαγή, (ΕΣΠΚΑ), 2016. *Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ)*. [Ηλεκτρονικό]. Available at:  
[https://www.depa.gr/wp-content/uploads/2020/02/06.04.2016-espka-teliko\\_.pdf](https://www.depa.gr/wp-content/uploads/2020/02/06.04.2016-espka-teliko_.pdf)  
[Πρόσβαση 4-8-2020].



- ΕΟΚΕ, 1957. *Επίσημος Ιστότοπος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Λειτουργία της Ευρωπαϊκής και Οικονομικής Επιτροπής*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-economic-social-committee\\_el](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-economic-social-committee_el) [Πρόσβαση 29-8-2020].
- Επιχειρησιακά Προγράμματα , ΕΣΠΑ 2014-2020. *Επίσημη Ιστοσελίδα του ΕΣΠΑ*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.espa.gr/el/Pages/staticOperationalProgrammes.aspx> [Πρόσβαση 30-8-2020].
- ΕΣΠΑ, Επιχειρησιακά Προγράμματα, 2014. *ΕΣΠΑ 2014-2020, ανάπτυξη, εργασία, αλληλεγγύη*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.espa.gr/el/Pages/staticOperationalProgrammes.aspx> [Πρόσβαση 30-8-2020].
- Ετήσια Έκθεση Υλοποίησης-Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Πελοποννήσου (ΠΕΠ), 2015. *ΕΣΠΑ 2014-2020*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: [https://www.espa.gr/elibrary/synosph-gia-toys-polites\\_Peloponnisos.pdf](https://www.espa.gr/elibrary/synosph-gia-toys-polites_Peloponnisos.pdf) [Πρόσβαση 7-8-2020].
- Ευρωπαϊκή Ένωση , 2020. *Επίσημος Ιστότοπος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Δυνατότητες Χρηματοδότησης για Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: [» https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/how-eu-funding-works/who-eligible-funding/funding-opportunities-ngos\\_el](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/how-eu-funding-works/who-eligible-funding/funding-opportunities-ngos_el) [Πρόσβαση 2-8-2020].
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2000. *Έγγραφο εργασίας της Επιτροπής "Η Επιτροπή και οι μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί:οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης"(COM/2000/0011/τελικό)*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52000DC0011&from=DE> [Πρόσβαση 5-8-2020].
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2002. *Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, "Προς Ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου-Γενικές αρχές και ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερόμενων μερών από την επιτροπή"*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2002/EL/1-2002-704-EL-F1-1.Pdf> [Πρόσβαση 28-7-2020].
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018. *European Commission, "2050 long-term strategy"*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_en) [Πρόσβαση 30-8-2020].
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2020. *Επίσημη Ιστοσελίδα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.europarl.europa.eu> [Πρόσβαση 5-8-2020].

- Εφημερίδα Ναυτεμπορική, 2020. *Ιστοσελίδα της εφημερίδας "Ναυτεμπορική"; "Μεταναστευτικό: Στο "μικροσκόπιο" Εθνική Αρχή Διαφάνειας-Ελλάς τρεις ΜΚΟ.* [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://m.naftemporiki.gr/story/1598304/metanasteutiko-sto-mikroskopio-ethnikis-arxis-diafaneias-elas-treis-mko> [Πρόσβαση 30-8-2020].
- Ηνωμένα Έθνη, 2015. *Στόχοι Βιώσιμης Ανάπτυξης, "17 στόχοι για να αλλάξουμε τον κόσμο μας".* [Ηλεκτρονικό] Available at: <https://unric.org/el/17-%CF%83%CF%84%CE%BF%CF%87%CE%BF%CE%B9-> [Πρόσβαση 30-8-2020].
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ), 1994. *Επίσημη ιστοσελίδα της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής.* [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <http://www.oke.gr/el/o-thesmos-ton-oke>  
[Πρόσβαση 4-8-2020].
- ΟΚΕ, 2005. *Γνώμη της ΟΚΕ. "Μη Κρατικές Οργανώσεις(ΜΚΟ)".* [Ηλεκτρονικό]  
Available at: [http://www.oke.gr/sites/default/files/op\\_137.pdf](http://www.oke.gr/sites/default/files/op_137.pdf)  
[Πρόσβαση 27-8-2020].
- ΟΚΕ, 2018. *Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος, Περιοδικό Κοινωνικός Διάλογος.* [Ηλεκτρονικό]  
Available at: [http://www.oke.gr/sites/default/files/koinonikos\\_dialogos\\_t8\\_site.pdf](http://www.oke.gr/sites/default/files/koinonikos_dialogos_t8_site.pdf)  
[Πρόσβαση 6-8-2020].
- ΟΚΕ, 2020. *Οικονομική & Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος, Σύνοψη.* [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <http://www.oke.gr/el/synthesi-tis-oke>  
[Πρόσβαση 30-8-2020].
- Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Πελοποννήσου για ΕΣΠΑ 2014-2020. *Επίσημη Ιστοσελίδα ΕΣΠΑ.* [Ηλεκτρονικό]  
Available at:  
[https://www.espa.gr/elibrary/Peloponnisos\\_2014GR16M2OP008\\_1\\_5\\_el.pdf](https://www.espa.gr/elibrary/Peloponnisos_2014GR16M2OP008_1_5_el.pdf)  
[Πρόσβαση 30-8-2020].
- Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δυτικής Ελλάδας για ΕΣΠΑ 2014-2020. *Επίσημη Ιστοσελίδα ΕΣΠΑ.* [Ηλεκτρονικό]  
Available at:  
[https://www.espa.gr/elibrary/Dyt.Ellada\\_2014GR16M2OP005\\_1\\_4\\_el.pdf](https://www.espa.gr/elibrary/Dyt.Ellada_2014GR16M2OP005_1_4_el.pdf)  
[Πρόσβαση 30-8-2020].
- Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα της Κεντρικής Μακεδονίας για ΕΣΠΑ 2014-2020. *Επίσημη Ιστοσελίδα ΕΣΠΑ.* [Ηλεκτρονικό]  
Available at:  
[https://www.espa.gr/elibrary/Centr.Macedonia\\_2014GR16M2OP002\\_1\\_4\\_el.pdf](https://www.espa.gr/elibrary/Centr.Macedonia_2014GR16M2OP002_1_4_el.pdf)  
[Πρόσβαση 30-8-2020].
- Πρόγραμμα, "Θαλής 2015". *Ελληνικές Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις: Στοιχεία-Αριθμοί- Αποτέλεσμα Αξιολόγησης.* [Ηλεκτρονικό] Available at:

[https://greekcivilsocietynetwork.files.wordpress.com/2015/11/ceb5cebbcebbceb7cebdceb9cebaceadcf82\\_cebcebasebf.pdf](https://greekcivilsocietynetwork.files.wordpress.com/2015/11/ceb5cebbcebbceb7cebdceb9cebaceadcf82_cebcebasebf.pdf) [Πρόσβαση 30-8-2020].

- Πρόγραμμα "Θαλής II", 2020. *Χαρτογράφηση και Αξιολόγηση των Μη Κερδοσκοπικών Οργανώσεων στην Ελλάδα* [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.greeknavigator.org/> [Πρόσβαση 29-8-2020].
- Σημίτη, Μαριλένα, 2015. *Διάλεξη με τίτλο "Κοινωνία & ο θεσμός των ΜΚΟ: Θεωρητικές όψεις, Διεθνείς Ελληνικές Διαστάσεις"*. [Ηλεκτρονικό] Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=6hRbQNfw82w> . (Ίδρυμα Σταύρος Νιάρχος, Πηγή: Stauros Niarchos Foundation). [Πρόσβαση 30-8-2020]
- Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2012. *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 326 της 26/10/2012 σ. 0001- 0390 από την επίσημη ιστοσελίδα για την ευρωπαϊκή νομοθεσία*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) [Πρόσβαση 26-7-2020].
- Χάρης των Ηνωμένων Εθνών, 1945. *Επίσημος ιστότοπος του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, Χάρτης των Ηνωμένων Εθνών*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://unric.org/el/%CF%87%CE%B1%CF%81%CF%84%CE%B7%CF%83-%CE%BF%CE%B7%CE%B5/> [Πρόσβαση 29-8-2020].
- Συνέδριο, Ευρωπαϊκή Ένωση, 2018. *Ειδική Έκθεση, "Διάθεση κονδυλίων της ΕΕ μέσω ΜΚΟ: Απαιτούνται περισσότερες προσπάθειες για την ενίσχυση της διαφάνειας*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_35/SR\\_NGO\\_FUNDING\\_EL.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_35/SR_NGO_FUNDING_EL.pdf) [Πρόσβαση 28-7-2020].
- Συρίγος, Άγγελος 2014, *Σχέδιο Νόμου για τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις* . [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.syrigos.gr/%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%AC%CE%BD%CE%B5%CE%B9%CE%B1/> [Πρόσβαση 8-8-2020].
- Ένωση Ασκούμενων και νέων Δικηγόρων Αθηνών (ΕΑΝΔΑ), 2017. *Διαδικασία Ίδρυσης Σωματείου, Υπόδειγμα Καταστατικού*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.eanda.gr/anakoineseis-eanda/diakikasia-idrysis-somateiou-ypodeigmata-eggrafon-somateiou> [Πρόσβαση 29-8-2020].
- Σωτήρης, Παπασπυροπούλος, Γιαννής, Νίκος, 2011. *"Global Sustain, People, Planet, Profit", "Δημόσια παρουσίαση προσχεδίου νόμου για τον εθελοντισμό, τις ανεξάρτητες μη κερδοσκοπικές (ΑΜΚΟ) και τις κοινωνικές οργανώσεις*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <http://globalsustain.org/el/story/11576> [Πρόσβαση 30-8-2020].
- Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠΕΣ), 2016. *3ο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Ανοικτή Διακυβέρνηση 2016-2018*. [Ηλεκτρονικό]

Available at: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/GREEK\\_NAP3-OGP-GR.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/GREEK_NAP3-OGP-GR.pdf) [Πρόσβαση 30-8-2020].

- Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠΕΣ), 2020. *Ανοιχτή Διακυβέρνηση, "open gov", Υπουργείο Εσωτερικών, Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <http://www.opengov.gr/home/services> [Πρόσβαση 4-8-2020].
- Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2019. *Στατιστικά στοιχεία αιτήσεων για άσυλο (Οκτώβρη 2017- Οκτώβρη 2019)*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2019/12/Infographic-Asylum-Data-October-2019.jpg> [Πρόσβαση 4-8-2020].
- Volmed, Hellas, 1997. *Ερευνητικό πρόγραμμα για τις ελληνικές εθελοντικές οργανώσεις, υπό την επίβλεψη της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. σ.σ. 17-20.
- Britannica, E., 2020. *Encyclopedia Britannica*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.britannica.com/topic/American-Anti-Slavery-Society> [Πρόσβαση 29-7-2020].
- Committee, 2001. *Draft Opinion of the Economic and Social Committee on European Governance- a White Paper (COM( 2001)428 final)*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: [https://ec.europa.eu/governance/whats\\_new/esc\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/governance/whats_new/esc_en.pdf) [Πρόσβαση 5-8-2020].
- Encyclopedie, U., 2020. *Encyclopaedia Universalis*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.universalis.fr/encyclopedie/societe-des-amis-des-noirs/> [Πρόσβαση 29-7-2020].
- European Governance A White Paper, 2001. *Επίσημη Ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, European Commission*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_01\\_10](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10) [Πρόσβαση 5-8-2020].
- European Court of auditors-special report No 35, 2018. «*Transparency of EU funds implemented by NGOs: more effort needed*». [Ηλεκτρονικό]  
Available at:  
[https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_35/SR\\_NGO\\_FUNDING\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_35/SR_NGO_FUNDING_EN.pdf)  
[Πρόσβαση 8-9-2020].
- Higgs, 2020. *Ψήφισμα των ΜΚΟ για τη KYA 3063/2020. Higgs, Higher Incubator Giving Growth & Sustainability*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at:  
[https://mcusercontent.com/986f0728fb094a37d265bfc9f/files/8c459634-e616-441b-8c58-d7fbaa20b18/%CE%A3%CE%B7%CE%BC%CE%B5%CE%B9\\_%CE%B1\\_%CE%9A%CE%A5%CE%91\\_%CE%9C%CE%B7%CF%84%CF%81%CF%89\\_%CE%BF\\_12052020.pdf](https://mcusercontent.com/986f0728fb094a37d265bfc9f/files/8c459634-e616-441b-8c58-d7fbaa20b18/%CE%A3%CE%B7%CE%BC%CE%B5%CE%B9_%CE%B1_%CE%9A%CE%A5%CE%91_%CE%9C%CE%B7%CF%84%CF%81%CF%89_%CE%BF_12052020.pdf) [Πρόσβαση 30-8-2020].

- Συμβούλιο της Ευρώπης, Expert Council on NGO Law, CONF/EXP(2020)4, 2020. *Opinion on the compatibility with European standards of recent and planned amendments to the greek legislation on NGO registration*. Available at: <https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2020-4-opinion-ngo-registration-greece/16809ee91d>. [Πρόσβαση 8-9-2020]
- Bettencourt, A., UNHCR, 2020. *Grassroots organizations are just as important as seed money for innovation*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.unhcr.org/innovation/grassroots-organizations-are-just-as-important-as-seed-money-for-innovation/> [Πρόσβαση 8-9-2020]
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2014. *IPCC , AR5 Synthesis Report: Climate change 2014*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/> [Πρόσβαση 30-8-2020].
- Operational Portal, Refugee Situations, 2020. *Operational Portal, United Nations (UN)*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: [http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean?id=83#\\_ga=2.199715758.124626919.1598174471-1421380383.1598174471](http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean?id=83#_ga=2.199715758.124626919.1598174471-1421380383.1598174471) [Πρόσβαση 30-8-2020].
- UN, 2020. *Επίσημη Ιστοσελίδα του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.un.org/en/sections/resources-different-audiences/civil-society/index.html> [Πρόσβαση 28-7-2020].
- UNHCR, 2014. *The UN Refugee Agency, "World at War"*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.unhcr.org/statistics/country/556725e69/unhcr-global-trends-2014.html> [Πρόσβαση 30-8-2020].

### III. Ελληνική βιβλιογραφία

Ανοιχτή Κοινωνία, Δελτίο της Κίνησης Πολιτών για μια Ανοιχτή Κοινωνία, 2008. *Χάρτα Αποδέσμευσης Κοινωνικής Ευθύνης και Λογοδοσίας Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων*, Αθήνα: Κίνηση Πολιτών, Περιοδική Ενημερωτικής Έκδοση.

Βούλγαρης, Γιάννης, 2016. *Ισχυροποιείται η ελληνική κοινωνία των πολιτών; Στο: Η μεταπολιτευτική Ελλάδα*. Αθήνα: Πόλις, σελ. 384.

Γιαζιτζής, Κ., Καλοκύρη, Ι., Κοτσώνης, Π., Κωνσταντόπουλος, Δ., Λαζανά, Β., 2017. *Πρακτικός οδηγός για τα ΜΗ Κερδοσκοπικού Χαρακτήρα Νομικά Πρόσωπα*. Αθήνα: Εκδόσεις Σταγάκη, Επιστημονική Ομάδα ASTbooks, σελ. 166-167.

Καρκατσούλης, Παναγιώτης, 2003. *Η διακυβέρνηση στην εποχή της παγκοσμιοποίησης: Το ευρωπαϊκό παράδειγμα*. Επιστήμη και Κοινωνία, Τεύχος 10, σελ. 1-6.

Κοντογιώργης, Γεώργιος, Δ., 2003. *Πολιτειότητα και πολιτικό σύστημα*. Στο: *Πολίτης και πόλις. Έννοια και τυπολογία της "Πολιτειότητας"*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 92-93.

Κωνσταντινίδης Α., Μπότη, Ζ-Π., Καραθανάση, Χ., Γκλαβίνης Π., 2006. *Η Δημόσια Χρηματοδότηση της Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας*. Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις "Copy City Digital", Αριστότελειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Τμήμα Νομικής, σελ. 7.

Λιότζης, Ευάγγελος, 2020. Διαβούλευση και Ηλεκτρονική Διαβούλευση. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, Τεύχος 24, Άνοιξη 2010, σελ. 2-3.

Μακρυδημήτρης, Αντώνης, 2011. Το σύγχρονο νόημα της Κοινωνίας των Πολιτών. Στο: *Κράτος και Κοινωνία των Πολιτών*. Αθήνα: Μεταμεσονύκτιες εκδόσεις, σελ. 63-64.

Μαλούτα-Παντελίδου, Μάρω, 1996. Κοινωνικά κινήματα και κοινωνικές επιστήμες. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 8. Περιοδική έκδοση της ελληνικής εταιρείας πολιτικής επιστήμης, Νοέμβριος, σελ. 8-9.

Μουζέλης, Νικόλαος, 2006. Το νόημα της Κοινωνίας των Πολιτών. Στο: *Κράτος και Κοινωνία των Πολιτών*, Αντώνης Μακρυδημήτρης. Διασταυρώνουν απόψεις για το θέμα ο Νίκος Μουζέλης με το Δημήτρη Δημητράκο. Αθήνα: Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, σελ. 11-14.

Σκλιας, Γ., Παντελής, 1998. *Ο ρόλος των Μη Κυβερνητικών Οργανισμών (ΜΚΟ) στην εποχή της παγκοσμιοποίησης: Θεωρητικές προσεγγίσεις*. Αθήνα: Διαλέξεις και Τετράδια Εργασίας, Πάντειο Πανεπιστήμιο και Ελληνικό Κέντρο Πολιτικών Ερευνών, σελ. 8.

Σωτηρόπουλος, Δημήτρης, 2008. Υποθέσεις εργασίας και ανοικτά ερωτήματα στη βιβλιογραφία για την ελληνική κοινωνία των πολιτών. Στο: *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*; Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 319.

Τσουκαλάς, Κωνσταντίνος, 2010. Η κοινωνία των πολιτών ως "χώρος ελευθερίας", πολιτικές αναγνώσεις μιας μυθοπλασίας. Στο: *Εξουσία και Κοινωνία*. Αθήνα: Εκδόσεις Καστανιώτη, σελ. 430-431.

Χουλιάρης, Αστέρης, 1998. Εισαγωγή. Στο: Εξάντας, επιμ. *Η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια προς τον 21 αιώνα*. Αθήνα: Ινστιτούτο Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων, σελ. 17.

#### IV. Ξένη Βιβλιογραφία

David John Frank, Ann Hironaka, John W. Meyer, Evan Schofer, Nancy Brandon Tuma, 1999. *The Rationalization and Organization of Nature in World Culture*. Ed: John Boli & George M. Thomas, επιμ. *Constructing World Culture, International NonGovernmental Organizations since 1875*. California USA: Stanford University Press, pp. 81-82.

Delors Jacques, Evers Adalbert, Laville Jean-Louis, 2004. The European Union and the third sector. Στο: J. L. L. Adalbert Evers, επιμ. *The Third Sector in Europe*. Cheltenham UK, Northampton, MA, USA: Globalization and Welfare, pp. 206-207.

Hague Rod, Harrop Martin, 2011. Μέρος II: Πολιτική και Κοινωνία. Στο: *Συγκριτική Πολιτική και Διακυβέρνηση*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική, Επιστημονική βιβλιοθήκη, p. 170.

Heywood Andrew, 2011. Non Governmental Organizations. Στο: P. Foundations, επιμ. *Global Politics*. London, England: Palgrave, Macmillan, p. 31.

OECD, 2003. New Trends in the Non-Profit Sector in Europe: The Emergence of Social Entrepreneurship. Στο: *The Non-Profit Sector in a Changing Economy*. Paris, France: Organisation For Economic Co-Operation and Development (OECD), pp. 54-56.

OECD, 2012. *Greece: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews*, Greece: OECD Publishing, p.p. 27-29.

Ott, Steven, 2001. Governance of Nonprofit Organizations. Στο: J. Ott, επιμ. *Understanding Nonprofit Organizations, Governance, Leadership and Management*. United States of America: WestView Press, p. 1.

Tocqueville, Alexis d., 1981. *Democracy in America*. The Modern Library New York, Distributed by Mc Graw-Hill, Inc. επιμ. New York, USA, pp. 412-413.

Tzifakis Nikolaos, Petropoulos Sotiris, Huliaras Asteris, 2017. *The impact of Economic Crises on NGOs: The case of Greece*. International Society for Third-Sector Research and The John Hopkins University, Voluntas, p.1-5.

United Nations, 2002. *Human Development Report, Deepening democracy in a fragmented world*, New York USA: Published for the United Nations Development Programme.



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, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

[www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr)