

Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές»

**Το πλαίσιο συνεργασίας των ΟΚοιΠ με τις Ελληνικές Αρχές
στο Εθνικό Σύστημα Ασύλου και Υποδοχής κατά τη περίοδο
2011-2021**

Αναστάσιος Υφαντής

Κόρινθος, Νοέμβριος 2022

University of Peloponnese
School of Social and Political Sciences
Department of Political Science and International Relations
Postgraduate Studies Programme
"Governance and Public Policy"

**The cooperation framework of the CSOs with the Greek
Authorities in the Asylum and Reception System during the
period 2011-2021**

Anastasios Yfantis

Corinth, November 2022

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

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

Ο δηλών

Αναστάσιος Υφαντής



Υπογραφή

Στην Ευαγγελία, τον Νάσο και τον Κωνσταντίνο

Νοέμβριος 2022

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή, κύριο Σωτήρη Πετρόπουλο για την εποπτεία του καθόλη της διάρκειας εκπόνησης της διπλωματικής μου εργασίας.

Επίσης θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες στον Πρόεδρο του τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων, κύριο Αστέρη Χουλιάρα, τα μέλη της Συντονιστικής Επιτροπής καθώς και στο σύνολο των διδασκόντων και διδασκουσών του ΠΜΣ «Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές» για αυτή τη σημαντική εκπαιδευτική εμπειρία που μου προσέφεραν κατά τη διάρκεια του κύκλου κατάρτισης.

Το πλαίσιο συνεργασίας των ΟΚοιΠ με τις Ελληνικές Αρχές στο Εθνικό Σύστημα Ασύλου και Υποδοχής κατά τη περίοδο 2011-2021

Σημαντικοί Όροι

Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, Μεταναστευτική Πολιτική, Διεθνής Προστασία, Ανθρωπιστική Βοήθεια, Νομιμότητα και Λογοδοσία, Κοινωνία των Πολιτών, Διϋπηρεσιακή Συνεργασία.

Περίληψη

Η σταδιακή αύξηση των μεταναστευτικών ροών προς την Ευρώπη μετά την Αραβική Άνοιξη το 2010 και την κλιμακούμενη εμφύλια σύγκρουση στην Συρία, δημιούργησε τεράστιες πιέσεις στο Ελληνικό Σύστημα Υποδοχής και Ασύλου. Μετά την κοινή δήλωση Ε.Ε.- Τουρκίας και τη συγκράτηση των ροών εντός της ελληνικής επικράτειας, δεκάδες χιλιάδες μεταναστών αναγκάστηκαν να διατυπώσουν αίτημα διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα. Αυτό το γεγονός ενεργοποίησε τα αντανακλαστικά πληθώρας Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων που έσπευσαν να συνδράμουν τις ελληνικές αρχές στο πλαίσιο της επείγουσας βοήθειας σε πρόσφυγες και μετανάστες στην Ελλάδα. Το ισχνό σύστημα Υποδοχής και Ασύλου και η βραδύτητα οργάνωσης των Ελληνικών Αρχών τα προηγούμενα έτη ενέτεινε τις προκλήσεις και δημιούργησε ερωτηματικά στη διεθνή κοινότητα αναφορικά με τις συνθήκες διαβίωσης των αιτούντων άσυλο στις δομές υποδοχής και το σεβασμό των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου από τις Ελληνικές Αρχές. Η παρούσα εργασία προσπαθεί να κατανοήσει τον τρόπο ανάπτυξης της συνεργασίας της Ελληνικής Πολιτείας με την Κοινωνία των Πολιτών, να παραθέσει καλές πρακτικές και προκλήσεις κατά τη περίοδο της κρίσης υποδοχής και να εμβαθύνει στο σχεδιασμό της ΕΕ προς το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου.

The cooperation framework of the CSOs with the Greek Authorities in the Asylum and Reception System during the period 2011-2021

Keywords

Common European Asylum System, Migration Policy, International Protection, Humanitarian Aid, Legitimacy and Accountability, Civil Society, Interagency Cooperation

Abstract

The gradual increase of migratory flows towards Europe after the Arab Spring after 2010 and the escalating civil war in Syria, created enormous pressures on the Greek Reception and Asylum System. Following the EU - Turkey joint statement, and the containment of the flows within the Greek territory, tens of thousands of migrants were forced to make a request for international protection in Greece. As a result, numerous civil society organizations rushed to assist the Greek authorities in the context of emergency assistance to refugees and migrants in Greece. The weak Reception and Asylum system and the slowness of the Greek authorities' organization in previous years have increased the challenges and raised questions in the international community regarding the living conditions of asylum seekers in reception facilities and the respect of Human Rights. This paper seeks to understand the model of cooperation between the Greek state and civil society organizations, to present good practices and challenges during the reception crisis and to provide insight towards the EU's planning for the common European asylum system.

Περιεχόμενα

1.	Η Κρίση στο Ελληνικό Σύστημα Υποδοχής και Ασύλου.....	10
1.1.	Εισαγωγή.....	10
1.2.	Ανάπτυξη και Προκλήσεις στο Εθνικό Σύστημα Ασύλου.....	12
1.3.	Χρηματοδότηση του Συστήματος και Αρμόδιες Αρχές.....	15
1.4.	Οι Δρώντες στην Εφαρμογή Πολιτικής για το Άσυλο.....	25
1.5.	Ανακεφαλαίωση.....	29
2.	Ο Ρόλος της Κοινωνίας των Πολιτών στο Σύστημα Υποδοχής και Ασύλου...31	
2.1.	Εισαγωγή.....	31
2.2.	Οι Διαστάσεις της Νομιμότητας και της Λογοδοσίας στις ΟκοιΠ....	33
2.3.	Προγράμματα Βοήθειας για Αιτούντες Άσυλο και Πρόσφυγες.....	38
2.4.	Παραδείγματα Συντονισμού σε Τοπικό Επίπεδο.....	43
2.5.	Το Μητρώο ΜΚΟ του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου....	46
2.6.	Ανακεφαλαίωση.....	47
3.	Συζήτηση.....	49
4.	Παραρτήματα.....	50
5.	Βιβλιογραφία.....	53

Κατάλογος Πινάκων

1.1 Δικαιούχοι του Συστήματος Υποδοχής στην Ελλάδα.....	13
1.2 Εθνικό Πρόγραμμα Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης, Ένταξης 2014-2020..	15
1.3 Εθνικό Πρόγραμμα Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας 2014-2020.....	17
1.4 Επείγουσα Ανθρωπιστική Βοήθεια στην Ελλάδα 2016.....	18
1.5 Αρμόδιες αρχές υπεύθυνες για τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης.....	21
1.6 Αρμόδιες αρχές υπεύθυνες για τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας.....	22
1.7 Νομοθεσία για την Υποδοχή και το Άσυλο στην Ελλάδα.....	25
2.1. Προγράμματα που διαχειρίστηκαν απευθείας Διεθνείς Οργανισμοί.....	41

Κατάλογος Διαγραμμάτων

1.1. Ευρωπαϊκή Χρηματοδοτική Υποστήριξη στην Ελλάδα.....	16
--	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Η ΚΡΙΣΗ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΥΠΟΔΟΧΗΣ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟΥ

1.1 Εισαγωγή

Το καλοκαίρι του 2015 η Ελλάδα βρέθηκε αντιμέτωπη με μία άνευ προηγούμενου κατάσταση. Δεκάδες χιλιάδων μεταναστών σε εβδομαδιαία βάση ταξίδευαν παράτυπα από τα τουρκικά παράλια προς τα νησιά του βορειοανατολικού Αιγαίου με σκοπό να αιτηθούν Διεθνούς Προστασίας στα Κράτη-Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Sakellis et al, 2016, 5).

Το ελληνικό σύστημα, το οποίο συνίστατο επί της ουσίας από τρεις βασικούς φορείς, α) την Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης, β) την νεοσυσταθείσα το 2014 Υπηρεσία Ασύλου, που και οι δύο τότε υπάγονταν στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, και γ) το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης που υπάγεται στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, ήταν ελλειματικό: πολλές από τις προβλεπόμενες από τον ιδρυτικό νόμο 3907/2011 δομές δεν είχαν ιδρυθεί ή υπολειπορούσαν, οι υπηρεσίες υγείας και ψυχοκοινωνικής υποστήριξης στα σημεία υποδοχής παρέχονταν με την μορφή κινητών μονάδων, δεν υπήρχε ο απαιτούμενος αριθμός εκπαιδευμένου προσωπικού για να ανταποκριθεί επαρκώς στις ανάγκες υποδοχής των νέο-αφιχθέντων μεταναστών και προσφύγων, ενώ οι αστυνομικές αρχές δεν πραγματοποιούσαν την απαιτούμενη διαδικασία σύμφωνα με το σύστημα Eurodac (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015).

Το γεγονός ότι η πλειοψηφία του πληθυσμού αφορούσε σε οικογένειες, γυναίκες, παιδιά και άτομα με ευάλωτητα υγείας, αναδείκνυε τις παθογένειες του Εθνικού Συστήματος Υγείας και του συστήματος Κοινωνικής Προστασίας καθώς και τη δυσκολία αυτών να ανταποκριθούν επαρκώς στις σύνθετες ανάγκες των μεταναστών και προσφύγων στην ελληνική περιφέρεια, σηματοδοτώντας έτσι μία συνθήκη πολύπτυχης κρίσης, με αντίκτυπο στις ζωές των ανθρώπων, των τοπικών κοινοτήτων και της

δημόσιας διοίκησης. Δοκιμάζοντας παράλληλα τις αντοχές τόσο του εθνικού συστήματος και των οργανισμών του όσο και τα όρια του ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου, αφού η Ελλάδα έδειχνε να ενισχύει τη διέλευση χιλιάδων μεταναστών από τα ελληνοβαλκανικά σύνορα, οι οποίοι στη συνέχεια συνέχιζαν το ταξίδι τους προς τα κράτη-μέλη της ΕΕ, της κεντρικής και βόρειας Ευρώπης μέσω του Balkan route (Triandafyllidou 2015, 3). Τον Ιούνιο του 2015 η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες διακήρυξε επείγουσα κατάσταση, επιπέδου 2, για την Ελλάδα, την Βόρεια Μακεδονία και τη Σερβία, διότι ο πολύ υψηλός ημερήσιος αριθμός αφίξεων ήταν μη διαχειρίσιμος από τις τοπικές αρχές. (UNHCR, 2015). Στην Ελλάδα, το υφιστάμενο σύστημα υποδοχής και ασύλου αντιμετώπιζε σοβαρό κίνδυνο κατάρρευσης, ενώ για αρκετούς μήνες μέχρι και τον Μάρτιο του 2016 όπου τέθηκαν σε εφαρμογή τα μέτρα της Κοινής Δήλωσης ΕΕ- Τουρκίας, δεν ήταν δυνατή η εφαρμογή του νόμου λόγω του πολύ μεγάλου αριθμού των νέων εισερχόμενων μεταναστών και της χαμηλής στελέχωσης των κλιμακίων της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης (Γιατρού Χωρίς Σύνορα, 2015, 4).

Μετά την εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας, η Ελλάδα ήταν υποχρεωμένη να συγκρατήσει τις μεταναστευτικές ροές εντός των συνόρων της. Αυτό επιβεβαιώθηκε μετέπειτα και από το χαμηλό αριθμό επανεισδοχών των πολιτών τρίτων χωρών προς την Τουρκία (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2016). Έτσι από χώρα διέλευσης έγινε μία χώρα που θα έπρεπε να διαχειριστεί, να «στεγάσει» ή και να ενισχύσει την ένταξη ενός αυξανόμενο πληθυσμού προσφύγων και αιτούντων άσυλο, κυρίως οικογενειών και νέων ατόμων, οι οποίοι θα παρέμεναν πλέον στη χώρα τουλάχιστον για ένα μεσοπρόθεσμο διάστημα 12 – 24 μηνών. Συνεπώς το πλαίσιο της απόκρισης έπρεπε να διαμορφωθεί έτσι ώστε να μπορεί καλύπτει μακροπρόθεσμα τις σύνθετες ανάγκες ενός, κατά κύριο λόγο, σταθερού πλέον πληθυσμού που θα παρέμενε εντός των Κέντρων Υποδοχής (JIPS 2019). Σε αυτό το γενικό πλαίσιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοίνωσε την επείγουσα πολιτική, οικονομική και τεχνική ενίσχυση από την Ευρωπαϊκή Ένωση, αρχικά μέσω του προγράμματος μετεγκατάστασης (Relocation) και στην συνέχεια με έκτακτη χρηματοδότηση η οποία μέσω των αρμόδιων Γενικών Διευθύνσεων, ECHO (DG) και HOME (DG), διέθεσε και κατένειμε επιπλέον πόρους για την επείγουσα οργάνωση του συστήματος υποδοχής και ασύλου (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015). Καθοριστικός ήταν ο ρόλος που διαδραμάτισαν οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ) σε συνεργασία με τις εθνικές αρχές για την κάλυψη των αναγκών δεκάδων

χιλιάδων μεταναστών που παρέμειναν εντός του ελληνικού χώρου μετά την εφαρμογή των συμφωνηθέντων στην κοινή δήλωση ΕΕ-Τουρκίας. Ωστόσο το ελλιπές θεσμικό πλαίσιο για την οργάνωση και τη λειτουργία της Κοινωνίας των Πολιτών και η ανεξέλεγκτη μεγένθυση της παρουσίας άτυπων εθελοντικών πρωτοβουλιών ανά την Ελλάδα δημιούργησε ερωτηματικά για την νομιμότητα δράσης των ΜΚΟ και το ρόλο τους ως προς την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα του εθνικού συστήματος (Πουλακιδάκος, Θωμά και Φραγκονικολόπουλος, 2019, 5).

1.2. Ανάπτυξη και Προκλήσεις στο Εθνικό Σύστημα Ασύλου

Επί σειρά ετών, η Ελλάδα υποδέχονταν χωρίς την απαιτούμενη υποδομή, μεγάλο αριθμό μεταναστών κυρίως καταγόμενων από χώρες των Βαλκανίων και της Ανατολικής Ευρώπης αποτελώντας μία χώρα στην οποία είχε εδραιωθεί η παράτυπη παραμονή πολιτών τρίτων χωρών και το ζητούμενο ήταν η νομιμοποίηση της παραμονής τους και η κοινωνική τους ένταξη (Τριανταφυλλίδου, 2005). Ωστόσο την δεκαετία της ονομαζόμενης προσφυγικής κρίσης, ο μεταναστευτικός πληθυσμός, που καταγράφηκε από το Εθνικό Σύστημα προέρχονταν κυρίως από χώρες της Κεντρικής Αφρικής και της Ευρύτερης Μέσης Ανατολής αναζητώντας Διεθνή Προστασία, είτε στην Ελλάδα είτε σε κάποιο από τα υπόλοιπα κράτη – μέλη της ΕΕ (UNHCR, 2021).

Μόλις το 2011, η πολιτεία προχώρησε στην ίδρυση οργανωμένων δημόσιων υπηρεσιών, με την θέσμιση της λειτουργίας της Υπηρεσίας Ασύλου και της Υπηρεσίας Υποδοχής, σε συνέχεια και της Ευρωπαϊκής Οδηγίας 2008/115/ΕΚ σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών.

Οι αρμόδιες υπηρεσίες και διευθύνσεις οι οποίες έντασσονταν διοικητικά στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, εγκαινιάστηκαν το 2012 και ξεκίνησαν τη λειτουργία τους το καλοκαίρι του ίδιου έτους συνεπικουρούμενες από ΜΚΟ και παραρτήματα Διεθνών Οργανισμών όπως το Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα, το Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης κ.α (Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής, 2014, 16).

Σύμφωνα με τον ιδρυτικό νόμο, συγκεκριμένες διαδικασίες επί της ταυτοποίησης και υποδοχής των πολιτών τρίτων χωρών και επί της διατύπωσης και εξέτασης του αιτήματος ασύλου έπρεπε να λαμβάνουν χώρα με συγκεκριμένο τρόπο και σε συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα από την ημέρα της καταγραφής.

Ωστόσο για παραπάνω από τρία έτη η Ελληνική Πολιτεία αντιμετώπιζε τα θέματα υποδοχής των αυξανόμενων μεταναστευτικών ροών με προσωρινά μέτρα ως μία έκτακτη και μη μόνιμη συνθήκη, διαθέτωντας μόλις επτά (7) στελέχη μόνιμου προσωπικού το 2013, και παρουσία σε τέσσερα (4) σημεία υποδοχής με ένα (1) Κέντρο Πρώτης Υποδοχής στη περιοχή Φυλάκιο του Δήμου Ορεστιάδας και τρεις (3) Κινητές Μονάδες Πρώτης Υποδοχής σε συνεργασία με ΜΚΟ, μία (1) στην Σάμο, μία (1) στην Χίο και μία (1) στην Λέσβο ενώ το δεύτερο εξάμηνο του 2014 θα ξεκινούσε η λειτουργία του Κ.Ε.Π.Υ Λέσβου με δυναμικότητα 180 θέσεις στην περιοχή Μόρια (Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής, 2014, 17).

Πίνακας 1.1

Δικαιούχοι του Συστήματος Υποδοχής στην Ελλάδα

Έτος	Αφίξεις από τη Θάλασσα	Αφίξεις από τα χερσαία σύνορα	Σύνολο Αφίξεων	Σύνολο Αιτήσεων Ασύλου	Σύνολο Επανεισδοχών στην Τουρκία
2021	4,331	4,826	9,157	28,320	-
2020	9,714	5,982	15,696	40,502	139
2019	59,726	14,887	74,613	77,285	108
2018	32,494	18,014	50,508	66,962	322
2017	29,718	6,592	36,310	58,637	683
2016	173,450	3,784	177,234	51,053	801
2015	856,723	4,907	861,630	13,187	-
2014	41,038	2,280	43,246	9,431	-
2013	2,154	898	3,052	4,814	-
2012	-	-	-	-	-
2011	-	-	-	-	-

Πηγή: Διαθέσιμα Στοιχεία Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη και UNHCR 2011 - 2022

Έτσι, όταν το 2015 με την απροσδόκητη έκρηξη των αφίξεων, η Ελλάδα υποδέχθηκε περισσότερους από 850.000 μεταναστών και προσφύγων που αναζητούσαν ασφάλεια στην Ευρωπαϊκή Ένωση, απαιτήθηκε άμεση ανάπτυξη κατάλληλων υποδομών για τις

διαδικασίες Υποδοχής, Ταυτοποίησης και Ασύλου. Τα περισσότερα άτομα έφταναν στην Ελλάδα από την Τουρκία, ταξιδεύοντας παράτυπα σε επικίνδυνες θαλάσσιες διελεύσεις προς τα ελληνικά νησιά στο βόρειο Αιγαίο Πέλαγος όπου και επισπεύθηκαν οι διαδικασίες ανέγερσης για συνολικά 5 Κέντρα Υποδοχής (Euractiv, 2016) στην Χίο, την Κω, την Λέσβο, την Λέρο και την Σάμο στο πλαίσιο εφαρμογής της ευρωπαϊκής προσέγγισης “Hotspot” (Guérin 2021).

Στα σημεία Πρώτης Υποδοχής, ήδη από το 2012 δραστηριοποιούνταν έξι (6) συνολικά μη κυβερνητικοί οργανισμοί, ήτοι ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, το Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα, οι Γιατροί του Κόσμου, η Ιατρική Παρέμβαση, η PRAKSIS και η Μετάδραση ως προγραμματικοί εταίροι της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής (Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, 2014), ενώ το καλοκαίρι του 2015, είχαν ξεκινήσει να δραστηριοποιούνται στα ίδια σημεία παραπάνω από 20 Διεθνείς Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, μεταξύ των οποίων ο Ερυθρός Σταυρός, η Oxfam, οργάνωση MERCY CORPS, η Caritas, οι Γιατροί χωρίς Σύνορα, η Samaritan's Purse και η Save the Children (UNHCR, 2015).

Στο πλαίσιο άμεση απόκρισης στην προσφυγική κρίση, η πολιτεία ανέθεσε στις αρμόδιες υπηρεσίες του ΟΗΕ τον συντονιστικό ρόλο μεταξύ των ΜΚΟ και των τοπικών αρχών στα πρότυπα Sphere¹.

Σταδιακά το συνεργικό μοντέλο πολιτείας και Οργανώσεων της Κοινωνίας των Πολιτών (ΟΚοιΠ) στα σημεία της πρώτης υποδοχής, εφαρμόστηκε και στα υπόλοιπα σημεία προσωρινής διαμονής των αιτούντων άσυλο ανά την Ελλάδα (UNHCR, 2016).

¹ Το Sphere είναι μια παγκόσμια εθελοντική πρωτοβουλία, θέσπισης προτυποποιημένων διαδικασιών στην ανθρωπιστική δράση, που συγκεντρώνει ένα ευρύ φάσμα ανθρωπιστικών οργανισμών γύρω από έναν κοινό στόχο - τη βελτίωση της ποιότητας της ανθρωπιστικής βοήθειας και της λογοδοσίας των ανθρωπιστικών φορέων έναντι των μελών τους, των δωρητών και των πληγέντων πληθυσμών. Βλ. <https://spherestandards.org/>

1.3. Χρηματοδότηση του Συστήματος και Αρμόδιες Αρχές

Το κύριο χρηματοδοτικό εργαλείο για την τακτική χρηματοδότηση του ελληνικού συστήματος ασύλου είναι το Ταμείο για το Άσυλο την Μετανάστευση και την Ένταξη (TAME / AMIF). Το TAME είχε εγκαινιαστεί ένα χρόνο πριν την έναρξη της κρίσης Υποδοχής, το 2014, όπου στην πρώτη προγραμματική του περίοδο, 2014 – 2020, είχε έναν επτάετη προϋπολογισμό της τάξεως των 3,1 δισ. ευρώ για την ενίσχυση των κρατών μελών στο πλαίσιο του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, ωστόσο όταν ξέσπασε η λεγόμενη προσφυγική κρίση, η Ελλάδα δεν είχε καθορίσει ακόμη το πλαίσιο για τη διαχείριση των νέων ευρωπαϊκών πόρων, προσπαθώντας να απορροφήσει τους πόρους του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων (Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής, 2014) της προηγούμενης ευρωπαϊκής προγραμματικής περιόδου, ταλανιζόμενη δημοσιονομικά από την οικονομική ύφεση και τον κίνδυνο εξόδου από την ευρωζώνη (Λιαργκόβας, 2021). Συγκεκριμένα, η τακτική χρηματοδότηση για τον τομέα του Ασύλου και της Μετανάστευσης και της Προστασίας των Συνόρων αντλείται μέσα από τρία βασικά Εθνικά Προγράμματα (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2022):

- α) Το Εθνικό Πρόγραμμα του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ασύλου Μετανάστευσης και Ένταξης (TAME)
- β) Το Εθνικό Πρόγραμμα του Ευρωπαϊκού Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας και του Τομέα Σύννορα και Θεωρήσεις (TEA)
- γ) Το Εθνικό Πρόγραμμα GR-G «Ανάπτυξη των Δυνατοτήτων Διαχείρισης των Εθνικών Συστημάτων Ασύλου και Μετανάστευσης» του Χρηματοδοτικού Μηχανισμού του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (EOX) (ΥΔΕΑΠ, 2020)

Πίνακας 1.2

Εθνικό Πρόγραμμα Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης 2014-2020

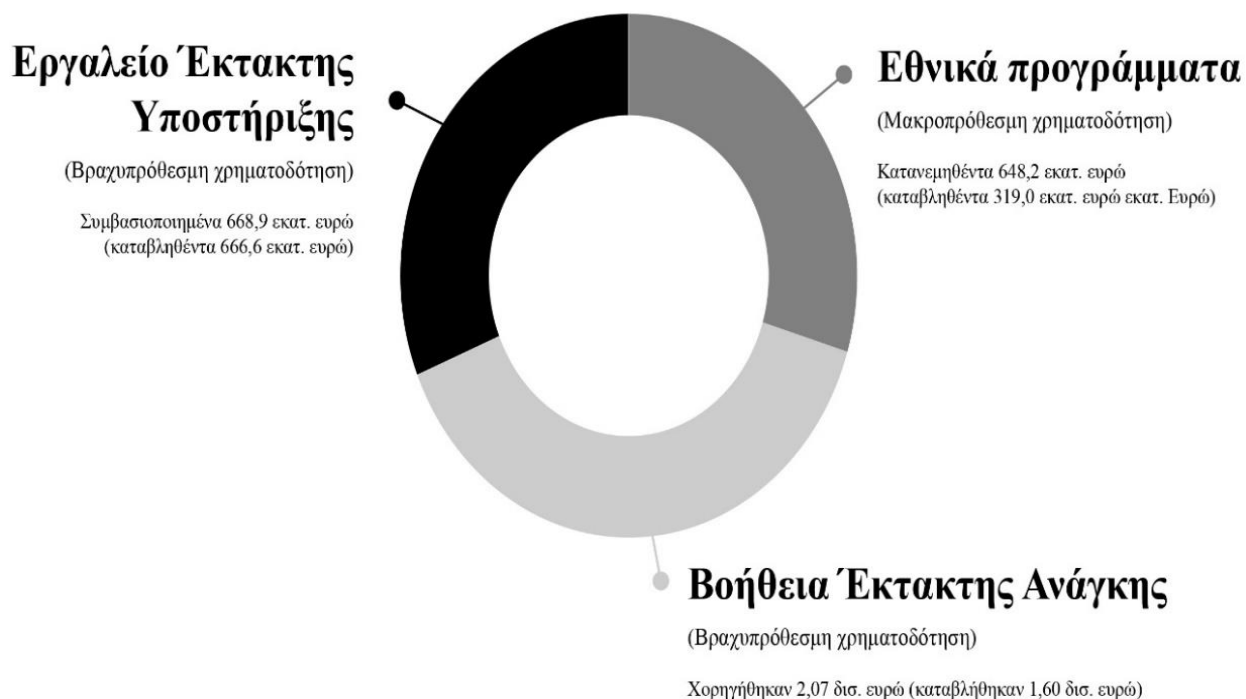
Ειδικός Στόχος	Προϋπολογισμός (Εθνική & Κοινοτική Συμμετοχή)	Προϋπολογισμός (Μόνο Κοινοτική Συμμετοχή)
SO1 – Άσυλο – Υποδοχή	192.880.150,23 €	144.660.112,67 €
SO2 – Ένταξη – Νόμιμη Μετανάστευση	35.722.776,00 €	26.792.082,00 €
SO3 – Επαναπατρισμός	177.160.999,11 €	132.870.749,33 €
SO4 – Αλληλεγγύη	5.537.600,00 €	4.153.200,00 €
Ειδικές Περιπτώσεις (Relocation)	10.999.500,00 €	10.999.500,00 €
Τεχνική βοήθεια	5.250.000,00 €	5.250.000,00 €
ΣΥΝΟΛΟ Τ.Α.Μ.Ε.	427.551.025,33 €	324.725.644,00 €

Πηγή: Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2022

Αξίζει να σημειωθεί πως εκτός των τρέχοντων Εθνικών Προγραμμάτων της προγραμματικής περιόδου 2014 - 2020, η Ελλάδα έχει λάβει ένα πολύ υψηλό ποσό χρηματοδότησης για την ενίσχυση του εθνικού της συστήματος. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, από το 2015 μέχρι και τον Ιανουάριο του 2022, στην Ελλάδα είχαν κατανεμηθεί ευρωπαϊκοί πόροι της τάξεως των 3,12 δισεκατομμυρίων ευρώ όπως παρουσιάζεται και στο διάγραμμα 1.1.

Διάγραμμα 1.1

Ευρωπαϊκή Χρηματοδοτική Υποστήριξη στην Ελλάδα



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ιανουάριος 2022

Ειδικότερα, η στήριξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς την Ελλάδα για τη βελτίωση της διαχείρισης της μετανάστευσης και των συνόρων προέρχεται από τρία ταμεία της ΕΕ, μεταξύ των οποίων 2,03 δισ. ευρώ από το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης, 450 εκατ. ευρώ από το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και 643,6 εκατ. ευρώ από τον Μηχανισμό Στήριξης Έκτακτης Ανάγκης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2022).

Πίνακας 1.3

Εθνικό Πρόγραμμα Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας 2014-2020

Ειδικός Στόχος	Προϋπολογισμός (Εθνική & Κοινοτική Συμμετοχή)	Προϋπολογισμός (Μόνο Κοινοτική Συμμετοχή)
SO 1 – Κοινή Πολιτική Θεωρήσεων	6.242.000,00 €	4.681.500,00 €
SO 2 – Σύνορα	229.508.116,40 €	183.171.087,30 €
SO 3 – Λειτουργική Ενίσχυση	122.732.258,33 €	106.560.332,50 €
SO 4	N/A	N/A
SO 5 – Πρόληψη-Καταπολέμηση Εγκληματικότητας	22.055.672,00 €	16.541.754,00 €
SO 6 – Κίνδυνοι & Κρίση	6.660.000,00 €	4.995.000,00 €
Τεχνική βοήθεια – Σύνορα	2.211.888,00 €	2.211.888,00 €
Τεχνική βοήθεια – Αστυνομία	1.033.900,00 €	1.033.900,00 €
ΣΥΝΟΛΟ Τ.Ε.Α.	391.465.834,73 €	319.961.961,80 €

Πηγή: Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2022

Ο προγραμματισμός της ΕΕ διακρίνει δύο βασικές κατηγορίες χρηματοδοτικής υποστήριξης προς την Ελλάδα, την χρηματοδότηση μακράς διάρκειας (long term funding) μέσα από τα συμφωνημένα Εθνικά Προγράμματα και την πρόσθετη χρηματοδότηση βραχείας διάρκειας (short term funding) μέσα από προγράμματα ή έργα επείγουσας βοήθειας στις Εθνικές Αρχές και σε Διεθνείς Οργανισμούς, ενώ στη βραχεία χρηματοδότηση έντασσεται και το Εργαλείο Έκτακτης Υποστήριξης (ESI) που παρέχει έκτακτη χρηματοδότηση σε ΟκοιΠ, εταίρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Ευρωπαϊκή

Επιτροπή, 2022). Παρακάτω, στον πίνακα 1, παρουσιάζονται οι ΜΚΟ - εταίροι ανθρωπιστικής βοήθειας - που έλαβαν χρηματοδότηση από τον έκτακτο μηχανισμό το 2016.

Πίνακας 1. 4

Επείγουσα Ανθρωπιστική Βοήθεια στην Ελλάδα 2016

Εταίρος ανθρωπιστικής βοήθειας της ΕΕ	Ποσό χρηματοδότησης	Διάρκεια	Είδος δράσης
UNHCR	25 εκατ. ευρώ	9 μήνες	Βοήθεια σε 50.000 πρόσφυγες σε 15 περιοχές: (1) τεχνική και υλική βοήθεια (όπως υποστρώματα, κουβέρτες, ενδύματα, είδη προσωπικής υγιεινής, αδιάβροχα τύπου πόντσο, κάλτσες, σύνεργα κουζίνας, σαπούνια, ηλιακοί λαμπτήρες (2) νερό, εγκαταστάσεις αποχέτευσης και υγιεινής σε προσωρινά καταλύματα και (3) προστασία με έμφαση στα παιδιά που είναι ασυνόδευτα ή έχουν χωριστεί από την οικογένειά τους. Επιπλέον, θα διατεθεί βοήθεια στην ανθρωπιστική κοινότητα στην Ελλάδα για τον συντονισμό της ανθρωπιστικής βοήθειας.
Διεθνής Ομοσπονδία του Ερυθρού Σταυρού	15 εκατ. ευρώ	10 μήνες	Βοήθεια σε 44.000 πρόσφυγες σε 15 περιοχές: (1) βασική υγειονομική περίθαλψη, (2) δέματα με τρόφιμα και άλλα μη επισιτιστικά είδη, όπως υποστρώματα, κουβέρτες, ενδύματα, προϊόντα προσωπικής υγιεινής (μεταξύ άλλων για γυναίκες), σύνεργα κουζίνας, σαπούνια, (3) νερό και εγκαταστάσεις αποχέτευσης και υγιεινής, (4) ψυχοκοινωνική στήριξη, (5) βοήθεια για την αποκατάσταση των οικογενειακών δεσμών χάρη στο παγκόσμιο δίκτυο του Ερυθρού Σταυρού.

Συμβούλιο Προσφύγων της Δανίας	8 εκατ. ευρώ	9 μήνες	Πολυτομεακή βοήθεια σε 7.500 άτομα: βοήθεια για τη διαχείριση των χώρων υποδοχής προσφύγων, προστασία, νερό και εγκαταστάσεις αποχέτευσης και υγιεινής, καθώς και καταλύματα και παροχή βασικών ειδών πρώτης ανάγκης για την κάλυψη των αναγκών σε 5 περιοχές.
Διεθνής Επιτροπή Διάσωσης	10 εκατ. ευρώ	10 μήνες	Πολυτομεακή βοήθεια που περιλαμβάνει προστασία, ψυχοκοινωνική στήριξη, ασφαλείς χώρους για τις γυναίκες και ασφαλείς χώρους μάθησης και περιθάλψης για παιδιά, νερό, εγκαταστάσεις αποχέτευσης και υγιεινής καθώς και επισιτιστική βοήθεια για 16.000 άτομα.
Save the Children	7 εκατ. ευρώ	12 μήνες	Δραστηριότητες προστασίας ευάλωτων παιδιών και παιδιών που κινδυνεύουν, καθώς και των οικογενειών τους που έχουν εγκλωβιστεί στην ηπειρωτική Ελλάδα. Οι δραστηριότητες αυτές περιλαμβάνουν την παροχή χώρων κατάλληλα διαμορφωμένων για παιδιά, ανεπίσημης εκπαίδευσης, ψυχοκοινωνικής στήριξης και διατροφικής βοήθειας. Η εν λόγω οργάνωση σε συνεργασία με τις αρμόδιες εθνικές αρχές θα παράσχει στοχευμένη βοήθεια σε ασυνόδευτους ανηλίκους και σε παιδιά που έχουν χωριστεί από τους γονείς τους.
OXFAM	6 εκατ. ευρώ	12 μήνες	Βοήθεια για νερό και εγκαταστάσεις αποχέτευσης και υγιεινής, τρόφιμα, προστασία και βελτίωση καταλυμάτων (προσαρμογή στις χειμερινές συνθήκες,) καθώς και για άλλα είδη πρώτης ανάγκης. Βελτίωση των εγκαταστάσεων ντους και αποχωρητηρίων για 3.000 άτομα και ευκολότερη

			<p>πρόσβαση στις υπηρεσίες, καθώς και βελτίωση του σχεδιασμού/διαχείρισης χώρων προστασίας για 2.750 άτομα. Οι δραστηριότητες είναι επικεντρωμένες στη δυτική Ελλάδα, μια περιοχή όπου δραστηριοποιούνται λιγότεροι εταίροι. Τρόφιμα για 3.000 άτομα, κυρίως μέσω κουπονιών, στο βόρειο τμήμα της χώρας. Στα βασικά είδη για 3.000 άτομα θα περιλαμβάνονται 600 συσκευασίες με εξοπλισμό για την προσαρμογή των καταλυμάτων στις χειμερινές συνθήκες.</p>
Arbeiter-Samariter-Bund	5 εκατ. ευρώ	12 μήνες	<p>Παροχή στέγης και βασικών υπηρεσιών, όπως υγειονομικής και ψυχοκοινωνικής στήριξης, μη επισιτιστικών ειδών, χώρων κατάλληλα διαμορφωμένων για παιδιά, νομικής βοήθειας και υπηρεσιών διερμηνείας σε 1.500 άτομα στη Θεσσαλονίκη.</p>
Γιατροί του Κόσμου	7 εκατ. ευρώ	12 μήνες	<p>Πρωτοβάθμια υγειονομική περίθαλψη, παραπομπή σε εξειδικευμένη ιατρική περίθαλψη και ψυχοκοινωνική στήριξη για τους μετανάστες και τους πρόσφυγες.</p> <p>Το σχέδιο αποσκοπεί στη μείωση των κινδύνων για την υγεία και στην παροχή υγειονομικής περίθαλψης (συμπεριλαμβανομένης της εξειδικευμένης περίθαλψης) σε 18.000 πρόσφυγες και μετανάστες που έχουν εγκλωβιστεί στην Ελλάδα, μέσω σταθερών και κινητών ιατρικών μονάδων. Το σχέδιο λαμβάνει υπόψη τα εθνικά προγράμματα και τους μηχανισμούς παραπομπής.</p>

Πηγή: Γενική Διεύθυνση Ανθρωπιστικής Βοήθειας και Πολιτικής Προστασίας, DG ECHO

Η έκτακτη χρηματοδότηση προς τους εταίρους ανθρωπιστικής βοήθειας έλαβε χώρα χωρίς την συμμετοχή κάποιας εθνικής διαχειριστικής αρχής, όπως συνήθως είθισται για τις ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις στα εθνικά προγράμματα, και αυτό διότι οι διαδικασίες της DG ECHO δεν ήταν σχεδιασμένες για παροχή βοήθειας εντός των Κρατών-Μελών της ΕΕ και περιλαμβάνουν τόσο την ανάθεση όσο και τη διαχείριση και παρακολούθηση του κάθε έργου χωρίς απαραίτητα τη συμμετοχή των εθνικών αρχών. Στο επίπεδο των Εθνικών Προγραμμάτων ΤΑΜΕ, ΤΕΑ και ΕΟΧ παρατηρούμε ένα διυπηρεσιακό και διυπουργικό σχήμα το οποίο σήμερα προϋποθέτει την συνεργασία των υπηρεσιών του Υπουργείου Μετανάστευσης με τις υπηρεσίες του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη, του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων και του Υπουργείου Οικονομικών. Ειδικότερα η αρμόδια αρχή, Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού και Διαχείρισης Προγραμμάτων Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων (Ε.Υ.ΣΥ.Δ. Μ.Ε.Υ.), συνεπικουρείται όπως βλέπουμε στους Πίνακες 5 και 6, από 3 διαφορετικές εξουσιοδοτημένες αρχές των ακόλουθων Υπουργείων: α) Προστασίας του Πολίτη, β) Μετανάστευσης και Ασύλου, γ) Ανάπτυξης και Επενδύσεων ενώ ελέγχεται οικονομικά από την επιτροπή οικονομικού ελέγχου του Υπουργείου Οικονομικών.

Πίνακας 1.5

Αρμόδιες αρχές υπεύθυνες για τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης

Ρόλος Αρχής	Ονομασία της αρχής	Υπουργείο
Αρμόδια υπηρεσία	Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού και Διαχείρισης Εθνικών Προγραμμάτων ΤΑΜΕ/ΤΕΑ	Μετανάστευσης και Ασύλου
Αρχή ελέγχου	Επιτροπή Οικονομικού Ελέγχου (Γενικό Λογιστήριο του Κράτους)	Οικονομικών
Εξουσιοδοτημένη αρχή	Υπηρεσία Διαχείρισης Ευρωπαϊκών και Αναπτυξιακών Προγραμμάτων	Προστασίας του Πολίτη
Εξουσιοδοτημένη αρχή	Τμήμα Διαχείρισης και Υλοποίησης της Υπηρεσίας Ασύλου	Μετανάστευσης και Ασύλου
Εξουσιοδοτημένη αρχή	Ειδική Υπηρεσία Πιστοποίησης και Επαλήθευσης συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων	Ανάπτυξης και Επενδύσεων

Πηγή: Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2022

Για την παρακολούθηση των προγραμμάτων, έχει συσταθεί από το 2020 η Επιτροπή Παρακολούθησης του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου υπό την προεδρεία του Γενικού Γραμματέα Μεταναστευτικής Πολιτικής. Στις συνεδριάσεις της Επιτροπής συμμετέχουν επίσης Γενικοί ή Ειδικοί Γραμματείς των τομέων πολιτικής, στους οποίους παρεμβαίνουν τα εθνικά προγράμματα και αρμόδιων Υπουργείων, ο Προϊστάμενος της Γενικής Διεύθυνσης Συντονισμού και Διαχείρισης Προγραμμάτων Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας και Άλλων Πόρων, ο Προϊστάμενος της Υπεύθυνης Αρχής και της Εντεταλμένης Αρχής, εκπροσώπους αρμόδιων δημόσιων αρχών ή φορέων, εκπροσώπους της ΕΝΠΕ και ΚΕΔΕ, οικονομικών και κοινωνικών εταίρων και αντιπροσωπευτικών μη κυβερνητικών οργανώσεων, οι οποίοι μπορούν να εισηγούνται θέματα για την ημερήσια διάταξη.

Στην επιτροπή παρακολούθησης συμμετέχουν επίσης εκπρόσωποι της αρχής ελέγχου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Μονάδας Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων με συμβουλευτική ιδιότητα. Στις συνεδριάσεις της επιτροπής δύναται να προσκληθούν εμπειρογνώμονες σε συναφή θέματα με τις παρεμβάσεις των εθνικών προγραμμάτων.

Η Επιτροπή Παρακολούθηση των εθνικών προγραμμάτων έχει ως έργο τη στήριξη της εφαρμογής τους, την παρακολούθηση της προόδου και την επίτευξη των στόχων τους καθώς και το συντονισμό των Ταμείων και των συνεργείων και συμπληρωματικότητάς τους και με άλλα εθνικά ή ενωσιακά χρηματοδοτικά μέσα, για την επίτευξη των ειδικών και κοινών στόχων αυτών και των ειδικών κανονισμών

Η Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού και Διαχείρισης Προγραμμάτων Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων (Ε.Υ.ΣΥ.Δ. Μ.Ε.Υ.) συστάθηκε το 2016 με σκοπό τον συντονισμό και την παρακολούθηση των εθνικών προγραμμάτων ΤΑΜΕ/ΤΕΑ στην Ελλάδα, ενώ την οικονομική διαχείριση και χρηματοδότηση έχει η Υπηρεσία Διαχείρισης Ευρωπαϊκών και Αναπτυξιακών Προγραμμάτων (ΥΔΕΑΠ) η οποία ιδρύθηκε το 2011 και υπάγεται μέχρι και σήμερα στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη. Στον πίνακα 1.5 και στον πίνακα 1.6 παρατίθενται οι άμεσα εμπλεκόμενες αρχές στο πλαίσιο ευθύνης διαχείρισης και ελέγχου των εθνικών προγραμμάτων ΤΑΜΕ / ΤΕΑ.

Πίνακας 1.6

Αρμόδιες αρχές υπεύθυνες για τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας

Ρόλος Αρχής	Ονομασία της αρχής	Υπουργείο
Αρμόδια υπηρεσία	Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού και Διαχείρισης Εθνικών Προγραμμάτων ΤΑΜΕ/ΤΕΑ	Μετανάστευσης και Ασύλου
Αρχή ελέγχου	Επιτροπή Οικονομικού Ελέγχου (Γενικό Λογιστήριο του Κράτους)	Οικονομικών
Εξουσιοδοτημένη αρχή	Υπηρεσία Διαχείρισης Ευρωπαϊκών και Αναπτυξιακών Προγραμμάτων	Προστασίας του Πολίτη
Εξουσιοδοτημένη αρχή	Ειδική Υπηρεσία Πιστοποίησης και Επαλήθευσης συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων	Ανάπτυξης και Επενδύσεων

Πηγή: Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2022

Η, πριν τη κρίση ενεργή υπηρεσία, ΥΔΕΑΠ ορίστηκε ως εντεταλμένη αρχή του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης & Ένταξης και του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας (ΤΕΑ / ISF) σχεδόν 10 μήνες μετά από την έναρξη της κρίσης, ενώ όπως αναφέρεται παραπάνω είχαν παρέλθει ήδη 2 έτη μετά την κατάρτιση προϋπολογισμού του ΤΑΜΕ / AMIF για τα κράτη-μέλη, γεγονός που δείχνει ότι είχε χαθεί πολύτιμος χρόνος στο πλαίσιο επιχειρησιακής ετοιμότητας, ενισχύοντας με αυτό τον τρόπο το επιχείρημα νομιμοποίησης δράσης των ΜΚΟ στα σημεία υποδοχής και φιλοξενίας των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο ανά την Ελλάδα.

Οι εμπλεκόμενες ΜΚΟ, εκτός της διαθέσιμης ευρωπαϊκής χρηματοδότησης, προσέλκυσαν πληθώρα κοινωφελών ιδρυμάτων αναζητώντας επιπλέον στήριξη των δράσεων τους, και κατάφεραν να λάβουν οικονομική υποστήριξη από αυτά. Αυτοί οι οικονομικοί πόροι που προέρχονται από την ιδιωτική πρωτοβουλία και αξιοποιήθηκαν

για την ενίσχυση των υλικών συνθηκών υποδοχής των αιτούντων άσυλο, δεν συμπεριλαμβάνονται σε κάποια από τις επίσημες εκθέσεις των αρμοδίων αρχών, κατά αυτό τον τρόπο δεν είναι ακόμη διαθέσιμο το ακριβές συνολικό πόσο της ιδιωτικής προσφοράς κατά την περίοδο της προσφυγικής κρίσης αλλά ούτε υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία ή εκθέσεις για το συνολικό κοινωνικό αντίκτυπο που είχαν αυτές οι επιχορηγήσεις στην ομάδα στόχο, στο εθνικό σύστημα ασύλου και τελικά στις τοπικές κοινωνίες. Αξίζει να σημειωθεί ότι το ίδρυμα Open Society Foundations μόνο για το έτος 2019 διέθεσε χρηματοδότηση για την Ελλάδα της τάξεως των 2 εκ. δολ. ΗΠΑ, το Ίδρυμα Σταύρος Νιάρχος παρείχε κατά τα έτη 2015 – 2019 σχετική χρηματοδότηση της τάξεως των 6,25 εκ. δολ. ΗΠΑ ενώ το Ίδρυμα Education Cannot Wait για το έτος 2020 παρείχε χρηματοδότηση της τάξεως των 1,4 εκ. δολ. ΗΠΑ μέσω του Ελληνικού Γραφείου της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (OSF, SNF & UNHCR, 2019).

1.4. Οι Δρώντες στην Υλοποίηση της Πολιτικής για το Άσυλο στην Ελλάδα

Η εφηρμοσθείσα δημόσια πολιτική για το άσυλο στην Ελλάδα φαίνεται να έχει διαμορφωθεί και να υλοποιείται βάσει της προσέγγισης «εκ των άνω» (Λαδή και Νταλάκου, 2016), αφού τόσο η διαμόρφωση όσο και ο σχεδιασμός της στην Ελλάδα αφορά ως επί το πλείστον την ένταξη των συναφών ευρωπαϊκών οδηγιών στην ελληνική νομοθεσία ενώ η λήψη αποφάσεων φαίνεται να λαμβάνεται σε κεντρικό επίπεδο εξουσίας με περιορισμένες διαβουλευτικές διαδικασίες και με προκαθορισμένο τον ρόλο και τη συμμετοχή της Κοινωνίας των Πολιτών ως συμπληρωματικοί δρώντες στην παροχή υποστηρικτικών υπηρεσιών. Θα μπορούσαμε να πούμε ότι η πολιτική που εφαρμόζεται τα τελευταία 10 έτη στο τομέα του Ασύλου και της Μετανάστευσης στην Ελλάδα είναι μία υπερεθνική πολιτική, η οποία σε μεγάλο πλέον βαθμό καθορίζεται από τις αρχές και τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ωστόσο στα θέματα υλοποίησης της πολιτικής για το άσυλο στην Ελλάδα, κατά την περίοδο 2011 – 2021, βλέπουμε κατά κύριο λόγο, να εμπλέκονται οι επίσημοι φορείς της ελληνικής πολιτείας με κύριους δρώντες το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, το Υπουργείο Εσωτερικών, το Υπουργείο Υγείας, το Υπουργείο Εργασίας, το Υπουργείο Ανάπτυξης και το Υπουργείο Οικονομικών, κατά συνέπεια αυτοί οι φορείς διαδραματίζουν βασικό ρόλο στην ανάπτυξη του συστήματος

και φέρουν την εποπτική ευθύνη των ακόλουθων εμπλεκόμενων αρχών σε επίπεδο υλοποίησης: της Υπηρεσίας Ασύλου, της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης, της Ελληνικής Αστυνομίας, του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΚΑ), του Εθνικού Οργανισμού Δημόσιας Υγείας (ΕΟΔΥ). Επιπλέον, διεθνείς δρώντες, όπως η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (πρώην EASO), αλλά και τα αρμόδια γραφεία του ΟΗΕ στην Ελλάδα και Διεθνείς ΜΚΟ – εταίροι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, διαδραμάτισαν καθοριστικό ρόλο στην τεχνική αναβάθμιση των υποδομών του συστήματος. Να σημειωθεί ότι σε επίπεδο επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων και των παράτυπων διελεύσεων οι ελληνικές αρχές και το Λιμενικό Σώμα συνεργάζονται με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Frontex.

Το πρότερο σχήμα διακυβέρνησης της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα, πριν δηλαδή τον ιδρυτικό νόμο του 2011, δεν προέβλεπε συμμεροχή διεθνών δρώντων ενώ ενείχε μία διυπουργική επιτροπή παρακολούθησης της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα, υπό τον συντονισμό του Υπουργού Εσωτερικών, στην οποία συμμετείχαν συνολικά 13 Υπουργοί από τα ακόλουθα υπουργεία: α) Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, β) Οικονομίας και Οικονομικών, γ) Εξωτερικών, δ) Εθνικής Άμυνας, ε) Ανάπτυξης, ζ) Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, η) Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, θ) Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, ι) Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, κ) Δικαιοσύνης, λ) Πολιτισμού, μ) Δημόσιας Τάξης και ν) Εμπορικής Ναυτιλίας προβλέποντας μόνο την συνεργασία με ένα φορέα ΟΚοιΠ, το Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής (Ι.ΜΕ.ΠΟ.) (Ελληνική Κυβέρνηση, 2007).

Η διυπουργική επιτροπή παρακολούθησης της μεταναστευτικής πολιτικής ασχολούνταν κυρίως με θέματα διαδικασιών ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα της χώρας και με τις διαδικασίες χορήγησης ή ανάκλησης αδειών διαμονής παρά με την οργάνωση ενός ολοκληρωμένου συστήματος Υποδοχής και Ταυτοποίησης, το οποίο συναντάμε στην Ελλάδα από το 2011 και μετά (Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής, 2014).

Πίνακας 1.7

Νομοθεσία για την Υποδοχή και το Ασύλο στην Ελλάδα

Αριθμός Νόμου	ΦΕΚ	Τίτλος
3386/2005	τ. Α΄ 212, 23.8.2005	Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια *Τα άρθρα 76, 77, 78, 78 Α, 80, 81, 82, 83 και αι 89 (παράγραφοι 1-3) διατηρήθηκαν σε ισχύ δυνάμει του άρ. 139 παρ. 2 του Ν.4251/2014
3536/2007	τ. Α' 42, 23.2.2007	Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.
ΠΔ 11/2010	τ. Α΄ 15, 16.02.2010	Σύσταση Γενικής Γραμματείας Μεταναστευτικής Πολιτικής στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
3907/2011	τ. Α΄ 7, 26.01.2011	Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη – μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» και λοιπές διατάξεις.
4251/2014	τ. Α΄ 80, 1.4.2014	Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ενταξης και λοιπές διατάξεις
4375/2016	τ. Α΄ 51, 03.04.2016	Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής, προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιτύπωση)» (L 180/29.6.2013), διατάξεις για την εργασία δικαιούχων διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις
4531/2018	τ. Α΄ 62, 05.04.2018	Ι) Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Πρόληψη και την Καταπολέμηση της Βίας κατά των γυναικών και της Ενδοοικογενειακής Βίας και προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας, ΙΙ) Ενσωμάτωση της 2005/214/ΔΕΥ απόφασης-πλαίσιο, όπως τροποποιήθηκε με

		την απόφαση-πλαίσιο 2009/299/ΔΕΥ, σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης επί χρηματικών ποινών και III) Άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και λοιπές διατάξεις
4540/2018	τ. Α' 91, 22.05.2018	Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26 ^{ης} Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση, L 180/96/29.6.2013) και άλλες διατάξεις - Τροποποίηση του ν. 4251/2014 (Α' 80) για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2014/66/ΕΕ της 15ης Μαΐου 2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο ενδοεταίρικής μετάθεσης - Τροποποίηση διαδικασιών ασύλου και άλλες διατάξεις.
4554/2018	τ. Α' 130, 18.07.2018	Ασφαλιστικές και συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις - Αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας - Ενίσχυση της προστασίας των εργαζομένων - Επιτροπεία ασυνόδευτων ανηλίκων και άλλες διατάξεις
4636/2019	τ. Α' 169, 01.11.2019	Περί Διεθνούς Προστασίας και άλλες διατάξεις.
4681/2020	τ. Α' 74, 27.03.2020	Κύρωση της από 10.2.2020 Π.Ν.Π. «Κατεπείγουσες ρυθμίσεις επίταξης ακινήτων για την αποφυγή διακινδύνευσης της δημόσιας τάξης και υγείας» (Α' 28) και της από 2.3.2020 Π.Ν.Π. «Αναστολή της υποβολής αιτήσεων χορήγησης ασύλου» (Α' 45 και άλλες διατάξεις.
4939/2022	τ. Α' 112, 10.06.2022	Κύρωση Κώδικα Νομοθεσίας για την υποδοχή, τη διεθνή προστασία πολιτών τρίτων χωρών και ανιθαγενών και την προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων αλλοδαπών.
4960/2022	τ. Α' 145, 22.07.2022	Εθνικό Σύστημα Επιτροπείας και Πλαίσιο Φιλοξενίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου.

Η θεσμοθέτηση των ΜΚΟ ως εσωτερικών δρώντων στο σύστημα ασύλου και υποδοχής έλαβε χώρα το 2011. Το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο αρχίζει να αναγνωρίζει τον βοηθητικό ρόλο των Οργανώσεων της Κοινωνίας των Πολιτών (ΟΚοιΠ) στην υλοποίηση της πολιτικής με τον ν. 3907 / 2011 ο οποίος στο άρθρο 8. Παρ.2 προβλέπει την συνεργασία της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής (ΥΠΥ) με την Κοινωνία των Πολιτών, ενώ με απόφαση του Διευθυντή της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, το 2012, συστήνεται για πρώτη φορά το μητρώο φορέων της κοινωνίας των πολιτών προκειμένου να μπορούν να διεκπεραιώνουν επί μέρους αρμοδιότητες Κέντρου ή Μονάδας Πρώτης Υποδοχής ήτοι την στελέχωση των Κέντρων Πρώτης Υποδοχής και την παροχή βασικών υπηρεσιών όπως η διερμηνεία, η φροντίδα υγείας και η ψυχοκοινωνική υποστήριξη (Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, 2012).

Οι επιχειρησιακοί στόχοι της ΥΠΥ περιλαμβάνουν την στενή συνεργασία με τις ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται μέσα στα κέντρα καθώς και τη διευκόλυνση της επαφής των πολιτών τρίτων χωρών και των αιτούντων άσυλο με τις ΜΚΟ στο πλαίσιο διασφάλισης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών (Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής, 2014).

Αν και οι ελληνικές αρχές συνεργάζονταν με τους φορείς του ΟΗΕ και εθνικές ΜΚΟ από την έναρξη οργάνωσης του συστήματος ασύλου, το 2011, ωστόσο στο πλαίσιο των επείγοντων μέτρων οι ΟκοιΠ επέκτειναν την παρουσία τους τόσο γεωγραφικά όσο και θεματικά, άλλοτε καλύπτοντας τα κενά στο ελληνικό σύστημα και άλλοτε προτρέποντας τις αρχές για λήψη άμεσων ανθρωποκεντρικών μέτρων με οργανωμένες εκστρατείες συνηγορίας.

1.5. Ανακεφαλαίωση

Στο κεφάλαιο αυτό έγινε μία επισκόπηση της εξέλιξης του συστήματος Ασύλου στην Ελλάδα, το οποίο μπορούμε να πούμε ότι ιδρύθηκε και εδραιώθηκε σε συνθήκες κρίσης αλλά όπως είδαμε με πρωτοφανή, για τα δεδομένα της Ελλάδας, χρηματοδότηση και εκδήλωση αλληλεγγύης όχι μόνο από την Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και από την παγκόσμια κοινότητα.

Έχοντας ένα κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο αλλά παράλληλα κατακερματισμένο, η Ελλάδα κατάφερε μόλις το 2019, με τον νόμο 4363 να φέρει ένα συστηματοποιημένο νόμο ο οποίος να εμπεριέχει όλο το σχετικό νομικό πλαίσιο και να ορίζει με σαφήνεια διακριτές διαδικασίες τόσο για την καταγραφή και την ταυτοποίηση των πολιτών τρίτων χωρών

όσο και για τη διατύπωση και εξέταση των αιτήσεων ασύλου και την παροχή ή και ανάκληση του καθεστώτος πρόσφυγα.

Η Ελληνική Πολιτεία διαχρονικά διασφαλίζει τη συμμετοχή των ΟΚοιΠ ως άμεσα δρώντων στο σύστημα ασύλου και υποδοχής αλλά προσδίδει σε αυτές έναν ρόλο εταίρου υλοποίησης υποστηρικτικών υπηρεσιών παρά ενός θεσμικού συνομιλητή που εκφράζει τη βάση και τις ενδισφερόμενες κοινότητες για τη διαμόρφωση των απαιτούμενων μέτρων και πλαισίου πολιτικής.

Με αφορμή την επείγουσα βοήθεια της ΕΕ προς την Ελλάδα με τη χρηματοδότηση έργων των ΜΚΟ, οι ΟΚοιΠ κατηγορήθηκαν για μη χρηστή και διαφανή διαχείριση των πόρων της ΕΕ, ωστόσο αυτό αφορούσε μια κίβδηλη επιχειρηματολογία στο πλαίσιο της αντιμεταναστευτικής ρητορικής και της ρητορικής μίσους κατά των ΜΚΟ σε μία περίοδο όπου τοπικές ομάδες πολιτοφυλακής επιτίθονταν σε ανθρωπιστικό προσωπικό των Κέντρων Υποδοχής στα Ελληνικά νησιά. Την ίδια περίοδο, το νεοσυσταθέν Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου συγκρότησε ένα νέο επικαιροποιημένο μητρώο Διεθνών και Εθνικών ΜΚΟ, καταργώντας το Μητρώο του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής από το 2016, ώστε να μπορέσει να επανεγγράψει τις ενδιαφερόμενες ΜΚΟ και να ασκήσει άμεσο έλεγχο μέσα από προτυποποιημένες διαδικασίες σε όλα τα επίπεδα λειτουργίας των οργανώσεων, αν και υπήρξαν έντονες ενστάσεις από μερίδα οργανισμών, το 2022 το μητρώο αριθμεί 81 φορείς.

Το γεγονός της γενικευμένης αμφισβήτησης της νομιμότητας των ΜΚΟ από την πολιτεία και η έλλειψη εμπιστοσύνης προς την οργανωμένη έκφραση του εθελοντικού τομέα δεν αναιρεί την παραδοχή πως χωρίς τις ΟΚοιΠ την περίοδο 2011 - 2021, το ελληνικό σύστημα θα είχε καταρρεύσει. Ωστόσο αυτή η στάση της πολιτείας σηματοδοτεί ένα νέο διακύβευμα, μεταξύ ανθρωπιστικού αφηγήματος και ασφάλειας των εξωτερικών συνόρων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΥΠΟΔΟΧΗΣ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟΥ

2.1. Εισαγωγή

Όπως είδαμε και στο πρώτο κεφάλαιο, ο ρόλος της Κοινωνίας των Πολιτών, υπήρξε θεσμοθετημένος από την πρώτη περίοδο ίδρυσης της Υπηρεσίας Ασύλου αλλά περιορισμένος ως προς την συμμετοχή της στη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής για την μετανάστευση και το άσυλο στην Ελλάδα. Ωστόσο κατά τα πρώτα έτη της, ονομαζόμενης, προσφυγικής κρίσης το ελληνικό κράτος φαίνεται να προσπαθεί απεμπολήσει ευθύνες που του αναλογούν, σχετικά με την ασφάλεια και την προστασία των πολιτών και των αιτούντων άσυλο, και μέσω της συνεργασίας ΜΚΟ και φορέων του ΟΗΕ, να νομιμοποιήσει την μακρά αβελτηρία του σε επίπεδο ανάπτυξης διαδικασιών και υποδομών στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης, αβελτηρία η οποία ενίσχυσε την άνοδο του λαϊκισμού, δημιούργησε συνθήκες πόλωσης και διχαστικού λόγου στην κοινωνία και έθρεψε τα εξτρεμιστικά κινήματα της ακροδεξιάς στην Ελλάδα (Αφουξενίδης et al, 2021, 8).

Από το πρώτο μητρώο ΜΚΟ της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, το 2012, όπου ο αριθμός των διαπιστευμένων οργανώσεων ήταν 11, στο σημερινό μητρώο των πλέον 80 διαπιστευμένων ΜΚΟ του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, δεν φαίνεται να έχει αλλάξει ο ρόλος που η εξουσία προσδίδει ή και επιβάλλει στο εθνικό οικοσύστημα των ΟκοιΠ του μεταναστευτικού. Ισχνή παρουσία αν όχι καμία συμμετοχή των ΜΚΟ σε ζωντανές, συμμετοχικές διαβουλευτικές διαδικασίες και μερική συμμετοχή στην υλοποίηση δράσεων στο πλαίσιο στέγασης και παροχής υλικών συνθηκών υποδοχής για τους αιτούντες και τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας.

Η κοινωνία των πολιτών αν και αποτελεί ένα σημαντικό στοιχείο για τη διατήρηση και την ενίσχυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ανθρώπων που αναζητούν προστασία στην Ελλάδα, τελικά επιτελεί ένα αμφίσημο σκοπό που πολύ συχνά δημιουργεί κινδύνους για τη φήμη των ΟκοιΠ στην Ελλάδα και αυτό διότι αν και συμπράττουσα με το στενό πυρήνα της πολιτείας - στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών της Υπηρεσίας Υποδοχής - κινδυνεύει πολύ συχνά να ταυτιστεί με τους κυβερνώντες παρά να είναι ένα

αυτοκυβερνώμενος χώρος (Μουζέλης, 1997) που θα υπηρετεί το κοινό καλό, τον πλουραλισμό και την πολυφωνία. (Αφουξενίδης και Γαρδίκη, 2015).

Τα προηγούμενα έτη με αφορμή τη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης, εθνικές και διεθνείς Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ), καθώς επίσης και άτυπα δίκτυα αλληλεγγύης βρέθηκαν στο στόχαστρο του δημόσιου διαλόγου στην Ελλάδα ενώ δεν απουσίασαν και οι ανταγωνισμοί εντός του οικοσυστήματος, μεταξύ των οργανωμένων, διεθνών ανθρωπιστικών οργανώσεων και των τοπικών, άτυπων, δικτύων αλληλεγγύης (Rozakou, 2017, 5).

Το οικοσύστημα των ΜΚΟ, θα μπορούσε να λειτουργεί αυτόνομα, αφού διαθέτει διακριτές διαδικασίες, ομάδες, φορείς και εκφραστές όπου συχνά – αν όχι αποκλειστικά - λειτουργούν στο πλαίσιο της ιδέας της διεύρυνσης της συμμετοχής των πολιτών στα κοινά, οι οποίοι με οργανωμένο και ειρηνικό τρόπο προσπαθούν να ασκήσουν έλεγχο στην εξουσία για δυνάμει αυταρχικές πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές αποφάσεις και πράξεις (Μουζέλης, 1997, 3), έτσι κύριο χαρακτηριστικό νοηματοδότησης της Κοινωνίας των Πολιτών, είναι η μη κερδοσκοπική δράση των οργανώσεων που εντάσσονται στο οικοσύστημα ΟΚοιΠ (Φραγκονικολόπουλος, 2007, 37) με στόχευση την συμμετοχική επίλυση κοινωνικών προβλημάτων, την ενίσχυση και ανάπτυξη κοινωνικού κεφαλαίου (Τσαρδανίδης, 2015, 12).

Στην περίπτωση της προσφυγικής κρίσης στην Ελλάδα, η μη κερδοσκοπική δράση των ΟκοιΠ, άντλησε νομιμοποίηση αρχικά από το γεγονός της επείγουσας ανθρωπιστικής κατάστασης και στη συνέχεια, όπως θα δούμε σε επόμενη ενότητα, έστρεψε την ατζέντα σε πιο μακροπρόθεσμους επιχειρησιακούς στόχους, εστιάζοντας στην κάλυψη κενών της πολιτείας σε επίπεδο κοινωνικής προστασίας, εκπαίδευσης και κοινωνικής ένταξης των προσφύγων και των μεταναστών (Συμβούλιο της Ευρώπης, 2022).

Στις ενότητες του δεύτερου μέρους της εργασίας θα εμβαθύνουμε στα θέματα νομιμότητας δράσης των ΜΚΟ στην Ελλάδα, στη συνεργασία των ΜΚΟ με την Πολιτεία σε ειδικά προγράμματα αρωγής των αιτούντων άσυλο αλλά και συντονισμού σε τοπικό επίπεδο με φορείς της αυτοδιοίκησης.

2.2. Οι Διαστάσεις της νομιμότητας και της λογοδοσίας των ΜΚΟ

Φαίνεται να υπάρχει μία ευρεία συμφωνία ότι το νομικό πλαίσιο και οι πολιτικές που σχετίζονται με τους πόρους έχουν σημαντικό αντίκτυπο στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι και στην ικανότητα των ΟΚοιΠ να εργάζονται αποτελεσματικά. Παρόλα αυτά, οι ΟΚοιΠ αντιμετωπίζουν μια σειρά από νομικά και πρακτικά εμπόδια για πρόσβαση στη χρηματοδότηση, παρά τις υποσχόμενες πρακτικές τόσο σε επίπεδο της ΕΕ όσο και των κρατών μελών.

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα δεν υπάρχουν πλήρη στοιχεία σχετικά με το ύψος των δημόσιων και ιδιωτικών χρηματοδοτήσεων για τις οργανώσεις ΟΚοιΠ που δραστηριοποιούνται στο τομέα των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου εντός της ΕΕ, αφού δεν είναι διαθέσιμα ούτε στα περισσότερα κράτη μέλη. Αυτό οφείλεται εν μέρει επειδή η χρηματοδότηση προέρχεται από διάφορες πηγές, όπως διάφορα υπουργεία της κεντρικής κυβέρνησης, διαφορετικές γραμμές του προϋπολογισμού, σε διαφορετικά επίπεδα τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, από διαφορετικά ταμεία της ΕΕ και του ΕΟΧ, καθώς και από ιδιωτικές δωρεές (FRA, 2017, 2).

Το γεγονός της ανεξαρτησίας και του αυτοδιοίκητου των ΟκοιΠ δεν συνιστά σε καμία περίπτωση άλλοθι για μη λογοδοσία και για πρακτικές αδιαφάνειας. Αντιθέτως οι φορείς ΟκοιΠ οφείλουν να παρουσιάζουν τα πεπραγμένα τους, το ύψος και τη σκοπιμότητα των χρηματοδοτήσεων που λαμβάνουν στην κοινωνία και να είναι ανοικτές σε διαχειριστικούς ελέγχους στο πλαίσιο του νόμου.

Η λογοδοσία και η νομιμότητα είναι δύο από βασικές αρχές που διέπουν τόσο τη χρηστή διακυβέρνηση των ΜΚΟ όσο και την εσωτερική χρηστή διαχείριση σε προγραμματικό επίπεδο.

Για αυτό το λόγο η νομιμότητα παρουσίας και δράσης των ΜΚΟ έχει ιδιαίτερη σημασία, και το ίδιο το οικοσύστημα ΟκοιΠ οφείλει να οριοθετεί και ρυθμίζει τους κινδύνους κατάχρησης ή μη χρηστής λειτουργίας.

Στην ελληνική βιβλιογραφία συναντάμε επίσης την άποψη η οποία παρουσιάζει την Κοινωνία των Πολιτών στην Ελλάδα, όχι ως ένα αυτόνομο και αυτοσυντηρούμενο χώρο, αλλά ως μία κατάσταση περιορισμένης νομιμότητας η οποία είναι εξαρτημένη από την ύπαρξη πελατειακών σχέσεων ενώ το ανταγωνιστικό πολυκομματικό σύστημα δεν επιτρέπει την αυτόνομη ανάπτυξη της (Fragkonikolopoulos & Poulakidakos, 2015).

Οι ΟΚοιΠ συχνά κινητοποιούν ανθρώπους και πόρους μέσω της δεσμεύσης τους στις κοινωνικές αξίες και σε κοινωφελείς σκοπούς. Η φήμη τους ως νόμιμων και υπεύθυνων διαχειριστών αυτών των πόρων και σκοπών είναι ζωτικής σημασίας για την ικανότητά τους να διατηρούν ή και να ανευρίσκουν προσωπικό και συμμάχους για τους σκοπούς τους. Εάν οι ΟΚοιΠ αφήνουν αναπάντητα τα ερωτήματα σχετικά με τη νομιμότητα και τη λογοδοσία τους, κινδυνεύουν να υπονομεύσουν την ίδια την ταυτότητά τους αλλά και την ικανότητά τους να υπηρετούν τις κοινωνικές αξίες αλλά και την εθελοντικής τους δέσμευση (Brown, 2007, 11).

Ειδικότερα στο πλαίσιο συνεργασίας των ΜΚΟ με την ελληνική πολιτεία για τη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης, μπορούμε να πούμε ότι οι άμεσα εμπλεκόμενες οργανώσεις που χρηματοδοτήθηκαν από τον έκτακτο μηχανισμό της ΕΕ, ήταν φορείς που είχαν επιλεγεί ως εταίροι της Γενικής Διεύθυνσης ECHO, ανεξαρτήτως αν ήταν εγγεγραμμένοι στο τότε μητρώο της υπηρεσίας πρώτης υποδοχής. Όλοι οι εταίροι ανθρωπιστικής βοήθειας έλεγχθηκαν βάσει της διαδικασίας πιστοποίησης της ECHO και ακολούθησαν το ονομαζόμενο Framework Partnership Agreement (FPA for NGOs) της Γενικής Διεύθυνσης (DG ECHO, 2014).

Πάραυτα, το γεγονός μη ρύθμισης του κανονιστικού πλαισίου για τη λειτουργία των δεκάδων κέντρων υποδοχής, γνωστών και ως Ανοικτών Δομών Φιλοξενίας δημιουργούσε σοβαρά ζητήματα στην καθημερινή λειτουργία, ενέχοντας σοβαρούς κινδύνους για τους αιτούντες άσυλο με κύρια ευθύνη της ελληνικής πολιτείας (το Μωβ, 2017). Ενώ υπήρξαν και καταγγελίες κατά υπουργών της ελληνικής κυβέρνησης για μη χρηστή διαχείριση των ευρωπαϊκών πόρων που προορίζονταν για τη σίτιση των προσφύγων (Politico, 2018). Ακόμη και σήμερα η Ελλάδα ελέγχεται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) για μη τήρηση των προβλεπόμενων διαδικασιών στις επιχειρήσεις διάσωσης και υποδοχής στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. (ECRE, 2022).

Παράλληλα, το γεγονός της μη ρύθμισης για ένα σημαντικό χρονικό διάστημα, μεταξύ των ετών 2015 – 2019, καλλιέργησε σημαντικά το έδαφος για την οικονομική και επιχειρησιακή ανάπτυξη Διεθνών ΜΚΟ μεγάλης κλίμακας, οι οποίες αντιμετώπισαν την Ελλάδα ως μία αναπτυσσόμενη χώρα παρά ως ένα ανεπτυγμένο Κράτος-Μέλος της ΕΕ διότι η αποστολή τους διαχρονικά αφορά αντιμετώπιση κρίσεων στις αναπτυσσόμενες χώρες.

Όπως είδαμε και στο πρώτο κεφάλαιο, λόγω της μη κρατικής ρύθμισης και παρέμβασης, το καλοκαίρι του 2015 έλαβε χώρα η διακήρυξη έκτακτης ανάγκης επιπέδου 2, της

‘Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, την οποία ακολούθησε η ενεργοποίηση μηχανισμού έκτακτης βοήθειας από την ΕΕ ενόσω η ελληνική κυβέρνηση χρονοτριβούσε και σε αρκετές περιπτώσεις κρατούσε αποστάσεις από το πεδίο, αναθέτοντας έτσι τη διαχείριση της υγείας, της ψυχοκοινωνικής φροντίδας, της στέγασης, της πληροφόρησης, των συνθηκών διαβίωσης των προσφύγων και μεταναστών σε διεθνείς οργανισμούς και ΜΚΟ, ενισχύοντας έτσι την ισχύ και την πολιτική νομιμοποίηση της παρουσίας και δράσεις των ΟΚοιΠ σε μία κατάσταση που πολύ συχνά έδειχνε ανεξέλεγκτη από την πολιτεία (Rubenstein, 2019).

Πέραν όμως της πολιτικής νομιμοποίησης, η νομιμότητα των ΜΚΟ έχει πολύπτυχη διάσταση εμπεριέχοντας τουλάχιστον 4 βασικές διαστάσεις νομιμοποίησης (Brown and Jagadananda, 2007, 8):

A) Την Νομική Νομιμοποίηση, η οποία αυξάνεται με τη συμμόρφωση με τις νομικές και κανονιστικές απαιτήσεις της πολιτείας, όπως ο σεβασμός των νόμων που καθορίζουν την κατάλληλη δραστηριότητα των ΟΚοιΠ και η ολοκλήρωση των διαδικασιών διαπίστευσης με την έγγραφη σε σχετικά μητρώα ΜΚΟ. Αυτή η μορφή νομιμότητας μπορούμε να πούμε ότι βασίζεται στην εξουσιοδοτική ισχύ του κράτους και της νομοθετικής του λειτουργίας.

B) Την Κανονιστική Νομιμοποίηση που αφορά σε αξιώσεις νομιμότητας των ΟΚοιΠ που μπορούν να βασίζονται σε ευρέως διαδεδομένες κοινωνικές αξίες, κανόνες και πρότυπα. Οι ΟΚοιΠ με κανονιστική νομιμοποίηση αξιολογούνται ως ανταποκρινόμενες σε πρότυπα απόδοσης, ως εφαρμόζουσες τις επιθυμητές διαδικασίες, ως κατάλληλες για την τέλεση των καταστατικών τους αρχών ή για τα χαρακτηριστικά των ηγετών τους και του προσωπικού τους. Η κανονιστική νομιμοποίηση μπορούμε να πούμε ότι είναι ιδιαίτερα σημαντική για τις ΟΚοιΠ, δεδομένου ότι συχνά οι οργανώσεις βασίζονται σε αξίες και εσωτερικούς κανόνες και δεσμεύσεις για τη συμβολή τους στο δημόσιο καλό.

Γ) Την Πραγματιστική Νομιμοποίηση, δηλαδή την νομιμοποίηση των ΟΚοιΠ η οποία μπορεί να προκύπτει από την εργαλειακή αξία που παρέχουν στους διάφορους ενδιαφερόμενους, είτε άμεσα από την άποψη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων, είτε γενικότερα από την άποψη της δημιουργίας συνθηκών που ανταποκρίνονται στα συμφέροντα των ενδιαφερομένων. Οι οργανώσεις παροχής υπηρεσιών ή συνηγορίας μπορεί να παρέχουν άμεσα οφέλη στα ενδιαφερόμενα μέρη και έτσι να γίνονται αντιληπτές ως νόμιμες- μπορεί επίσης να συμβάλλουν στη δημιουργία γενικότερων συνθηκών (καλύτερη δημόσια υγεία, πιο ευέλικτες κυβερνητικές υπηρεσίες) που είναι ευνοϊκές για τα ενδιαφερόμενα μέρη και έτσι να κερδίζουν την υποστήριξή τους.

Δ) Γνωστική νομιμοποίηση. Οι ΟΚΠ γίνονται επίσης αντιληπτές ως νόμιμες όταν οι δραστηριότητες και οι στόχοι τους θεωρούνται ευρέως ως κατάλληλες, ορθές και "λογικές" για την ευρύτερη κοινωνία. Η γνωστική νομιμοποίηση μπορεί να προκύψει από την αποδοχή των οργανωτικών δραστηριοτήτων που εντάσσονται σε μια κατανοητή και αποδεκτή ιστορία σχετικά με τους ρόλους τους στην κοινωνία. Μπορεί επίσης να προκύψει από την ευρέως διαδεδομένη αντίληψη ότι η οργάνωση είναι ένας κοινωνικός θεσμός που θεωρείται "δεδομένος" από την κοινωνία ως μέρος του "τρόπου με τον οποίο γίνονται τα πράγματα". Αυτό ισχύει, για παράδειγμα, για τις εκκλησίες και ορισμένα εκπαιδευτικά ιδρύματα σε πολλές κοινωνίες.

Πάραυτα υπάρχει μία ακόμη διάσταση, αυτή της θεσμικής νομιμότητας, η οποία βλέπουμε ότι προκύπτει από τις αντιλήψεις των εξωτερικών παρατηρητών και άλλων ενδιαφερομένων μερών. Αυτές οι αντιλήψεις πολύ συχνά προϋποθέτουν πολύπλοκων αλληλεπιδράσεων και δυνάμεων που είναι πέρα από τον έλεγχο των ΟΚΟΙΠ.

Στην Ελληνική περίπτωση των ΟΚΟΙΠ που δραστηριοποιήθηκαν στη προσφυγική κρίση, η συνεχής αμφισβήτηση της αξιοπιστίας λόγου και έργων των ΜΚΟ, που πολύ συχνά εδράζονταν στο γεγονός της μη λογοδοσίας προς την πολιτεία, οδήγησε στη δημιουργία ενός νέου, ειδικού Μητρώου στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, γνωστού ως «Μητρώου Ελληνικών και Ξένων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ) που δραστηριοποιούνται σε θέματα διεθνούς προστασίας, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης» και στην ίδρυση μίας διακριτής γραμματείας, της Ειδικής Γραμματείας Συντονισμού των Εμπλεκόμενων Φορέων στους τομείς του Ασύλου και της Μετανάστευσης, παρέχοντας τόσο το νομικό όσο και το κανονιστικό πλαίσιο νομιμοποίησης και λογοδοσίας των οργανώσεων προς την πλευρά όπως της πολιτείας και όχι απαραιτήτως προς την κοινωνία και τους ωφελούμενους.

Οι ΟΚΟΙΠ μπορούν να ανεύρουν ευκαιρίες ώστε να συμμορφώνονται με τα υφιστάμενα μοντέλα άλλων νόμιμων οργανισμών στην περιοχή παρέμβασης. Αυτό πρακτικά σημαίνει την υιοθέτηση δομών, διαδικασιών και συστημάτων που κάνουν την κάθε οργάνωση οργανισμό να μοιάζει με άλλες οργανώσεις που θεωρούνται ευρέως ως νόμιμες. Έτσι η υιοθέτηση ρυθμίσεων διακυβέρνησης που χρησιμοποιούνται από άλλους οργανισμούς μπορεί να προσδώσει νομιμότητα. Η προσέγγιση αυτή βασίζεται στις υπάρχουσες νομικές, κανονιστικές και γνωστικές βάσεις της νομιμότητας για να ενισχύσει τις εξωτερικές αντιλήψεις για τον οργανισμό (Beagles 2022, 9).

Στην περίπτωση της Ελλάδας καμία Διεθνής ΜΚΟ δεν θέλησε να νομιμοποιήσει τη δράση της, συμμορφούμενη με τα μοντέλα των εθνικών ΜΚΟ, πολύ απλά διότι το

ελληνικό οικοσύστημα είχε παρωχημένες διαδικασίες και πολυ περιορισμένη πολιτική νομιμοποίηση σε σύγκριση με της μεγάλες, υπερεθνικές ΔΜΚΟ ενώ οι διαδικασίες λογοδοσίας ήταν πολύ περισσότερο αναπτυγμένες με μεγαλύτερη διάχυση και ορατότητα λόγω και των διαφορετικών οικονομικών μεγεθών των ελληνικών ΜΚΟ με τις ΔΜΚΟ. Η έννοια της λογοδοσίας έχει οριστεί με πολλούς τρόπους, που δεν είναι όλοι συμβατοί ή αλληλοεπισχυόμενοι. Θα μπορούσαμε να ορίσουμε την λογοδοσία ως την ευθύνη να λογοδοτεί κανείς για συγκεκριμένες προσδοκίες επιδόσεων σε συγκεκριμένα ενδιαφερόμενα μέρη. Κατά αυτό τον τρόπο, σε αντίθεση με τις γενικές προσδοκίες του πλαισίου που διαμορφώνουν τη νομιμότητα των ΟΚοιΠ, η λογοδοσία επικεντρώνεται σε αρκετά συγκεκριμένες αξιώσεις - από την οικονομική διαχείριση και την αξιοποίηση των πόρων, μέχρι την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών ή και των δράσεων εκστρατείας συνηγορίας που πραγματοποιούνται. Οι αξίες, το όραμα, η αποστολή και η στρατηγική των ΟΚοιΠ καθορίζουν τους στόχους, τις δραστηριότητες και τα αποτελέσματα για τα οποία οφείλουν να λογοδοτούν προς τα ενδιαφερόμενα μέρη (Ossewarde et al, 2008, 7). Η λογοδοσία είναι καθοριστικής σημασίας για τη βιωσιμότητα των ΟΚοιΠ. Χωρίς λογοδοσία προς τους δωρητές, οι πηγές χρηματοδότησης μπορεί να περιοριστούν- χωρίς λογοδοσία προς τις ρυθμιστικές αρχές, οι διαπιστεύσεις μπορεί να ανακληθούν- χωρίς λογοδοσία προς τους δικαιούχους, τους ωφελούμενους πληθυσμούς, οι υπηρεσίες μπορεί να μην χρησιμοποιηθούν- χωρίς λογοδοσία προς το προσωπικό και τους εθελοντές, η επιχειρησιακή ικανότητα μπορεί να υπονομευθεί- χωρίς λογοδοσία προς τα μέλη της γενικές συνέλευσης και στο σώμα εκλογής του διοικητικού συμβουλίου, η αξιοπιστία μπορεί να υπονομευθεί. (Brown 2007, 8)

Είναι σύνηθες οι συγκρούσεις μεταξύ των αξιώσεων λογοδοσίας να επιλύονται υπέρ των ενδιαφερομένων μερών που έχουν τη δύναμη να τιμωρήσουν τις ΟΚοιΠ για έλλειψη προσοχής: Οι δωρητές και οι ρυθμιστικές αρχές, για παράδειγμα, συχνά λαμβάνουν μεγαλύτερη προσοχή στη λογοδοσία από ό,τι οι δικαιούχοι ή το προσωπικό. Όμως αυτή η επίλυση των αντικρουόμενων αξιώσεων δεν προωθεί πάντα τις αποστολές των ΟΚοιΠ, ιδίως όταν επιδιώκουν να προωθήσουν την αυτοδυναμία, τη βελτίωση των υπηρεσιών, την ανάπτυξη ικανοτήτων ή την πολιτική φωνή των περιθωριοποιημένων πληθυσμών. Ο τρόπος με τον οποίο γίνονται οι συμβιβασμοί μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών με αντικρουόμενες αξιώσεις είναι ένα κρίσιμο ζήτημα όπου εν προκειμένω στην πρόσφατη προσφυγική κρίση φαίνεται να επιλύεται για ορισμένες ΟΚοιΠ με την ολοκλήρωση της εγγραφής τους στο Μητρώο του Ελληνικού Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, ενώ για όσες δεν ολοκληρώνουν την εγγραφή, αρχίζουν τα υπαρκτά πλέον ερωτήματα,

ο προσανατολισμός σε άλλους τομείς επιρρόης και δράσης η και η διακοπή της προγραμματικής τους δράσης (Refugee Support Aegean, 2021). Στην περίπτωση της συνδρομής των ΟΚοιΠ στην προσφυγική κρίση στην Ελλάδα, τα θέματα νομιμότητας και λογοδοσίας, παρέμειναν ως ζητούμενα ακόμα και κατά την περίοδο στενής προγραμματικής σύνδεσης των ΜΚΟ με την ελληνική πολιτεία και την ΕΕ.

Στην επόμενη ενότητα θα δούμε τα κύρια προγράμματα για την υποστήριξη και φροντίδα των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στην Ελλάδα, τα οποία χρηματοδοτήθηκαν από ευρωπαϊκούς πόρους και υλοποιήθηκαν από Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις σε συνεργασία με τις εθνικές αρχές.

2.3. Προγράμματα Βοήθειας για Αιτούντες Άσυλο και Πρόσφυγες

Στο πλαίσιο διαμόρφωσης και παροχής κατάλληλων υλικών συνθηκών υποδοχής, στέγασης, καθημερινής διαβίωσης αλλά και ένταξης των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στην Ελλάδα, σχεδιάστηκαν και υλοποιήθηκαν έξι (6) σημαντικά προγράμματα με την χρηματοδότηση και την εποπτεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Όλα τα προγράμματα βοήθειας σε αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες προϋπέθεταν την συνεργασία και την υλοποίηση από ΟκοιΠ.

Ωστόσο σε διαφορετικές προγραμματικές φάσεις, υλοποιητές προγραμματικών δράσεων υπήρξαν και δημόσιοι οργανισμοί όπως ο Εθνικός Οργανισμός Δημόσιας Υγείας με το πρόγραμμα πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας, PHILOS ή οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως Αναπτυξιακές Εταιρείες Δήμων όπου σε συνεργασία σε πρώτη φάση με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και το Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης υλοποίησαν ένα μέρος του στεγαστικού προγράμματος ESTIA. Οι δύο (2) αυτές υπηρεσίες του ΟΗΕ στην Ελλάδα, λάμβαναν απευθείας και διαχειρίζονταν συγκριμένες γραμμές χρηματοδότησης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κατά την περίοδο 2016 – 2021, μέσω του έκτακτου μηχανισμού ESI και παράλληλα με την υλοποίηση των προγραμμάτων TAME / TEA. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2022).

Την ίδια στιγμή λόγω των αναδυόμενων αναγκών του συστήματος στο πλαίσιο υποδοχής και προστασίας των Ασυνόδευτων Ανηλίκων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή χρηματοδότησε επιπλέον μέσω της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και στη συνέχεια μέσω της Ειδικής Γραμματείας Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων, ένα μεταβατικό πρόγραμμα Επιτροπείας Ανηλίκων μόνο για ασυνόδευτους ανήλικους μετανάστες και

πρόσφυγες μέχρις ότου η πολιτεία μπορέσει να εφαρμόσει ένα ενιαίο εθνικό σύστημα επιτροπείας ως οφείλε να έχει στο πλαίσιο της Παιδικής Προστασίας στην Ελλάδα.

Το πρώτο σημαντικό πρόγραμμα, το οποίο είχε και συμβολικό χαρακτήρα στο πλαίσιο έκφρασης αλληλεγγύης και διαμοιραμού ευθυνών και βαρών μεταξύ των κρατών – μελών της ΕΕ ήταν το σύστημα της Μετεγκατάστασης γνωστού και ως Relocation.

Το 2015 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέδωσε δύο αποφάσεις σχετικά με τη μετεγκατάσταση αιτούντων άσυλο από την Ελλάδα και την Ιταλία. Σύμφωνα με αυτές τις αποφάσεις του Συμβουλίου, ήταν ένα υποχρεωτικό σύστημα, το οποίο καθιέρωνε έναν "προσωρινό και έκτακτο μηχανισμό μετεγκατάστασης" με στόχο τη μετεγκατάσταση 66.400 ατόμων από την Ελλάδα σε σύνολο 160.000 ατόμων. (Συμβούλιο ΕΕ, 2015)

Οι παροχές που προέβλεπε το πρόγραμμα Μετεγκατάστασης περιελάμβαν: υπηρεσίες προσωρινής στέγασης σε διαμερίσματα και σε ξενοδοχεία στους δικαιούχους μετεγκατάστασης, συνοδευτικές υπηρεσίες, διερμηνεία και παροχή υπηρεσιών φροντίδας υγείας και ψυχοκοινωνικής υποστήριξης μέχρι την ολοκλήρωση της διαδικασίας (UNHCR, 2015).

Μέχρι και την λήξη ισχύος των αποφάσεων του Συμβουλίου, τον Σεπτέμβριο του 2017 πάνω από 21.000 άτομα μετεγκαταστάθηκαν από την Ελλάδα από τον αρχικό στόχο που ήταν 66.400.

Σε μια έκθεση του το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ψέγει την εφαρμογή των αποφάσεων του Συμβουλίου καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι «από κάθε άποψη, η αποτυχία να λειτουργήσει αποτελεσματικά και γρήγορα η μετεγκατάσταση από την αρχή του συστήματος είναι εντυπωσιακή» (ECRE, 2018).

Οι αποφάσεις προκάλεσαν σημαντική πολιτική οξύτητα, μη συμμόρφωση των Κρατών-Μελών και ήταν μεταξύ των αιτιών για τις μακροχρόνιες και εκτότε συχνές και επίμονες διαιρέσεις εντός της Ένωσης για τα θέματα ασύλου και μετανάστευσης (IRC, 2021).

Παρά τη διακοπή των προγραμμάτων υποχρεωτικής μετεγκατάστασης σε ολόκληρη την ΕΕ, ορισμένα κράτη μέλη της ΕΕ και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μέσω διμερών συμφωνιών με την Ελλάδα, συνέχισαν να καταβάλλουν προσπάθειες για να διασφαλίσουν τη μετεγκατάσταση προσφύγων και αιτούντων άσυλο, με έμφαση στους ευάλωτους αιτούντες άσυλο, όπως οι μονογονεϊκές οικογένειες και τα ασυνόδευτα παιδιά. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020).

Τον Μάρτιο του 2020, η ΕΕ θέσπισε ένα εθελοντικό πρόγραμμα για τη μετεγκατάσταση ασυνόδευτων παιδιών που ζητούν άσυλο και παιδιών με αναπηρίες/ασθένειες και των

οικογενειών τους. Το πεδίο εφαρμογής του επεκτάθηκε τον Σεπτέμβριο του 2020, μετά τις πυρκαγιές στον καταυλισμό της Μόριας, ώστε να συμπεριλάβει και ευάλωτους δικαιούχους διεθνούς προστασίας που βρίσκονταν τότε στη Λέσβο (IRC, 2021).

Παράλληλα αλλά και με την ολοκλήρωση του συστήματος Μετεγκατάστασης, υλοποιήθηκε το Πρόγραμμα ESTIA.

Το πρόγραμμα ξεκίνησε αρχικά ως ένα σχήμα στεγαστικής συνδρομής σε αιτούντες άσυλο και υποψήφιους δικαιούχους της μετεγκατάστασης με αρχικό στόχο το 2016 την στέγαση 20.000 ωφελούμενων. Ωστόσο μετά την ολοκλήρωση ισχύος της απόφασης του Συμβουλίου για την μετεγκατάσταση, το πρόγραμμα συνεχίστηκε, στεγάζοντας αιτούντες άσυλο σε διαμερίσματα ανά την Ελλάδα.

Στην πρώτη φάση υλοποίησης του ESTIA επελέγησαν από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, εθνικής εμβέλειας κυρίως ΜΚΟ, με το εταιρικό σχήμα να περιλαμβάνει την οργάνωση Praksis, την οργάνωση Άρσις, την οργάνωση ΝΟΣΤΟΣ και στη συνέχεια με την είσοδο στο σχήμα του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου το 2020 ως διαχειριστή εταιίρου και την συμμετοχή των ΟΤΑ Α' βαθμού, από τις 20.000 διαθέσιμες θέσεις το 2015, το πρόγραμμα αριθμούσε το 2021 τις 28.504 στεγαστικές θέσεις σε σύνολο 4.500 διαμερισμάτων και οικημάτων. Τον Απρίλιο του 2022, οι θέσεις του προγράμματος στέγασης "ESTIA II" περιορίστηκαν στις 10.000 ενώ ο σχεδιασμός του Υπουργείου είναι το πρόγραμμα να έχει ολοκληρωθεί μέχρι και το τέλος του 2022.

Ένα εξίσου σημαντικό πρόγραμμα ήταν αυτό της παροχής οικονομικού βοηθήματος γνωστού και ως Cash Assistance. Το «*πρόγραμμα παροχής οικονομικού βοηθήματος ως υλική συνθήκη υποδοχής σε αιτούντες διεθνή προστασία*» ξεκίνησε να υλοποιείται το 2017, μέσω της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ με απευθείας έκτακτη χρηματοδότηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση και βασικούς εταίρους την οργάνωση Catholic Relief Services, τη Διεθνή Ομοσπονδία του Ερυθρού Σταυρού, την οργάνωση Mercy Corps, την οργάνωση International Rescue Committee και την ελληνική οργάνωση NOSTOS. Το πρόγραμμα, από τον Οκτώβριο του 2021, έχει αναλάβει το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου. Το πρόγραμμα συνεχίζει να χρηματοδοτείται από την ΕΕ, στο πλαίσιο των υποχρεώσεων της χώρας σύμφωνα με την Οδηγία 2013/33 ΕΕ για την υποδοχή αιτούντων διεθνή προστασία.

Πίνακας 2.1

Προγράμματα που διαχειρίστηκαν απευθείας Διεθνείς Οργανισμοί στην Ελλάδα

Ταμείο DG HOME	Δικαιούχοι Φορείς	Ημερομηνία Έγκρισης	Συνολικός Προϋπολογισμός ΕΕ (€)	Τίτλος Προγράμματος
AMIF	IOM & UNICEF	20/12/2018	68.980.000	Βελτίωση του Ελληνικού Συστήματος Υποδοχής μέσω της Υποστήριξης Διαχείρισης χώρων και στοχευμένων παρεμβάσεων σε Χώρους Μακροχρόνιας Φιλοξενίας
AMIF	UNHCR	20/12/2018	194.640.000	Πρόγραμμα ESTIA (2019): Πολυστοχευμένο σχήμα Χρηματικής Βοήθειας και Μίσθωσης Διαμονής
AMIF / ISF	UNHCR	26/01/2016	80.000.000 (AMIF: 75.000.000 & ISF: 5.000.000)	Υποστήριξη προς την Ελλάδα για την ανάπτυξη του συστήματος hotspot/μετεγκατάστασης, καθώς και για την ανάπτυξη των εθνικών ικανοτήτων ασύλου και υποδοχής

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2022

Στην Ελλάδα μία επιμέρους κρίση εντός της ευρύτερης επείγουσας κατάστασης στο τομέα του ασύλου και της μετατανάστευσης, ήταν αυτή της προστασίας και άμεσης στέγασης και φροντίδας χιλιάδων ασυνόδευτων ανήλικων μεταναστών. Εκτιμάται ότι σήμερα στην Ελλάδα διαβιούν περίπου 2500 ασυνόδευτοι ανήλικοι, ενώ το καλοκαίρι του 2016 παραπάνω από 3.500 ήταν σε άναγκη προστασίας. (Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης, 2022).

Μέχρι το 2017 η διαθεσιμότητα θέσεων για τη στέγαση ασυνόδευτων ανηλίκων ήταν 1000 θέσεις όταν η αντικειμενική ανάγκη απαιτούσε τουλάχιστον το διπλάσιο αριθμό θέσεων. Έτσι με τη χρηματοδότηση του ΤΑΜΕ εντός του 2018 οι θέσεις διπλασιάστηκαν φτάνοντας σήμερα τις 2518 συνολικά θέσεις διαμονής, με 2.318 θέσεις να αφορούν σε ολοκληρωμένες δομές φιλοξενίας (Κέντρα Διαμονής / Διαμερίσματα ημιαυτόνομης διαβίωσης) και 200 θέσεις σε δομές επείγουσας φιλοξενίας. (Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης, 2022).

Στο σχήμα στέγασης ασυνόδευτων ανηλίκων εμπλέκονται παραπάνω από 15 οργανώσεις ανά την Ελλάδα (UNHCR 2021), ενώ η χρηματοδότηση γίνεται σύμφωνα με τον μηχανισμό του Εθνικού Προγράμματος ΤΑΜΕ, όπως περιγράφεται στον Πίνακα 1.5.

Το πρόγραμμα στέγασης ασυνόδευτων ανηλίκων είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με τον θεσμό της επιτροπείας. Οι στεγαστικές δομές δεν διαθέτουν επίτροπους για ασυνόδευτα παιδιά, ωστόσο η θεσμική πρόβλεψη υπήρχε ήδη από το 1996 με τον ν. 2447, ενώ το 2022 το σχετικό θεσμικό πλαίσιο επικαιροποιήθηκε με τον ν. 4960 /2022. Με αφορμή τα κένα στο θεσμό της Επιτροπείας, υπήρξε ένα προσωρινό πρόγραμμα επιτροπείας το οποίο υλοποιήθηκε από την ΜΚΟ Μετάδραση. Ειδικότερα το πρόγραμμα Δίκτυο Επιτροπείας Ασυνόδευτων Ανηλίκων, ξεκίνησε το 2014 με χρηματοδότηση από τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο με 12 συνολικά Επιτρόπους για την ενίσχυση των εισαγγελικών αρχών. Από το 2016, με την χρηματοδότηση της Υπάτης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το «Δίκτυο Επιτροπείας επεκτάθηκε εκτός από τα σημεία εισόδου και στην υπόλοιπη επικράτεια, με 80 συνολικά Επιτρόπους. Εκτιμάται ότι από την αρχή του προγράμματος το 2014 μέχρι και το 2021 εκπροσωπήθηκαν περισσότερα από 10.00 ασυνόδευτα παιδιά (Μετάδραση, 2021).

Παράλληλα τον Μάιο του 2019 το τότε Υπουργείο Μετανάστευσης ανακοίνωσε τη χρηματοδότηση του προγράμματος Επιτροπείας Ασυνόδευτων Ανηλίκων με χρηματοδότηση από το Εθνικό Πρόγραμμα ΤΑΜΕ και Δικαιούχο φορέα το Εθνικό

Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης. (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2022) Ωστόσο λόγω των πολιτικών εξελίξεων και της αλλαγής κυβέρνησης το 2019, το πρόγραμμα επιτροπείας δεν υλοποιήθηκε σύμφωνα με τον αρχικό σχεδιασμό ενώ η νέα κυβέρνηση έφερε ένα νέο πλαίσιο μέτρων για την παιδική προστασία, μετρά τα οποία σε μεγάλο βαθμό δεν έχουν τεθεί σε εφαρμογή (Συνήγορος του Πολίτη, 2022).

Ένας επόμενος σημαντικός τομέας προγραμματικής συνεργασίας ΟκοιΠ και Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, στο ευρύτερο πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής είναι αυτός της Ένταξης των δικαιούχων Διεθνή Προστασία. Από το καλοκαίρι του 2019 ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, υλοποιεί το πρόγραμμα HELIOS σε συνεργασία με ΜΚΟ και το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου. Σύμφωνα με την περιγραφή του προγράμματος, το HELIOS χρηματοδοτείται απευθείας από το Υπουργείο και σκοπεί στην ένταξη στην ελληνική κοινωνία των δικαιούχων διεθνούς προστασίας δια της προώθησης της αυτόνομης διαβίωσης τους, μέσω της υποστήριξης της στέγασης, των μαθημάτων ένταξης (ελληνική γλώσσα, κοινωνικές δεξιότητες κ.ά.), της προώθησης στην αγορά εργασίας, μέσω συνεδρίων εργασιακής συμβουλευτικής και της ευαισθητοποίησης της τοπικής κοινωνίας και της προώθησης της κοινωνικής συνοχής. Το πρόγραμμα στοχεύει στους ενήλικες δικαιούχους διεθνούς προστασίας και τα μέλη της οικογένειάς τους, οι οποίοι έχουν αναγνωριστεί από 1/1/2018 και οι οποίοι διέμεναν κατά την αναγνώρισή τους στα στεγαστικά σχήματα του συστήματος υποδοχής (πρόγραμμα ESTIA, πρόγραμμα FILOXENIA , Κέντρα Υποδοχής). Ο σχεδιασμός του προγράμματος προβλέπει τη δυνατότητα παροχής υπηρεσιών υποστήριξης της στέγασης σε 5.000 νοικοκυριά, αριθμός που αντιστοιχεί σε 11.200 άτομα ανάλογα με τη σύνθεση του κάθε νοικοκυριού. (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2022)

2.4. Παραδείγματα Συντονισμού σε Τοπικό Επίπεδο

Για την εύρυθμη λειτουργία και τον συντονισμό των παρεχόμενων υπηρεσιών μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων στο μεταναστευτικό, διαμορφώθηκαν διαφορετικοί δίαυλοι επικοινωνίας και ανταλλαγής πληροφοριών.

Οι οργανώσεις της Κοινωνίας των Πολιτών, του μεταναστευτικού τομέα, στην Ελλάδα, μην έχοντας κάποιο θεσπισμένο τρόπο ανοικτού διαλόγου και διαβούλευσης, λόγω των προγραμματικών και επιχειρησιακών επιδιώξεων τους εντάχθηκαν εκ τοις πράγμασι σε διάφορα άτυπα σχήματα και επίπεδα ενημερωτικών συναντήσεων.

Το 2016 η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες ανακοίνωσε τη διεξαγωγή

διάφορων θεματικών ομάδων εργασίας και του όρους συμμετοχής και συνεργασίας. (UNHCR 2016). Η λειτουργία των εν λόγω ομάδων βασιζόταν στο μοντέλο συντονισμού των προσφύγων (RCM) και το RRMRP². Μία από τις κύριες ομάδες εργασίας με καθοριστικό ρόλο για το συντονισμό της επείγουσας βοήθειας ήταν η Ομάδα Εργασίας για την Προστασία (protection working group) με σκοπό να παρέχει τεχνική καθοδήγηση και εποπτεία για να διασφαλίσει αποτελεσματικές, συνεκτικές και προβλέψιμες παρεμβάσεις σε υποστήριξη της ελληνικής κυβέρνησης στη προσπάθεια της να ανταποκριθεί στις ανάγκες προστασίας του πληθυσμού αναφοράς. Η ομάδα για την Προστασία μέσα από τη λειτουργία της επιδίωξε να συστηματοποιήσει, να συντονίσει και θα διευκολύνει τις δραστηριότητες προστασίας των φορέων που εργάζονται με τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες. Αυτό περιλάμβανε κοινές προσπάθειες για την ανάλυση των αναγκών/κενών, την κοινή συστάσεις για απαντήσεις, κοινή κινητοποίηση πόρων, κοινό σχεδιασμό, κοινή πληροφόρηση διαχείριση πληροφοριών και κοινή υποβολή εκθέσεων. Είναι επίσης σημαντικό να σημειωθεί ότι ο κοινός σχεδιασμός των παρεμβάσεων παρείχε και το απαραίτητο πλαίσιο λογοδοσίας. Ένας επιπλέον τομέας ενασχόλησης της ήταν η ανάπτυξη ικανοτήτων των εμπλεκόμενων φορέων μέσω δράσεων capacity building, τόσο σε κεντρικό επίπεδο διαμόρφωσης και υλοποίησης των μέτρων προστασίας όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο μέσω των υπο-ομάδων εργασίας (sub-working groups) προστασίας. Η ομάδα εργασίας για την προστασία είχε την ευθύνη για τη συνεχή ανάλυση των κενών στο σύστημα απόκρισης και εργαζόταν για την ενίσχυση των ικανοτήτων εθνικών και διεθνών φορέων, ώστε να διασφαλίζεται έτσι ότι οι δράσεις προστασίας συνάδουν με τις στρατηγικές προτεραιότητες της πολιτείας, την εξελισσόμενη φύση του χώρου προστασίας και τις ανάγκες του πληθυσμού αναφοράς. Επιπλέον η ομάδα εργασίας είχε την ευθύνη για τον εντοπισμό των κενών σε θέματα συνηγορίας και την ανάπτυξη κατάλληλων μηνυμάτων και εργαλείων συνηγορίας για την ενεργή εμπλοκή των αρμόδιων κυβερνητικών και διεθνών οργανισμών (UNHCR, 2017).

Εκτός όμως των Ομάδων Εργασίας της Ύπατης Αρμοστείας, μία πολύ σημαντική προσπάθεια με στοιχεία ανοικτής διακυβέρνησης, ήταν αυτή του Δήμου Αθηναίων με την

² Η συντομογραφία “RRMRP” αναφέρεται στο Regional Refugee and Migrant Response Plan, στον ετήσιο συνήθως σχεδιασμό της Ύπατης Αρμοστείας για την απόκριση στις ανάγκες των προσφύγων σε μία περιφέρεια. Βλ. UNHCR, Europe Response Plan σε <https://data.unhcr.org/en/documents/details/54384>

ανάπτυξη της πλατφόρμα ACCMR³, γνωστή και ως Κέντρο Συντονισμού για του Δήμου Αθηναίων για Θέματα Μεταναστών και Προσφύγων. Το Κέντρο Συντονισμού, είναι ο πρώτος δημοτικός κόμβος συντονισμού στην Ελλάδα που διευκολύνει τη δικτύωση και τη συνεργασία μεταξύ του Δήμου Αθηναίων και της κοινωνίας πολιτών, διεθνών οργανισμών και κεντρικής διοίκησης, με στόχο τη χάραξη αποτελεσματικών πολιτικών ένταξης. Ξεκίνησε τη λειτουργία του με ιδρυτικό δωρητή το Ίδρυμα Σταύρος Νιάρχος και τον συντονισμό του Athens Partnership, ενώ από το 2020 λειτουργεί με την υποστήριξη του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης και της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στη βάση τριμερούς συνεργασίας με τον Δήμο Αθηναίων. Το ACCMR έχει λάβει διεθνή αναγνώριση ως ένας καινοτόμος και αποτελεσματικός μηχανισμός συντονισμού που υποστηρίζει την τοπική διοίκηση στη χάραξη πολιτικών. Έχει διακριθεί ως μία καλή πρακτική από τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας & Ανάπτυξης, το Δίκτυο μεγάλων ευρωπαϊκών πόλεων "EUROCITIES", τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης στο Βέλγιο από τον οποίο μάλιστα αξιοποιήθηκε για τον σχεδιασμό της νέας πλατφόρμας διασύνδεσης εργοδοτών και εργαζόμενων του Γραφείου Απασχόλησης της μητροπολιτικής περιοχής των Βρυξελλών. Μέχρι και τον Σεπτέμβριο του 2022 το ACCMR αριθμούσε 101 φορείς, που εκπροσωπούσαν από 450 επαγγελματίες του χώρου. Στα πρότυπα λειτουργίας της Ύπατης Αρμοστείας, το Κέντρο Συντονισμού περιλαμβάνει 6 θεματικές επιτροπές / ομάδες εργασίας με συμμετέχοντα μέλη εκπροσώπους ΜΚΟ, οι θεματικές αφορούν α) στην ανάπτυξη δεξιοτήτων & πρόσβαση στην αγορά εργασίας, β) την αστικοποίησης & αρμονικής συνύπαρξης, γ) την εκπαίδευση & τη μάθηση, δ) την έμφυλης διάστασης του προσφυγικού, ε) την πρόσβαση σε δικαιώματα & νομικής υποστήριξη και ε) την υγεία.

Τα μέλη του ACCMR καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα οργανισμών όπως Δημοτικές υπηρεσίες και φορείς, τοπικές ΜΚΟ, Διεθνείς ΜΚΟ, Διεθνείς Οργανισμούς, Φόρα Προσφύγων και Μεταναστών, Τμήματα υπουργείων, Εθνικά Θεσμικά Όργανα καθώς και Διεθνή Θεσμικά Όργανα. Το Κέντρο Συντονισμού έχει αναλάβει κεντρικό ρόλο στη διαμόρφωση, τον συντονισμό και τη μεταφορά/ανταλλαγή τεχνογνωσίας, στο πλαίσιο του «Δικτύου Πόλεων για την Ένταξη», ενός δικτύου 18 ελληνικών δήμων (Δήμος Αθηναίων, 2022).

³ Η συντομογραφία ACCMR αναφέρεται στο Athens Coordination Center for Migrants and Refugees. Βλ. <https://www.accmr.gr/about/>

2.5. Το Νέο Μητρώο ΜΚΟ του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου

Τον Απρίλιο του 2020, το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, εγκαινίασε ένα νέο μητρώο ΜΚΟ, με τη διακριτή ονομασία «Μητρώο Μητρώο Ελληνικών και Ξένων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ) που δραστηριοποιούνται σε θέματα διεθνούς προστασίας, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης». Σύμφωνα με την εναρκτήρια ανακοίνωση του Υπουργείου, το Μητρώο αποτελεί ένα εργαλείο ελέγχου της νομιμότητας και της λογοδοσίας των εμπλεκόμενων ΟκοιΠ σε αντίθεση με την προηγούμενη κατάσταση όπου δεν υπήρχε ο απαιτούμενος διοικητικός έλεγχος στις οργανώσεις του μεταναστευτικού (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2020).

Σύμφωνα με αυτό το νέο θεσμικό πλαίσιο, στο «Μητρώο Ελληνικών και Ξένων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (Μ.Κ.Ο)», υποχρεούνται να εγγραφούν όλες οι ελληνικές και διεθνείς εθελοντικές οργανώσεις, οργανώσεις της Κοινωνίας των Πολιτών και «Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις-Μ.Κ.Ο», που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα σε θέματα διεθνούς προστασίας, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης.

Ο νόμος προβλέπει το δικαίωμα εγγραφής στις ΟκοιΠ που έχουν συσταθεί με μία από τις ακόλουθες νομικές μορφές: α) Σωματεία, β) Αστικές εταιρείες Μη Κερδοσκοπικού Χαρακτήρα, γ) Ενώσεις προσώπων του άρθρου 107 Α.Κ., δ) Κοινοφελή Ιδρύματα του ν. 4182/2013 «Κώδικας κοινοφελών περιουσιών, σχολαζουσών κληρονομιών και λοιπές διατάξεις» (Α'185), ε) Ιδρύματα που έχουν συσταθεί με ειδικό νόμο, στ) Ειδικώς αναγνωρισμένοι φορείς (με ειδική νομοθετική ρύθμιση), ζ) Παραρτήματα ξένων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων στην Ελλάδα (Ειδική Γραμματεία Συντονισμού Εμπλεκόμενων Φορέων, 2020).

Όπως είδαμε σε προηγούμενη ενότητα η νομική νομιμοποίηση είναι μία από τις βασικές διαστάσεις νομιμότητας δράσης των ΜΚΟ ωστόσο αρκετές οργανώσεις διεθνούς κλίμακας καθυστέρησαν την εγγραφή τους διότι η πολιτική, πραγματιστική νομιμοποίηση τους ήταν αρκετά σημαντική για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα ώστε να συνεχίζουν την υποστήριξη μέσα στα Κέντρα Υποδοχής χωρίς να τίθεται ζήτημα αποκλεισμού τους, ιδίως σε δυσπρόσιτες και απομακρυσμένες περιοχές ενώ σε άλλη περίπτωση οργανώσεις που έχουν ακολουθήσει την προβλεπόμενη διαδικασία έχουν αποριφθεί για λόγους που αφορούν το σκοπό λειτουργίας τους, όπως είναι η συνηγορία των προσφεύγοντων ή των υπό απέλαση αλλοδαπών (Εφημερίδα των Συντακτών, 2021). Σήμερα το Μητρώο αριθμεί συνολικά 81 εμπλεκόμενους φορείς (βλ. Παράρτημα Ι\

2.6. Ανακεφαλαίωση

Η προσφυγική κρίση μπορούμε να πούμε ότι ανέδειξε χρόνιες παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, προκαλώντας παράλληλα μία ταχεία μεταρρύθμιση και αναβάθμιση σε υποδομές και λειτουργικότητες μέσω της πολυτομεακής συνεργασίας της ελληνικής πολιτείας με διεθνείς οργανισμούς και διεθνείς ΟΚοιΠ.

Επιπλέον το γεγονός της ευρωπαϊκής χρηματοδότησης με πολύ απαιτητικά προγραμματικά πλαίσια, ενίσχυσε τις διαδικασίες λογοδοσίας των εθνικών ΜΚΟ, οι οποίες έπρεπε εκ των πραγμάτων να προσαρμοστούν στη νέα πραγματικότητα του συχνού διαχειριστικού και συντονιστικού σχήματος που ενείχε εκπροσώπους των διεθνών οργανισμών αλλά και της ευρωπαϊκής επιτροπής, τουλάχιστον για την περίοδο 2016 – 2020.

Οι οργανώσεις που ενεπλάκησαν στα μεγάλα προγράμματα ανέλαβαν ένα πολύ μεγάλο κομμάτι όχι μόνο συμπλήρωσης αλλά κάλυψης κενών, σε κρίσιμους τομείς, όπως αυτός της στεγαστικής μέριμνας και της παιδικής προστασίας, κατά συνέπεια στο προγραμματικό πλαίσιο οι ΟΚοιΠ διαδραμάτισαν ένα καθοριστικό ρόλο σε μία πολύ κρίσιμη περίοδο.

Το γεγονός της εμπιστοσύνης που έδειξε η Ευρωπαϊκή Ένωση στην κοινωνία των πολιτών, φώτισε το ρόλο των ΟΚοιΠ στην Ελλάδα αλλά και των εμπλεκόμενων διεθνών οργανισμών, έτσι αναθέτοντας η ΕΕ στις διεθνείς οργανώσεις να αναλάβουν το διαχειριστικό και συντονιστικό ρόλο στα εταιρικά σχήματα με τις ΟΚοιΠ, ωφέλησε άμεσα την ελληνική πολιτεία, διότι με ευελιξία, αμεσότητα και αποτελεσματικότητα δεκάδες χιλιάδων ευάλωτων αιτούντων άσυλο και προσφύγων, εγκαταστάθηκαν σε αξιοπρεπείς στεγαστικές συνθήκες, σε αυτόνομη διαβίωση, έχοντας παράλληλα και προσωρινή οικονομική βοήθεια καθ'όλη τη διάρκεια εξέτασης του αιτήματος ασύλου ενισχύοντας έτσι και το κλίμα αρμονικής συνύπαρξης και συμπερίληψης.

Παρά την αναδυόμενη αντιμεταναστευτική ρητορική, σημαντικός αριθμός δήμων και συναφών φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης, συμμετείχαν σε αυτά τα διατομεακά, διυπηρεσιακά και συνεργικά σχήματα για την αρωγή των αιτούντων άσυλο, ενισχύοντας το κλίμα εμπιστοσύνης και αποδοχής των τοπικών κοινωνιών απέναντι στις μεταναστευτικές κοινότητες όσο και στις εμπλεκόμενες ΟΚοιΠ.

Η υψηλή εισροή σημαντικών οικονομικών πόρων σε διάφορες περιοχές της Ελλάδας και

κυρίως της περιφέρειας, ενίσχυσε τουλάχιστον για μία ολιγοετή περίοδο το τοπικό κοινωνικό κεφάλαιο, προσφέροντας νέες θέσεις εργασίας στα προγράμματα αρωγής αλλά και αναπτύσσοντας νέες δεξιότητες και ικανότητες στους δήμους και τα τοπικά συστήματα υγείας και κοινωνικής φροντίδας.

Ωστόσο, δεν μπορούμε να είμαστε βέβαιο ότι ο αντίκτυπος των προγραμμάτων για τους αιτούντες άσυλο έχει δημιουργήσει οφέλη μακράς χρονικής διάρκειας για την τοπική κοινότητα. Το γεγονός των υψηλών χρηματοδοτήσεων δεν σημαίνει απαραίτητα πως τα συγκεκριμένα προγράμματα άφησαν κάποιο αναπτυξιακό αποτύπωμα στις τοπικές κοινωνίες διότι λόγω τους επείγοντος χαρακτήρα, τους η βιωσιμότητα και η κεφαλαιοποίηση των όποιων παραγόμενων αποτελεσμάτων και προϊόντων, π.χ. οι κτιριακές υποδομές, δεν είναι γνώστο τί απέγιναν ή πώς σχεδιάζουν να τα αξιοποιήσουν οι αρμόδιοι φορείς.

Αντίστοιχα, οι εμπλεκόμενες ΜΚΟ, οι οποίες πιθανότατα συνάντησαν μία πρωτόγνωρη μεγέθυνση, σε εισροή οικονομικών πόρων και ανθρώπινου δυναμικού, δεν έχουν παρουσιάσει κάποια σχετική συγκριτική έκθεση αναφορικά με τον κύκλο εργασιών τους πριν την προσφυγική κρίση, κατά τη διάρκεια και στη παρούσα φάση όπου καταγράφεται σημαντική μείωση των μεταναστευτικών ροών, το ίδιο ισχύει όμως και για τους ΟΤΑ Α΄ βαθμού που ενεπλάκησαν προγραμματικά στην υποστήριξη των αιτούντων άσυλο.

Πρωτοβουλίες και εργαλεία όπως αυτά του προγράμματος “ΘΑΛΗΣ Αξιολόγηση Ελληνικών Μη Κερδοσκοπικών Οργανώσεων (ΜΚΟ)⁴”, θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν για την καταγραφή του αποτυπώματος και των οφελών ή ζημιών, σε εθνικό και τοπικό επίπεδο, αυτής της διυπηρεσιακής συνεργασίας, των ΟΚοιΠ και των Κρατικών υπηρεσιών κατά τη διάρκεια της προσφυγικής κρίσης.

⁴ Το έργο “ΘΑΛΗΣ Αξιολόγηση Ελληνικών Μη Κερδοσκοπικών Οργανώσεων (ΜΚΟ)” έχει ως στόχο κατά κύριο λόγο τη μελέτη του οικοσυστήματος των ΜΚΟ στην Ελλάδα και -σε πιο πρακτικό επίπεδο- την χαρτογράφηση (mapping) και την αξιολόγησή (evaluation) τους, βλ. Πρόγραμμα ΘΑΛΗΣ II σε: <https://www.greekgosnavigator.org/>

3. Συζήτηση

Η προσπάθεια διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών με την θεσμοθέτηση του εθνικού συστήματος ασύλου και υποδοχής το 2011, συνέπεσε με την αναγκαστική περικοπή των δημόσιων δαπανών στην Ελλάδα στο πλαίσιο της δημοσιονομικής επιτήρησης γεγονός που οδήγησε σε δεύτερη μοίρα την οργάνωση και την ετοιμότητα του συστήματος υποδοχής. Πάραυτα όταν ξέσπασε η κρίση, η Ελλάδα, με τη συνδρομή της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Διεθνών και Εθνικών ΜΚΟ, απέφυγε την κατάρρευση του συστήματος ασύλου.

Στα επίπεδα της διαχείρισης της κρίσης και της διακυβέρνησης, των τομέων του ασύλου και Υποδοχής, καθοριστικός ήταν ο ρόλος του διπυργικού, διατομεακού και διυπηρεσιακού συντονισμού.

Για πρώτη φορά, και με τη βούληση της ελληνικής κυβέρνησης και την καθοδήγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, θεσπίστηκε ένα πλαίσιο εντατικών συναντήσεων με θεματική εστίαση σε επιμέρους τομείς της διαχείρισης των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών. Η ώσμωση εθνικών και διεθνών και έμπειρων ΜΚΟ, σε επίπεδο συνεργασίας στο πεδίο, είχε ως αποτέλεσμα την ευρύτερη ενίσχυση των τοπικών ικανοτήτων του οικοσυστήματος της Κοινωνίας των Πολιτών στην Ελλάδα.

Ωστόσο, ο φόβος για μία επανάληψη των εικόνων της προσφυγικής κρίσης σε ένα ενδεχόμενο έξαρσης νέων μεταναστευτικών ροών προς την ΕΕ, έχει ωθήσει της ευρωπαϊκές κυβερνήσεις στην ενίσχυση του αφηγήματος περί προστασίας και ασφάλειας των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, ενάντι του ανθρωπιστικού αφηγήματος για τη διάνοιξη ασφαλούς και ελεγχόμενης πρόσβασης των μεταναστευτικών πληθυσμών στη διαδικασία διεθνούς προστασίας από τρίτες χώρες στα Κράτη-Μέλη.

Σε αυτό το πλαίσιο έχει αυξηθεί και η ρητορική έναντι στις ΜΚΟ, που πολύ συχνά καταλαμβάνει διαστάσεις μίσους, γενικεύοντας επί φημών αδιαφάνειας, μη χρηστής οικονομικής διαχείρισης, έλλειψης νομιμότητας και αποφυγής λογοδοσίας,

Εκτός της υποχρέωσης των ΜΚΟ του μεταναστευτικού και προσφυγικού τομέα να εγγραφούν στο ειδικό μητρώο ώστε να μπορούν να ενεργούν στο πλαίσιο των επιδιώξεων τους και της θεματικής τους ατζέντας, η πολιτεία πρέπει να λάβει τα απαραίτητα μέτρα ενίσχυσης της συμμετοχής των ΟΚοιΠ στη διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών, με θέσπιση διαβουλευτικών διαδικασιών και παροχή κατάλληλου ρυθμιστικού πλαισίου για τον Εθελοντισμό.

Παραρτήμα

1. Κατάλογος Εγγεγραμμένων ΟΚοιΠ στο Μητρώο Εμπλεκόμεων Φορέων.....46

Παράρτημα 1.

Μητρώο Ελληνικών και Ξένων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ) που δραστηριοποιούνται σε θέματα διεθνούς προστασίας, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης

A/A	Οργάνωση	Στάτους
1	STIFTELSEN FLYKTNINGHJELPEN - NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL - NRC	ΔΜΚΟ
2	BECAUSE WE CARRY HELLAS	ΜΚΟ
3	FENIX HUMANITARIAN LEGAL AID AMKE	ΜΚΟ
4	WATERSHED GREECE	ΜΚΟ
5	ΤΟ ΧΑΜΟΓΕΛΟ ΤΟΥ ΠΑΙΔΙΟΥ	ΜΚΟ
6	REFUGEE 4 REFUGEES ΜΚΟ	ΜΚΟ
7	CONNECT BY MUSIC GREECE	ΜΚΟ
8	Equal Rights Beyond Borders A.M.K.E.	ΜΚΟ
9	EARTHMEDICINE AMKE	ΜΚΟ
10	ΚΑΡΙΤΑΣ ΑΘΗΝΑΣ	ΜΚΟ
11	ACTIONAID ΕΛΛΑΣ	ΜΚΟ
12	Arbeiter Samariter Bund e.V.	ΔΜΚΟ
13	CRISIS MANAGEMENT ASSOCIATION CMA ΑΣΤΙΚΗ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ	ΜΚΟ
14	CATHOLIC RELIEF SERVICES-UNITED STATES CONFERENCE OF CATHOLIC BISHOPS/CRS	ΔΜΚΟ
15	DRÅPEN I HAVET (ΣΤΑΓΟΝΑ)	ΜΚΟ
16	DRC Greece Αστική Μη Κερδοσκοπική Εταιρεία	ΜΚΟ
17	EL SISTEMA GREECE AMKE (ESG)	ΜΚΟ
18	Κοινωνία Ίσων Ευκαιριών - Equal Society	ΜΚΟ
19	ΑΣΤΙΚΗ ΕΤΑΙΡΙΑ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ EURORELIEF HELLAS	ΜΚΟ
20	GOODWILL CARAVAN A.M.K.E	ΜΚΟ
21	HOPETEN ΑΣΤΙΚΗ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ	ΜΚΟ
22	ΑΝΘΡΩΠΙΝΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ 360	ΜΚΟ
23	ΔΙΕΘΝΕΣ ΚΕΝΤΡΟ ΓΙΑ ΤΗ ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	ΜΚΟ
24	INTERSOS HELLAS/ΙΝΤΕΡΣΟΣ ΕΛΛΑΣ Αστική Μη Κερδοσκοπική Εταιρεία	ΜΚΟ
25	INTERNATIONAL RESCUE COMMITTEE HELLAS ΑΣΤΙΚΗ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ	ΜΚΟ
26	JESUIT REFUGEE SERVICE - ΕΛΛΑΔΑ	ΔΜΚΟ
27	ΚΕΝΤΡΟ ΜΕΡΙΜΝΑΣ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΠΑΙΔΙΟΥ - ΚΜΟΠ	ΜΚΟ
28	ΣΥΝΥΠΑΡΞΙΣ-Οικουμενικό Πρόγραμμα Προσφύγων	ΜΚΟ
29	Legal Centre Lesbos AMKE	ΜΚΟ
30	ΙΑΤΡΙΚΗ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ	ΜΚΟ
31	ΓΙΑΤΡΟΙ ΧΩΡΙΣ ΣΥΝΟΡΑ - ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ	ΜΚΟ
32	ONE HAPPY FAMILY ΑΣΤΙΚΗ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ	ΜΚΟ

33	ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΣΤΗΡΙΞΗΣ ΚΑΙ ΙΑΤΡΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ	ΜΚΟ
34	ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΣΤΟ ΑΙΓΑΙΟ	ΜΚΟ
35	Safe Passage International ΑΜΚΕ	ΜΚΟ
36	SYRIAN AMERICAN MEDICAL SOCIETY	ΔΜ ΚΟ
37	Second Tree	ΜΚΟ
38	Αλληλεγγύη SolidarityNow	ΜΚΟ
39	ΑΣΤΕΡΙΑΣ ΑΜΚΕ	ΜΚΟ
40	ΒΗΜΑ ΣΤΗΝ ΕΛΠΙΔΑ ΑΣΤΙΚΗ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ	ΜΚΟ
41	Terre des Hommes Hellas, Γη των Ανθρώπων	ΜΚΟ
42	THE HOME PROJECT	ΜΚΟ
43	«ΖΕΥΞΙΣ (Μ.Κ.Ο.)», «ZEUXIS (N.G.O)»	ΜΚΟ
44	ΑΛΚΥΩΝ Δράση για την κοινωνικο-οικονομική ένταξη μεταναστών και προσφύγων στην Ελλάδα	ΜΚΟ
45	ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗ ΛΕΣΒΟΥ ΑΣΤΙΚΗ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΗ ΕΤΑΙΡΙΑ	ΜΚΟ
46	ΑΛΥΣΙΔΑ ΖΩΗΣ ΑΣΤΙΚΗ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ (Μ.Κ.Ο)	ΜΚΟ
47	ΑΠΟΣΤΟΛΗ	ΜΚΟ
48	ΑΡΣΙΣ - ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΝΕΩΝ	ΜΚΟ
49	ΑΡΩΓΗ ΑΣΤΙΚΗ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ	ΜΚΟ
50	ΓΙΑΤΡΟΙ ΤΟΥ ΚΟΣΜΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΙΑ	ΜΚΟ
51	ΠΥΛΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ - FREEDOM GATE GREECE	ΜΚΟ
52	ΠΑΙΔΙΚΑ ΧΩΡΙΑ SOS ΕΛΛΑΔΟΣ	ΜΚΟ
53	ΔΙΚΤΥΟ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΠΑΙΔΙΟΥ	ΜΚΟ
54	ΚΕΝΤΡΟ ΓΥΝΑΙΚΕΙΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ ΕΡΕΥΝΩΝ	ΜΚΟ
55	ΔΡΑΣΕΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ ΑΣΤΙΚΗ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ	ΜΚΟ
56	ΑμΚΕ ΔΥΝΑΜΗ ΖΩΗΣ	ΜΚΟ
57	ΕΛΛΗΝΙΚΟΣ ΕΡΥΘΡΟΣ ΣΤΑΥΡΟΣ	ΜΚΟ
58	ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΗΣ ΣΤΗΡΙΞΗΣ ΠΑΛΙΝΝΟΣΤΟΥΝΤΩΝ ΟΜΟΓΕΝΩΝ - ΝΟΣΤΟΣ	ΜΚΟ
59	ΕΛΙΞ - Προγράμματα Εθελοντικής Εργασίας / ELIX - Conservation Volunteers Greece	ΜΚΟ
60	ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΙΑΤΡΙΚΗΣ ΨΥΧΟΛΟΓΙΑΣ ΑΣΤΙΚΗ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ	ΜΚΟ
61	ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ	ΜΚΟ
62	ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΚΦΡΑΣΗ ΘΕΣΜΟΙ-ΕΚΠΕΘΕ	ΜΚΟ
63	ΗΛΙΑΚΤΙΔΑ ΑΜΚΕ	ΜΚΟ
64	ΙΑΣΙΣ ΑΣΤΙΚΗ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ	ΜΚΟ
65	ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΝΕΟΙ ΗΓΕΤΕΣ Η ΕΞΕΛΙΞΗ	ΜΚΟ
66	ΚΑΛΥΤΕΡΕΣ ΜΕΡΕΣ ΕΛΛΑΔΑ	ΜΚΟ
67	ΚΥΤΤΑΡΟ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΑΝΑΖΗΤΗΣΕΩΝ ΝΕΩΝ	ΜΚΟ

68	ΑΣΤΙΚΗ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΗ ΕΤΑΙΡΙΑ ΚΕΝΤΡΟ ΝΕΩΝ ΗΠΕΙΡΟΥ	ΜΚΟ
69	Κοινωνικό Ελληνικό Κλιμάκιο Άμεσης Βοήθειας	ΜΚΟ
70	ΜΕΤΑδραση - Δράση για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη	ΜΚΟ
71	ΜΚΟ ΦΑΡΟΣ ΕΛΠΙΔΑΣ	ΜΚΟ
72	ΚΕΝΤΡΟ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ Ο ΝΕΣΤΟΡΑΣ	ΜΚΟ
73	ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ	ΜΚΟ
74	ΣΥΛΛΟΓΟΣ ΜΕΡΙΜΝΗΣ ΑΝΗΛΙΚΩΝ ΚΑΙ ΝΕΩΝ - ΣΜΑΝ	ΜΚΟ
75	ΣΥΜΠΟΛΙΤΕΙΑ ΟΛΥΜΠΙΑΣ ΑΜΚΕ	ΜΚΟ
76	ΣΥΜΠΡΑΞΗ ΦΟΡΕΩΝ ΧΑΝΙΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ	ΜΚΟ
77	ΦΑΡΟΣ	ΜΚΟ
78	Κάριτας Ελλάς	ΜΚΟ
79	ΣΩΜΑΤΕΙΟ ΦΙΛΟΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΑΙΔΙΑΤΡΙΚΗΣ ΚΑΙ ΙΑΤΡΙΚΗΣ ΑΝΟΙΧΤΗ ΑΓΚΑΛΙΑ	ΜΚΟ
80	ΑΣΤΙΚΗ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΦΟΡ ΕΛΕΜΕΝΤΣ (FOUR ELEMENTS)	ΜΚΟ
81	ΦΡΟΝΤΙΣ ΑΝΘΡΩΠΩΝ ΑΣΤΙΚΗ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ	ΜΚΟ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

Τριανταφυλλίδου, Α., (2005), Ελληνική Μεταναστευτική Πολιτική: Προβλήματα και Κατευθύνσεις. Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ), Αθήνα.

Πουλακιδάκος, Σ., Θωμά, Ι., Φραγκονικολόπουλος, Χ., (2019), Προσφυγική Κρίση και ΜΚΟ: Μία επισκόπηση της παρουσίας και των δομών αλληλεγγύης από τα τηλεοπτικά δελτία ειδήσεων. Δημοσιογραφία για την Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Έδρα Jean Monnet, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη.

Λαδής, Σ., Νταλάκου, Β. (2016), Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής, σ. 159 – 166, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.

Ελληνική Κυβέρνηση (2011), Νόμος 3907/2011. τ. Α' 7, 26/01/2011. «Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη-μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» και λοιπές διατάξεις».

Ελληνική Κυβέρνηση (2005), Νόμος 3386/2005. τ. Α' 212, 23.8.2005. «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια»

Ελληνική Κυβέρνηση (2007), Νόμος 3536/2007. τ. Α' 42, 23.2.2007. «Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης».

Λιαργκόβας, Γ.Π., (2020). Δέκα Χρόνια Κρίση, Τρία Μνημόνια κα Μία Πανδημία. Η Ελλάδα Αναζητώντας Έξοδο, σ. 119 - 121. Εκδ. Πατάκη, Αθήνα

Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη. (2012). Διοικητική Απόφαση. ΑΔΑ: Β43ΒΙ-ΛΤΡ «Σύσταση Μητρώου φορέων της κοινωνίας των πολιτών προκειμένου να δύνανται να διεκπεραιώνουν τις επί μέρους αρμοδιότητες Κέντρου ή Μονάδας Πρώτης Υποδοχής σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 9 αρ. 5 του ν. 3907/2011 (Α' 7)».

Φραγκονικολόπουλος, Χ. (2007) Ο Παγκόσμιος Ρόλος των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων. Δυναμική και Αδυναμίες στην Παγκόσμια Διακυβέρνηση. Εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα

Αφουξενίδης Α., Γαρδίκη Μ. (2015). Χαρτογραφώντας την κοινωνία πολιτών στην Ελλάδα σήμερα: προβλήματα και προοπτικές. Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 143, 33–53. Αθήνα

Παπαδόπουλος Α., Φρατσέα Λ., 2014, Οι «άγνωστες» οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών: κοινότητες και οργανώσεις μεταναστών στην Ελλάδα, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 42, σ. 62-90. Αθήνα

Αφουξενίδης, Α., Πετρίδης Π., Πέτρου Μ., Καβουλάκος Κ., (2021). Ακροδεξιά κοινωνικά δίκτυα. Διερεύνηση του πολιτικού και πολιτισμικού ακτιβισμού. Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, σ. 26-44. Αθήνα

Συμβούλιο της Ευρώπης, (2022) Έκθεση της ECRI για την Ελλάδα. Έκτος κύκλος επιτήρησης. σ. 19 – 23

Ελληνική Κυβέρνηση (2020), Κοινή Υπουργική Απόφαση οικ. 10616/2020 – τ. Β' 3820, 9.9.2020. Καθορισμός λειτουργίας του «Μητρώου Ελληνικών και Ξένων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ)» και του «Μητρώου Μελών Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ)», που δραστηριοποιούνται σε θέματα διεθνούς προστασίας, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης εντός της Ελληνικής Επικράτειας.

Ελληνική Κυβέρνηση (1996), 2447/1996 τ. Α' 278, 30-12-1996. Κύρωση ως Κώδικα του σχεδίου νόμου «Υιοθεσία, επιτροπεία και αναδοχή ανηλίκου, δικαστική συμπαραστάση, δικαστική επιμέλεια ξένων υποθέσεων και συναφείς ουσιαστικές,

Ξενογλώσση

Triantafyllidou, A. (2015). Turning the refugee crisis into an opportunity. Current challenges for Greece and suggestions for action. European University Institute, p. 3-6.

European Union Agency for Fundamental Rights (2017). Challenges facing civil society organizations working on human rights in the EU. Luxembourg, p. 8 – 10.

Rozakou, K. (2017). The Blurred Boundaries of Humanitarianism in Greece. *Etnofoor* Vol. 29, No. 2, pp. 99-104, Stichting Etnofoor, Amsterdam.

Frangonikolopoulos, C. & Poulakidakos, S. (2016). Greek NGOs in the Press: Trends in the presentation of Greek NGOs before and during the financial crisis. *Journalism*, 1-20

Brown, L. David, and Jagadananda. (2007). Civil Society Legitimacy and Accountability: Issues and Challenges." CIVICUS World Alliance for Citizen Participation and Center for Youth and Social Development, 6-13

Ossewarde R., Nijhof A. and Heyse, L. (2008). Dynamics of NGO legitimacy: How Organizing Betrays Core Missions of INGOs, *Public Admin. Dev.* 28, p. 42–53, Netherlands

Beagles, J. E. (2022). Institutional logics and the multiorganizational governance arrangements of humanitarian INGOs. *Nonprofit Management and Leadership*, 33(1), 131– 155. <https://doi.org/10.1002/nml.21507>

Διαδικτυακοί Τόποι / Ιστοσελίδες

Sakellis, Y., Spyropoulou, N., Ziomas, D. The refugee crisis in Greece in the aftermath of the 20 March 2016 EU-Turkey Agreement. European Social Policy Network Flash report. Aug 2016. [online] Ανακτήθηκε από: <https://www.europeansources.info/record/the-refugee-crisis-in-greece-in-the-aftermath-of-the-20-march-2016-eu-turkey-agreement/> [Πρόσβαση 9 Απριλίου 2022]

European Commission. 15/12/2015. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Progress Report on the Implementation of the hotspots in Greece. [online] Ανακτήθηκε από: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f841e91c-a3e7-11e5-b528-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF [Πρόσβαση 9 Απριλίου 2022]

UNHCR, (2015). Europe's Refugee Emergency – Update #1 on the Situation in Greece, the Former Yugoslav Republic of Macedonia and Serbia. Ανακτήθηκε από: <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Operational%20Update%20%231%20-%20Greece%20FYRM%20and%20Serbia%20-%203%20Jun%20-%201%20Sep%202015.pdf> [Πρόσβαση 20 Απριλίου 2022]

Γιατροί Χωρίς Σύνορα. Ενημερωτικό Δελτίο. 09/04/2015. « Η αύξηση των προσφύγων που φθάνουν στα ελληνικά νησιά απαιτεί την άμεση παροχή βοήθειας» Ανακτήθηκε από: <https://www.msf.gr/magazine/i-ayxisi-ton-prosfygon-poy-fthanoyn-sta-ellinika-nisia-apaitei-tin-amesi-parohi-voitheias> [Πρόσβαση 15 Ιουλίου 2022]

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Δελτίο Τύπου. Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας (2016). [online] Ανακτήθηκε από: <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> [Πρόσβαση 20 Νοεμβρίου 2022]

JIPS Report. (2019). Θεσσαλονίκη: Προφίλ προσφύγων, αιτούντων άσυλο και υπηκόων τρίτων χωρών που δεν έχουν καταγραφεί από την Υπηρεσία Ασύλου. Προοπτικές και εμπόδια τοπικής ένταξης. [online] Ανακτήθηκε από: <https://www.jips.org/uploads/2020/01/Greece-Thessaloniki-profiling-report->

Dec2019-GREEK.pdf [Πρόσβαση 20 Νοεμβρίου 2022]

European Commission. Press Release. 09/11/2015. Refugee Crisis: European Commission takes decisive action. [online] Ανακτήθηκε από: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5596 [Πρόσβαση 20 Νοεμβρίου 2022].

UNHCR in Greece. (2021) Aegean Islands. Weekly Snapshot. [online] Ανακτήθηκε από: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/87981> [Πρόσβαση 20 Νοεμβρίου 2022].

Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής. (2014) Ετήσια Έκθεση 2013. [online] Ανακτήθηκε από: <https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2020/07/%CE%95%CF%84%CE%AE%CF%83%CE%B9%CE%B1-%CE%AD%CE%BA%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%B7-%CE%A5%CF%80%CE%B7%CF%81%CE%B5%CF%83%CE%AF%CE%B1%CF%82-%CE%A0%CF%81%CF%8E%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%A5%CF%80%CE%BF%CE%B4%CE%BF%CF%87%CE%AE%CF%82-2013.pdf> [Πρόσβαση 20 Νοεμβρίου 2022].

Guérin, A. (2021). *The European Approach to Hotspots in Greek Islands*. [online] Ανακτήθηκε από: <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2021/04/european-approach> [Πρόσβαση 20 Νοεμβρίου 2022]

Directorate General for Internal Policies, Policy Department: Citizens' Rights and Constitutional Affairs (2016). "On the frontline: The hotspot approach to managing migration" [online] Ανακτήθηκε από: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU\(2016\)556942_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU(2016)556942_EN.pdf). [Πρόσβαση 20 Νοεμβρίου 2022].

Euractiv, (2016). Global Europe, Greece will open four 'hotspots' in time for EU summit. [online] Ανακτήθηκε από: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/greece-will-open-four-hotspots-in-time-for-eu-summit/> [Πρόσβαση 20

Νοεμβρίου 2022].

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου. (2021) Ενημερωτικό Σημείωμα Α. Διαδικασίες Υποδοχής, Ασύλου και Ένταξης. [online] Ανακτήθηκε από: https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2022/01/%CE%94%CE%B5%CE%BA%CE%AD%CE%BC%CE%B2%CF%81%CE%B9%CE%BF%CF%82-2021_%CE%A5%CE%9C%CE%91-GR-%CE%95%CE%BD%CE%B7%CE%BC%CE%B5%CF%81%CF%89%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%94%CE%99%CE%95%CE%98%CE%9D%CE%97-%CE%A0%CE%A1%CE%9F%CE%A3%CE%A4%CE%91%CE%A3%CE%99%CE%91-1.pdf, [Πρόσβαση 20 Νοεμβρίου 2022].

UNHCR (2022). Operational Data Portal: Refugee Situation, Greece. [online] διαθέσιμο σε: <https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>, [Πρόσβαση 20 Νοεμβρίου 2022].

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου. (2020) Ενημερωτικό Δελτίο για τις Επιστροφές Α'Εξάμηνο 2020. [online] Ανακτήθηκε από: <https://migration.gov.gr/enimerotiko-deltio-gia-tis-epistrofes-aexamino-2020/> [Πρόσβαση 20 Νοεμβρίου 2022].

Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής. (2014). Εθνικό Πρόγραμμα Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής. «Ενίσχυση της λειτουργίας των Κινητών Μονάδων Πρώτης Υποδοχής, για τις διαδικασίες πρώτης υποδοχής, σε περιοχές υπό υψηλή πίεση μεταναστευτικών ροών». [online] Ανακτήθηκε από: <https://diavgeia.gov.gr/decision/view/%CE%92%CE%99%CE%97%CE%94%CE%99-%CE%9C%CE%953> [Πρόσβαση 20 Νοεμβρίου 2022].

Γιατροί Χωρίς Σύνορα. Project Update. 12/08/2015. « Η αδράνεια των Ελληνικών Αρχών μετατρέπεται σε κακοποίηση για τους πρόσφυγες στην Κω» [online] Ανακτήθηκε από: <https://www.msf.org/greece-greek-authorities%E2%80%99-inaction-turns-abuse-refugees-kos> [Πρόσβαση 08 Οκτωβρίου 2022].

UNHCR in Greece, (2015). Maps and Geodata. 3W-Greece: Who's Doing What and Where?, [online] Ανακτήθηκε από: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/46378> [Πρόσβαση 20 Νοεμβρίου 2022]

UNHCR in Greece, (2016). Maps and Geodata. Europe Refugee Emergency, site locations in Greece [online], Ανακτήθηκε από: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/47266> [Πρόσβαση 20 Νοεμβρίου 2022]

Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, (2016). Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου των Εθνικών Προγραμμάτων των Ταμείων Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (TAMEE/AMIF) και Εσωτερικής Ασφάλειας (TEA/ISF) για την προγραμματική περίοδο 2014-2020. [online] Ανακτήθηκε από: <https://www.ydeap.gr/wp-content/uploads/2017/11/%CE%9D%CE%95%CE%9F-%CE%A3%CE%94%CE%95-2016.pdf> [Πρόσβαση 20 Νοεμβρίου 2022]

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ενημερωτικό Δελτίο. (2022). Managing Migration. EU Financial Support to Greece. [online]. Διαθέσιμο στη διεύθυνση https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-01/202202_Eu%20Budget-financial%20support%20to%20greece.pdf [Πρόσβαση 20 Ιουλίου 2022]

Υπηρεσία Διαχείρισης Ευρωπαϊκών και Αναπτυξιακών Προγραμμάτων. Χρηματοδοτικός μηχανισμός του ΕΟΧ (2022), Αποφάσεις Ένταξης [online] <https://www.ydeap.gr/alles-chrimatodotiseis/eea-grands/apofasis-chorigisis/> [Πρόσβαση 20 Ιουλίου 2022]

Open Society Foundations. Ενημερωτικό Δελτίο. (2019). «Το Open Society Foundations στην Ελλάδα». 01/01//2019. [online] Ανακτήθηκε από: <https://www.opensocietyfoundations.org/newsroom/open-society-foundations-greece> [Πρόσβαση 20 Νοεμβρίου 2022]

Ίδρυμα Σταύρος Νιάρχος. (2019). Σημαντικές Δωρεές. Προσφυγική Κρίση στην Ελλάδα. [online] Ανακτήθηκε από: <https://www.snf.org/en/initiatives/other/refugee-crisis-in-greece/> [Πρόσβαση 20 Νοεμβρίου 2022].

Υπάτη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (2019). «Χρηματοδότηση». [online] Ανακτήθηκε από: <https://www.unhcr.org/gr/%cf%87%cf%81%ce%b7%ce%bc%ce%b1%cf%84%ce%bf%ce%b4%cf%8c%cf%84%ce%b7%cf%83%ce%b7> [Πρόσβαση 20 Νοεμβρίου 2022]

Μουζέλης, Ν. (1997) Τί είναι η Κοινωνία των Πολιτών. Το Βήμα. [online] Διαθέσιμο στη διεύθυνση: <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=94080> . [Πρόσβαση 20 Νοεμβρίου 2022]

European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (2014). The FPA for NGOS and its Annexes. [online] Διαθέσιμο στη διεύθυνση <https://2014-2020.dgecho-partners-helpdesk.eu/ngo/partnership-agreements/the-fpa-for-humanitarian-organisation> [Πρόσβαση 12 Σεπτεμβρίου 2022]

Το Μωβ. (2017). Μαλακάσα: Σύλληψη δύο προσφύγων για trafficking [online] Διαθέσιμο στη διεύθυνση <https://tomov.gr/2017/04/11/malakasa-syllipsi-dyo-prosfygon-trafficking/> [Πρόσβαση 12 Σεπτεμβρίου 2022]

Bayer, L. (2018). EU watchdog probes possible misuse of refugee funds in Greece. Politico. [online] Διαθέσιμο στη διεύθυνση <https://www.politico.eu/article/eu-watchdog-probes-possible-misuse-of-refugee-funds-in-greece/> [Πρόσβαση 12 Σεπτεμβρίου 2022]

ECRE (2022). Greece: Commission Sees EU Solidarity and Improvement – EU Watchdog and MEPs See Violations, Government Messaging Under Security, Refugees Deported Facing Destitution [online]. Διαθέσιμο στη διεύθυνση <https://ecre.org/greece-commission-sees-eu-solidarity-and-improvement-eu-watchdog-and-meps-see-violations-government-messaging-under-scrutiny-refugees-deported-facing-destitution/> [Πρόσβαση 03 Νοεμβρίου 2022].

Τσαρδανίδης Χ. (2015). Εταιρική κοινωνική ευθύνη, ελληνικές επιχειρήσεις και ΜΚΟ. [online]. 27 Φεβρουάριος 2015;143:85-120. διαθέσιμο στη διεύθυνση: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/ekke/article/view/7568> [παρατίθεται 12

Σεπτέμβριος 2022]

Rubenstein, J. C. (2019). The Political Legitimacy of International NGOs. [online] *Nomos*, 61, 231–256. Διαθέσιμο στη διεύθυνση <https://www.jstor.org/stable/26786317> [Πρόσβαση 03 Νοεμβρίου 2022]

RSA-Aegean (2021). Απόρριψη εγγραφής στο Μητρώο ΜΚΟ του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου παρά την ύπαρξη όλων των προβλεπόμενων προϋποθέσεων. [online] Διαθέσιμο στη διεύθυνση <https://rsaegean.org/el/aporripsiengrafis-sto-mitroo-mko/> [Πρόσβαση 03 Νοεμβρίου 2022]

IRC, (2021). Joint NGO Briefing Paper. Relocation from Greece, Lessons learned and looking Ahead [online] διαθέσιμο στη διεύθυνση: https://eu.rescue.org/sites/default/files/2021-11/Relocation%20from%20Greece_lessons%20learned%20and%20looking%20ahead.pdf [Πρόσβαση 03 Νοεμβρίου 2022]

Council Decisions (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 and 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, OJ 2015 L239/146 and L248/80 [online] διαθέσιμο στη διεύθυνση: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2015_239_R_0011 [Πρόσβαση 03 Νοεμβρίου 2022].

European Council on Refugees and Exiles, (2018). Relocation of asylum seekers in Europe A view from receiving countries [online]. διαθέσιμο στη διεύθυνση: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_brief_relocation.pdf [Πρόσβαση 03 Νοεμβρίου 2022].

Μετάδραση (2021). Δελτίο Τύπου. Χιλιάδες Ασυνόδευτα Παιδιά Μένουν Εκτός Πλαισίου Εκπροσώπησης [online] διαθέσιμο στη διεύθυνση: <https://metadrasi.org/en/thousands-of-unaccompanied-children-left-without-representation/> [Πρόσβαση 05 Νοεμβρίου 2022]

Συνήγορος του Πολίτη (2022). Δελτίο Τύπου. Σε σωστή κατεύθυνση η νέα νομοθεσία

για τις Μονάδες Παιδικής Προστασίας [online] διαθέσιμο στη διεύθυνση:
<https://old.synigoros.gr/resources/docs/170522-dt-prodiagrafes-gia-idrymatadocx.pdf>
[Πρόσβαση 05 Νοεμβρίου 2022]

UNHCR (2016), Terms of Reference for National Protection Working Group, Greece, version – May 2016 [online] ανακτήθηκε από:
<https://data.unhcr.org/en/documents/download/47849>

UNHCR (2016), Terms of Reference for Inter-Sector Working Group, Greece, version – March 2016 [online] ανακτήθηκε από:
<https://data.unhcr.org/ar/documents/download/47441>

Ειδική Γραμματεία Συντονισμού Εμπλεκόμενων Φορέων. Εγχειρίδιο Οδηγιών - Διευκρινήσεων Εγγραφής στο Μητρώο ΜΚΟ. online]. διαθέσιμο στη διεύθυνση:
<https://ngo.migration.gov.gr/>

Εφημερίδα των Συντακτών (2021). Κοινή αντίδραση 19 οργανώσεων μετά την πρωτοφανή απόρριψη από το μητρώο ΜΚΟ [online]. διαθέσιμο στη διεύθυνση:
https://www.efsyn.gr/ellada/dikaiomata/322803_koini-antidراسi-19-organoseon-meta-tin-protofani-aporripsi-apo-mitroo-mko [Πρόσβαση 03 Νοεμβρίου 2022]