ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΑΡΙΣΤΕΙΑΣ JEAN MONNET
ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
JEAN MONNET EUROPEAN CENTRE OF EXCELLENCE
NATIONAL AND KAPODISTRIAN UNIVERSITY OF ATHENS

Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

Η ΣΧΕΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΠΟΛΙΤΩΝ-ΜΚΟ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ ΤΡΕΧΟΥΣΑΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ: ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΑΣΥΝΟΔΕΥΤΩΝ ΑΝΗΛΙΚΩΝ

Ευστράτιος Αδαλής

ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2021

Copyright 2021

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΑΡΙΣΤΕΙΑΣ JEAN MONNET
ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
Μαρασλή 21-23, 106 76 Αθήνα
Τηλ. 210 7220508
Email: jmcenter-athens@pspa.uoa.gr, www.jmce.gr

All rights reserved

Το Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet δεν υιοθετεί πολιτικές ή άλλες θέσεις. Καταβάλλει, μάλιστα, προσπάθεια να παρουσιάζονται στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων του και στο μέτρο του δυνατού όλες οι υπάρχουσες απόψεις. Οι αναλύσεις και οι γνώμεςπου δημοσιεύονται σε όλες τις εκδόσεις του Ευρωπαϊκού Κέντρου Αριστείας Jean Monnet θα πρέπει να αποδίδονται αποκλειστικά στους ίδιους τους συγγραφείς και να μην θεωρούνται ότι αντιπροσωπεύουν απαραίτητα τις απόψεις του Κέντρου, του Διοικητικού Συμβουλίου του, της διεύθυνσης ή των κατά περίπτωση και καθ' οιονδήποτε τρόπο συνεργαζομένων φορέων.

The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

Εισαγωγή

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η διερεύνηση της σχέσης κράτους- κοινωνίας πολιτών στη διαχείριση της μεταναστευτικής κρίσης. Ειδικότερα επιχειρείται να σκιαγραφηθεί ο ρόλος της κοινωνίας πολιτών στο σύγχρονο φιλελεύθερο κράτος υπό το πρίσμα της πολιτικής της μετανάστευσης.

Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζεται αποσπασματικά η εξέλιξη του κράτους και της κοινωνίας τον τελευταίο αιώνα. Ο μετασχηματισμός του κράτους επιφέρει αλλαγές στον τρόπο κοινωνικής συγκρότησης. Η Κοινωνία των Πολιτών, στέρεα θεμελιωμένη σε υπερεθνικό, εθνικό και υποεθνικό επίπεδο, αποκτά νέο περιεχόμενο στην εποχή της συγκυριαρχίας και της διακυβέρνησης.

Έπειτα δίνεται έμφαση στον ρόλο των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, ως τον προεξέχοντα φορέα της οργανωμένης Κοινωνίας των Πολιτών, στη διαχείριση της μεταναστευτικής-προσφυγικής κρίσης. Συζητείται η σχέση μεταξύ των ΜΚΟ και της κρατικής-ευρωπαικής εξουσίας, ως προς την αποτελεσματικότητα των πολιτικών με όρους οργάνωσης και εθνικού συμφέροντος.

Στη συνέχεια μελετάται η περίπτωση της πολιτικής για τους ασυνόδευτους ανήλικους. Παρουσιάζονται θεμελιώδεις αρχές της παιδικής προστασίας και εξετάζεται κατά πόσο οι πολιτικές της στέγασης, της εκπροσώπησης, της εκπαίδευσης και του προσδιορισμού ηλικίας ανταποκρίνονται στις ανάγκες των παιδιών.

Τέλος, επιχειρείται μια κριτική προσέγγιση της αποτελεσματικότητας του κράτους στη σύγχρονη εποχή. Προτείνεται πως οι νέες μορφές δημοκρατικής νομιμοποίησης είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την αποτελεσματικότητα της διοίκησης στον ευαίσθητο τομέα του μεταναστευτικού-προσφυγικού.

Πίνακας Περιεχομένων

Εισαγωγή **3**

Συντομογραφίες **6**

Κοινωνία των Πολιτών **7**

Εθνική Θεμελίωση **9**

Υπερεθνική Θεμελίωση **10**

Ευρωπαϊκή Θεμελίωση **12**

Χρηματοδότηση **13**

Διαχείριση της Μεταναστευτικής Κρίσης **15**

Ιστορική και σημερινή ανασκόπηση **15**

Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου **16**

Οι ΜΚΟ στο μεταναστευτικό **18**

Επαναπολιτικοποίηση και Αποπολιτικοποίηση του Μεταναστευτικού **19**

Μελέτη Περίπτωσης: Η Παιδική Προστασία σε Ασυνόδευτους Ανήλικους **21**

Στέγαση: 23

Επιτροπεία: 24

Εκπαίδευση: 25

Προσδιορισμός Ηλικίας: 26

Επαναπροσδιορισμός Αξιών; **27**

Βιβλιογραφία **30**

Συντομογραφίες

ΕΓΠΑΑ: Ειδική Γραμματεία Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων

ΕΚΚΑ: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης

ΟΗΕ: Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

ΔΣΔΠ: Διεθνής Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Παιδιού

ΔΥΕΠ: Δομές Υποδοχής και Εκπαίδευσης Προσφύγων

ΚΕΣΑ: Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου

ΚτΠ: Κοινωνίας των Πολιτών

ΚΥΤ: Κέντρο Υποδοχής και Ταυτοποίησης

ΜΚΟ: Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις

ΤΥ: Τάξεις Υποδοχής

EASO: European Asylum Support Office

UNHCR: Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες

Κοινωνία των Πολιτών

Στο Πρωσικό κράτος επί καγκελαρίας Μπίσμαρκ εντοπίζονται τα πρώτα σπέρματα του προνοιακού κράτους, το οποίο ταυτίζεται με το φιλελεύθερο αστικό τρόπο συγκρότησης της κοινωνίας. Στον αγγλοσαξονικό κόσμο το κράτος πρόνοιας (welfare state) αποτελεί μια ωφελιμιστικό-ηθική προσέγγιση του καπιταλιστικού συστήματος που στοχεύει στην ευημερία της κοινωνίας, μέσω επίτευξης κοινωνικής συνοχής, κυρίως με την ενίσχυση των ασθενέστερων -κράτος νυχτοφύλακας (Pierson, 50-77, 2004). Οι απαρχές του κράτους πρόνοιας βασίζονται στην αρχή του laissez faire, της αυτορρύθμισης της αγοράς. Μετά το κραχ της Wall Street (1929), ο ρόλος του κράτους επεκτάθηκε, απλώνοντας δίχτυ προστασίας στην δοκιμαζόμενη κοινωνία, λ.χ. μέσω ενεργητικών μέτρων για την ενίσχυση της απασχόλησης. Η Κευνσιανή σχολή συνδέθηκε με τον αναδιανεμητικό ρόλο που το κράτος έθεσε στον εαυτό του, μέσω παρεμβάσεων στην οικονομική και κοινωνική ζωή (Pierson, 78-105, 2004). Πρώιμα στοιχεία του κοινωνικού κράτους εντοπίζονται στη χώρα ήδη από τη Συνταγματική αναθεώρηση του 1864, με την καθολικότητα της ψήφου και την κατοχύρωση των κοινωνικών δικαιωμάτων του συνέρχεσθε και συνεταιρίζεσθαι που συνέτειναν στον εκδημοκρατισμό της κοινωνίας (Σωτηρέλλης, 2014).

Η αναδιάρθρωση του ρόλου του κράτους, από το 1975 και εντεύθεν (Hague – Harrop 2005, 136-7), μετασχηματίζει το παραδοσιακό Βεστφαλιανό μοντέλο του Έθνους-Κράτους. Η δημιουργία και ενίσχυση υπερεθνικών οργανισμών, ήδη από το τέλος του Β' Π.Π. αλλά και η δημιουργία της sui generis Ευρωπαϊκής Ένωσης, δίνουν νέα ώθηση στην προβληματοποίηση της κρατικής, οικονομικής και κοινωνικής σφαίρας (Παπαδοπούλου, 2014,1). Το νεοφιλελεύθερο μοντέλο ανάπτυξης των δυτικών κοινωνιών βασίζεται στην απελευθέρωση των συντελεστών παραγωγής (εργασία, κεφάλαιο, τεχνολογία), ενισχύει τη διεθνική συνεργασία κρατών, επιχειρήσεων και πολιτών και ευνοεί την ετερογένεια. Η είσοδος στην εποχή της μετανεοτερικότητας είναι σύμφυτη με την παγκοσμιοποίηση, τον περιορισμό του κράτους από υπερρύθμιση καθημερινών πτυχών της ζωής, την ανάπτυξη δικτύων, και το πέρασμα από την κυριαρχία και την κυβέρνηση στην συγκυριαρχία και τη διακυβέρνηση. Ο κατακερματισμός των υποκειμένων, δεν μπορεί όσο ποτέ άλλοτε να εκφραστεί από ηθικά αξιωμένους και παρωχημένους θεσμούς έκφρασης, όπως τα πολιτικά κόμματα (Διαμαντόπουλος 1995, 9). Η κοινωνική συσσωμάτωση τείνει να πάρει νέες μορφές έκφρασης.

Η ανωτέρω περιγραφόμενη δομική αλλαγή στο πολιτικό γίγνεσθαι των τελευταίων δεκαετιών, αποδυναμώνει το κοινωνικό κράτος -όπως βιώθηκε και στη χώρα μας την περασμένη δεκαετία- υπό την πίεση των υγιών δημοσίων οικονομικών και της ενίσχυσης του ανταγωνισμού. Επιπλέον ενισχύεται η συρρίκνωση του κράτους δικαίου, υπό το πρίσμα νέων μορφών εγκληματικότητας, τρομοκρατικών επιθέσεων αλλά και της πανδημικής κρίσης, στον τομέα της δημόσιας υγείας. Σημειώνεται πως εννοιολογικά το κοινωνικό κράτος και το κράτος δικαίου βρίσκονται σε διαλεκτική

σχέση. Το μεν πρώτο εκφράζει την κοινωνική αλληλεγγύη, το δε δεύτερο την ατομική ελευθερία. Συνεπώς η ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους συνιστά περιορισμό του κράτους δικαίου και τανάπαλιν (Βενιζέλος 2008, 52), ενώ η στάθμιση μεταξύ είναι πολυπαραγοντική.

Ο περιορισμός του κράτους και ο κατακερματισμός των συμφερόντων γεννά την αδήριτη ανάγκη σύγχρονων μορφών δράσης και έκφρασης. Το πέρασμα από την πολιτική των πολιτικών στην πολιτική της κοινωνίας, η οποία αμφισβητεί και λειτουργεί ως θεσμικό αντίβαρο των κυβερνητικών θεσμών, λειτουργεί ως η πολιτική που αλλάζει τους κανόνες (Καρβούνης, 2012, 301). Αξιολογεί, συγκρούεται και υποκαθιστά το υπολειμματικό κράτος, ιδίως στην παροχική διοίκηση. Για την κατανόηση των κοινωνικών αλλαγών της εποχής μας, όπως η αυξημένη κινητικότητα των πληθυσμών- απότοκος της η μεταναστευτική κρίση- και οι εξελίξεις στην πολιτική (policies) που αυτή επιφέρει δεν μπορούν να γίνουν κατανοητές με τα παραδοσιακά εργαλεία του νεοτερισμού (έθνος-κράτος).

Η ενδυνάμωση της Κοινωνίας των Πολιτών αναδεικνύεται σε αποτελεσματικό φορέα επίλυσης προβλημάτων, παρέχοντας ανανεωμένη δημοκρατική νομιμοποίηση στην κρατική εξουσία, αλλάζοντας την παραδοσιακή έννοια της λαϊκής κυριαρχίας (ως αντιπροσωπευτική θεσμική αρχή). Σύμφωνα με το Τοκβιλιανό παράδειγμα,

Η «Κοινωνία των Πολιτών» είναι ο χώρος όπου οι οργανωμένοι πολίτες αξιοποιούν την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι ως θεσμικό αντίβαρο στον κρατικό αυταρχισμό, ως δύναμη εκδημοκρατισμού «από τα κάτω», ως «σχολείο δημοκρατίας», ως μέθοδος παραγωγής «κοινωνικού κεφαλαίου» και ακόμη ως όχημα για κοινωνικές δράσεις που συμβάλλουν στο «κοινό καλό». (Ανθόπουλος, 2002)

Κατ' αυτόν τον τρόπο η Κοινωνία Πολιτών θα μπορούσε να οριστεί ως ένας χώρος μεταξύ της κρατικής εξουσίας και του λαού/πολιτών, μεταξύ διοικούντων και διοικουμένων. Μεταξύ των ακραίων αυτών χώρων οριοθέτησης του βίου, παρεμβάλλονται τα, κατά τον Montesquieu, «ενδιάμεσα στρώματα». Στη σημερινή εποχή θα μπορούσαν να οριστούν ως οργανώσεις, μη κρατικές, που λειτουργούν εξισορροπητικά μεταξύ πολιτών και κράτους. Οι μεν προστατεύονται από την αυταρχική ροπή του κράτους, ως μονοπωλίου της εξουσιαστικής ισχύος, κατά Weber, η δε κρατική πολιτική προστατεύεται από λαϊκίστικές δυνάμεις (Μουζέλης, 2014).

Σε ανελεύθερες δημοκρατίες, πολλώ δε μάλλον σε αυταρχικά καθεστώτα, η κοινωνία πολιτών είναι ατροφική, αν όχι ανύπαρκτη και χειραγωγούμενη από την πολιτική ελίτ. Αναγκαία συνθήκη για την άνθισής της αποτελεί το ισχυρό κράτος δικαίου. Ώστε περιθωριοποιημένες και αποδυναμωμένες κοινωνικές ομάδες, όπως οι μετανάστες, οι πρόσφυγες, οι γυναίκες και τα παιδιά να οδηγούνται σε διεύρυνση και εμβάθυνση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, με τρόπο αποτελεσματικό.

Στις ανελεύθερες κοινωνίες η ενσωμάτωση τέτοιων ομάδων στον εθνικό κορμό γίνεται «από πάνω προς τα κάτω», δηλαδή με αυταρχικό τρόπο.

Κοινωνία Πολιτών και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις

Εθνική Θεμελίωση

Η νομοθετική βάση της κοινωνίας των πολιτών βρίσκεται στο άρθρο 12 του Συντάγματος:

1. Οι Έλληνες έχουν το δικαίωμα να συνιστούν ενώσεις και μη κερδοσκοπικά σωματεία, τηρώντας τους νόμους, που ποτέ όμως δεν μπορούν να εξαρτήσουν την άσκηση του δικαιώματος αυτού από προηγούμενη άδεια.

2. Το σωματείο δεν μπορεί να διαλυθεί για παράβαση του νόμου ή ουσιώδους διάταξης του καταστατικού του, παρά μόνο με δικαστική απόφαση.

3. Οι διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου εφαρμόζονται αναλόγως και σε ενώσεις προσώπων που δεν συνιστούν σωματείο.

4. Οι γεωργικοί και αστικοί συνεταιρισμοί κάθε είδους αυτοδιοικούνται σύμφωνα με τους όρους του νόμου και του καταστατικού τους και προστατεύονται και εποπτεύονται από το Κράτος, που είναι υποχρεωμένο να μεριμνά για την ανάπτυξή τους.

Η θεμελίωση της αρχής του συναιτερίζεσθαι σε ευρωπαϊκό επίπεδο γίνεται στο άρθρο 12 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (πρωτογενές δίκαιο της Ε.Ε.) το οποίο ενσωματώνει της σχετική διάταξη της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου:

1. *Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην ελευθερία του συνέρχεσθαι ειρηνικώς και στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι σε όλα τα επίπεδα, ιδίως στον πολιτικό και τον συνδικαλιστικό τομέα καθώς και στους τομείς που αναφέρονται στον πολίτη, πράγμα που συνεπάγεται το δικαίωμα κάθε προσώπου να ιδρύει με άλλους συνδικαλιστικές ενώσεις και να προσχωρεί σε αυτές για την υπεράσπιση των συμφερόντων του.*
2. *Τα πολιτικά κόμματα, στο επίπεδο της Ένωσης, συμβάλλουν στην έκφραση της πολιτικής βούλησης των πολιτών της Ένωσης.*

Βάσει αυτών των αρχών γίνεται η θεωρητική σύνδεση της Κοινωνίας των Πολιτών με θεσμούς κοινωνικής εκπροσώπησης, όπως εκπαιδευτικοί, φιλαθλητικοί, πολιτιστικοί και περιβαλλοντικοί σύλλογοι και σωματεία. Συναρτώνται από ενώσεις προσώπων, ιδρύματα, εταιρίες κερδοσκοπικού ή μη χαρακτήρα, ακόμη και Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, με νομική υπόσταση σε διάφορες μορφές του αστικού δικαίου (Αρβανιτόπουλος 2005). Επίσης, κοινωνικά κινήματα με συγκεκριμένη agenda δράσης, μπορούν να συγκροτηθούν χωρίς νομική οντότητα.

Οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις αποτελούν στην εποχή μας την κορωνίδα έκφρασης της Κοινωνίας των Πολιτών, ή του τρίτου τομέα, δηλαδή του χώρου μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής σφαίρας. Κύρια χαρακτηριστικά των ΜΚΟ είναι η νομική υπόστασή (νομικά πρόσωπα), κερδοσκοπικού ή μη χαρακτήρα. Η δράση των οργανώσεων συχνά υπερβαίνει το εθνικό επίπεδο, βοηθώντας μεταξύ

άλλων στην διεθνοποίηση του σεβασμού και της προστασίας των δικαιωμάτων, ανάγοντας τα σε παγκόσμια. Παραδείγματος χάρη, σε θέματα παιδικής προστασίας, η επιτήρηση και πίεση για εφαρμογή διεθνών συμβάσεων, όπως η Διεθνής Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Παιδιού.
Οι ΜΚΟ, όπως και τα κινήματα και οι άλλες οργανώσεις βασίζονται στον εθελοντισμό, αν και οι πρώτες πλέον ενέχουν υψηλής ποιότητας επαγγελματικά και τεχνοκρατικά χαρακτηριστικά και λειτουργίες. Συνεπώς, η κοινωνία πολιτών και ειδικότερα οι ΜΚΟ έχουν τη δυνατότητα να αξιολογούν, να συγκρούονται, να συνδιαμορφώνουν, ακόμη και να υποκαθιστούν το υπολειμματικό κράτος. Ιδίως στην ελληνική περίπτωση, του στρεβλού αναπτυξιακά Νοτιοευρωπαικού Μοντέλου (Βενιέρης, 2011), όπου η πανηγυρική διακήρυξη κοινωνικών δικαιωμάτων- τα οποία πάντως εκ φύσεως δεν είναι απόλυτα (Τσάτσος)- δεν ανταποκρίνεται στη δημοσιονομική και κοινωνική πραγματικότητα, ο ρόλος των ΜΚΟ αποκτά σπουδαιότερο νόημα για το κοινωνικό κράτος δικαίου. Οι εν λόγω οργανισμοί, ενίοτε λειτουργούν ως ομάδες πίεσης για να διασφαλίσουν τους στόχους τους, οι οποίοι παρουσιάζονται ως στόχοι δημοσίου ή εθνικού συμφέροντος.

Υπερεθνική Θεμελίωση

Διακυβερνητικοί οργανισμοί όπως ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών και η Ευρωπαϊκή Ένωση επιφυλάσσουν καίριο ρόλο στην κοινωνία πολιτών, προέκταση της οποίας αποτελούν οι ΜΚΟ. Ιδίως στο παράδειγμα της Ε.Ε., το οικοδόμημα της οποίας δέχεται κριτική για δημοκρατικό έλλειμμα (Πασσάς, 2012, 25), οι θεσμοθετημένοι φορείς όπως οι ΜΚΟ αναπτύσσουν διαύλους επικοινωνίας με την κεντρική εξουσία, δηλαδή επιτυγχάνεται κοινωνική εκπροσώπηση των πολιτών στα κέντρα λήψης εξουσίας. Επομένως οι πολίτες γίνονται μέτοχοι της διαδικασίας παραγωγής πολιτικών, προτείνοντας λύσεις και δράσεις για την αποτελεσματική εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών. Η ευαισθησία, η τεχνογνωσία και το καθημερινό βίωμα των προβλημάτων/ζητημάτων από αυτούς τους φορείς και τους εκπροσώπους των είναι σε θέση να προτείνει λύσεις αποτελεσματικότερες και με μεγαλύτερη λαϊκή νομιμοποίηση, εφόσον οι δράσεις στο πεδίο παρέχουν καλύτερη κατανόηση των προβλημάτων, απ΄ ότι οι απομακρυσμένοι αντιπρόσωποι, λ.χ. (ευρω)βουλευτές.

Η Παγκόσμια Τράπεζα ορίζει τις ΜΚΟ ως
ιδιωτικές οργανώσεις που αναλαμβάνουν δράση σχετικά με την ανακούφιση ουσών υποφέρουν, την προαγωγή των συμφερόντων των φτωχών, την προστασία του περιβάλλοντος, την παροχή βασικών κοινωνικών υπηρεσιών ή αναλαμβάνουν την προώθηση της κοινωνικής ανάπτυξης (World Bank, 1995).

Η έννοια των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων – Non Governmental Organisations- υπάρχει στο διεθνές στερέωμα ήδη από το 1945, όταν συμπεριελήφθη ως όρος στον Καταστατικό Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, στο άρθρο 71. Οι εν λόγω οργανισμοί δύνανται στο πλαίσιο του Οικονομικού και Κοινωνικού Συμβουλίου του Ο.Η.Ε (ECOSOC) να παρέχουν συμβουλευτικό ρόλο επί θεμάτων της

αρμοδιότητάς τους (Νάσκου- Περράκη, 2002, 100-103). Οι ΜΚΟ μπορούν να δρουν είτε σε (υπό)εθνικό είτε σε διεθνές επίπεδο. Διαχωρίζονται βάσει του Οικονομικού και Κοινωνικού συμβουλίου σε ΜΚΟ που ασχολούνται με τις δράσεις του ΟΗΕ, σε εκείνες που έχουν τεχνογνωσία επί συγκεκριμένων θεμάτων, όπως η προστασία ασυνόδευτων ανηλίκων και σε οργανισμούς που λόγω έκτακτων συνθηκών συνδράμουν στο έργο του ΟΗΕ, όπως η προστασία των προσφύγων (Μαυροπούλου 2007, 26).

Το τμήμα του Ο.Η.Ε. που ασχολείται με τους εκτοπισμένους πληθυσμούς και πρόσφυγες είναι η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους πρόσφυγες (UNHCR). Κύριο μέλημα της, στην ελληνική περίπτωση, είναι η εξασφάλιση του δικαιώματος στην αίτηση ασύλου σε όλους τους ανθρώπους που το χρειάζονται, καθώς και η κάλυψη ζωτικών δικαιωμάτων για την αξιοπρεπή διαβίωση των προσφύγων/μεταναστών. Όπως η παροχή στέγασης, υγειονομικής περίθαλψης και εκπαίδευσης. Ιδιαίτερη έμφαση δίδεται στον τομέα της προστασίας, κυρίως σε ευάλωτες προσφυγικές ομάδες όπως ασυνόδευτα παιδιά, γυναίκες και θύματα βασανιστηρίων.

Με βάσει τα στοιχεία της UNHCR, Απρίλης 2020, για να πετύχει τους ανωτέρω σκοπούς της, η UNHCR συνεργάζεται με με 33 εταίρους της Κοινωνίας των Πολιτών. Μεταξύ άλλων είναι η οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης REACT που αποτελεί σύμπραξη των δήμων Θεσσαλονίκης, Νεάπολης-Συκεών και Καλαμαριάς που δραστηριοποιείται στην παροχή στέγης στον αστικό πληθυσμό. Η ΜΚΟ ΔΙΟΤΙΜΑ δραστηριοποιείται στην προστασία κακοποιημένων γυναικών, η ΜΕΤΑδραση και η Praksis μεταξύ άλλων σε τομείς εκπαίδευσης, οι Γιατροί του Κόσμου σε παροχή υγειονομικής φροντίδας και η ΑΡΣΙΣ σε θέματα προστασίας ασυνόδευτων ανηλίκων (UNHCR, 2020). Επίσης το ταμείο των Ηνωμένων Εθνών για τα παιδιά, UNICEF, παρέχει υποστήριξη στους κρατικούς θεσμούς ώστε να εναρμονίζονται με τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα του Παιδιού (CRC) (UNICEF, 2020).

Ιστορικά σε εθνικό επίπεδο, τα Πολιτικά Κόμματα έδρασαν ως όχημα μετάβασης στη δημοκρατία, μετά την πτώση του στρατοκρατικού καθεστώτος 1967-74. Σήμερα ο ρόλος αυτός, λόγω και των ιδιαίτερων συνθηκών της μετα-νεωτερικότητας, ανήκει περισσότερο στην Κοινωνία των Πολιτών. Ο εκδημοκρατισμός της κοινωνίας, η προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και η ενίσχυση του κράτους δικαίου έχουν επανέλθει δριμύτερα στην δυτική agenda, υπό την ηγεσία Joe Biden στις Η.Π.Α., ως διακύβευμα της φιλελεύθερης δημοκρατίας. Η «αργή και αναποφάσιστη» Ευρώπη θα κληθεί να απαντήσει στρατηγικά στα ανωτέρω ζητήματα (Βενιζέλος, Forum Delphon, 2021). Ο ρόλος της οργανωμένης Κοινωνίας Πολιτών θα μπορούσε να συμβάλλει καθοριστικά στην προάσπιση της δημοκρατίας και του κοινωνικού κράτους δικαίου.

Ευρωπαϊκή Θεμελίωση

Σε Ενωσιακό επίπεδο, ο ρόλος της οργανωμένης Κοινωνίας των Πολιτών, συνεχώς ενδυναμώνεται σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να επεκτείνει και εμβαθύνει ολοένα και περισσότερο την εταιρική σχέση με τις ΜΚΟ, η οποία εδράζει στο άρθρο 15 ΣΛΕΕ, 11 και 117 ΣΕΕ. Η συνεργασία της ΕΕ με τις ΜΚΟ είναι συνάρτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, ιδίως τις συντρεχουσών και υποστηρικτικών. Στις συντρέχουσες ανήκουν (τηρουμένων των συνθηκών και των αρχών αναλογικότητας και επικουρικότητας) η κοινωνική πολιτική και συνοχή, το περιβάλλον, ο χώρος ελευθερίας, η δημόσια υγεία και η αναπτυξιακή συνεργασία και ανθρωπιστική βοήθεια. Στις υποστηρικτικές βρίσκονται πολιτικές για την υγεία, τον πολιτισμό, την παιδεία, τη νεολαία, τον αθλητισμό, τη πολιτική προστασία και τη διοικητική συνεργασία. Δηλαδή οι δράσεις των ΜΚΟ στον ενωσιακό και κατ΄ επέκταση εθνικό χώρο καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα δημοσίων πολιτικών, από πολιτικό διάλογο και δύναμη εκδημοκρατισμού από κάτω προς τα πάνω έως τη σχεδίαση και υλοποίηση ανθρωπιστικών προγραμμάτων και παρεμβάσεων.

Η Επιτροπή δέχεται ότι οι ΜΚΟ συνιστούν προαιρετικές (εθελοντικές), ανεξάρτητες, μη κερδοσκοπικές οργανώσεις με κάποιας μορφής θεσμική υπόσταση, με στόχο την ενεργή συμμετοχή τους στη δημόσια σφαίρα, προασπίζοντας το γενικό συμφέρον που υπηρετούν. Χαρακτηρίζονται από ετερογένεια στους στόχους, την διοικητική οργάνωση, τα κίνητρα και το πεδίο δραστηριοτήτων τους. Κατά κύριο λόγω αποτελούν εργαλεία ενίσχυσης της συμμετοχικής δημοκρατίας, του κοινωνικού διαλόγου και του κράτους δικαίου, υπαρξιακή αρχή της ΕΕ. Διαλέγονται και διαβουλεύονται επίσης, μέσω τυπικών ή ad hoc διαδικασιών με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο αλλά και τα συμβουλευτικά όργανα, λ.χ. ΕΟΚΕ, που αποτελεί το κατ' εξοχήν όργανο εκπροσώπησης ΜΚΟ, και την Επιτροπή των Περιφερειών, ενώ σε εθνικό επίπεδο με τη Βουλή, τους ΟΤΑ και την ΟΚΕ για τη λήψη αποφάσεων. Διαθέτουν τεχνοκρατικά χαρακτηριστικά και εξειδίκευση επί των τομέων τους, επομένως μπορούν να προσφέρουν πληροφόρηση σε όλα τα στάδια των δημοσίων πολιτικών και να συμβάλλουν τα μέγιστα στη διαχείριση και αξιολόγηση σχετικών χρηματοδοτούμενων προγραμμάτων. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2000)

Η ανάπτυξη της συμμετοχικής δημοκρατίας, η εκπροσώπηση αδύναμων φωνών, η συμμετοχή στις δημόσιες πολιτικές και η ενσωμάτωση πληθυσμών φαίνεται να αποτελούν κυρίαρχους στόχους στην συνεργασία της Ε.Ε. με τις ΜΚΟ. Οι τελευταίες διαδραματίζουν καίριο ρόλο στην πολιτική της Ένωσης σε δράσεις σχετιζόμενες με το περιβάλλον, με αναπτυξιακά προγράμματα σε Λιγότερο Αναπτυγμένες Χώρες (ΛΑΧ) και για την οικονομική και κοινωνική ενσωμάτωση των προσφύγων και μεταναστών. Πρωτίστως όμως επιχειρούν να ευαισθητοποιήσουν τη κοινή γνώμη για αυτά ζητήματα. Προωθούν τον εκδημοκρατισμό της κοινωνίας και της προάσπισης των ανθρωπίνων

δικαιωμάτων. Κατ' αυτόν το τρόπο συμβάλλουν στην ενίσχυση του κράτους δικαίου. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2000)

Ωστόσο, ο κατάλογος των ΜΚΟ οργανώσεων που μετέχουν σε τυπικές διαβουλευτικές και συμβουλευτικές διαδικασίες, τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και εθνικό, εγείρει ζητήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης της επιλογής. Ίσως το ενωσιακό οικοδόμημα να βρίσκεται πλησιέστερα στη θεωρητική αναφορά του νεοπλουραλισμού (Lindblom), παρά του κλασικού πλουραλισμού όπου θέλει το «κράτος» διαιτητή συμφερόντων, εφόσον επιλέγει τους συνομιλητές του, οι οποίοι βρίσκονται σε προνομιούχα θέση έναντι άλλον ομάδων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Για να βελτιωθεί η διαφάνεια των διαδικασιών προτείνεται η τυποποίηση και αιτιολόγηση της Επιτροπής για την επιλογή των συμμετεχόντων, όσο και η αιτιολόγηση των δικτύων ΜΚΟ όταν αυτές εισηγούνται για τους συμμετέχοντες, βάσει κοινών κριτηρίων. Η διαφάνεια, άλλωστε, αποτελεί έναν από τους στόχους της Λευκής Βίβλου για τη Διακυβέρνηση στην ΕΕ, με τις ΜΚΟ να συμβάλλουν σε μια bottom-up προσέγγιση των πολιτικών που εδράζει στην αρχή της εγγύτητας και συμμετοχικότητας.

Χρηματοδότηση

Για τη λειτουργία τους οι ΜΚΟ εξασφαλίζουν χρηματοδότηση από διάφορες πηγές, όπως η ενίσχυση από τον κρατικό προϋπολογισμό και απολήψεων από τα ταμεία της ΕΕ (δημόσια χρηματοδότηση). Επίσης έσοδα προέρχονται από ιδιωτικές δωρεές και ίδια οικονομική δραστηριότητα, λ.χ. πωλήσεις προϊόντων-υπηρεσιών και συνδρομές μελών (ιδιωτική χρηματοδότηση). Όσον αφορά τη δημόσια χρηματοδότηση, το 80% των ευρωπαϊκών πόρων διαχειρίζονται τα κράτη μέλη, σύμφωνα με διαφανείς διαδικασίες, οι οποίες ωστόσο διαφέρουν ανά κράτος ή τομέα πολιτικής στο ίδιο το κράτος. Η χρηματοδότηση για τομείς συντρεχουσών (εάν μπορεί να επιτευχθεί αποτελεσματικά) και υποστηρικτικών πολιτικών είναι αναγκαίο να γίνεται μέσω των κρατών-μελών, τόσο για λόγους κυριαρχίας στην σχεδίαση-υλοποίηση-έλεγχο των δημοσίων πολιτικών (οι οποίες οφείλουν να εναρμονίζονται με τις εκάστοτε ενωσιακές), όσο και για λόγους εγγύτητας και επικουρικότητας, αφού το επίπεδο του κράτους είναι το καταλληλότερο για την υλοποίηση των πολιτικών.

Η ΕΕ καταρτίζει τομείς πολιτικής που ενισχύονται μέσω των εκάστοτε ταμείων, ώστε να επιτευχθούν οι αντίστοιχοι θεματικοί στόχοι λ.χ. ισότητα ευκαιριών, έμφυλη και κοινωνική μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου. Για τη μεταναστευτική πολιτική κατεξοχήν χρηματοδοτικό εργαλείο εργαλείο είναι το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (AMIF), συνολικού προϋπολογισμού περίπου 7δις ευρώ (2014-20), με προοπτική μεγιστοποίησης κατά περίπου 30% στον επόμενο προϋπολογισμό (Ευρωπαϊκή Επιτροπή). Στόχος του ταμείου είναι η μεταναστευτική πολιτική να συγκλίνει στον ευρωπαϊκό διοικητικό χώρο, κυρίως όσον αφορά το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, καθώς και να ενθαρρύνει τη νόμιμη μετανάστευση σε συνάρτηση με την αγορά εργασίας, εφαρμόζοντας

αποτελεσματικές πολιτικές. Επίσης, στόχος είναι να καταστήσει την περίπλοκη πολιτική των επιστροφών δίκαιη, αποτελεσματική και βιώσιμη. Τέλος το ταμείο βασίζεται στην αρχή της αλληλεγγύης ώστε οι χώρες με μεγαλύτερο αριθμό εισερχόμενων μεταναστών να λαμβάνουν ανάλογη βοήθεια από το ταμείο και τα υπόλοιπα κράτη-μέλη.

Τα κράτη οφείλουν να καταρτίζουν σχέδια και να δημοσιοποιούν πληροφορίες σχετικά με τη χρηματοδότηση των ΜΚΟ (Επιτροπή, 2021). Η διαφάνεια στους τρόπους και στα μέσα χρηματοδότησης καθίσταται αδήριτη ανάγκη ώστε να διαφυλαχθεί η ανεξαρτησία και πολιτική και κομματική ουδετερότητα των οργανώσεων. Γι αυτό άλλωστε και ζητείται η τήρηση οικονομικών στοιχείων και γίνονται έλεγχοι όχι μόνο για οικονομικά αλλά και για ζητήματα τεχνικών προδιαγραφών και διαδικασιών (Εθνική Αρχή Διαφάνειας). Προϋπόθεση για την επιλεξιμότητά τους είναι η εγγραφή στο Μητρώο των ΜΚΟ, ώστε να καθίσταται ο αποτελεσματικός ο έλεγχος και η δράση των οργανώσεων. Στο υπό διαβούλευση νομοσχέδιο για Κοινωφελείς οργανώσεις, προβλέπεται ενιαίο νομοθετικό status για όλες τις ΜΚΟ, διαμόρφωση μητρώου σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο, αντικειμενικά κριτήρια πιστοποίησης, χρονοδιαγράμματα για υλοποίηση έργων, τυποποιημένες διαδικασίες χρηματοδότησης και ίδρυση αρχής ελέγχου της δράσης των ΜΚΟ (opengov).

Μεταξύ άλλων, ωστόσο, προβλέπονται εσωτερικές διοικητικές-γραφειοκρατικές διαδικασίες που καθιστούν δύσκολη την εγγραφή μικρών οικονομικά ΜΚΟ, ακόμη κι αν παρέχουν μεγάλο έργο - υπερβάλλον κόστος κάλυψης των διαδικασιών. Έχει προταθεί από 56 οργανώσεις η ορθολογικότερη νομοθέτηση για ζητήματα του τρίτου τομέα γενικότερα, στην οποία θα περιλαμβάνεται σαφής ορισμός των ΜΚΟ, ώστε λ.χ. να μη συγχέονται με μη κερδοσκοπικά σωματεία ειδικού σκοπού (αθλητικά, θρησκευτικά), πρόβλεψη για χρηματοδότηση «μικρών ΜΚΟ» που δεν ανταποκρίνονται στις προβλεπόμενες εσωτερικές διαδικασίες και δημιουργία εθνικού μητρώου με δέσμευση των ΜΚΟ για τήρηση της νομοθεσίας, για διαφανή χρηματοδότηση, προάσπιση των δικαιωμάτων και διαβούλευση με την κοινωνία πολιτών στους τομείς αρμοδιότητάς τους και εγγυήσεις για την ανεξάρτητη δράση τους. Αυτές οι προτάσεις συμβάλλουν στη σύμπλευση των ελληνικών με τις αντίστοιχες ΜΚΟ του ευρωπαϊκού χώρου (ΔΙΟΤΙΜΑ).

Το Συμβούλιο της Ευρώπης τονίζει την ανάγκη ουσιαστικής τήρησης των άρθρων 8 για την απουσία επέμβασης του κράτους στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή, ως αμυντικό δικαίωμα, και 11 για την ελευθερία του συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) (COE). Για τη διοικητική διαδικασία επισημαίνει την ανάγκη τήρησης της αρχής της αναλογικότητας ώστε να μην υπάρχουν «χρονοβόρες, επαχθείς και δαπανηρές απαιτήσεις για την εγγραφή ΜΚΟ και μεμονωμένων μελών», με επιπτώσεις στο έργο της κοινωνίας των πολιτών»,

εφόσον πολλές μικρές οργανώσεις δεν θα μπορούν να επιλεγούν ή οικειοθελώς θα αποσύρονται λόγω των αυστηρών και «ευρείων κριτηρίων εγγραφής και πιστοποίησης» (efsyn).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διατηρεί επίσης το χρηματοδοτικό εργαλείο ECHO, για παροχή έκτακτης ανθρωπιστικής βοήθειας. Η Γενική Διεύθυνση Ανθρωπιστικής Βοήθειας και Πολιτικής Προστασίας (DG ECHO) αποτελείται από τα κράτη της ΕΕ και την Νορβηγία, Ισλανδία, Τουρκία, Βόρεια Μακεδονία και Μαυροβούνιο. Ιδρύθηκε κατά την περίοδο της συνθήκης του Μάαστριχτ και επιτροπείας Delors. Δρα σε επείγουσες και έκτακτες περιπτώσεις, με την παροχή βασικών αγαθών και υπηρεσιών, σε θύματα συγκρούσεων, ανθρωπογενών και φυσικών καταστροφών, κυρίως εκτός του χώρου της Ευρώπης (λ.χ. Μέση Ανατολή, Αφρική). Η πολιτική της ανθρωπιστικής βοήθειας σε επίπεδο πρόληψης και αποκατάστασης εδράζει στο άρθρο 214 ΣΛΕΕ. Διέπεται από τις αρχές του ανθρωπισμού (ανακούφιση πόνου), ουδετερότητας ιδίως στις ένοπλες συγκρούσεις, αμεροληψίας (παροχή βοήθειας βάση αναγκών-όχι διακρίσεις) και ανεξαρτησίας (όχι εξυπηρέτηση πολιτικών, οικονομικών, στρατιωτικών στόχων). Οι δράσεις υλοποιούνται αποκεντρωτικά μέσω δικτύου ΜΚΟ σε περισσότερες από 40 χώρες. (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο)

Το χρηματοδοτικό αυτό εργαλείο χρησιμοποιήθηκε στην Ελλάδα, κατά τη διάρκεια της κορύφωσης της μεταναστευτικής κρίσης, από τον Μάρτη του 2016 έως το 2019. Ενδεικτικά για τη διασφάλιση βασικών-ζωτικών δικαιωμάτων, σχεδόν 650 εκ. ευρώ δόθηκαν σε εταίρους της Ύπατης Αρμοστείας και άλλες ΜΚΟ για την ανακούφιση των προσφύγων και μεταναστών. Ενδεικτικά το πρόγραμμα ΕΣΤΙΑ για στέγαση σε αστικές περιοχές, προγράμματα για πρωτοβάθμια περίθαλψη υγείας, μη τυπική εκπαίδευση και ψυχοκοινωνική ενδυνάμωση παιδιών χρηματοδοτήθηκαν από το συγκεκριμένο χρηματοδοτικό εργαλείο (Reliefweb.int).

Διαχείριση της Μεταναστευτικής Κρίσης

Ιστορική και σημερινή ανασκόπηση

Από τα τέλη του 2014 με κορύφωση το 2015 έως τις αρχές 2016 (έως την Ευρω-Τουρκική συμφωνία της 17ης Μαρτίου), η χώρα γνωρίζει μια πρωτόγνωρη συνθήκη, μαζικής έλευσης προσφύγων και μεταναστών. Το 2015 περισσότερες από 800.000 ανθρώπινες ζωές διασχίζουν το Αιγαίο από τα τουρκικά παράλια στα ελληνικά νησιά, ήτοι Λέσβο, Σάμο, Χίο, Κω και Λέρο (UNCHR). Δίχως αμφιβολία η προσφυγική κρίση είναι αποτέλεσμα του πρωτοφανούς εκτοπισμού πληθυσμών από τις εστίες τους, λόγω συγκρούσεων. Ο εμφύλιος πόλεμος στη Συρία, οι αναταραχές σε Ιράκ, Λιβύη και Ανατολική Αφρική είχαν ως συνέπεια τη μετακίνηση πληθυσμών προς της Ευρώπη.

Η Ελλάδα, λειτουργώντας ως πέρασμα στο όνειρο των ανθρώπων για μια καλύτερη ζωή στη Δυτική Ευρώπη, αντιμετώπιζε μια οξεία οικονομική κρίση με έντονες κοινωνικές συνέπειες και εύθραυστο πολιτικό σκηνικό. Το ξέσπασμα της προσφυγικής κρίσης, αποτέλεσμα γεωπολιτικών αναταραχών, τη βρίσκει απροετοίμαστη.

Ιστορικά η χώρα ήταν «εξαγωγέας» μεταναστών, σε υπερπόντιες περιοχές, όπως Αμερική και Αυστραλία στο πρώτο μισό του 20ου αι. και στη Δυτική Ευρώπη, όπως τη Γερμανία, τη μεταπολεμική περίοδο. Μετά την πτώση του Υπαρκτού Σοσιαλισμού της ΕΣΣΔ και των δορυφόρων της, κατέστη χώρα υποδοχής, κυρίως για υπηκόους γειτονικών χωρών, όπως η Αλβανία και η Γεωργία. Η μετανάστευση συνέπεσε με την άνοδο του οικονομικού κύκλου, την ανάταση του τριτογενούς τομέα σε συνδυασμό με την έλλειψη δυναμικού στον πρωτογενή, στον οποίον απασχολείται κατά κόρον η συγκεκριμένη ομάδα. Αυτό βοήθησε στην ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία, πλέον της συγγενικής πολιτισμικής σχέσης των λαών.

Ωστόσο, η Ελλάδα ουδέποτε είχε οργανώσει δημόσια πολιτική προσέλκυσης μεταναστών. Επίσης όντας σε βαθιά υφεσιακή τροχιά που προσπαθεί να ισορροπήσει μεταξύ οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών προβλημάτων, βρίσκεται αντιμέτωπη με άλλη μία κρίση, την προσφυγική. Συνεπώς, η αθρόα έλευση ανθρώπων που αιτούνται άσυλο τα τελευταία χρόνια, υπερβαίνει κατά πολύ τις δυνατότητες υποδοχής και φιλοξενίας του ελληνικού κράτους, όπως ορίζεται από την οδηγία για τις συνθήκες υποδοχής του ΚΕΣΑ που θα συζητηθεί αμέσως.

Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου

Το ζήτημα της μετανάστευσης ως ευρωπαϊκής πολιτικής αναφύεται στη συνθήκη του Άμστερνταμ, με την αρμοδιότητα των οργάνων της ΕΕ για ανάληψη νομοθετικών πρωτοβουλιών. Η βάση για την οικοδόμηση ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ) θεωρείται το πρόγραμμα του Τάμπερε (1999-2004), με τη θέσπιση ενιαίων κριτηρίων για τον προσδιορισμό του κράτους-μέλους που είναι αρμόδιο για την εξέταση της αίτησης ασύλου (Κανονισμός Δουβλίνου) και τη θεσμοθέτηση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Δακτυλοσκόπησης (EURODAC). Τα προγράμματα Χάγης (2005-2009) και Στοκχόλμης (2010-2014) εμμένουν στην καθιέρωσης ελάχιστων προτύπων και τη μετάβαση σε ενιαίες διαδικασίες ασύλου στον ευρωπαϊκό χώρο. Το 2010 το Συμβούλιο συμφώνησε στην ίδρυση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) με κύριο στόχο τη σύγκλιση των μηχανισμών και διαδικασιών.

Το ΚΕΣΑ πρακτικά θα πρέπει να περιλαμβάνει ενιαίο καθεστώς ασύλου και επικουρικής προστασίας, κοινές διαδικασίες χορήγησης και ανάκλησης των ανωτέρω, κριτήρια για τον προσδιορισμό της υπεύθυνης χώρας για την εξέταση ασύλου, κοινές προδιαγραφές για τις συνθήκες υποδοχής και κοινό στρατηγικό σχεδιασμό για τη συνεργασία με τρίτες χώρες. Η σύγκλιση των

διαδικασιών επιτυγχάνεται μέσω των τριών οδηγιών και του κανονισμού του ΚΕΣΑ. Η οδηγία για την Αναγνώριση ορίζει τον πρόσφυγα και τον δικαιούχο επικουρικής προστασίας, με έμφαση στον κίνδυνο δίωξης στη χώρα καταγωγής. Η Οδηγία για τις Συνθήκες Υποδοχής θέτει κοινά κριτήρια αξιοπρεπούς διαβίωσης ώστε να μειωθούν οι μεγάλες ανισότητες των χωρών στην αντιμετώπιση των αιτούντων άσυλο. Η Οδηγία για τις Διαδικασίες Ασύλου επιχειρεί να ενοποιήσει τις διαδικασίες και μηχανισμούς για την χορήγηση και ανάκληση των καθεστώτων διεθνούς προστασίας. Με την ανωτέρω οδηγία θεσπίζονται δικαιώματα όπως η παροχή συμβουλών σε διαμένοντες σε κέντρα κράτησης και συνοριακές ζώνες διέλευσης και η παραμονή στη χώρα για όσο διάστημα εξετάζεται η αίτηση ασύλου. Επίσης κατοχυρώνεται το δικαίωμα νομοθετικής ρύθμισης για να κριθεί ένα αίτημα ως απαράδεκτο με βάση κατάλογο χωρών που χαρακτηρίζονται ως ασφαλείς χώρες καταγωγής και ασφαλείς τρίτες χώρες, από όπου διήλθαν οι αιτούντες άσυλο.

Στην ελληνική νομοθεσία, σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 42799/2021 ΚΥΑ, κρίνεται πως οι πολίτες των χωρών Συρίας, Σομαλίας, Αφγανιστάν, Πακιστάν και Μπαγκλαντές οι οποίοι έφθασαν στη χώρα μέσω Τουρκίας, εν γένει δεν κινδυνεύουν λόγω διώξεων στην Τουρκία και συνεπώς μπορούν να διαμείνουν και αιτηθούν διεθνή προστασία εκεί. Παρομοίως ασφαλείς χώρες καταγωγής θεωρούνται μεταξύ άλλων οι πολίτες της Γκάνα, Ινδίας, Αιγύπτου, Αλγερίας και Μαρόκου. Σε αυτές τις περιπτώσεις το αίτημα εξέτασης δύναται να κριθεί απαράδεκτο και να μη συζητηθεί στην ουσία του, λαμβάνοντας ωστόσο υπόψη κάθε εξατομικευμένη περίπτωση. Επιχειρείται με αυτόν τον τρόπο μια μορφή διαχείρισης των συνόρων μέσω της αποτροπής εισόδου αλλά και περιορισμός του δικαιώματος αίτησης διεθνούς προστασίας (Gil-Bazo, 2015).

Επίσης με τον αναθεωρημένο κανονισμό Δουβλίνο ΙΙΙ (2013), γίνεται σαφής ο καθορισμός του ευρωπαϊκού κράτους που είναι αρμόδιο για την εξέταση της αίτησης ασύλου. Κατά κύριο λόγο υπεύθυνο είναι το κράτος υποδοχής αλλά επίσης ενισχύεται η διαδικασία της οικογενειακής επανένωσης για χωρισμένες οικογένειες και ασυνόδευτους ανήλικους με συγγενείς σε άλλο κράτος-μέλος. Η αναθεώρηση του EURODAC με κοινή βάση δακτυλικών δεδομένων αποσκοπεί στην αποφυγή asylum shopping, δηλαδή μετακίνηση ανθρώπων και υποβολή αιτήματος-αιτημάτων σε αναρμόδιες χώρες.

Η Ελλάδα ως πρώτη χώρα υποδοχής βρέθηκε σε δεινή θέση κατά την κορύφωση της μεταναστευτικής-προσφυγικής κρίσης, καθότι μη μπορώντας να διαφυλάξει αποτελεσματικά τα σύνορά της, αναγκάστηκε λόγω του Κανονισμού και την έλλειψη ευρωπαϊκής αλληλεγγύης να δεχθεί και να εξετάσει δυσανάλογα για το μέγεθός της αριθμό αιτήσεων (Niemann, 2018). Ζήτημα που τίθεται μετ επιτάσεως στο επικείμενο Νέο Σύμφωνο Μετανάστευσης.

Η σύσταση και ενίσχυση του ενωσιακού θεσμού της FRONTEX, αποσκοπεί στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, με σεβασμό στα θεμελιώδη δικαιώματα (Κανονισμός EUROSUR, 2013). Επιπλέον, η δράση της EASO για την υποστήριξη των κρατών σε ζητήματα ασύλου, με ανθρώπινους, διοικητικούς και οικονομικούς πόρους αλλά και ο επικείμενος μετασχηματισμός της σε οργανισμό (agency) - EU Asylum Agency (EUAA) αποσκοπεί στην περαιτέρω σύγκλιση και διοικητική ενοποίηση κατά την εφαρμογή του ΚΕΣΑ, ανάγοντας τη μεταναστευτική πολιτική σε καθ' ύλην ευρωπαϊκή ουσιαστικά.

Οι ΜΚΟ στο μεταναστευτικό

Η ραγδαία αύξηση των μεταναστευτικών ροών έφερε στη χώρα πολλές Μη Κυβερνητικές και Διακυβερνητικές Οργανώσεις που ασχολούνται με την προσφυγική και μεταναστευτική κρίση. Συμβολή στην δραστηριοποίηση πολλών οργανώσεων κυρίως στα νησιά του ανατολικού Αιγαίου διαδραμάτισε το μεγάλο κονδύλι της Ευρωπαϊκής Ένωσης ύψους 700εκ. Ευρώ για την υποστήριξη προσφύγων(EE, DW), την περίοδο 2016-18, απευθείας σε ΜΚΟ και όχι στο κράτος, γεγονός που έχει δημιουργήσει πολλά ερωτήματα.

Η δράση τους ποικίλει από υγειονομική περίθαλψη, εκπαιδευτικές δραστηριότητες, κατασκευές πρόχειρων καταυλισμών έως δραστηριότητες έρευνας και διάσωσης (GUARDIAN). Ο τότε Υπουργός Μεταναστευτική Πολιτικής, Ι. Μουζάλας είχε δηλώσει:

Χωρίς αυτές (τις ΜΚΟ) *θα είχαμε τραγικές καταστάσεις...Όμως αυτή τη στιγμή επανακτούμε το κράτος. Οι οργανώσεις αλληλεγγύης θα πρέπει να ενταχθούν μέσα στο εθνικό σχέδιο... Ακόμη και στην Ουγκάντα, όπου πήγαινα με τις αποστολές των Γιατρών του Κόσμου, παίρναμε άδεια για συγκεκριμένες δράσεις. Σε κανένα κράτος δεν γίνεται αυτό που συμβαίνει εδώ. Να είναι χωρισμένη η Μυτιλήνη σε παραλίες. Οι ελληνικές παραλίες παραμένουν στο ελληνικό κράτος και οφείλουμε να σεβαστούμε τον εαυτό μας. (ΚΕΛΕ)*

Αυτή η δήλωση που αντικατοπτρίζει την διαχείριση της προσφυγικής κρίσης το 2015-16, μαρτυρά τη μειωμένη ικανότητα του κράτους να ελέγξει νομικό- διοικητικά την κατάσταση. Μετά την άφιξή τους, οι αιτούντες άσυλο περνούσαν από διάφορες γραφειοκρατικές διαδικασίες, μέχρι να καταφέρουν να φύγουν από το νησί. Η πρώτη κρατική - θεσμική εικόνα που οι νεο-εισερχόμενοι αντίκρυζαν, ήταν οι «γραφειοκράτες με όπλα», αστυνομικοί και λιμενικοί οι οποίοι προχείρως τους κατέγραφαν (Rozakou, 2017, 37). Επίσης δημόσιοι λειτουργοί, υπάλληλοι της Ε.Ε., διεθνικών και μη κυβερνητικών οργανισμών, ανεξάρτητοι εθελοντές και τοπικές συλλογικότητες συνέθεταν το σκηνικό υποδοχής προσφύγων και μεταναστών.

Το κράτος φερόταν διοικητικά με έναν ανορθόδοξο (irregular) τρόπο. Η ανορθοδοξία δεν υποδηλώνει την αποτυχία του κράτους (state failure), αλλά συνιστά ουσιώδες στοιχείο της εκούσιας πολιτικής διαχείρισης (Rozakou, 2017, 36). Υπάρχει το παράδοξο της θεωρητικά διοικητικής οργάνωσης κατά το Βεμπεριανό ιδεότυπο, δηλαδή ενός ισχυρού κράτους που βασίζεται στη νομιμότητα και την προστασία του διοικουμένου. Η ισχύς του ενδυναμώνεται από το σύστημα της απόλυτης γνώσης και ελέγχου του πληθυσμού. Ο Φουκωικός όρος Κυβερνησιμότητα περιγράφει ακριβώς αυτή την κατάσταση, όπου η γνώση καθίσταται παράλληλα στόχος και δικαιολογία για το κράτος, ώστε να μεταβεί από την πολιτική της πειθαρχίας σε αυτή της φροντίδας (Foucault, 2007).

Στην τρέχουσα κρίση οι τεχνικές αυτές αντικατοπτρίζονται διοικητικά στην καταγραφή του αιτούντος, στην ταυτοποίησή του, στην πληθώρα εγγράφων και πρακτικών όπως οι φωτογραφίες και τα δακτυλικά αποτυπώματα, που παρέχουν αντικειμενικά δεδομένα απαραίτητα για το ισχυρό κράτος (Rozakou, 38-39). Ωστόσο, στην ελληνική περίπτωση οι δρώντες έχουν επίγνωση πως η προαναφερθείσα απόλυτη γνώση του κράτους ανήκει στη σφαίρα της φαντασίας. «Χαρτιά» της αστυνομίας χωρίς σφραγίδα, χωρίς φωτογραφίες ή/και με λάθος ονόματα καθιστούν τους πρόσφυγες/μετανάστες «ξένους» ακόμη και ως προς τον ίδιον τους τον εαυτό. Ενδεικτική η δήλωση αστυνομικού στο Καμπ Μόριας τον Αύγουστο του 2015: «Όλα είναι παράτυπα εδώ. Οι εισερχόμενοι είναι παράτυποι, κι εμείς επίσης» (Rozakou, 2017, 40). Πολλοί δε εκ των αιτούντων εξαφανίζονται από τα νησιά ή μετακινούνται σε άλλα μέρη με το κράτος να αγνοεί τον τόπο διαμονής τους- politics of invisibility.

Μέσα σε αυτά τα πλαίσια η δράση της κοινωνίας πολιτών και των ΜΚΟ φέρεται να δρούσε, όχι κατ' ανάγκην με δόλο ή κακοπροαίρετα, παράλληλα με το κράτος, παρά συμπληρωματικά, στην εφαρμογή και διαχείριση της πολιτικής. Συνεπώς η όλη διαμορφούμενη κατάσταση με την ανορθόδοξη κρατική οργάνωση και την παρουσία των ΜΚΟ εγείρει ερωτήματα ζωτικής σημασίας για την οργάνωση και λειτουργία του κράτους. Ζητήματα που άπτονται της ασφάλειας και της κυριαρχίας του.

Επαναπολιτικοποίηση και Αποπολιτικοποίηση του Μεταναστευτικού

Ποιος ο ρόλος των ΜΚΟ στο προσφυγικό-μεταναστευτικό; Οι οργανώσεις διαχειρίζονται την κρίση, ή παράγουν πολιτική και αν ναι σε ποιο βαθμό; Οι «μεγάλες», πολλές από τις διεθνείς και διακυβερνητικές οργανώσεις και οργανισμούς αποτελούν διεθνούς εμβέλειας παίκτες στην παγκόσμια σκακιέρα, με πρόσβαση σε σημαντικούς πόρους και χρηματοδότες. Ως ένα βαθμό η δράση τους μπορεί να παράγει πολιτική ανεξάρτητα από το κράτος, ιδίως εάν το τελευταίο δεν έχει αποτελεσματικούς μηχανισμούς ελέγχου τους. Από τις δράσεις για την έρευνα και διάσωση μεταναστών έως την θρησκευτική παιδεία που οργανώσεις προσφέρουν σε ευάλωτα και εύπλαστα άτομα, όπως οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, είναι πιθανόν ενεργητικές πολιτικές που μπορεί να

συγκρούονται με το εθνικό συμφέρον, αλλά και το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού, στην τελευταία περίπτωση.

Μέσα σε αυτό το πεδίο, της ισχνής και αναποτελεσματικής παρουσίας του κράτους, οι οργανώσεις μπορούν να βρουν χώρο για παραγωγή πολιτικών (επαναπολιτικοποίηση- Repoliticisation). Αντιθέτως, βούληση των ελληνικών κυβερνήσεων είναι οι οργανώσεις να ελέγχονται από το κράτος και να μην δρουν τελείως αυτόνομα ως προς τη χάραξη πολιτικής (euronews). Επομένως, η λογική της Κυβέρνησης είναι η οργανωμένη Κοινωνία των Πολιτών, να διαχειρίζεται την κρίση, με την προστιθέμενη αξία που εγγενώς έχει, λόγω εξειδίκευσης, ευαισθησίας και οργάνωσης. Παράλληλα ισχυροί κρατικοί θεσμοί να είναι σε θέση να ελέγχουν και συνεργάζονται αποτελεσματικά με τις οργανώσεις. Συνεπώς, στόχος είναι η μετάβαση από την επαναπολιτικοποίηση στην αποπολιτικοποίηση (depoliticisation) της προσφυγικής - μεταναστευτικής κρίσης, δηλαδή στην διαχείριση επιμέρους θεματικών. Ωστόσο, πραγματιστικά ούτε η αποπολιτικοποίηση, ούτε η επαναπολιτικοποίηση μπορεί να εφαρμοστεί στον απόλυτο βαθμό (Cuttitta, 2018).

Ο ρόλος των ΜΚΟ στην τρέχουσα κρίση, θέτει οντολογικής φύσης διλλήματα στο κράτος. Στον παγκοσμιοποιημένο 21^{ο} αι, της συγκυριαρχίας και στενής αλληλεπίδρασης των κρατών οι θεωρίες του πλουραλισμού και του νεο-πλουραλισμού, με θεωρητικούς εκφραστές τους Robert Dahl και Charles Lindblom αντίστοιχα, επιχειρούν να απαντήσουν στον ρόλο του φιλελεύθερου κράτους στη διαμόρφωση δημοσίων πολιτικών.

Ο πλουραλισμός περιγράφει την ουδετερότητα του κράτους, επιφυλάσσοντας γι αυτό ρόλο διαιτητή μεταξύ των εμπλεκόμενων ομάδων (κοινωνίας πολιτών, ομάδων συμφερόντων). Μέσα από τη διάχυση της εξουσίας, διάλογο και στάθμιση συμφερόντων, συναινετικά, διαμορφώνεται η δημόσια πολιτική. Δηλαδή το κράτος είναι ουδέτερο και οι πολιτικές διαμορφώνονται σε μια εκ των κάτω (bottom up) προσέγγιση. Στο πλαίσιο του νεοπλουραλισμού το κράτος δεν είναι ουδέτερο, καθώς επιλέγει εν πολλοίς τους συνομιλητές – εταίρους του, οι οποίοι το επηρεάζουν στη διαμόρφωση πολιτικής. Δηλαδή αναγνωρίζεται πως η εξουσία δεν διαχέεται ισομερώς. Τελικό λόγο για τη νομοθετική διαδικασία έχει το κοινοβούλιο, συνήθως μετά από κυβερνητική πρωτοβουλία, σύμφωνα με το άρθρο 71 του ελληνικού Συντάγματος. Αυτές οι προσεγγίσεις σε συνδυασμό με την φιλελεύθερη θεώρηση του κράτους, ως Κοινωνικό Κράτος Δικαίου, όπως αποτυπώνεται στο άρθρο 25 του Συντάγματος μπορούν να δώσουν απαντήσεις στην πολιτική της Ελλάδας στο προσφυγικό-μεταναστευτικό ζήτημα.

Για να αποτραπεί η ανωτέρω περιγραφόμενη κατάσταση περιορισμένης κυριαρχίας, με την ύπαρξη πολλαπλών δρώντων που είναι ικανοί να παράγουν πολιτική σε έναν ευαίσθητο τομέα, επιχειρείται

νομοθετικά ο έλεγχος της δράσης των ΜΚΟ (ενδεικτικά 3036/2020 ΚΥΑ και το προαναφερθέν υπό διαβούλευση νομοσχέδιο για κοινωφελείς οργανώσεις).

Μελέτη Περίπτωσης: Η Παιδική Προστασία σε Ασυνόδευτους Ανήλικους

Πολλές από τις οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα της διεθνούς προστασίας έχουν προγράμματα σχεδιασμένα για ειδικότερες ευάλωτες ομάδες του προσφυγικού-μεταναστευτικού πληθυσμού, προεξεχόντων των ασυνόδευτων ανηλίκων.

Σύμφωνα με την Επιτροπή των Η.Ε. για τα Δικαιώματα του Παιδιού, ως ασυνόδευτος ανήλικος ορίζεται ένα παιδί (έως 18 ετών δηλαδή) το οποίο έχει «διαχωριστεί και από τους δύο γονείς, ή και άλλους συγγενείς και δεν ασκείται η φροντίδα του από κάποιον ενήλικο ο οποίος, βάσει γραπτού ή εθιμικού δικαίου, είναι αρμόδιος για αυτή» (Committee on the Rights of the Child, Γενικό Σχόλιο Νούμερο.6, παρ. 7 and 8, 2005). Σύμφωνα με τη Διεθνή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Παιδιού, η οποία ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο από το 1992, τα παιδιά όπως και οι ενήλικες δικαιούνται να απολαμβάνουν τα δικαιώματα και τις ελευθερίες τους «**χωρίς καμιά απολύτως διάκριση** ιδίως εξαιτίας της φυλής, του χρώματος, του φύλου, της γλώσσας, της θρησκείας, των πολιτικών του ή άλλων πεποιθήσεων, της εθνικής ή κοινωνικής καταγωγής, της περιουσίας, της γέννησης ή οποιασδήποτε άλλης κατάστασης». Επιπλέον η σύμβαση ορίζει πως
σε όλες τις αποφάσεις που αφορούν τα παιδιά, είτε αυτές λαμβάνονται από δημοσίους ή ιδιωτικούς οργανισμούς κοινωνικής προστασίας, είτε από τα δικαστήρια, τις διοικητικές αρχές ή από τα νομοθετικά όργανα, πρέπει να λαμβάνεται πρωτίστως υπόψη το ***συμφέρον του παιδιού***.. Τα κράτη πρέπει να...*εξασφαλίζουν στο παιδί την αναγκαία για την ευημερία του προστασία και φροντίδα, λαμβάνοντας υπόψη τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των γονέων του, των επιτροπών του ή των άλλων προσώπων που είναι νομικά υπεύθυνοι γι' αυτό* (Άρθρο 3 ΔΣΔΠ).

Το άρθρο 22 της προαναφερθείσας σύμβασης επιβάλλει στα κράτη να παίρνουν κατάλληλα μέτρα ώστε τα ασυνόδευτα παιδιά -(δυνάμει) πρόσφυγες- να έχουν πρόσβαση σε ανθρωπιστική βοήθεια. Για να επιτευχθεί αυτό και να εξασφαλιστεί το υπέρτερο συμφέρον τους, τα κράτη οφείλουν να συνεργάζονται με τον ΟΗΕ και «άλλους αρμόδιους αρμόδιους διακυβερνητικούς ή μη κυβερνητικούς οργανισμούς».

Η προσφυγική-μεταναστευτική πολιτική της χώρας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κινείται πάνω σε αυτές τις θεμελιώδεις αρχές για την παιδική προστασία. Ενδεικτικά ο ισχύον κανονισμός Δουβλίνο (604/2013) για την οικογενειακή επανένωση επιζητεί την εφαρμογή του βέλτιστου συμφέροντος του

παιδιού, ορίζοντας, υπό αυστηρές βέβαια προϋποθέσεις, την εξέταση της αίτησης του για διεθνή προστασία στο κράτος-μέλος που βρίσκονται οι γονείς ή στενοί συγγενής του. Επίσης ο ρόλος των ΜΚΟ που ασχολούνται με την παιδική προστασία είναι μέσω προγραμμάτων να παρέχουν στέγαση, μη τυπική εκπαίδευση, εκπροσώπηση και επιτροπεία, και εν γένει να βοηθούν τα παιδιά να ενσωματωθούν στο νέο τους περιβάλλον. Τέλος καίρια είναι η συμβολή των ΜΚΟ στην ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης και η πίεση προς τους θεσμικούς φορείς για την εφαρμογή των δικαιωμάτων των ανηλίκων.

Ένα ουσιώδες ερώτημα που τίθεται είναι κατά πόσο το κράτος, οι οργανώσεις και η σύμπραξη των με την Πολιτεία αποφέρει θετικά αποτελέσματα και σε ποιο βαθμό. Θα επιχειρηθεί να σκιαγραφηθεί συνοπτικά το τοπίο σε δημόσιες πολιτικές που αφορούν ασυνόδευτους κυρίως ανήλικους, στις δημόσιες πολιτικές της Στέγασης, Εκπροσώπησης και Εκπαίδευσης.

Αναγκαία συνθήκη για την καλύτερη κατανόηση του ζητήματος είναι η επισκόπηση της κατάστασης των ασυνόδευτων ανηλίκων, όπως διαμορφώνεται σήμερα. Καταρχήν θεσμικά αρμόδια αρχή για τη συγκεκριμένη ευαίσθητη ομάδα είναι η Ειδική Γραμματεία Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων (Ε.Γ.Π.Α.Α.), του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου η οποία είναι αρμόδια για την εκπόνηση και συντονισμό της Εθνικής Στρατηγικής για την προστασία των Ασυνόδευτων Ανηλίκων, για τη στέγαση των, για προγράμματα μετεγκατάστασης σε ευρωπαϊκά κράτη και γενικότερα για την κοινωνική τους ένταξη (Ε.Γ.Π.Α.Α.). Επιπλέον η εκπροσώπηση των ασυνόδευτων ανηλίκων υπάγεται θεσμικά στο Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης (Ε.Κ.Κ.Α.) του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, του οποίου ανάδοχος αποτελεί από τα τέλη του 2020 η Ε.Γ.Π.Α.Α..

Σύμφωνα με τα στοιχεία του Ε.Κ.Κ.Α. ο αριθμός των Ασυνόδευτων Ανήλικων τον Μάιο του 2021 διαμορφώνεται σε 3.432 άτομα, μειωμένος κατά περίπου 2.000 σε σχέση με τον Μάρτιο του ίδιου έτους. 92% είναι αγόρια, 8% κορίτσια και εξ αυτών 9% είναι παιδιά μικρότερα των 14 ετών.

Το ζήτημα προστασίας των ασυνόδευτων ανηλίκων έχει προκαλέσει αντιπαράθεση εν όψει του νέου συμφώνου μετανάστευσης. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή στη γνωμοδότησή της αναφέρει πως η πρόταση να θεωρούνται παιδιά άτομα κάτω των 12 ετών αντιβαίνει τους διεθνείς παραδεδεγμένους κανόνες καθώς έρχεται σε πρόδηλη αντίθεση με την ΔΣΔΠ. Καλεί την Επιτροπή να λάβει ειδική μέριμνα για τους ασυνόδευτους κατά το πρότυπα των πρακτικών βέλτιστου συμφέροντος, που μεταξύ άλλων δημοσιεύονται στην προσφυγική-μεταναστευτική κρίση από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο-EASO (ΕΟΚΕ, 2021).

Στέγαση:

Η διαχείριση των εποπτευόμενων χώρων πραγματοποιείται κυρίως από Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, οι οποίες λογοδοτούν και βρίσκονται υπό την κρατική εποπτεία. Περίπου 30% των ασυνόδευτων παιδιών διαμένουν εκτός μακροχρόνιας ή προσωρινής φιλοξενίας, ενώ το το ποσοστό αυτό ξεπερνούσε το 60% τον Μάρτιο. Δηλαδή αρκετοί ασυνόδευτοι ανήλικοι στεγάζονται σε μέρη που βρίσκονται εκτός της θεσμικής προστασίας. Αυτά θα μπορούσαν να είναι σπίτια με άλλους ομοεθνείς τους, σε οικίες που παρέχουν εργασία λ.χ. αγροτικές εργασίες ή ακόμη να βρίσκονται σε καθεστώς αστεγίας. 330 παιδιά διαμένουν σε Ασφαλείς Ζώνες, δηλαδή ειδικά διαμορφωμένους χώρους φιλικούς για ανήλικους, που βρίσκονται εντός των καταυλισμών φιλοξενίας προσφύγων. Λιγότεροι, ήτοι 110 παιδία μένουν εντός καταυλισμού αλλά εκτός Ασφαλών Ζωνών. 736 ασυνόδευτοι ανήλικοι ή 20% διαβιούν καθεστώς προσωρινής φιλοξενίας, δηλαδή σε χώρους επείγουσας φιλοξενίας όπως ξενοδοχεία. Συνήθως παραπέμπονται παιδιά που διαφορετικά θα έμεναν σε Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης. Συνολικά σε καθεστώς προσωρινής φιλοξενίας, δηλαδή σε Ασφαλείς Ζώνες και Ξενοδοχεία μένει το 40% των ασυνόδευτων ανηλίκων. Τέλος, 1755 ασυνόδευτα μένουν σε μακροχρόνιες δομές φιλοξενίας, και ημιαυτόνομα διαμερίσματα για άτομα άνω των 16 (Ε.Κ.Κ.Α.).

Για την κατάλληλη λειτουργία των δομών είναι απαραίτητη η θέσπιση ενός ενιαίου θεσμικού πλαισίου (Συνήγορος του Παιδιού, 2020, 42), με κοινά πρωτόκολλα για διαδικασίες λήψης αποφάσεων, με επάρκεια κατάλληλου προσωπικού το οποίο συνεχώς επιμορφώνεται γύρω από ζητήματα παιδικής προστασίας, με διασφάλιση του δικαιώματος και υποχρέωσης των διαμενόντων παιδιών στην εκπαίδευση και στην κάλυψη των αναγκών τους για υγεία και δημιουργική απασχόληση. Επίσης απαραίτητη είναι η συνεργασία των δομών με την τοπική κοινότητα και αυτοδιοίκηση για συμμετοχή στα κοινά, όπως πολιτιστικές και αθλητικές δραστηριότητες.

Αξίζει να σημειωθεί πως η δυναμικότητα των θέσεων φιλοξενίας έχει αυξηθεί σε 2089 θέσεις μακροχρόνιας και 1431 θέσεις προσωρινής φιλοξενίας, καλύπτοντας αποτελεσματικότερα κάποιες από τις ζωτικές ανάγκες των παιδιών, όπως η στέγαση. Η αύξηση της χωρητικότητας των κατάλληλων θέσεων για παιδιά σε συνδυασμό με πρόσφατη νομική κατάργηση της προστατευτικής φύλαξης (άρθρο 43 του νόμου 4760/2020) έχει μειώσει κατά πολύ τους ανήλικους που κρατούνται σε αυτό το καθεστώς, σε μόλις 37 τον Μάιο.

Η κατάργηση της προστατευτικής φύλαξης χαιρετίστηκε από φορείς της κοινωνίας πολιτών, πολιτικο-διοικητικούς και εισαγγελικούς δρώντες που εξειδικεύονται σε ζητήματα προστασίας ασυνόδευτων ανηλίκων. Επίσης, φαίνεται να ενισχύει το κράτος δικαίου και να εναρμονίζει τη διοίκηση της χώρας με την απόφαση του ΕΔΔΑ, το οποίο καταδίκασε την Ελλάδα γιατί έκρινε πως η

κράτηση εννέα ασυνόδευτων ανηλίκων σε συνθήκες προστατευτικής φύλαξης ήταν απάνθρωπη και εξευτελιστική (υπόθεση Η.Α. και άλλων εναντίον Ελλάδος).

Επιπροσθέτως η ανωτέρω συζήτηση περί της στέγασης των ασυνόδευτων ανηλίκων περιγράφει την υπάρχουσα κατάσταση στην χώρα, η οποία επικεντρώνεται στην στέγαση των σε ιδρύματα. Ωστόσο η ιδρυματοποίηση (institutionalisation) φύσει απέχει από την κοινωνική ένταξη, με όρους ίσους με αυτούς που διαβιούν εντός της κοινότητας. Συνεπώς νέες μορφές φροντίδας οφείλουν να διαφανούν, έτσι ώστε να υπάρξει μετάβαση από την ιδρυματική φροντίδα στην παροχή φροντίδας στην κοινότητα. Εξάλλου η ΔΣΔΠ προβλέπει ως έσχατη λύση την τοποθέτηση του παιδιού σε ίδρυμα. Η ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης και η παροχή κινήτρων για τον θεσμό της αναδοχής θα μπορούσε να λειτουργήσει θετικά στην αποιδρυματοποίηση των παιδιών.

Επιτροπεία:

Σύμφωνα με το άρθρο 3 της ΔΣΔΠ

τα συμβαλλόμενα κράτη πρέπει να εξασφαλίζουν στο παιδί την αναγκαία για την ευημερία του προστασία και φροντίδα, λαμβάνοντας υπόψη τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των γονέων του, των επιτροπών του ή των άλλων προσώπων που είναι νομιμά υπεύθυνοι γι' αυτό, και παίρνουν για το σκοπό αυτόν όλα τα κατάλληλα νομοθετικά και διοικητικά μετρά.

Το άρθρο 16 του νόμου 4554/2018 περιγράφει την διαδικασία διορισμού επιτρόπου, δηλαδή του ατόμου που αναλαμβάνει τη νομική εκπροσώπηση των ασυνόδευτων παιδιών. Συνοπτικά οι φορείς παραπομπής ενημερώνουν τον κατά τόπους Εισαγγελέα Ανηλίκων, που ως προσωρινός επίτροπος διατάσσει το διορισμό οριστικού, το συντομότερο δυνατόν. Η πρόταση του νέου συμφώνου μετανάστευσης ποσοτικοποιεί τον χρόνο. Προτείνεται ο ορισμός εκπροσώπου εντός δύο εβδομάδων από τη στιγμή που ένας/μία ασυνόδευτος/η ανήλικος/η αιτηθεί διεθνή προστασία (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020).

Ο επίτροπος φαίνεται να έχει βαρύ φορτίο ευθύνης καθώς προστατεύει τα ασυνόδευτα παιδιά, τα συμβουλεύει, λογοδοτεί και αναφέρεται στη διοίκηση όταν αντιληφθεί κάποιον κίνδυνο. Ωστόσο στην ελληνική περίπτωση ο θεσμός της επιτροπείας παρουσιάζει σοβαρά ελλείμματα. Αρχικός σκοπός είναι η επιτροπεία να είναι υπό την ευθύνη του κράτους. Ωστόσο, γραφειοκρατικές δυσκαμψίες και έλλειψη πόρων δεν επιτρέπουν στο θεσμό να λειτουργήσει. Τον Φεβρουάριο του 2021 επιδιώχθηκε μία μερική ενεργοποίηση του θεσμού με την εκχώρηση της αρμοδιότητας σε μία ΜΚΟ. Υπό την πίεση των ευρωπαϊκών θεσμών προκρίθηκε ως η πιο ρεαλιστική λύση, αφού το κράτος δεν κατόρθωσε για πλέον και δύο χρόνια τη λειτουργία του θεσμού, φανερώνοντας και σε αυτό το ζήτημα τις εγγενείς αδυναμίες του (Παπαθανασίου, 2021). Ωστόσο το πρόγραμμα έληξε λίγους μήνες αργότερα (ΜΕΤΑδραση).

Εκπαίδευση:

Σύμφωνα με το άρθρο 16 του Συντάγματος και τα άρθρα 28 και 29 της ΔΣΔΠ απορρέει το δικαίωμα των παιδιών για πρόσβαση στην εκπαίδευση. Το δικαίωμα αυτό καλύπτει όλο το φάσμα της διάκρισης των δικαιωμάτων (ατομικό-πολιτικό-κοινωνικό) και αποτελεί εξειδίκευση της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και προϋπόθεση για ίσες ευκαιρίες συμμετοχής στην κοινωνική , πολιτική και οικονομική ζωή. Το άρθρο 51 του νόμου 4636/2019 αναφέρει πως οι ανήλικοι αιτούντες άσυλο υποχρεούνται εντός τριών μηνών από την αίτηση τους για διεθνή προστασία να ενταχθούν στο δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα. Η πρόταση για το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο περιορίζει το χρόνο αναμονής σε δύο μήνες το πολύ. Η διοίκηση υποχρεούται να λαμβάνει μέτρα προς διευκόλυνση της διαδικασίας. Ωστόσο η περιγραφόμενη στους νόμους κατάσταση μοιάζει πανηγυρική, ενώ στην πράξη εγείρεται ζήτημα διάκρισης, μεταξύ φυλής (ελλήνων-αλλοδαπών) και καθεστώτος διαμονής, κατά παράβαση του άρθρου 2 της ΔΣΔΠ (Συνήγορος, 2021).

Η πανδημική κρίση φαίνεται να πλήττει περισσότερο τα παιδιά πρόσφυγες και μετανάστες. Τα περιοριστικά μέτρα για την εξάπλωση της πανδημίας και η διακριτική ευχέρεια ερμηνείας των νόμων για την μετακίνηση από τους διοικητές δεν επέτρεψαν την καθολική και ενιαία στάση της πολιτείας στο ζήτημα της εκπαίδευσης των παιδιών, το περασμένο σχολικό έτος. Επίσης οι συχνές μετακινήσεις των οικογενειών και των ασυνόδευτων παιδιών, βάσει του σχεδιασμού του Υπουργείου, σε συνδυασμό με την έλλειψη προσωπικού στελέχωσης, αύξησαν τον αριθμό των παιδιών που αποκλείονται από την εκπαίδευση. Η στελέχωση του προσωπικού είναι συνάρτηση του προγραμματισμένου αριθμού παιδιών που θα φοιτήσουν. Συνεπώς η απρόβλεπτη μετακίνησή των, εκτός των ψυχοκοινωνικών ζητημάτων, καθιστά αδύνατο το σωστό προγραμματισμό της σχολικής χρονιάς.

Η ελληνική πολιτεία έχει προβλέψει τη σύσταση Τάξεων Υποδοχής (ΤΥ) και των Δομών Υποδοχής και Εκπαίδευσης Προσφύγων (ΔΥΕΠ). Τα περισσότερα παιδιά εγγράφονται στο σχολείο (60%), ωστόσο πολλά δεν φοιτούν (περίπου 85% των εγγεγραμμένων). Το κυριότερα προβλήματα είναι η στελέχωση, η ανεπάρκεια χώρων, η κινητικότητα του πληθυσμού, η καχυποψία του τοπικού πληθυσμού, η ανυπαρξία υλικοτεχνικής υποδομής για τηλεκπαίδευση και η μετακίνηση από/προς το σχολείο, κυρίως των παιδιών που διαμένουν σε ΚΥΤ. Γι αυτούς του λόγους προτείνεται η ανάληψη ευθύνης της πολιτείας για την εφαρμογή των διαδικασιών σε όλη την επικράτεια, ο ορθολογικός προγραμματισμός στελέχωσης των τάξεων με άμεση κάλυψη κενών, οι έγκαιροι διαγωνισμοί μεταφοράς των παιδιών από/προς το σχολείο, η ευαισθητοποίηση των τοπικών πληθυσμών και η συνεπικουρική δράση των ΜΚΟ στην άτυπη εκπαίδευση (Συνήγορος, 2021, 23-25).

Οι ΤΥ και ΔΥΕΠ λειτουργούν ως προθάλαμος για τη φοίτηση σε τυπικές τάξεις. Η «αποσχολειοποίηση» συνεπάγεται περιθωριοποίηση, μη εγκλιματισμός με την ελληνική κουλτούρα και δυσχέρεια στην κοινωνική ένταξη. Η πρόταση για λειτουργία τυπικών κέντρων εκπαίδευσης εντός των δομών προσφύγων έχει εγείρει τις αντιδράσεις της κοινωνίας πολιτών που προειδοποιούν για γκετοποίηση του συγκεκριμένου πληθυσμού (Ανοιχτή Επιστολή ΜΚΟ, Μάρτης 2021).

Προσδιορισμός Ηλικίας:

Η υπ' αριθμ. 9889/2020 ΚΥΑ περιγράφει τη διαδικασία προσδιορισμού ηλικίας για αιτούντες διεθνή προστασία. Η εκκίνηση της διαδικασίας γίνεται άπαξ, με διοικητική πράξη, ήτοι αιτιολογημένη απόφαση του παραπέμποντος οργάνου (Διοικητής Ασύλου, ΥΠΥΤ ή Δομής Φιλοξενίας) το οποίο συντονίζει τη διαδικασία και εκδίδει την πράξη προσδιορισμού. Η διαδικασία γίνεται άπαξ με συγκεκριμένα διαδοχικά στάδια, α)μακροσκοπική εξέταση β)ψυχοκοινωνική εξέταση γ)ακτινογραφική εξέταση, η παράληψη του καθενός πρέπει να αιτιολογείται πριν την υποβολή στο επόμενο. Η συναίνεση του ατόμου, επιτρόπου ή κηδεμόνα είναι αναγκαία, όπως και η συμμετοχή του υποκειμένου στη διαδικασία. Το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού, το τεκμήριο ανηλικότητας έως την ολοκλήρωση της διαδικασίας, η αρχή του ευεργετήματος, της αξιοπρέπειας, της αναγκαιότητας και της προσφυγής κατά της απόφασης, είναι αρχές που διέπουν το εθνικό νομοθέτημα αλλά και αντίστοιχες διαδικασίες σε άλλα κράτη.

Ωστόσο, παρουσιάζονται πρακτικές δυσχέρειες ως προς την ουσία της διαδικασίας, όπως η μη αιτιολογημένη παράλειψη σταδίων και η ευρεία χρήση ιατρικών μεθόδων, ήτοι ακτινογραφίες δοντιών ή/και άκρα χειρός (Πετριζίκης, 2018, 14-19). Η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού, η αδυναμία προσδιορισμού/εύλογης εκτίμησης λόγω πολιτισμικών και τραυματικών εμπειριών και γαλουχιών και η ευρεία πρακτική της οστικής εξέτασης εμπεριέχουν μεγάλα περιθώρια σφάλματος (EASO, 2018). Στην ευρωπαϊκή βιβλιογραφία παρουσιάζονται εκτενώς οι αμφιβολίες για την ορθότητα της οποιασδήποτε μορφής εξέτασης σχετικά με τον ακριβή προσδιορισμό. Η ένωση παιδιάτρων Σουηδίας προτρέπει τα μέλη της να απέχουν από τη διαδικασία (Hedlund, 39).

Επιπλέον, παρουσιάζονται μεγάλες διαφορές στον τρόπο προσέγγισης της διαδικασίας ανηλικότητας στον ευρωπαϊκό χώρο. Ενδεικτικά στην Ιρλανδία η εκτίμηση ηλικίας πραγματοποιείται μόνο από κοινωνικούς επιστήμονες, ενώ αντιθέτως σε πολλές χώρες η χρήση ακτινογραφικών ιατρικών μεθόδων είναι εκτεταμένη. Οι διαφορετικές μέθοδοι ανά χώρα μπορεί να οδηγήσουν σε διαφορετικό προσδιορισμό ηλικίας του ίδιου ατόμου (Πετριζίκης, 2018). Προτείνεται η σύγκλιση των εθνικών νομοθεσιών ώστε να ακολουθείται η ίδια πρακτική, μέρος της οποίας θα μπορούσε να είναι η διαδικασία να πραγματοποιείται από εξειδικευμένο ανεξάρτητο κλιμάκιο.

Αποτελεσματικά θα μπορούσε να λειτουργήσει ένας θεσμός κινητού κλιμακίου, αποτελούμενο από ειδικούς, όπως ψυχολόγους, κοινωνικούς λειτουργούς, διαπολιτισμικούς διαμεσολαβητές και ιατρούς, το οποίο θα είναι επιφορτισμένο (και) με αυτή την αρμοδιότητα, ώστε να διαφυλαχθεί η όσο το δυνατόν μεγαλύτερη αξιοπιστία και ενιαία εφαρμογή της διαδικασίας. Το διοικητικό κόστος μετακίνησης/εξέτασης δεν θα ήταν υπερβολικά επιβαρυντικό, αν αναλογιστεί κανείς τη συχνότητα εκτίμησης ηλικίας βάσει του γ' σταδίου (ακτινογραφία), αφού τα προηγούμενα στάδια απέτυχαν αιτιολογημένα να προβούν σε ηλικιακή εκτίμηση. Η παγίωση μιας τέτοιας διαδικασίας είναι απλοποιημένη, σέβεται, διευκολύνει και δεν ταλαιπωρεί το υπό εξέταση άτομο-παιδί.

Επαναπροσδιορισμός Αξιών;

Το μεταναστευτικό-προσφυγικό ζήτημα έχει διχάσει την ελληνική κοινή γνώμη. Δεν υπάρχει καθολική στάση ως προς τον τρόπο διαχείρισής του. Αποτελεί μια κρίση και ως τέτοια επιφέρει στοχασμούς αναθεώρησης των αξιών, της ελληνικής και ευρωπαϊκής κοινωνίας, του ρόλου του κράτους, της διοίκησης και των πολιτών.

Το υπαρξιακό ερώτημα του ρόλου του κράτους τίθεται επ' αφορμή και της προσφυγικής-μεταναστευτικής κρίσης σε νέα βάση. Η χώρα, ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '50 δέχεται κριτική για την αποτελεσματικότητα της διοίκησης (ενδεικτικά έκθεση Βαρβαρέσου 1952, ΟΟΣΑ 2011). Αναγκαία αλλά όχι ικανή καθ' αυτή συνθήκη για την αποτελεσματικότητα της είναι η κατάλληλη στελέχωση των δομών της. Το έμψυχο δυναμικό αποτελεί καθοριστικό παράγοντα επιτυχίας ή αποτυχίας. Το αντικειμενικοφανές σύστημα προσλήψεων του ΑΣΕΠ, παρότι ασύγκριτα πιο αξιοκρατικό πριν τη δημιουργία του, αδυνατεί λόγω των τυπικών κριτηρίων του να επιλέξει δυναμικό που μπορεί και θέλει να ανταποκριθεί στις ανάγκες του ρόλου του. Επιπροσθέτως, οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου και η έλλειψη κουλτούρας αξιολόγησης και κινήτρων λειτουργεί αποκαρδιωτικά για τη διοίκηση.

Πιθανόν, το σύστημα στελέχωσης των ΜΚΟ να είναι αποτελεσματικότερο, εφόσον προσομοιάζει στον ιδιωτικό τομέα. Υπάρχουν κίνητρα για ανέλιξη, επιρροή, ευαισθησία και εξειδίκευση στο αντικείμενο. Συνήθως τα άτομα που επιλέγονται και στελεχώνουν θέσεις είναι ενεργά επί των θεμάτων με όρεξη και ευαισθητοποιημένα, χωρίς αυτό να αποτελεί πανάκεια.

Έρευνες έχουν δείξει πως η συμβολή των γραφειοκρατών στις ζωές των ασυνόδευτων ανηλίκων διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο για τις αποφάσεις τους στο μέλλον. Θετικές συμβολές κινητοποιούν τα παιδιά στη νόμιμη οδό βελτίωσης της ζωής τους και ανάπτυξης της προσωπικότητάς τους (σπουδές, καλλιτεχνική έκφραση, συμμετοχή σε προγράμματα ανταλλαγής μαθητών). Αντιθέτως,

αρνητική συμβολή των γραφειοκρατών ωθούν τα παιδιά σε παράνομες δραστηριότητες, όπως η λαθραία φυγή από τη χώρα (Mishraa, 2020). Επομένως το σύστημα στελέχωσης πρέπει να αποτελέσει ύψιστη προτεραιότητα.

Ένα άλλο ακανθώδες μειονέκτημα της δημόσιας διοίκησης είναι η αποσπασματικότητα των πολιτικών μα κυρίως η έλλειψη κουλτούρας συλλειτουργίας (Σπανού 2019). Στο παράδειγμα των ασυνόδευτων ανηλίκων, οπού οι πλείστοι εξ' αυτών είναι πρόσφυγες-μετανάστες/ριες, αρμόδιοι φορείς προστασίας των είναι κατά κύριο λόγο η Ειδική Γραμματεία Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου αλλά και το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων. Ο θεσμός της Επιτροπείας- της νομικής εκπροσώπησης των Ασυνόδευτων είναι υπό την εποπτεία του ΕΚΚΑ ενώ οι υπόλοιπες αρμοδιότητες ανήκουν στην Ειδική Γραμματεία. Σύμφωνα με τον τέως πρόεδρο του ΕΚΚΑ οι δύο φορείς κάθε άλλο παρά σε στενή συνεργασία βρίσκονται (Παπαθανασίου, 2021). Ως αποτέλεσμα δεν μπορεί να υπάρξει ολιστική προσέγγιση επί του θέματος και μέγιστη δυνατή αποτελεσματική πολιτική.

Θα μπορούσε η ύπατη θεσμική αρχή που φέρει την ευθύνη παραγωγής πολιτικής σε αυτόν τον τομέα να συγκεντρώνει όλες τις αρμοδιότητες επί του τομέα της. Βέβαια η ύπαρξη πολλαπλών δρώντων που αλληλεπικαλύπτονται θα μπορούσε να μειώσει την αδράνεια της διοίκησης. Ωστόσο αυτό δεν διαφαίνεται στην προκειμένη περίπτωση. Η Ειδική Γραμματεία του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου εξ' ορισμού φαίνεται πλέον αρμόδια επί του θέματος, εφόσον τα ασυνόδευτα παιδιά που ζητούν άσυλο βρίσκονται εγγύτερα στις αρμοδιότητες του οικείου Υπουργείου. Επιπλέον η επαφή της Ειδικής Γραμματείας με τον Ευρωπαικό δημόσιο χώρο και τη διοίκηση άλλων κρατών μελών, λ.χ. μέσω των προγραμμάτων μετεγκατάστασης θα μπορούσε να λειτουργήσει ενθαρρυντικά για την ευρωπαϊκή διοικητική σύγκλιση. Η ύπαρξη μίας αρχής σε ρόλο στρατηγικό για την παραγωγή και συντονισμό των πολιτικών, ως επιτελικός νους, σε συνδυασμό με την διαβούλευση των θεμάτων που φέρει την ευθύνη, θα μπορούσε να λειτουργήσει ως πρότυπο για το σύγχρονο φιλελεύθερο δημοκρατικό κράτος.

Η εμπλοκή των ΜΚΟ στο προσφυγικό-μεταναστευτικό έχει προκαλέσει έριδες στην κοινή γνώμη. Ιδίως ως προς τον τρόπο δράσης και λογοδοσίας. Εάν οι ΜΚΟ παράγουν πολιτική από που αντλούν τη νομιμοποίηση τους; Οι πολίτες, ύπατος κριτής της πολιτείας, μέσω των μηχανισμών επίλυσης πολιτικών διαφορών (λ.χ. εκλογές) αποφασίζουν, νομιμοποιούν και απονομιμοποιούν τις εκάστοτε δημόσιες πολιτικές. Κάτι τέτοιο όμως δεν είναι δυνατό στις ΜΚΟ. Γι αυτό οι θεσμοί της πολιτείας πρέπει να λειτουργούν επαρκώς, αξιόπιστα και να ελέγχουν τη δράση των ΜΚΟ, οι οποίες οφείλουν (και υποχρεούνται) να λογοδοτούν στην Πολιτεία και τους πολίτες. Η λογοδοσία, ωστόσο, οφείλει να είναι διττής φύσης. Δηλαδή τόσο η κυβέρνηση όσο και τα άλλα όργανα της πολιτείας θα πρέπει

επίσης να λογοδοτούν στους πολίτες και την κοινωνία πολιτών για τις επιλογές τους. Καθότι η παραδοσιακή μορφή της λαϊκής κυριαρχίας μοιάζει να μην ανταποκρίνεται στον σύγχρονο κατακερματισμό των υποκειμένων, η συνεχής διαβούλευση με την κοινωνία πολιτών και η συναίνεση επί καίριων ζητημάτων αποτελεί μια νέα μορφή δημοκρατικής νομιμοποίησης. Η συμμετοχική δημοκρατία αποτελεί επαναδιατύπωση της κλασικής φιλελεύθερης εκδοχής της στην σύγχρονη εποχή. Το προσφυγικό αποτελεί μια πρόκληση για τη χώρα όπου οι θεσμοί μπορούν να συνδιαμορφώσουν τη δημόσια πολιτική διαχείρισης βασισμένη σε αυτό το μοντέλο. Ο Χάμπερας διαπιστώνει την ανάγκη επαναπροσδιορισμού του διαφωτιστικού Λόγου στα πλαίσια του πλουραλιστικού συστήματος διακυβέρνησης. Οι ενεργοί πολίτες που συμμετέχουν στα κοινά μπορούν να έχουν άποψη λόγο και πειστικές προτάσεις, ιδίως όταν αυτές προέρχονται από το πεδίο και τη βιωμένη εμπειρία.

Συνεπώς ένας σύγχρονος, ευέλικτος και στρατηγικά προσανατολισμένος θεσμός, σε συνδυασμό με τις ελεγκτικές αρχές (λ.χ. Εθνική Αρχή Διαφάνεις, Δικαστήρια), μπορεί να διαχειριστεί την πολιτική αποτελεσματικότερα και δημοκρατικότερα με την αρωγή και σύμπλευση της οργανωμένης Κοινωνίας των Πολιτών. Η τελευταία, όπως εκφράζεται μέσα από τις ΜΚΟ λειτουργεί ως εφαρμοστής και ελεγκτής της διοίκησης, περιορίζοντας τυχούσες αυθαιρεσίες της, προασπίζοντας τα δικαιώματα και εν τέλη τη δημοκρατία.

Ως προς το ζήτημα των ασυνόδευτων ανηλίκων που αιτούνται άσυλο μία πρόταση, διατυπωμένη από τον Συνήγορο του Πολίτη, ήδη από το 2007, είναι «οι ασυνόδευτοι αλλοδαποί ανήλικοι να μην αντιμετωπίζονται κατά κύριο λόγο ως παραβάτες της μεταναστευτικής νομοθεσίας, αλλά ως δικαιούχοι προστασίας, με βάση τις ανάγκες και τα λοιπά εξειδικευμένα χαρακτηριστικά που προκύπτουν από την ανηλικότητά τους» (ΣτΠ, 2007).

Βιβλιογραφία

Ελληνική:

Ανθόπουλος Χαράλαμπος, *Πολιτικά κόμματα και μη κυβερνητικές οργανώσεις*, Αθήνα, Κοινωνία Πολιτών- Τεύχος 8, Δεκέμβριος 2002

Αρβανιτόπουλος Κωνσταντίνος, *Η έννοια της Συμμετοχής στην Σύγχρονη Δημοκρατία, 2005* άρθρο στο www.id.karamanlis.gr

Βενιέρης Δημήτριος, *Κρίση οικονομίας, απορρύθμιση κοινωνικής πολιτικής: Η νέα «μικροελληνική» καταστροφή*, Επιθεώρηση Κοινωνικών Επιστημών, 2011 στο

Βενιζέλος Ευάγγελος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικάιου,* Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Σάκκουλα, 2008

Διαμαντόπουλος Αθανάσιος, *Η Κρίση Του Κομματικού Φαινομένου,* Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Σάκκουλα, 1995

Καρβούνης Αντώνιος, *Εισαγωγή στην Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους,* Αθήνα, Πατάκη, 2012

Μαυροπούλου Θεοδώρα, *Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις και η Ελληνική Εξωτερική Πολιτική στα Βαλκάνια*, Νομική Σχολή Δημοκριτείου Πανεπιστημίου Θράκης, 2007, Πτυχιακή στο https://law.duth.gr/wp-content/uploads/2018/04/Mavropoulou.pdf

Μουζέλης Νίκος, *Η κοινωνία πολιτών και οι επικριτές της*, άρθρο *στο http://www.koinoniapoliton.gr/sygrafeis/107-mouzelis-nikos/434-mouzelis-06032014a.html*

Μουζέλης Νίκος, *Σχέσεις κράτους και κοινωνίας των Πολιτών*, στο Κοινωνία Πολιτών, τεύχος 11, 2005

Νάσκου Περράκη, *Το Δίκαιο των Διεθνών οργανισμών*, Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2002

Παπαδοπούλου Λίνα *Οι τρεις πυλώνες της ευρωπαϊκής δημοκρατίας, κράτη, πολίτες και λαοί: Θεσμικές καινοτομίες της Συνθήκης της Λισαβόνας* άρθρο στο https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2016/04/Lina.Papadopoulou_Evropaiki-dimokratia.pdf

Παπαθανασίου *Χρυσοβαλάντης,* Οι ασυνόδευτοι ανήλικοι δεν είναι εξαγώγιμο προϊόν, συνέντευξη του τέως προέδρου του Ε.Κ.Κ.Α. στο https://wearesolomon.com/mag/synenteyxeis/cr-papathanasiou-oi-asynodeytoi-anhlikoi-den-einai-eksagogimo-proion/?lang=el

Πασσάς Αργύρης, *Η Εθνική Δημόσια Διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ενωσιακή Πολιτική Διαδικασία,* Αθήνα, Παπαζήσης, 2012

Πετριζίκης Μαργαρίτης, *Προσδιορισμός Ηλικίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων Διαδικασία & Ηθικά Ζητήματα*, Μεταπτυχιακή Διατριβή, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, 2018 άρθρο στο Αποθετήριο Δημοκρίτειου Πανεπιστημίου

Σπανού Καλλιόπη, 8ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημών, Αθήνα, Δεκέμβρης 2019

Σωτηρέλης Γεώργιος, *Η ιδιαιτερότητα και η σημασία του Συντάγματος του 1864*, ομιλία στη Βουλή την 7/11/2014, άρθρο στο https://www.constitutionalism.gr/sotirelis-syntagma1864/

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ (ΑΓΓΛΙΚΗ)

Cuttitta Paolo, *Repoliticization Through Search and Rescue? Humanitarian NGOs and Migration Management in the Central Mediterranean,* in Geopolitics, Volume 23, Issue 3, (2018): 632-660

EASO, *Age assessment practice in Europe*, 2013, available at https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-practical-guide-on-age-assesment-v3-2018.pdf

Foucault, Michel. 2007. *Security, territory, population: Lectures at the Collège de France, 1977–1978.* Trans. Graham Burchell. New York: Palgrave Macmillan.
Gil-Bazo, María-Teresa, *Asylum as a general principle of international law, International Journal of Refugee Law* 27.1 (2015): 3-28.

Hedlund Daniel, *Drawing the limits: Unaccompanied minors in Swedish asylum policy and procedure, 2016* article in http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1426365&dswid=4102
Lindblom, Charles Edward, *The policy-making process*, Prentice-Hall, 1968.

Mishraa, D., Spiegel, P. B., Digidiki, V. L., & Winch, P. J. Interpretation of vul- nerability and cumulative disadvantage among unaccompanied adolescent migrants in Greece: A qualitative study. 2020 article in https://doi. org/10.1371/journal.pmed.1003087..

Mishraa D., Vasileia Digidiki, Peter J. Wincha, *The endings of journeys: A qualitative study of how Greece's child protection system shapes unaccompanied migrant children's futures* article in Children and Youth Services Review, issue 116, 2020

Niemann, Arne, and Natascha Zaun, *EU refugee policies and politics in times of crisis: theoretical and empirical perspectives* in JCMS: Journal of Common Market Studies 56.1 (2018): 3-22.

Pierson Christopher, *The Modern State*, London-New York, Routledge Taylor and Francis Group, 2004
Rozakou Katerina, *Nonrecording the "European refugee crisis" in Greece Navigating through irregular bureaucracy*, Journal of Global and Historical Anthropology 77 (2017): 36–49

ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ ΚΑΙ LINKS

Ανοιχτή Επιστολή: Όλα τα παιδιά έχουν δικαίωμα στο σχολείο μην τους το στερείτε, 9 Μάρτη 2021.
Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Βρυξέλλες, 23 Σεπτεμβρίου 2020
https://www.amnesty.gr/news/articles/article/23607/ellada-o-kanonismos-gia-tis-mko-stoys-tomeis-metanasteysis-kai-asyloy

http://www.arsis.gr/koini-epistoli-pros-ypoyrgo-metana/

https://www.coe.int/en/web/special-representative-secretary-general-migration-refugees/newsletter-november-2020/-/asset_publisher/cVKOAoroBOtI/content/expert-council-on-ngo-law-calls-greece-to-revoke-restrictions-on-the-registration-and-certification-of-ngos?_101_INSTANCE_cVKOAoroBOtI_viewMode=view/

https://www.efsyn.gr/ellada/dikaiomata/250544_katapeltis-symboylio-tis-eyropis-gia-mitroo-mko-toy-mitaraki

https://ekka.org.gr/index.php/el/ekprosopisi-asynodefton-anilikon

https://www.ekka.org.gr/index.php/el/rolos-skopos-tou-ekka/statistika

https://gr.euronews.com/2020/06/05/notis-mitarakis-pairnoume-apo-tis-mko-ton-elegxo-tou-metanasteytikoy

European Commission (2000), *The Commission and the non-governmental organizations: building a stronger partnership*, COM, 2000

https://kede.gr/giannis-mouzalas-choris-provlimata-mechri-stigmis-i-epicheirisi-stin-eidomeni/
https://www.dw.com/el/700-εκ-ευρώ-από-την-εε-για-το-προσφυγικό/a-19087057

https://migration.gov.gr/grammateies/eidiki-grammateia-prostasias-asynodeyton-anilikon/

https://www.synigoros.gr/?i=childrens-rights.el.epanapatrismos.30026

World Bank, *Working with NGOs, WB* Operations Policy Department, 1995 στο
https://documents1.worldbank.org/curated/en/814581468739240860/pdf/multi-page.pdf

Unhcr.org,https://www.unhcr.org/gr/%CE%B5%CF%84%CE%B1%CE%AF%CF%81%CE%BF%CE%B9-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CF%8D%CF%80%CE%B1%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B1%CF%81%CE%BC%CE%BF%CF%83%CF%84%CE%B5%CE%AF%CE%B1%CF%82

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/20170126_factsheet_managing_refugee_crisis_eu_financial_support_greece_-_update_en.pdf
https://www.theguardian.com/world/2016/jan/12/refugee-rescues-continue-winter-greece-agathonisi
https://www.unicef.org/greece/%CF%84%CE%B9-%CE%BA%CE%AC%CE%BD%CE%BF%CF%85%CE%BC%CE%B5
https://reliefweb.int/report/greece/greece-end-activation-emergency-support-instrument-dg-echo-echo-daily-flash-13

ΝΟΜΟΙ ΚΑΙ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Σύμβαση της Γενεύης
Διεθνής Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Παιδιού

Committee on the Rights of the Child
Common European Asylum System (CEAS)
Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

Σύνταγμα της Ελλάδας

Νόμος 4686/2020 Βελτίωση της μεταναστευτικής νομοθεσίας

Νόμος 4636/2019 : Περί Διεθνούς Προστασίας

Νόμος 9886/2020: Νέα διαδικασία διαπίστωσης ανηλικότητας αιτούντων διεθνή προστασία