

## Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 42 (2014)

Αφιέρωμα: Η ελληνική κοινωνία πολιτών και η κρίση



**Οι «άγνωστες» οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών: κοινότητες και οργανώσεις μεταναστών στην Ελλάδα**

Απόστολος Γ. Παπαδόπουλος, Λουκία-Μαρία Φρατσέα

doi: [10.12681/hpsa.14570](https://doi.org/10.12681/hpsa.14570)

Copyright © 2017, Απόστολος Γ. Παπαδόπουλος, Λουκία-Μαρία Φρατσέα



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Παπαδόπουλος Α. Γ., & Φρατσέα Λ.-Μ. (2017). Οι «άγνωστες» οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών: κοινότητες και οργανώσεις μεταναστών στην Ελλάδα. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 42, 62–90.  
<https://doi.org/10.12681/hpsa.14570>

## ΟΙ «ΑΓΝΩΣΤΕΣ» ΟΡΓΑΝΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΠΟΛΙΤΩΝ: ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΕΙΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Απόστολος Γ. Παπαδόπουλος\* και Λουκία-Μαρία Φρατσέα\*\*

---

Η μελέτη της κοινωνίας πολιτών στην Ελλάδα επικεντρώνεται στον ρόλο και στη δράση των μη κυβερνητικών οργανώσεων αγνοώντας συνήθως τους συλλόγους και τις κοινότητες μεταναστών. Η σημασία όμως των τελευταίων κρίνεται ουσιώδης για την ένταξη και τη συμμετοχή των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία υποδοχής, ενώ παράλληλα είναι σημαντική η συνεισφορά τους στη θεσμική διαμεσολάβηση των συμφερόντων των μεταναστευτικών ομάδων. Στο κείμενο αναλύονται τα βασικά χαρακτηριστικά και αξιολογείται ο ρόλος των μεταναστευτικών οργανώσεων στην ελληνική κοινωνία πολιτών με βάση τα δεδομένα εκτεταμένης εμπειρικής έρευνας που διενεργήθηκε την περίοδο 2009-2010. Επιπρόσθετα παρουσιάζονται πρόσφατα ποιοτικά δεδομένα που καταγράφηκαν το καλοκαίρι του 2013. Βασικό συμπέρασμα είναι ότι, σε σχέση με τις μη κυβερνητικές οργανώσεις, οι οργανώσεις μεταναστών παραμένουν σε αδύναμη θέση για να επιδράσουν στα μεταναστευτικά ζητήματα. Παρόλα αυτά η ενδυνάμωσή τους αποτελεί σημαντική συνθήκη για τη διεύρυνση του ρόλου της κοινωνίας πολιτών ιδιαίτερα όσον αφορά την ενσωμάτωση των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία υποδοχής.

---

### ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η κοινωνία πολιτών (civil society) είναι μια έντονα φορτισμένη έννοια που επιχειρεί να ισορροπήσει ανάμεσα στους θεσμούς που έχουν διαμορφωθεί για τη ρύθμιση των ανθρώπινων δραστηριοτήτων και στον κανονι-

---

\* Ο Απόστολος Γ. Παπαδόπουλος είναι Καθηγητής στο Τμήμα Γεωγραφίας του Χαροκοπείου Πανεπιστημίου.

\*\* Η Λουκία-Μαρία Φρατσέα είναι υποψήφια διδάκτορας του Τμήματος Γεωγραφίας του Χαροκοπείου Πανεπιστημίου.

στικό λόγο που απορρέει από συγκεκριμένες θεωρήσεις των σύγχρονων κοινωνιών. Η ανάλυση των χαρακτηριστικών της έχει κατά χρονική σειρά επηρεαστεί: α) από τη θεώρηση της κοινωνίας πολιτών ως μιας ομπρέλας θεσμών έξω από την εμβέλεια του κράτους· β) από την ταύτισή της με τη λειτουργία της οικονομίας της αγοράς και τη θέασή της ως ρυθμιστή της δημοκρατίας· και γ) από τη θεώρησή της ως πεδίο δραστηριότητας των πολιτών που δρουν ανεξάρτητα από το κράτος, την αγορά και άλλες κοινωνικές σφαίρες, πεδίο το οποίο ταυτόχρονα διαφοροποιείται στο εσωτερικό του ανάλογα με τα επιμέρους ενδιαφέροντα και τις επιδιώξεις των πολιτών και των κοινωνικών ομάδων.<sup>1</sup> Αυτές οι διαστάσεις της κοινωνίας πολιτών απηχούν τη διεισδυτικότητα και τη σημασία της για την εύρυθμη λειτουργία των κοινωνικού σχηματισμού σε διάλογο πάντοτε με τον κρατικό μηχανισμό.

Η συγκεκριμενοποίηση των χαρακτηριστικών της κοινωνίας πολιτών στο πλαίσιο των σύγχρονων κρατών παραμένει σημαντικό διακύβευμα μέχρι σήμερα.<sup>2</sup> Η άποψη ότι η ανάπτυξή της συνδέεται με την αποδυνάμωση του κράτους δεν μπορεί να σταθεί σε εμπειρικό έλεγχο, καθώς η κοινωνία πολιτών προκαλεί, αμφισβητεί ή ανταγωνίζεται το κράτος –και πολλές φορές επιτυχημένα– αλλά σε καμία περίπτωση δεν το αντικαθιστά ούτε έχει επιφορτιστεί με αυτόν τον ρόλο.<sup>3</sup> Παράλληλα λειτουργεί εντός ενός φαινομενικά παράδοξου πλαισίου που επιβάλλεται από το γεγονός ότι είναι εμπεδωμένη στα σύγχρονα έθνη-κράτη.<sup>4</sup> Δηλαδή από τη μία πλευρά ταυτίζεται με την ενδυνάμωση της κοινωνικής συμμετοχής και της ενεργοποίησης των πολιτών και των φορέων τους, ενώ από την άλλη πρέπει να φροντίζει ώστε να αποφεύγει το να μετατραπεί σε τμήμα της πολιτικής σφαίρας ή/και να υποκαθιστά τη λειτουργία των πολιτικών θεσμών και του κράτους. Με αυτή την έννοια οι άτυποι φορείς της κοινωνίας πολιτών, οι οργανώσεις που συνδέονται με κοινωνικά κινήματα, οι ομάδες συμφερόντων σε επίπεδο βάσης και άλλες συλλογικότητες μπορούν να ενεργοποιούν τους πολίτες των σύγχρονων κοινωνιών χωρίς οι ίδιοι να είναι μέλη

1. J.C. Alexander, *The Civil Sphere*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2006.

2. Δ. Σωτηρόπουλος, *Η άγνωστη κοινωνία πολιτών*, Ποταμός, Αθήνα 2004.

3. T. Carothers, «Think again: civil society», *Foreign Policy*, χειμώνας 1999/2000, σ. 27.

4. M.W. Foley - B. Edwards, «The paradox of civil society», *Journal of Democracy*, τόμ. 7, τχ. 3, 1996, σ. 38-52.

των τυπικών οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών, όπως αυτές περιγράφονται από τον Putnam<sup>5</sup> και άλλους θεωρητικούς.<sup>6</sup>

Σύμφωνα με έναν σύγχρονο επιχειρησιακό ορισμό η κοινωνία πολιτών «είναι μια αρένα, εκτός της οικογένειας, του κράτους και της αγοράς, που συγκροτείται από άτομα και συλλογικές δράσεις, οργανώσεις και θεσμούς με σκοπό την προώθηση των κοινών ενδιαφερόντων τους».<sup>7</sup> Σε αυτό το πλαίσιο υπογραμμίζεται η εθελοντική και όχι η αναγκαστική δράση των πολιτών στη δημόσια σφαίρα που εγκαθιδρύεται έτσι.<sup>8</sup>

Οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών (ΟΚΠ) περιλαμβάνουν τις μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ), τις κοινοτικές ομάδες, τις οργανώσεις πιστών, τα συνδικάτα, τις άτυπες ομάδες (δηλαδή όσες δεν διαθέτουν καταστατικό, διοικητικό συμβούλιο ή άλλα διοικητικά σχήματα), καθώς και κάθε άλλη μορφή συλλογικότητας ή συσσωμάτωσης. Με αυτή την έννοια η κοινωνία πολιτών είναι ρέουσα και δυναμική περιλαμβάνοντας άτομα και συλλογικά υποκείμενα που κινούνται μεταξύ της κοινωνίας πολιτών και των άλλων σφαιρών της κοινωνικής και οικονομικής ζωής.

Επισημαίνεται η γενικότερη έλλειψη συμφωνίας σχετικά με τον ορισμό και την τυπολογία των ΟΚΠ, η οποία οδηγεί σε προβλήματα τόσο σε θεωρητικό όσο και σε εμπειρικό επίπεδο.<sup>9</sup> Σύμφωνα με μια πρόσφατη τυπολογία μπορούμε να διακρίνουμε δύο άξονες για την κατηγοριοποίηση των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών: ο ένας αφορά το ποιος απολαμβάνει τα οφέλη από τη δράση τους και ο άλλος τον τύπο των υπηρεσιών

5. Βλ. R.D. Putnam, *Bowling Alone: The collapse and revival of American community*, Simon & Schuster, Νέα Υόρκη 2000.

6. A. Bendaña, «NGOs and Social Movements: A North/South Divide? Programme on Civil Society and Social Movements», άρθρο αρ. 22, 2006, UNRISD, Γενεύη. M.M. Costoya, «Toward a Typology of Civil Society Actors: The Case of the Movement to Change International Trade Rules and Barriers, Programme on Civil Society and Social Movements», άρθρο αρ. 30, 2007, UNRISD, Γενεύη.

7. CIVICUS, *State of Civil Society 2013: Creating an enabling environment*, Johannerberg, CIVICUS House 2013, σ. 10, διαθέσιμο στο: <http://www.civicus.org>.

8. Π. Ζάννης, *Ο τρίτος τομέας: Μία γενική θεωρία*, Παπαζήσης, Αθήνα 2013.

9. A.C. Vakil, «Confronting the classification problem: Toward a taxonomy of NGOs», *World Development*, τόμ. 25, τχ. 12, 1997, σ. 2057-2070· R. Gray - J. Bebbington - D. Collison, «NGOs, civil society and accountability: making the people accountable to capital», *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, τόμ. 19, τχ. 3, 2006, σ. 319-348· N. Srinivas, «Against NGOs? A Critical Perspective on Nongovernmental Action», *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, τόμ. 38, τχ. 4, 2009, σ. 614-626.



που αυτές προσφέρουν. Σχετικά με τον πρώτο άξονα διαχωρίζουμε μεταξύ εκείνων των ΟΚΠ που στοχεύουν στην ωφέλεια των μελών τους και εκείνων που στοχεύουν στην ευρύτερη ωφέλεια του κοινωνικού συνόλου.<sup>10</sup> Είναι σαφές ότι οι οργανώσεις που στοχεύουν στην ωφέλεια των μελών τους διαθέτουν μεγαλύτερη ικανότητα λογοδοσίας προς αυτά συγκριτικά με την άλλη κατηγορία των ΟΚΠ όπου δεν υπάρχει σαφής ομάδα αναφοράς και η αίσθηση του ελέγχου που ασκούν τα μέλη στην οργάνωση διαχέεται. Επιπρόσθετα υπάρχει σημαντική διαφοροποίηση ανάμεσα στο πώς βλέπει το ευρύτερο κοινό τις δύο αυτές κατηγορίες. Οι ΟΚΠ που στοχεύουν στην ωφέλεια ευρύτερων ομάδων του κοινωνικού συνόλου απολαμβάνουν της ηθικής αναγνώρισης από την κοινή γνώμη, ενώ αντίθετα για τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών που στοχεύουν στην ωφέλεια των μελών τους υπάρχει ένας σκεπτικισμός ή τουλάχιστον μια ουδετερότητα από την πλευρά της κοινής γνώμης σχετικά με τις προθέσεις τους.

Σχετικά με τον δεύτερο άξονα μπορούμε να διακρίνουμε δύο βασικές κατηγορίες: α) τις ΟΚΠ συνηγορίας (advocacy) οι οποίες ενδιαφέρονται να μορφοποιήσουν το κοινωνικό, οικονομικό ή πολιτικό σύστημα και να προωθήσουν συγκεκριμένα συμφέροντα ή ιδεολογίες και 2) τις ΟΚΠ που προσφέρουν υπηρεσίες και οι οποίες κυρίως ασχολούνται με τη διανομή αγαθών και την προσφορά υπηρεσιών σε άτομα που δεν μπορούν να καλύψουν διαφορετικά τις ανάγκες τους.<sup>11</sup> Στην πρώτη κατηγορία εντάσσονται δύο αντίρροποι τύποι ΟΚΠ: εκείνες που διαφυλάττουν τα κεκτημένα και λειτουργούν ως θεματοφύλακες (watchdogs) και εκείνες που επιδιώκουν την αλλαγή ή την υπονόμηση ενός συστήματος και λειτουργούν ως κοινωνικό κίνημα (social movement). Στη δεύτερη κατηγορία εντάσσονται όλες οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών που διαθέτουν αγαθά και υπηρεσίες που δεν καλύπτονται από τα κράτη και συχνά αποτελούν ένα «δίκτυ ασφαλείας» απέναντι στην ανικανότητα ή ανεπάρκεια των κρατικών μηχανισμών να ανταποκριθούν στις πιεστικές ανάγκες του ευρύτερου κοινωνικού συνόλου.

Παρά την ανωτέρω τυπολογία που υπονοεί την ύπαρξη στατικών κατηγοριών, οι ΟΚΠ συχνά εξελίσσονται με βάση τη διάσταση του χρόνου από τη μία κατηγορία στην άλλη ή συνδυάζουν χαρακτηριστικά διαφορε-

10. M. Yaziji - J. Doh, *NGOs and Corporation: Conflict and Collaboration*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, σ. 5.

11. Στο ίδιο, σ. 6.

τικών κατηγοριών, καθώς επιχειρούν να ανταποκριθούν στις αλλαγές που σημειώνονται στην ευρύτερη κοινωνία και να αποκτήσουν ερείσματα και αναγνώριση για τις υπηρεσίες που προσφέρουν. Παράλληλα δικτυώνονται και αλληλεπιδρούν μεταξύ τους και με άλλες κατηγορίες φορέων, γεγονός που καταδεικνύει τη δυναμική που δημιουργούν τα κοινωνικά δίκτυα σε αυτούς τους φορείς. Είναι σημαντικό να διερευνηθεί σε ποιον βαθμό τα κοινωνικά δίκτυα στα οποία συμμετέχουν οι ΟΚΠ ή οργανώνονται από αυτές λειτουργούν ασφυκτικά και τις περιορίζουν σε ένα διακριτό και αποκομμένο περιβάλλον ή λειτουργούν διασυνδέοντάς τις με φορείς σε ένα ευρύτερο βεληνικές.<sup>12</sup>

Είναι σαφές ότι η συμμετοχή των ΟΚΠ σε κοινωνικά δίκτυα τους επιτρέπει να βελτιώσουν τη θέση τους στην κοινωνία πολιτών, καθώς συχνά μέτεχουν σε δίκτυα πολιτικής (policy networks) ενδυναμώνοντας συγκεκριμένες πολιτικές ή δρώντας ενάντια σε υφιστάμενες άλλες. Είναι χαρακτηριστικό το παράδειγμα της Ισπανίας όπου οι μη κερδοσκοπικές οργανώσεις ανέλαβαν την αποστολή να αναβαθμίσουν το κοινωνικό κεφάλαιο των μεταναστευτικών οργανώσεων προκειμένου να βελτιωθούν οι υπηρεσίες που παρέχονταν προς τους μετανάστες. Η ενεργοποίηση των μεταναστευτικών οργανώσεων αποτέλεσε μια δημόσια πολιτική που ουσιαστικά αφορούσε την αξιοποίηση του ρόλου των μη κερδοσκοπικών οργανώσεων ως διαμεσολαβητών μεταξύ των μεταναστευτικών κοινοτήτων και του κράτους. Σκοπός της πολιτικής αυτής ήταν η βελτίωση των κοινωνικών και πολιτικών αποτελεσμάτων που συνδέονταν με τη μετανάστευση από την πλευρά της ισπανικής κυβέρνησης, μειώνοντας παράλληλα τις συγκρούσεις μεταξύ των μεταναστών, της κοινωνίας και του κράτους.<sup>13</sup> Επιπρόσθετα οι μη κερδοσκοπικές οργανώσεις λειτουργούν ως «γέφυρες» που παρέχουν πληροφορίες και υπηρεσίες στους μετανάστες οι οποίοι μετακινούνται μεταξύ των περιφερειών της υπηλίου, των κρατών, των κοινωνικών ομάδων και των πολιτισμών.<sup>14</sup>

12. M. Diani - I. Bison, «Organizations, coalitions, and movements», *Theory and Society*, τόμ. 33, 2004, σ. 281-309· D. Baldassarri - M. Diani, «The Integrative Power of Civic Networks», *American Journal of Sociology*, τόμ. 113, τχ. 3, 2007, σ. 735-780.

13. L. Huntoon, «Government use of nonprofit organizations to build social capital», *Journal of Socio-Economics*, τόμ. 30, 2001, σ. 157-160.

14. B. Feldman, «Building Bridges: How NGOs Address Immigration in the Mediterranean Region», 2013, στο <http://blogs.dickinson.edu/mediterranean-migration/files/2013/03/3BuildingBridges.pdf>.

Συμπερασματικά επισημαίνεται ότι οι ΟΚΠ που ενεργοποιούνται στην αρένα της κοινωνίας πολιτών δεν επιτελούν τους ίδιους ρόλους, αλλά διαφορετικοί τύποι οργανώσεων επιφορτίζονται με διαφορετικές λειτουργίες. Περισσότερο γνωστές είναι οι ΜΚΟ που για πολλούς αποτελούν την κατεξοχήν μονάδα ανάλυσης της κοινωνίας πολιτών παρά το γεγονός ότι δεν στοιχειοθετείται πλήρως η εννοιολόγηση, η αμεροληψία και η μη άμεση εμπλοκή τους με την πολιτική.<sup>15</sup> Η συμμετοχή των ΜΚΟ στη συζήτηση των ζητημάτων που αφορούν τη μετανάστευση και την ανάπτυξη έχει θεσμοθετηθεί σε παγκόσμιο επίπεδο ήδη από το 2007, όταν άρχισε τις εργασίες του το Παγκόσμιο Φόρουμ για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη [Global Forum on Migration and Development, GFMD].<sup>16</sup> Οι ΜΚΟ που ασχολούνται με το ζήτημα της μετανάστευσης τοποθετούν τους στόχους και τις απαιτήσεις τους με όρους ανθρωπίνων δικαιωμάτων, γεγονός που συνάδει με την κυρίαρχη φιλελεύθερη θεώρηση της κατανόησης της ιθαγένειας και του ατόμου. Αυτή ακριβώς η συμμετοχή των μη κυβερνητικών οργανώσεων στις επίσημες διοργανώσεις των Ηνωμένων Εθνών ως φορείς-θεματοφύλακες των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών τούς προσδίδει περίοπτη θέση στην παγκόσμια κοινωνία πολιτών.<sup>17</sup>

Παρόλα αυτά οι ΜΚΟ δρουν ως μεσολαβητές ή εκπρόσωποι των συμφερόντων των μεταναστών που εστιάζουν κυρίως στην περιφρούρηση των δικαιωμάτων τους και στη διευκόλυνση της συμμετοχής τους στις κοινωνικές υποδοχές. Στη σχετική βιβλιογραφία οι οργανώσεις αυτές διαδραματίζουν βασικό ρόλο για τον στρατηγικό προσανατολισμό και την αναδιάρθρωση των μεταναστευτικών πολιτικών των αναπτυγμένων χωρών.<sup>18</sup>

15. P. Willetts, «What is a Non-Governmental Organization?» UNESCO Encyclopaedia of Life Support Systems 2006, <http://www.staff.city.ac.uk/p.willetts/CS-NTWKS/NGO-ART.HTM> Willet 2006.

16. Βλ. χαρακτηριστικά τις συνεδριάσεις που γίνονται κάθε χρόνο στην ακόλουθη ιστοσελίδα: <http://www.gfmd.org/>. Αξίζει να σημειωθεί ότι, εκτός των συνεδριάσεων στις οποίες συμμετέχουν εκπρόσωποι των κρατών, συγκαλούνται χωριστές συνεδριάσεις των φορέων της κοινωνίας πολιτών στις οποίες μετέχουν και διεθνείς οργανισμοί όπως η Παγκόσμια Τράπεζα, ο Διεθνής Οργανισμός για τη Μετανάστευση, ο ΟΟΣΑ κ.λπ.

17. R. Munck - M. Hyland, «Migration, regional integration and social transformation: A North-South comparative approach», *Global Social Policy*, τόμ. 1, τχ. 1, 2013, σ. 3.

18. F. Sharry, «NGOs and the Future of the Migration Debate», *Journal of International Migration and Integration*, τόμ. 1, τχ. 1, 2000, σ. 121-130· M-A. P. De Montclos, «Humanitarian NGOs and the Migration Policies of States: A Financial and Strategic

Δεν περιορίζονται στην παροχή υπηρεσιών προς τους μετανάστες και τις κοινωνικά αποκλεισμένες ομάδες τις οποίες αδυνατεί να εξυπηρετήσει το κράτος. Οι ΜΚΟ είναι σημαντικοί δρώντες στις διαδικασίες διαβούλευσης για τη μεταναστευτική πολιτική αλλά και τη διαμόρφωση της ατζέντας για τα ζητήματα των μεταναστών στις αναπτυσσόμενες χώρες.

#### ΟΡΓΑΝΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΠΟΛΙΤΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 ένας αυξανόμενος αριθμός ΜΚΟ που διοικούνται από γηγενείς άρχισαν να δραστηριοποιούνται για την υπεράσπιση των δικαιωμάτων των μεταναστών. Οι πιο εμφανώς δραστηριοποιούμενοι φορείς της πρώτης περιόδου ήταν το Δίκτυο για τα Πολιτικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, το Φόρουμ των Αλβανών Εργατών και το Ελληνικό Παρατηρητήριο του Ελσίνκι.<sup>19</sup> Παράλληλα δραστηριοποιήθηκαν εθνικής και διεθνούς εμβέλειας ΜΚΟ (π.χ. Φιλαλληλία, Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ, Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, Κάριτας Ελλάδος κ.λπ.) οι οποίες προσέφεραν υποστήριξη στους μετανάστες για τις βασικές τους ανάγκες (π.χ. στέγαση, ένδυση, τροφή και άμεση νομική στήριξη), ενώ ταυτόχρονα λειτούργησαν συμβουλευτικά κινητοποιώντας την κοινή γνώμη για τα ζητήματα των μεταναστών και πρότειναν στο κράτος μέτρα για την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τους και την αντιμετώπιση των προβλημάτων τους.<sup>20</sup> Οι ΜΚΟ λειτουργούν συχνά καταγγελτικά απέναντι στο ελληνικό κράτος ενώ παράλληλα υιοθετούν πατερναλιστική στάση απέναντι στους ίδιους τους μετανάστες.<sup>21</sup> Η σχετική βιβλιογραφία είναι ιδι-

---

Analysis», στο M. Korinman - J. Laughland (επιμ.), *The Long March to the West*, Vallentine Mitchell Academic, Λονδίνο 2007.

19. R. Gropas - A. Triantafyllidou, *Active Civic Participation of Immigrants in Greece*, Country Report for the EU project POLITIS, 2005, σ. 21, <http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe>.

20. Κ.Ι. Καβουλάκος, «Οργανώσεις μεταναστών: μορφές διεκδίκησης δικαιωμάτων», παρουσίαση στο επιστημονικό συνέδριο «Μετανάστευση στην Ελλάδα: εμπειρίες, πολιτικές, προοπτικές», ΙΜΕΠΟ, Αθήνα, 23-24 Νοεμβρίου 2006· Χ. Βαρουξή, «Μεταναστευτική πολιτική και Δημόσια Διοίκηση: μια ανθρωποδικαιωματική προσέγγιση κοινωνικών φορέων και οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών», *Κείμενα Εργασίας 2008/17*, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών 2008.

21. M. Petronoti, «Ethnic mobilization in Athens: Steps and initiatives towards integration», στο A. Rogers - J. Tillie (επιμ.), *Multicultural policies and modes of citizenship in European cities*, Ashgate, Aldershot 2001.

αίτερα ισχυρή, ενώ οι αναφορές που επικεντρώνονται στη συνεισφορά των ΜΚΟ που ασχολούνται με τους μετανάστες είναι μάλλον περιορισμένες.<sup>22</sup>

Παρά το γεγονός ότι αρκετοί ερευνητές έχουν μελετήσει τα χαρακτηριστικά των μεταναστευτικών ομάδων και τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες για την ένταξη ή/και την ενσωμάτωσή τους, δεν υπάρχει μια συστηματική και σε βάθος ανάλυση των οργανώσεων μεταναστών και των κοινοτήτων τους ως οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών οι οποίες διαμεσολαβούν/υποστηρίζουν την ένταξη των μελών τους στην ελληνική κοινωνία υποδοχής. Οι έως τώρα μελέτες είναι κυρίως ποιοτικές και δίνουν έμφαση στα χαρακτηριστικά της αυτο-οργάνωσης και της αλληλεγγύης μεταξύ των μελών των μεταναστευτικών κοινοτήτων<sup>23</sup> χωρίς να είναι δυνατή η εξαγωγή γενικότερων συμπερασμάτων για τις λειτουργίες των μεταναστευτικών οργανώσεων ως ΟΚΠ. Σχεδόν όλες επικεντρώνουν σε περιορισμένο αριθμό οργανώσεων και ειδικότερα σε συγκεκριμένες εθνικότητες. Για παράδειγμα έχει γίνει συστηματική ανάλυση των πολυάριθμων αλβανικών οργανώσεων που λειτουργούν στην Ελλάδα από τις Ζάχου και Καλεράντε<sup>24</sup> οι οποίες επιχειρούν την τυπολόγηση των οργανώσεων αυτών και μελετούν την εξέλιξή τους.

Οι οργανώσεις μεταναστών είναι σχετικά νέοι φορείς της κοινωνίας πολιτών.<sup>25</sup> Ιδιαίτερα στις χώρες της Νότιας Ευρώπης αποτέλεσαν μια συ-

22. R. Gropas - A. Triantafyllidou, *Active Civic Participation of Immigrants in Greece*, ό.π.: Α.Γ. Παπαδόπουλος (επιμ.), *Οδηγός ΜΚΟ και Συλλόγων Μεταναστών: καταγραφή φορέων που δραστηριοποιούνται στην ελληνική επικράτεια σε θέματα μετανάστευσης*, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 2009.

23. M. Petronoti, «Ethnic mobilization in Athens: Steps and initiatives towards integration», ό.π.: Κ.Ι. Καβουλάκος, «Οργανώσεις μεταναστών: μορφές διεκδίκησης δικαιωμάτων», ό.π.: Λ. Σούμπερτ, «Οργανώσεις Μεταναστών: παράλληλες κοινωνίες ή γέφυρες ενσωμάτωσης; Η ελληνική περίπτωση», *Κείμενο παρουσίασης στην ημερίδα με τίτλο «Μετανάστευση και Κοινωνία Πολιτών»*, ΕΜΜΕΔΙΑ, Αθήνα 2007· Χ. Ζάχου - Ε. Καλεράντε, «Οι αλβανικοί σύλλογοι στην Ελλάδα: εθνοτικές ταυτίσεις και κοινωνικοπολιτισμικοί μετασχηματισμοί», στο Μ. Παύλου - Α. Σκουραλίκη (επιμ.), *Μετανάστες και μειονότητες: λόγος και πολιτικές*, Βιβλιόραμα, Αθήνα 2009· Τ. Fouskas, «Immigrant "communities" and work representation: The consequences of low-status work of five immigrant groups regarding participation in their work association», *Social Cohesion and Development*, τόμ. 7, τχ. 2, 2012, σ. 119-132.

24. Χ. Ζάχου - Ε. Καλεράντε, «Οι αλβανικοί σύλλογοι στην Ελλάδα: εθνοτικές ταυτίσεις και κοινωνικοπολιτισμικοί μετασχηματισμοί», ό.π.

25. A.G. Papadopoulos - C. Chalkias - L.M. Fratsea, «Challenges of Immigrant Associations and NGOs in contemporary Greece», *Migration Letters*, τόμ. 10, τχ. 3, 2013, σ. 271-287.

μπληρωματική συνθήκη που συνόδεψε τη μετατροπή των χωρών αυτών από χώρες αποστολής σε χώρες υποδοχής μεταναστών. Στα πρώτα έτη της λειτουργίας τους οι οργανώσεις μεταναστών καλύπτουν τις βραχυπρόθεσμες ανάγκες και τα ενδιαφέροντα των μελών τους στις χώρες υποδοχής. Με την πάροδο των ετών ωστόσο μετατρέπονται σε ομάδες πίεσης που λειτουργούν σε συνδυασμό με άλλες ΟΚΠ. Η σχετική βιβλιογραφία για τις χώρες της Νότιας Ευρώπης δίνει έμφαση στις διακριτές λειτουργίες των οργανώσεων μεταναστών, οι οποίες έχοντας ως βασικό στόχο την υποβοήθηση της ενσωμάτωσης των μελών τους στις χώρες υποδοχής, αρκετά συχνά συνεισφέρουν στην επίτευξη των βραχυπρόθεσμων στόχων των ίδιων των μεταναστών υποστηρίζοντας την αυτο-οργάνωσή τους, ενδυναμώνοντάς τους και εγκαθιδρύοντας κανόνες αλληλεγγύης.<sup>26</sup>

Γενικότερα εκείνο που προσφέρουν είναι η ενδυνάμωση του κοινωνικού κεφαλαίου των μεταναστών προκειμένου αυτοί να ενταχθούν ή/και ενσωματωθούν καλύτερα στις κοινωνίες υποδοχής.<sup>27</sup> Ο ρόλος των οργα-

26. G. Danese, «Participation beyond Citizenship: Migrants' Associations in Italy and Spain», *Patterns of Prejudice*, τόμ. 35, τχ. 1, 2001, σ. 69-89· T. Caponio, «Policy Networks and Immigrants' Associations in Italy: The Case of Milan, Bologna and Naples», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, τόμ. 31, τχ. 5, 2005, σ. 931-950· D. Pero, «Migrants and the Politics of Governance. The Case of Barcelona», *Social Anthropology*, τόμ. 15, τχ. 3, 2007, σ. 271-286· C. Hamidi, «Voluntary Associations of Migrants and Politics: The case of North Africa immigrants in France», *Immigrants and Minorities*, τόμ. 22, 2003, σ. 317-332· M. Caselli, «Integration, Participation, Identity: Immigrant Associations in the Province of Milan», *International Migration*, τόμ. 48, τχ. 2, 2009, σ. 58-78· J. Sardinha, *Immigrant Associations, Integration and Identity: Angolan, Brazilian and Eastern European Communities in Portugal*, IMISCOE, Amsterdam 2009· K. Pilati, «Civic and Political Participation by Immigrant Associations in Italy. The Case Study of Milan», *Revista Migracoes*, τόμ. 6, 2010, σ. 145-159· D. Pero - J. Solomos, «Migrant politics and mobilisation: Exclusion, engagements, incorporation», *Ethnic and Racial Studies*, τόμ. 33, τχ. 1, 2010, σ. 1-18· L. Morales - L. Ramiro, «Gaining political capital through social capital: Policy-making inclusion and network embeddedness of migrants' association in Spain», *Mobilization: An International Journal*, τόμ. 16, τχ. 2, 2011, σ. 147-164.

27. M. Fennema - J. Tillie, «Civic community, political participation and political trust of ethnic groups», *Connections*, τόμ. 24, τχ. 1, 2001, σ. 26-41· M. Fennema, «The concept and measurement of ethnic community», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, τόμ. 30, τχ. 3, 2004, σ. 429-447· J.C. Moya, «Immigrants and Associations: A Global and Historical Perspective», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, τόμ. 31, τχ. 5, 2005, σ. 833-864· M. Schrover - F. Vermeulen, «Immigrant Organisations», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, τόμ. 31, τχ. 5, 2005, σ. 823-832· D. Jacobs - J. Tillie,

νώσεων μεταναστών εντός της κοινωνίας πολιτών των χωρών υποδοχής εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις κοινωνικοοικονομικές συνθήκες των χωρών αυτών, καθώς επίσης και από το κατά πόσον προσφέρουν πολιτικές ευκαιρίες στους μετανάστες.<sup>28</sup> Πιο συγκεκριμένα, υπάρχουν διαφορετικά καθεστώτα ενσωμάτωσης των μεταναστών ανάλογα με τις διαθέσιμες ευκαιρίες για την κοινωνική και πολιτική ενεργοποίηση των οργανώσεων μεταναστών στις χώρες υποδοχής. Αναφέρονται τέσσερις μορφές ενσωμάτωσης των μεταναστών και των οργανώσεών τους: α) η «κορπορατιστική» (συσσωματική) που παρατηρείται κυρίως στη Σουηδία και την Ολλανδία· β) η «ατομιστική»/φιλελεύθερη που αφορά εν πρώτοις το Ηνωμένο Βασίλειο και την Ελβετία· γ) η «κρατικιστική» που παρατηρείται ιδίως στη Γαλλία· και δ) η «μικτή κρατικιστική-κορπορατιστική» που αφορά κατά κύριο λόγο τη Γερμανία.<sup>29</sup> Κάθε μία από τις μορφές ενσωμάτωσης περιλαμβάνει διαφορετικές σχέσεις ανάμεσα στο κράτος και τις οργανώσεις των μεταναστών, ενώ οι διαφορές αυτές δείχνουν με ποιον τρόπο το κράτος χειρίζεται (ή αδυνατεί να χειριστεί) την ενσωμάτωση των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής. Όπως στην περίπτωση της Πορτογαλίας<sup>30</sup> έτσι και στην περίπτωση της Ελλάδας η «κρατικιστική» μορφή ενσωμάτωσης, με ό,τι και αν συνεπάγεται, καταδεικνύει τις λειτουργίες και τις δυνατότητες των οργανώσεων μεταναστών.<sup>31</sup>

Το θεσμικό πλαίσιο στην Ελλάδα είναι συγκεντρωτικό με το κράτος να καταλαμβάνει κεντρική θέση και ως εκ τούτου οι οργανώσεις των μεταναστών είναι αδύναμες να αντεπεξέλθουν στις αντίξοες προϋποθέσεις που τίθενται για την ενσωμάτωση των μεταναστών. Η αναγνώρισή τους είναι περιορισμένη και έτσι δεν αντιπροσωπεύουν σημαντική δύναμη στην ελληνική κοινωνία πολιτών. Επιπρόσθετα δεν χρηματοδοτούνται από το κράτος ώστε να είναι σε θέση να προσφέρουν υπηρεσίες προς τους μετανάστες.

---

«Introduction: Social capital and political integration of migrants», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, τόμ. 30, τχ. 3, 2004, σ. 419-427.

28. Y. Soysal, *Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe*, The University of Chicago Press, Σικάγο 1994· P. Odmalm, *Migration policies and political participation: Inclusion or Intrusion in Western Europe?*, Palgrave, Basingstoke 2005.

29. Y. Soysal, *Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe*, ό.π.· J. Sardinha, *Immigrant Associations, Integration and Identity: Angolan, Brazilian and Eastern European Communities in Portugal*, ό.π.

30. Στο ίδιο.

31. R. Gropas - A. Triantafyllidou, *Active Civic Participation of Immigrants in Greece*, ό.π.

Σε αυτό το πλαίσιο οι ΜΚΟ που ασχολούνται με μεταναστευτικά ζητήματα και οι οργανώσεις μεταναστών δεν συμμετέχουν ισοδύναμα στην ελληνική κοινωνία πολιτών. Η βιβλιογραφία για τη μεταναστευτική πολιτική έχει αναδείξει τις ασάφειες, τις αδυναμίες εφαρμογής, τις ελλείψεις, καθώς και την απουσία ενός ολοκληρωμένου θεσμικού πλαισίου για την ενσωμάτωση των μεταναστών και των οργανώσεών τους στην ελληνική κοινωνία.<sup>32</sup> Επισημαίνονται επιγραμματικά τρία ζητήματα που αφορούν στις αδυναμίες της μεταναστευτικής πολιτικής χωρίς ωστόσο να θεωρούμε ότι εξαντλείται η σχετική συζήτηση σε αυτά:

Πρώτον, η γραφειοκρατία, οι ελλείψεις στις απαραίτητες υποδομές, η μη κατάλληλη στελέχωση των αρμόδιων υπηρεσιών, αλλά και οι αυστηρές προϋποθέσεις των νόμων για τη νομιμοποίηση των μεταναστών δημιουργούν προβλήματα, καθυστερήσεις και ουσιαστικά δυσχεραίνουν τη νόμιμη παραμονή των μεταναστών στη χώρα. Πολύ συχνά ο ρόλος των οργανώσεων μεταναστών εξαντλείται στην προσπάθεια πληροφόρησης, υποστήριξης και υποβοήθησης των μεταναστών προκειμένου να αντεπεξέλθουν στις δυσκολίες που συνδέονται με την εξασφάλιση νόμιμης παραμονής.

Δεύτερον ο στόχος της ένταξης ή/και ενσωμάτωσης των μεταναστών, αν και εκφράστηκε –έστω και καθυστερημένα– ως διακριτός στόχος στο υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο, αποδυναμώνεται από τις καθυστερήσεις στην εφαρμογή ή την αδυναμία συμμετοχής των συλλογικών φορέων των μεταναστών. Χαρακτηριστικά είναι τα παραδείγματα της Εθνικής Επιτροπής για την Κοινωνική Ένταξη των Μεταναστών (νόμος 3386/2005) και του «Ολοκληρωμένου Προγράμματος Δράσης ΕΣΤΙΑ» (ΚΥΑ 25057 / ΦΕΚ τχ. Β 2363/2008). Στο πρόσφατο «Πρόγραμμα Καλλικράτης» (νόμος 3852/2010) που αφορά την ανασυγκρότηση των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης προβλέπεται η συγκρότηση Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) σε κάθε δήμο ως συμβουλευτικά όργανα για την ενίσχυση της ένταξης/ενσωμάτωσης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία, και στα οποία

32. Α. Καψάλης, *Αξιολόγηση των πρόσφατων εξελίξεων στην ελληνική μεταναστευτική πολιτική*, ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ-Μηνιαία Έκδοση του ΙΝΕ-ΓΣΕΕ, τχ. 140, 2007· Μ. Baldwin-Edwards, «Regularisations in Europe. Country studies: Greece», στο Μ. Baldwin-Edwards - Α. Kraler (επιμ.), *REGINE-Regularisations in Europe*, Amsterdam University Press, Άμστερνταμ 2009· Α. Τριανταφυλλίδου, «Είκοσι χρόνια ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής», στο Α. Τριανταφυλλίδου - Θ. Μαρούκης (επιμ.), *Η μετανάστευση στην Ελλάδα του 21 αιώνα*, Κριτική, Αθήνα 2010.



μετέχουν δημοτικοί σύμβουλοι, εκπρόσωποι οργανώσεων μεταναστών ή εκπρόσωποι που επιλέγονται από τις κοινότητες των μεταναστών που κατοικούν μόνιμα στον οικείο δήμο (άρθρο 78). Η εμπειρία από την ως σήμερα λειτουργία τους έχει καταδείξει ότι οι οργανώσεις και οι κοινότητες των μεταναστών μετέχουν συμβολικά στα περισσότερα από τα συσταθέντα ΣΕΜ, ενώ ακόμα και εκεί όπου η συμμετοχή τους υπήρξε πιο ουσιαστική (όπως π.χ. στον δήμο Αθηναίων, τον δήμο Θεσσαλονίκης, τον δήμο Κορυδαλλού κ.α.) οι οργανώσεις δεν κατάφεραν να άρουν τα θεσμικά εμπόδια που τίθενται για την ένταξη/ενσωμάτωση του μεγαλύτερου όγκου των μεταναστών.

Τρίτον, η πολιτική συμμετοχή των μεταναστών που κατέχουν άδεια διαμονής αόριστης ή δεκαετούς διάρκειας ή έχουν αποκτήσει καθεστώς επί μακρόν διαμένοντα και η διευκόλυνση της απόκτησης ιθαγένειας εντάχθηκαν μόλις το 2010 στην ελληνική νομοθεσία. Πρόκειται για θεσμική πρόβλεψη που ουσιαστικά αναζωπύρωσε τις ελπίδες των μεταναστών και των οργανώσεών τους για την ενδυνάμωση της διαδικασίας ένταξης ή/και ενσωμάτωσής τους στην ελληνική κοινωνία. Εν μέσω κρίσης οι διαρκείς αντιδράσεις τμημάτων του γηγενούς πληθυσμού που χρησιμοποίησαν επιχειρήματα περί διατήρησης της εθνικής ταυτότητας, έδωσαν ώθηση στην ενδυνάμωση αντίρροπων τάσεων στο εύλογο αίτημα των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών υπέρ της ενσωμάτωσης των επί μακρόν διαμενόντων νόμιμων μεταναστών και των τέκνων τους στην κοινωνία. Πρόσφατα το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε αντισυνταγματικό τον νόμο 3838/2010 που έδινε σε μετανάστες που διαμένουν στην Ελλάδα το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στις νομαρχιακές και τις δημοτικές εκλογές. Ειδικότερα, όπως σημειώνεται στην απόφαση του ΣτΕ, η άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν όσο και η άσκηση του δικαιώματος του εκλέγεσθαι για την ανάδειξη των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης «επιφυλάσσεται μόνο στους Έλληνες πολίτες και δεν μπορεί να επεκταθεί και στους μη έχοντες την ιδιότητα αυτή, χωρίς αναθεώρηση της σχετικής διατάξεως του Συντάγματος».<sup>33</sup>

33. Για περισσότερες πληροφορίες βλ. <http://www.lawyersvoice.gr/nomiki-epikairoti/epikairi-nomologia/ste-antisuntagmatikos-nomos-gia-to-dikaioma-psephou-se-metanastes.html>.

## ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΠΟΛΙΤΩΝ

### Μεθοδολογία της εμπειρικής έρευνας

Σε μια προσπάθεια αποτύπωσης των χαρακτηριστικών και της δυναμικής των ΟΚΠ που δραστηριοποιούνται σε θέματα μετανάστευσης, ακολουθεί η ανάλυση ποσοτικού και ποιοτικού υλικού το οποίο συγκεντρώθηκε στο πλαίσιο έρευνας στόχος της οποίας ήταν η συστηματική και πλήρης καταγραφή του συνόλου των ΜΚΟ που ασχολούνται με θέματα μετανάστευσης καθώς επίσης των οργανώσεων μεταναστών που δραστηριοποιούνται στην ελληνική επικράτεια. Λαμβάνοντας υπόψη τα διαρθρωτικά ζητήματα<sup>34</sup> που υφίστανται στην Ελλάδα αναφορικά με την καταγραφή των ΟΚΠ, χρησιμοποιήθηκε η τεχνική της «χιονοστιβάδας» με στόχο την εύρεση και την καταγραφή των οργανώσεων που συστάθηκαν πρόσφατα, καθώς επίσης την επικαιροποίηση των στοιχείων των παλαιότερων. Η τεχνική αυτή χρησιμοποιήθηκε συμπληρωματικά με την απογραφική μέθοδο προκειμένου να καλυφθεί το σύνολο των ΟΚΠ που ενεργοποιούνται στο πεδίο της μετανάστευσης.

Βασικό ερευνητικό εργαλείο αποτέλεσε το ημι-δομημένο ερωτηματολόγιο το οποίο απευθύνθηκε στον εκπρόσωπο κάθε ΜΚΟ και κάθε οργάνωσης μεταναστών με στόχο τη συλλογή στοιχείων για το προφίλ, τα χαρακτηριστικά και τις δραστηριότητές της. Το ερωτηματολόγιο περιλάμβανε πάνω από 60 ερωτήσεις και ήταν χωρισμένο στα ακόλουθα τμήματα: α) στοιχεία για τον φορέα (έδρα, στοιχεία επικοινωνίας κ.λπ.)· β) γενικά χαρακτηριστικά του φορέα (νομική μορφή, αντικείμενο, επίπεδο δραστηριοποίησης κ.λπ.)· γ) προφίλ του φορέα (έτος σύστασης, προσωπικό, στοιχεία καταστατικού κ.λπ.)· δ) δραστηριοποίηση (κατηγορίες δράσεων, χρηματοδο-

34. Επισημαίνεται ότι παρά το γεγονός ότι είχαν γίνει προσπάθειες καταγραφής των ΟΚΠ που δραστηριοποιούνται σε θέματα μετανάστευσης στην Ελλάδα (βλ. για παράδειγμα στο πλαίσιο της EQUAL I και II) και υπήρχαν ανεξάρτητες καταγραφές που είχαν διενεργήσει το Δίκτυο ΑΝΤΙΓΟΝΗ, το Anthropos, η ΜΚΟ PRAKSIS, η Ομοσπονδία Εθελοντικών Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων Ελλάδας (ΟΕΜΚΟΕ), το περιοδικό Διαβατήριο, το Ελληνικό Φόρουμ Μεταναστών, το ΙΝΕ-ΓΣΕΕ κ.ά., δεν είχε καταρτιστεί μία ενιαία βάση που να περιλαμβάνει το σύνολο των ΟΚΠ. Παρ' όλα αυτά, η διασταύρωση, διόρθωση και επιβεβαίωση στοιχείων των ΟΚΠ που ασχολούνται με τη μετανάστευση οδήγησε στην κατάρτιση του Α.Γ. Παπαδόπουλος (επιμ.), *Οδηγός ΜΚΟ και Συλλόγων Μεταναστών: καταγραφή φορέων που δραστηριοποιούνται στην ελληνική επικράτεια σε θέματα μετανάστευσης*, ό.π.

τούμενες δράσεις, τρόπος δημοσιοποίησης δράσεων κ.λπ.)· ε) οικονομικός απολογισμός (έσοδα, κατηγορίες εσόδων, πηγές εσόδων κλπ.)· στ) γενικές απόψεις (στάσεις για τη μετανάστευση, τη μεταναστευτική πολιτική κ.λπ.)· ζ) βασικά χαρακτηριστικά ερωτώμενου (φύλο, εκπαίδευση, ηλικία κ.λπ.). Υπογραμμίζεται ότι το ερωτηματολόγιο δεν είχε απλώς ως στόχο την καταγραφή των μεγεθών των ΟΚΠ αλλά περιλάμβανε ερωτήσεις στάσεων σχετικά με τον ρόλο της κοινωνίας πολιτών στο μεταναστευτικό φαινόμενο καθώς και για την αξιολόγηση της εφαρμογής της μεταναστευτικής πολιτικής στη χώρα.

Την περίοδο 2009-2010 η έρευνα καταγράφει συνολικά 375 φορείς που δραστηριοποιούνται σε θέματα μετανάστευσης εκ των οποίων 220 ήταν οργανώσεις μεταναστών και 155 ΜΚΟ. Η πλειοψηφία των ΟΚΠ (79%) διαθέτει καταστατικό<sup>35</sup> –87% των ΜΚΟ και 74% των οργανώσεων μεταναστών– γεγονός που τους δίνει τη δυνατότητα να αιτηθούν χρηματοδότηση από το κράτος ή/και την Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω προγραμμάτων, ενώ παράλληλα θεωρούνται αναγνωρισμένοι συνομιλητές στη συζήτηση για τη μετανάστευση στη χώρα.

### Βασικά χαρακτηριστικά των ΟΚΠ

Οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών που ασχολούνται με μεταναστευτικά ζητήματα δεν αποτελούν ένα ενιαίο σύνολο, αλλά διαφοροποιούνται σημαντικά εάν λάβουμε υπόψη μια σειρά από χαρακτηριστικά όπως τα διαφο-

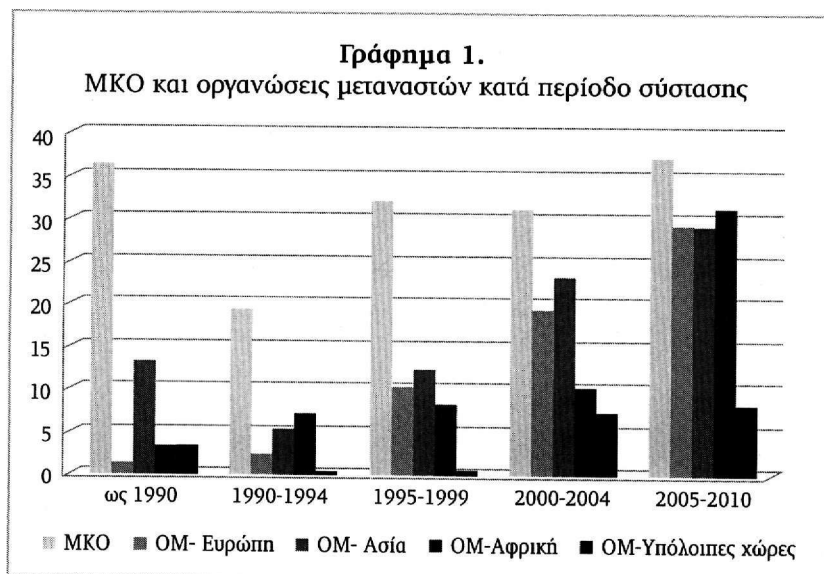
35. Σχετικά με τον εννοιολογικό προσδιορισμό των ΟΚΠ στην Ελλάδα σημειώνεται ότι οι προβλέψεις του Αστικού Κώδικα για τα νομικά πρόσωπα που μπορούν να συσταθούν από φυσικά πρόσωπα για την επιδίωξη συλλογικών σκοπών αφορούν τις ακόλουθες μορφές: α) τις αστικές μη κερδοσκοπικές εταιρείες, β) τα σωματεία, γ) τις ενώσεις προσώπων, δ) τα ιδρύματα και ε) τις επιτροπές εράνων. Η τυπολογία αυτή θεωρείται από πολλούς ότι δεν ανταποκρίνεται πλέον στις σύγχρονες ανάγκες της κοινωνίας πολιτών (βλ. Γ. Παπαδημητρίου, «Νομική Μορφή των ΜΚΟ και Σύνταγμα», *Πρακτικά 1ης Πανελλήνιας Διαβούλευσης, Σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο για τον εθελοντισμό και τις μη κυβερνητικές οργανώσεις*, Αθήνα 2007, σ. 28-29, <http://www.grapadimitriou.gr/publications/diafora/diaf37.html>). Σύμφωνα με τα παραπάνω οι «επίσημα αναγνωρισμένες» ΟΚΠ έχουν νομική υπόσταση και έχουν προχωρήσει στη σύνταξη καταστατικού, όπως προβλέπει κάθε μία από τις παραπάνω μορφές, το έχουν υποβάλει σε κάποιο πρωτοδικείο της χώρας και έχουν λάβει την έγκρισή του. Παράλληλα όμως καταγράφθηκαν οι «ανεπίσημες» ή «άτυπες» ΟΚΠ. Η σκοπιμότητα καταγραφής και των άτυπων ΟΚΠ είναι εμφανής καθώς η «άτυπη» κοινωνία πολιτών στη Ελλάδα δεν είναι λιγότερο σημαντική (βλ. Δ. Σωτηρόπουλος, *Η άγνωστη κοινωνία πολιτών*, ό.π.).

ρετικά αντικείμενα δραστηριοποίησης τους, τη χωρική συγκέντρωση και τη γεωγραφική εμβέλεια των δράσεών τους και τις εθνικότητες/μεταναστευτικές ομάδες που εξυπηρετούν. Υιοθετώντας τη τελευταία κατηγοριοποίηση και λαμβάνοντας υπόψη τους διακριτούς ρόλους που διαδραματίζουν ως δρώντα συλλογικά υποκείμενα μπορούμε αρχικά να διακρίνουμε δύο ευρύτερες κατηγορίες οργανώσεων. Τις οργανώσεις μεταναστών οι οποίες προσανατολίζονται στη στήριξη των μελών της μεταναστευτικής τους κοινότητας και τις ΜΚΟ που απευθύνονται σε μετανάστες ως μία ευάλωτη ομάδα που χρήζει στήριξης και για την άρση του κοινωνικού αποκλεισμού της οποίας θα πρέπει να ληφθούν μέτρα. Για τις οργανώσεις οι μετανάστες είναι τα μέλη τους, ενώ για τις ΜΚΟ οι μετανάστες είναι ωφελούμενοι, δηλαδή άτομα που στοχεύουν στη λήψη υπηρεσιών.

Μια σημαντική διαφοροποίηση μεταξύ των δύο κατηγοριών ΟΚΠ αναφέρεται στα αντικείμενα ενασχόλησης ή/και δραστηριοποίησής τους. Θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι οι ΜΚΟ διαθέτουν ένα πλήθος αντικειμένων ενασχόλησης τα οποία εκτείνονται πέρα από τα ζητήματα της μετανάστευσης. Επιπρόσθετα, η παρατήρηση αυτή παραμένει σε ισχύ όταν μελετάται η διάρκεια ζωής και δραστηριοποίησης των ΟΚΠ στη χώρα. Οι ΜΚΟ εμφανίζουν μεγαλύτερη διάρκεια λειτουργίας (17,5 έτη κατά μέσο όρο), ενώ αντίθετα οι οργανώσεις μεταναστών δραστηριοποιούνται κατά μέσο όρο τα τελευταία 11 έτη. Η διαφοροποίηση αυτή μεταξύ των ΟΚΠ είναι πιο εμφανής όταν εξετάζεται η περίοδος σύστασής τους (Γράφημα 1). Οι ΜΚΟ έχουν σχετικά σταθερή παρουσία στον χρόνο, ενώ η πλειοψηφία των οργανώσεων μεταναστών έχουν συσταθεί κατά την τελευταία πενταετία.<sup>36</sup> Ως το 2000 συστάθηκε το 40% των ΟΚΠ, ποσοστό που αντιστοιχεί στο 56% των ΜΚΟ. Αντίθετα οι οργανώσεις μεταναστών εμφανίζουν μια σταδιακή αύξουσα παρουσία στον χρόνο. Πιο συγκεκριμένα, περίπου το 71% αυτών έχουν συσταθεί μετά το 2000, γεγονός που συνδέεται με την αύξηση των μεταναστευτικών πληθυσμών στη χώρα, καθώς επίσης με τη νομιμοποίηση σημαντικού τμήματος των μεταναστών μετά από εκείνη τη χρονολογία.

Επικεντρώνοντας στα θέματα της μετανάστευσης παρατηρούμε ότι οι ΟΚΠ στοχεύουν ταυτόχρονα σε διαφορετικές πτυχές και διαστάσεις του μεταναστευτικού φαινομένου στη χώρα. Τα αντικείμενα ενασχόλησής τους

36. Για τις «επίσημες» ΟΚΠ επισημαίνεται ότι το έτος σύστασης αφορά το έτος κατά το οποίο η οργάνωση έλαβε νομική υπόσταση. Για τις «άτυπες» ΟΚΠ το έτος σύστασης αναφέρεται στο έτος συγκρότησης της οργάνωσης.

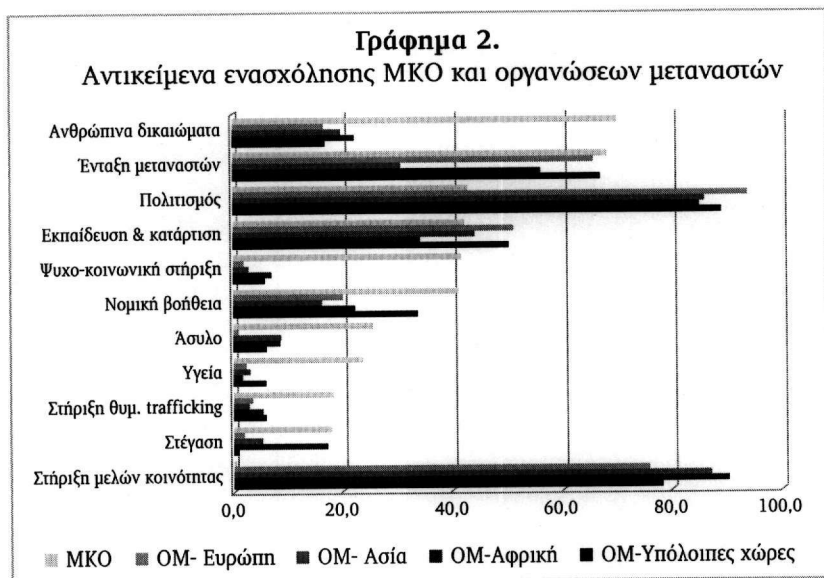


Πηγή: Επτόπια Έρευνα 2009-2010.

συνδέονται και διαφοροποιούνται ανάλογα με την ομάδα στόχο που σπηρίζουν (π.χ. οικονομικοί μετανάστες, πρόσφυγες, θύματα σωματεμπορίας) ή/και με τις εθνικές ομάδες μεταναστών που εξυπηρετούν. Από την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων προκύπτει ειδικότερα ότι οι ΜΚΟ στοχεύουν περισσότερο στην προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών (69,7%), στην «κοινωνική ένταξη» (67,7%) στον «πολιτισμό» (42,6%), στην «εκπαίδευση και κατάρτιση» (41,9%) και στην «ψυχοκοινωνική στήριξη» (41,3%). Αντίθετα οι οργανώσεις μεταναστών έχουν ως στόχους τον «πολιτισμό» (87,7%), τη «στήριξη των μελών της κοινότητας» (86,3%), την «κοινωνική ένταξη» (50%) και την «εκπαίδευση και κατάρτιση» (43,6%). Ωστόσο κάθε αντικείμενο ενασχόλησης εκλαμβάνεται και επιδιώκεται με διαφορετικό τρόπο από τις δύο κατηγορίες ΟΚΠ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα συνιστά το αντικείμενο του «πολιτισμού»: στις οργανώσεις μεταναστών ο «πολιτισμός» περιλαμβάνει τη διατήρηση της πολιτισμικής ταυτότητας και την ενδυνάμωση των παραδόσεων της μεταναστευτικής ομάδας την οποία εξυπηρετούν, ενώ στις ΜΚΟ αναφέρεται κυρίως στην ενίσχυση του διαπολιτισμικού διαλόγου και στην ανάδειξη της πολυ-πολιτισμικότητας στην κοινωνία υποδοχής.

Εξειδικεύοντας την ανάλυση θα λέγαμε ότι παρατηρείται διαφοροποίηση στα αντικείμενα ενασχόλησης μεταξύ των οργανώσεων των μεταναστών ανάλογα με τις εθνικότητες ή/και τις εθνικές ομάδες τις οποίες εξυπηρετούν, γεγονός που αντικατοπτρίζει και τον τρόπο πρόσληψης των ιδιαίτερων αναγκών των οργανώσεων μεταναστών στη χώρα υποδοχής (Γράφημα 2). Έτσι η «κοινωνική ένταξη» απαντάται συχνότερα στις οργανώσεις μεταναστών των χωρών της ευρωπαϊκής ηπείρου (65,6%) και στις αφρικανικές οργανώσεις (55,9%) και λιγότερο στις ασιατικές (30,5%). Η «εκπαίδευση και κατάρτιση» συνιστά αντικείμενο κυρίως των οργανώσεων μεταναστών από τις χώρες της Ευρώπης (50,8%) και σε μικρότερο ποσοστό στις οργανώσεις από την Ασία (43,9%) και από την Αφρική (33,9%). Αντίθετα σε σύγκριση με τις οργανώσεις των υπόλοιπων εθνικοτήτων, στις αφρικανικές οργανώσεις βασικό αντικείμενο συνιστά η προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (22%) και η στέγαση (16,9%).

Συνδεδεμένα με τα αντικείμενα ενασχόλησης των ΟΚΠ είναι τα πεδία δραστηριοποίησης των φορέων της κοινωνίας πολιτών. Διαπιστώνεται ότι τα πεδία δράσης εκτείνονται σε ένα ευρύ φάσμα που περιλαμβάνει δράσεις ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης, υποστήριξης των μεταναστευτικών



Πηγή: Επτότια Έρευνα 2009-2010.

ομάδων και δράσεις για την προώθηση της ένταξης των μεταναστών. Ειδικότερα οι ΟΚΠ δραστηριοποιούνται σε θέματα προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών (65%), στη διοργάνωση πολιτιστικών δράσεων (56%), σε δράσεις για την καταπολέμηση του ρατσισμού (54%), δράσεις ευαισθητοποίησης/ενημέρωσης της κοινής γνώμης (49%), σε ενέργειες για την τροποποίηση μεταναστευτικής πολιτικής (43%) καθώς επίσης στην εφαρμογή εκπαιδευτικών προγραμμάτων (π.χ. εκμάθηση ελληνικών ή της μητρικής γλώσσας) σε μετανάστες (36%). Ωστόσο ανάλογα με την κατηγορία και την εθνική ομάδα που εξυπηρετούν οι ΟΚΠ τα πεδία δραστηριοποίησης διαφοροποιούνται σε σχέση με τις ιδιαίτερες ανάγκες των μελών τους ή της ευρύτερης κοινωνίας.

Έτσι βασικά πεδία δραστηριοποίησης των ΜΚΟ συνιστούν: η ενημέρωση/ ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης για θέματα μετανάστευσης, τα δικαιώματα των μεταναστών και ο ρατσισμός. Αντίστοιχα κύρια πεδία δραστηριοποίησης των οργανώσεων μεταναστών αποτελούν οι πολιτιστικές δράσεις, οι ενέργειες στήριξης των μελών της μεταναστευτικής κοινότητας (η αλληλοϋποστήριξη, η οικονομική ενίσχυση ευπαθέστερων, η παροχή βοήθειας για την εύρεση εργασίας και στέγης κ.λπ.) και οι δράσεις για την προώθηση των δικαιωμάτων των μεταναστών.

Οι ΟΚΠ συγκεντρώνονται στα δύο μεγάλα αστικά κέντρα και ιδιαίτερα στην Αθήνα, αν και η γεωγραφική εμβέλεια των δράσεών τους επεκτείνεται πέρα από αυτά.<sup>37</sup> Η γεωγραφική συγκέντρωση στην Αθήνα συνάδει με τη διοικητική οργάνωση της χώρας καθώς η πρωτεύουσα συνιστά από τη μια μεριά το διοικητικό κέντρο και από την άλλη αποτελεί χώρο διέλευσης για το γηγενή πληθυσμό όπως και τους μετανάστες. Έτσι οι ΟΚΠ διατηρούν τα γραφεία της έδρας τους στην Αθήνα, ενώ υλοποιούν δράσεις σε άλλες περιοχές της χώρας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα συνιστά η περιοχή του Έβρου όπου ένας σημαντικός αριθμός ΟΚΠ παρέχουν υπηρεσίες στήριξης και περίθαλψης των ευπαθών μεταναστευτικών πληθυσμών.

### **Συμμετοχή στη δημόσια σφαίρα και αυτο-αξιολόγηση των ΟΚΠ**

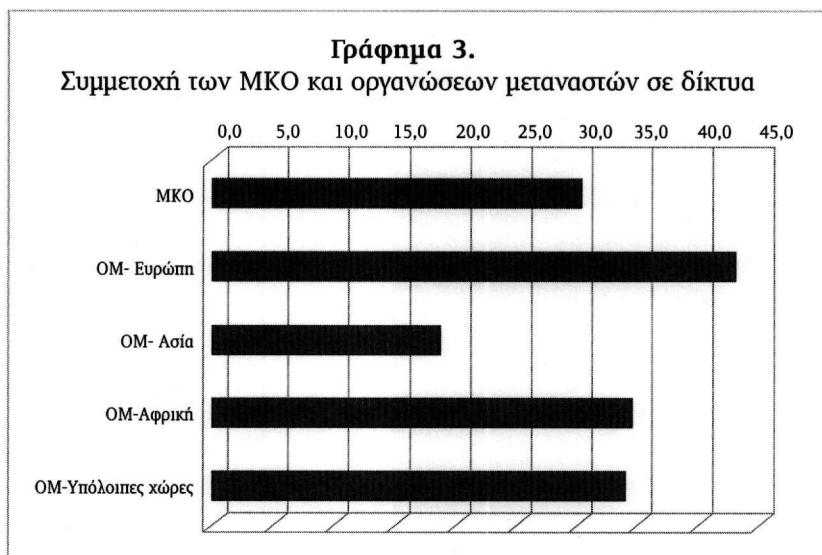
Σχεδόν ένας στους τρεις φορείς των ΟΚΠ συμμετέχει σε κάποιο δίκτυο που αφορά τη μετανάστευση, αριθμός που επιμερίζεται σχεδόν εξίσου

37. A.G. Papadopoulos - C. Chalkias - L.M. Fratsea, «Challenges of Immigrant Associations and NGOs in contemporary Greece», *ό.π.*

μεταξύ των ΜΚΟ (30%) και των οργανώσεων των μεταναστών (31%) (Γράφημα 3).

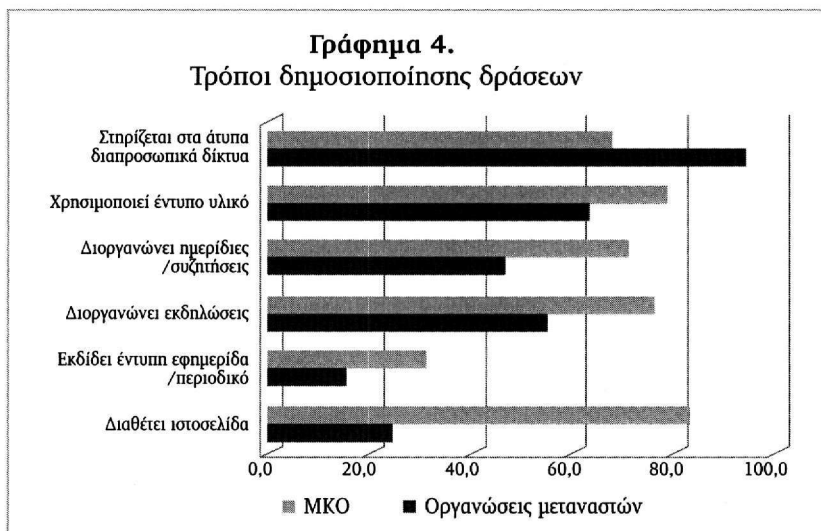
Επικεντρώνοντας στις οργανώσεις των μεταναστών παρατηρείται ότι οι οργανώσεις από την ευρωπαϊκή ήπειρο –ιδιαίτερα οι αλβανικές– εμφανίζουν υψηλότερα ποσοστά συμμετοχής σε δίκτυα μετανάστευσης και ακολουθούν οι οργανώσεις των αφρικανών μεταναστών, ενώ οι οργανώσεις από την Ασία εμφανίζουν μικρότερα ποσοστά συμμετοχής σε δίκτυα. Εξετάζοντας όμως τα δίκτυα στα οποία μετέχουν οι ΟΚΠ διαπιστώνουμε ότι οι ΜΚΟ μετέχουν σε διαφορετικά δίκτυα για τη μετανάστευση από ό,τι οι οργανώσεις μεταναστών. Θα μπορούσαμε να πούμε ότι κάθε κατηγορία ΟΚΠ αξιοποιεί διαφορετικά κανάλια πληροφόρησης. Χαρακτηριστικό είναι ότι από το σύνολο των δικτύων μετανάστευσης στα οποία μετέχουν οι ΟΚΠ μόνο πέντε είναι κοινά μεταξύ των ΜΚΟ και των οργανώσεων μεταναστών.

Η παραπάνω παρατήρηση σχετίζεται και με τους τρόπους που επιλέγουν οι ΟΚΠ να δημοσιοποιήσουν τις δράσεις τους στην ευρύτερη κοινωνία (Γράφημα 4). Οι ΜΚΟ στηρίζονται συχνότερα σε «επίσημους» τρόπους προβολής, χρησιμοποιούν τη σύγχρονη τεχνολογία και αξιοποιούν το μεγαλύτερο οικονομικό μέγεθός τους, ενώ οι οργανώσεις μεταναστών



Πηγή: Επτόπια Έρευνα 2009-2010.





Πηγή: Επτότια Έρευνα 2009-2010.

στηρίζονται περισσότερο στις άτυπες προσωπικές σχέσεις, όπου η πληροφόρηση για τις δράσεις και τις ενέργειές τους μεταβιβάζεται από το ένα μέλος της οργάνωσης στο άλλο, σε διαπροσωπικό επίπεδο.

Η διαφορετική συγκρότηση/δομή των δικτύων των ΟΚΠ αποτυπώνεται και στις ευκαιρίες χρηματοδότησης, που σε συνδυασμό με την περιορισμένη τεχνογνωσία για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση προγραμμάτων, περιορίζουν τον αριθμό των οργανώσεων μεταναστών που συμμετέχουν σε χρηματοδοτούμενα προγράμματα για την ένταξη των μεταναστών. Έτσι την πενταετία 2005-2009 το 20% των «επίσημων»<sup>38</sup> ΟΚΠ συμμετείχαν σε χρηματοδοτούμενα προγράμματα για τη μετανάστευση, ποσοστό που αφορά το 43% ΜΚΟ και μόνο 5% των οργανώσεων μεταναστών. Παρατηρείται το παράδοξο ότι οι ΟΚΠ που θα μπορούσαν να διαδραματίζουν βασικό ρόλο στην ένταξη των μελών τους στην κοινωνία υποδοχής δεν μετέχουν εξίσου στην υλοποίηση χρηματοδοτούμενων δράσεων. Παράλληλα το 30% των ΟΚΠ έχει λάβει χρηματοδότηση από κρατικούς φορείς ή την Ε.Ε., ποσοστό το οποίο αφορά το 55% των ΜΚΟ και μόλις το 9% των οργανώσεων μεταναστών.

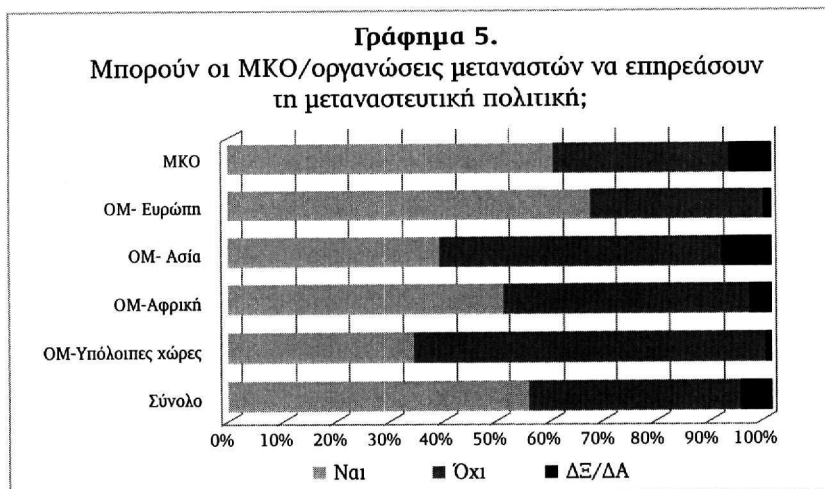
38. Τα ποσοστά αναφέρονται μόνο σε ΟΚΠ που διαθέτουν νομική υπόσταση, καθώς αυτή είναι προαπαιτούμενη για τη συμμετοχή σε χρηματοδοτούμενα προγράμματα/ έργα.

Σε μία προσπάθεια (αυτο)αξιολόγησης του ρόλου που διαδραματίζουν οι ΟΚΠ για το μεταναστευτικό ζήτημα στη χώρα οι απόψεις των εκπροσώπων των ΜΚΟ και των οργανώσεων μεταναστών συμβαδίζουν σε μεγάλο βαθμό καθώς και οι μεν και οι δε χαρακτηρίζουν τον ρόλο τους ως «πολύ» ή «αρκετά» σημαντικό χωρίς ιδιαίτερες διαφοροποιήσεις μεταξύ των μη κυβερνητικών και των οργανώσεων μεταναστών (83,2% και 79,9% αντίστοιχα). Διαφοροποίηση όμως σημειώνεται όταν εξετάζονται οι απόψεις των εκπροσώπων των οργανώσεων μεταναστών ανάλογα με την εθνική ομάδα που εξυπηρετούν. Πιο συγκεκριμένα μικρότερη πίστη στον ρόλο τους εκφράζουν οι οργανώσεις από τις χώρες μέλη της Ε.Ε. (Βουλγαρία, Ρουμανία, Πολωνία), οι αφρικανικές και στη συνέχεια οι ασιατικές οργανώσεις, ενώ υψηλότερη διατυπώνουν οι αλβανικές, οι οργανώσεις των μεταναστών από τις χώρες της πρώην ΕΣΣΔ και τις υπόλοιπες χώρες.

Αποκλίσεις και διαφοροποιήσεις μεταξύ των ΟΚΠ παρατηρούνται και στις απαντήσεις των εκπροσώπων των οργανώσεων μεταναστών σχετικά με το κατά πόσο μπορούν να επηρεάσουν τη μεταναστευτική πολιτική της χώρας. Μεταξύ των ΜΚΟ είναι σαφής μια θετική στάση (65%) σχετικά με την άποψη ότι είναι σε θέση να επηρεάσουν τη μεταναστευτική πολιτική της χώρας. Η άποψη αυτή ενδυναμώνεται από το γεγονός ότι σημαντικό τμήμα των ΜΚΟ μετέχει στη δημόσια συζήτηση για τη μετανάστευση στη χώρα. Αντίθετα οι οργανώσεις μεταναστών δεν εκφράζουν ξεκάθαρη άποψη καθώς οι απαντήσεις τους διαφοροποιούνται σημαντικά ανάλογα με την εθνική ομάδα που εκπροσωπούν (Γράφημα 5).

Υπογραμμίζεται ωστόσο ότι η αξιολόγηση και η ερμηνεία της άποψης σχετικά με τη δυνατότητα επηρεασμού της μεταναστευτικής πολιτικής από τις ΟΚΠ από τη μία πλευρά αναδεικνύει το εύρος των απόψεων ενώ από την άλλη αποκαλύπτει το «ομιχλώδες τοπίο» της διαμεσολάβησης ή/και αντιπροσώπευσης των συμφερόντων των μεταναστών εντός της κοινωνίας πολιτών. Τα αποσπάσματα που ακολουθούν καταδεικνύουν με γλαφυρό τρόπο το μωσαϊκό των απαντήσεων στο ζήτημα αυτό.

Τόσοι οι μη κυβερνητικές όσο και οι οργανώσεις των μεταναστών εκφράζουν από τη δική τους σκοπιά τη δυνατότητα επηρεασμού της μεταναστευτικής πολιτικής, καθώς κάθε ΜΚΟ θεωρεί ότι ανταποκρίνεται και γνωρίζει καλύτερα τις ιδιαίτερες ανάγκες των μεταναστών. Στη δικαιολόγησή τους επισημαίνουν την πρόσβαση που έχουν σε χρηματοδοτήσεις και στα κέντρα πληροφόρησης, ενώ οι οργανώσεις των μεταναστών υπογραμμίζουν την καλύτερη γνώση των προβλημάτων που οι ίδιες έχουν για το αντικείμενο.



Πηγή: Επείγεια Έρευνα 2009-2010.

Οι ΜΚΟ συνομιλούν και συνδιαλέγονται με το κράτος, τις υπηρεσίες και αυτούς που σχεδιάζουν και υλοποιούν τις πολιτικές για τη μετανάστευση και έτσι κατά την άποψη των εκπροσώπων τους:

«Ναι, οι ΜΚΟ μπορούν να επηρεάσουν τη μεταναστευτική πολιτική της χώρας καθώς επεξεργάζονται προτάσεις, λειτουργούν σε ευρωπαϊκό περιβάλλον, έχουν έγκυρη άποψη, ασκούν πίεση στις κρατικές πολιτικές, υλοποιούν πιλοτικές ιδέες, έχουν τη “συνταγή” και αντιμετωπίζουν λιγότερη γραφειοκρατία. Το κράτος ανατρέχει σε ΜΚΟ για να δραστηριοποιηθεί στον τομέα ευπαθών ομάδων, χρειάζεται τη διαβούλευση. Σημαντικό το έργο των ΜΚΟ και στο επίπεδο των μεταναστών. Αλλά οι μη κυβερνητικές οργανώσεις δεν μπορούν να επωμιστούν όλη την ευθύνη. Γενικά οι ΜΚΟ προωθούν αιτήματα ιθαγένειας, κάνουν προτάσεις. Ιστορικά έχουν ασκήσει πίεση στα κέντρα αποφάσεων» (άποψη μιας ΜΚΟ).

«Ναι. Οι πολιτικές μπορούν να επηρεαστούν από τη δράση των ΜΚΟ, αφού γνωρίζουν τις ανάγκες/ τα προβλήματα και άρα να κάνουν προτάσεις» (άποψη άλλης ΜΚΟ).

Οι ΜΚΟ λειτουργούν ως ενδιάμεσοι φορείς μεταφέροντας στη γλώσσα της διοίκησης την ενημέρωση που αυτές έχουν από το πεδίο της ενασχό-

λποσής τους με τα ζητήματα των μεταναστών. Γνωρίζουν έτσι από αυτή τη σκοπιά τα αιτήματα των οργανώσεων μεταναστών και σε αρκετές περιπτώσεις υποστηρίζουν το «άνοιγμα» της κοινωνίας στις οργανώσεις αυτές. Στο πλαίσιο αυτού του «ανοίγματος» οι μη κυβερνητικές οργανώσεις συνεργάζονται με μια μερίδα των οργανώσεων μεταναστών οι οποίες θεωρούν ότι η εικόνα που διαθέτουν οι ίδιες για τα προβλήματα των μεταναστών είναι αρκετά ακριβέστερη εικόνα από ό,τι εκείνη των ΜΚΟ:

«Ναι [οι ΜΚΟ] μπορούμε να ενημερώσουμε το κράτος για τα θεσμικά πλαίσια που μπορεί να κινηθεί σχετικά με τα ζητήματα που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες, οι πρόσφυγες και γενικά ο πληθυσμός τον οποίο εξυπηρετούμε» (άποψη μιας ΜΚΟ).

«Ναι. Τα προβλήματα των μεταναστών είναι συνδεδεμένα με την πολιτική και αυτά τα προβλήματα τα εντοπίζουν οι οργανώσεις και βοηθούν στη χάραξη πολιτικής. Επίσης οι οργανώσεις μεταναστών έχουν καλύτερη εικόνα για τα προβλήματα των ομοεθνών τους» (άποψη μιας οργάνωσης μεταναστών).

Η γνώση για τα ιδιαίτερα ζητήματα των μεταναστών δεν φαίνεται να συνιστά αναγκαία συνθήκη για να επηρεάσουν τη μεταναστευτική πολιτική. Ορισμένοι εκπρόσωποι εκφράζουν διιστάμενες απόψεις σχετικά με τη δυνατότητα επιρροής που έχουν και έτσι υπογραμμίζουν τα –εμφανή κατά τη γνώμη τους– «όρια της κοινωνίας πολιτών» καθώς επίσης την έλλειψη ενός επίσημου συλλογικού οργάνου για την εκπροσώπησή τους. Βέβαια η τελευταία άποψη εκφράζεται τόσο από τις ΜΚΟ όσο και από τις οργανώσεις μεταναστών, γεγονός που καταδεικνύει το σημαντικό έλλειμμα αντιπροσώπευσης των οργανώσεων μεταναστών. Άλλες ΜΚΟ υπογραμμίζουν τις δυσκολίες που έχουν να επηρεάσουν τη μεταναστευτική πολιτική της χώρας, καθώς το ζητούμενο είναι να υπάρξουν ευρύτερες διαδικασίες «ανοίγματος» της κοινωνίας πολιτών στους μεταναστευτικούς πληθυσμούς:

«Ναι, οι ΜΚΟ μπορούν να επηρεάσουν τη μεταναστευτική πολιτική της χώρας μέχρι ένα βαθμό [βέβαια] γιατί οι εμπλεκόμενοι για να λυθεί το πρόβλημα είναι η κοινωνία των πολιτών, το κράτος και η Ε.Ε. Δεν μπορούν να γίνουν θαύματα...» (άποψη μιας ΜΚΟ).

«Ναι, αλλά είναι πολύ περιορισμένα τα όρια που τους επιτρέπεται να επηρεάσουν. [Δηλαδή με] εισηγήσεις, αναφορές κ.λπ.» (άποψη άλλης ΜΚΟ).

Είναι χαρακτηριστικό ότι ορισμένες ΜΚΟ αναγνωρίζουν την ανάγκη συγκρότησης ομάδων πίεσης (δηλαδή συγκροτημένων συμφερόντων) ή/και συντονισμένων ενεργειών υπό τη μορφή μετώπου με άλλου τύπου οργανώσεις, προκειμένου να επηρεάσουν τη δημόσια σφαίρα και τον δημόσιο διάλογο:

«Ναι, με την προϋπόθεση ότι θα οργανωθούν συλλογικά και θα δράσουν πιο δυναμικά και παρεμβατικά στον διάλογο με το κράτος» (άποψη μιας ΜΚΟ).

«Ναι. Αν μαζευτούν όλες οι ΜΚΟ και δράσουν συλλογικά και ανιδιοτελώς» (άποψη άλλης ΜΚΟ).

Βέβαια και από την μεριά ορισμένων οργανώσεων μεταναστών υιοθετείται η άποψη ότι χρειάζεται ένα ενιαίο μέτωπο με άλλες οργανώσεις της κοινωνίας (π.χ. με συνδικάτα, με ΜΚΟ) ώστε να μπουν τα ζητήματα των μεταναστών στην ατζέντα της πολιτικής στη χώρα. Το βασικό ζήτημα της συνολικής αντιπροσώπευσης των μεταναστών από μια ομοσπονδία τίθεται άμεσα ή έμμεσα από πολλές οργανώσεις μεταναστών:

«Ναι. Αν είμαστε ενωμένοι οι οργανώσεις, τα συνδικάτα, οι ΜΚΟ, οι μετανάστες μπορούμε να επηρεάσουμε τον δημόσιο διάλογο» (άποψη οργάνωσης μεταναστών).

«Ναι. Μπορεί να γίνει, αν γίνει ένας κεντρικός σύλλογος μεταναστών στην Αθήνα που να τους εκπροσωπεί όλους δυναμικά» (άποψη άλλης οργάνωσης μεταναστών).

Στον αντίποδα τοποθετείται η αδυναμία επηρεασμού της μεταναστευτικής πολιτικής η οποία αποδίδεται στην έλλειψη συνεργασίας μεταξύ των ΜΚΟ, των οργανώσεων μεταναστών και του κράτους, καθώς επίσης στην απουσία θεσμικής κατοχύρωσης των μη κυβερνητικών και των οργανώσεων των μεταναστών για τη διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτικής:

«Όχι, δεν μπορούν να επηρεάσουν. Δεν υπάρχει συνεργασία των οργανώσεων και μαζική κινητοποίηση για κοινούς στόχους» (άποψη μιας ΜΚΟ).

«Όχι. Διότι δεδομένα δεν υπάρχει συντονισμένη συνεργασία των αρμόδιων φορέων με τις ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στο μεταναστευτικό ζήτημα» (άποψη άλλης ΜΚΟ).

«Όχι. Αναπληρώνουν το κενό της πολιτείας. Τρέχουμε ασθμαίνοντας» (άποψη άλλης ΜΚΟ).

«Ναι [μπορούν οι ΜΚΟ να επηρεάσουν την πολιτική], γιατί αναδεικνύουν τα προβλήματα. Είναι η “άλλη φωνή”. Όμως, ουσιαστικά δεν έχει αποτέλεσμα γιατί στο τέλος δεν γίνεται τίποτα από αυτά που λέμε [...]. Διεκδικούμε αλλά δεν πετυχαίνουμε» (άποψη άλλης ΜΚΟ).

«Οι οργανώσεις ναι, οι ΜΚΟ όχι. Μπορούν να στηρίξουν την προσπάθεια αλλά όχι να επηρεάσουν. Είναι θέμα πολιτικής βούλησης και μόνο να λύσει αυτά τα προβλήματα» (άποψη οργάνωσης μεταναστών)

Οι οργανώσεις μεταναστών είναι πιο απαισιόδοξες για τον επηρεασμό της μεταναστευτικής πολιτικής γιατί θεωρούν ότι ακριβώς επειδή είναι οργανώσεις αλλοδαπών δεν έχουν πρόσβαση στην ελληνική κοινωνία παρά μόνο διαμέσου των ΜΚΟ. Άλλωστε η έλλειψη πολιτικής συμμετοχής των μεταναστών αποτελεί σημαντικό εμπόδιο που εντείνει την αδυναμία των οργάνωσεων μεταναστών να επηρεάσουν τη μεταναστευτική πολιτική της χώρας:

«Όχι. Γιατί απευθύνονται στα άτομα που έχουν ανάγκη και όχι στην πολιτική» (άποψη οργάνωσης μεταναστών).

«Όχι. Οι οργανώσεις από μόνες τους δεν έχουν δύναμη. Όταν συνεργάζονται με ΜΚΟ κάτι γίνεται. Πάντως η μεταναστευτική πολιτική εξαρτάται από τη βούληση του κράτους» (άποψη άλλης οργάνωσης μεταναστών).

«Όχι. Δεν υπάρχει δυνατότητα να ψηφίσουν, είναι ξένοι και χωρίς δικαίωμα ψήφου δεν μπορούν να επηρεάσουν τα πράγματα εδώ. Χωρίς ψήφο δεν υπάρχει δικαίωμα» (άποψη άλλης οργάνωσης μεταναστών).

«Όχι, γιατί δεν αναγνωρίζεται ο ρόλος τους θεσμικά. Δεν υπολογίζονται ως κοινωνικός εταίρος» (άποψη άλλης οργάνωσης μεταναστών).

Σε πρόσφατες ομαδικές συνεντεύξεις που διενεργήθηκαν με εκπροσώπους των ΜΚΟ και των οργάνωσεων μεταναστών το καλοκαίρι του 2013 αναδεικνύεται ως σημαντικό το ζήτημα της δικτύωσης των ΟΚΠ και της πρόσβασης στην πληροφόρηση προκειμένου οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών να διαχειριστούν τα πιεστικά προβλήματα που απορρέουν από τις δυσκολίες εφαρμογής της μεταναστευτικής πολιτικής στην τρέχουσα περίοδο της οικονομικής κρίσης. Σε μία προσπάθεια γεφύρωσης του «χάσματος»

μεταξύ του σχεδιασμού και της εφαρμογής της μεταναστευτικής πολιτικής, οι οργανώσεις αυτές αξιοποιούν τη δικτύωση που έχουν αναπτύξει με τους φορείς εφαρμογής πολιτικής και με άλλες ΟΚΠ:

«[...] Προσπαθούμε να έχουμε προσωπική επαφή με τους συναδέλφους που δουλεύουν σε άλλες υπηρεσίες. Και έχουμε θεσμοθετήσει και μία ιστορία που τη λέμε “γύρω-γύρω όλοι”: μια φορά στο εξάμηνο μαζεύουμε, καλούμε όλους τους συναδέλφους που εργάζονται γύρω από τα ίδια περιστατικά μαζί μας, σε πρακτικά πράγματα, για να συζητήσουμε. Άρα κάνουμε δύο πράγματα. Το ένα είναι ότι θέλουμε την προσωπική επαφή συνέχεια, να γνωρίζουμε τον άλλον [...] μετά κάθε τόσο μαζευόμαστε για το συγκεκριμένο περιστατικό [...] μαζευόμαστε [...] 40-50 άτομα που έχουμε ένα θέμα, παίρνουμε 2-3 χαρακτηριστικά περιστατικά, ας πούμε, που τα δουλεύουμε περισσότερο, ο καθένας τα παρουσιάζει από τη δική του σκοπιά [...] Γιατί; Γιατί λέμε ότι η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών θα βελτιωθεί αν βελτιωθεί η μεταξύ μας συνεργασία. Και για την ελληνική πραγματικότητα η μεταξύ μας συνεργασία θα βελτιωθεί αν έχουμε διαπροσωπικές επαφές και σχέσεις» (εκπρόσωποι ΜΚΟ, Ομάδα Εστίασης 1 που διενεργήθηκε τον Ιούνιο 2013).

Παράλληλα οι οργανώσεις μεταναστών υπογραμμίζουν το «έλλειμμα πληροφόρησης» και δικτύωσης με τη διοίκηση και τα κέντρα εξουσίας. Μεταξύ των οργανώσεων μεταναστών διακρίνονται βεβαίως διαφορετικές «κατηγορίες» ως προς το πόσο ενημερωμένοι είναι οι εκπρόσωποί τους:

«Πρόκειται για [την ανάγκη προώθησης της] ενημέρωση[ς] μέσω της οργάνωσης. Να μπορέσουμε [να εξασφαλίσουμε ότι] όλες τις υπηρεσίες αυτές που ασχολούνται με μετανάστες, οτιδήποτε αλλάζει να το στέλνουν σε εμάς, πρώτα από όλα. Και αν γίνεται να το έχουμε σε αρκετές γλώσσες, αγγλικά, όπως το έχουμε στα ελληνικά, να το έχουμε αραβικά, αγγλικά και γαλλικά. [...] Τώρα αν μπορούν να ξεκινήσουμε με μία [σε] πρώτο χέρι ενημέρωση, γιατί από ό,τι καταλαβαίνεις τώρα, μερικοί από εμάς είμαστε πιο ενημερωμένοι από τους άλλους, η οποία επικοινωνία, δηλαδή [...] υπάρχει έλλειψη επικοινωνίας, το οποίο είναι το πιο δυναμικό όπλο ας πούμε κάθε ατόμου για κάθε χώρα. Αν υπάρξει αυτό, πιστεύω, είναι μία αρχή...» (εκπρόσωποι οργανώσεων μεταναστών, Ομάδα Εστίασης 2 που διενεργήθηκε τον Ιούνιο 2013).

Σε κάθε περίπτωση παραμένει ζητούμενο αφενός να αναγνωριστούν οι σύλλογοι/ οργανώσεις μεταναστών ως οργανώσεις που δύνανται να σπρίξουν την κοινωνική ένταξη των μεταναστών στη χώρα, και από την άλλη η ενίσχυση της δικτύωσης και της συγκρότησης συλλογικών οργάνων μεταξύ των συλλόγων μεταναστών:

«Μπορούμε να βρούμε δηλαδή όλοι μαζί οργανώσεις. Καλύτερα το κράτος να συνεργαστεί με τις οργανώσεις, επειδή οι οργανώσεις ξέρουν τα προβλήματα, ποια είναι τα προβλήματα. Εδώ το κράτος και οι άλλοι φορείς δουλεύουν περισσότερο με τις ελληνικές οργανώσεις [τις ΜΚΟ] που δεν ξέρουν [τα προβλήματα] όσο οι ίδιοι οι μετανάστες. Δηλαδή εμείς ως κοινότητα παρέχουμε μαθήματα αγγλικής και ελληνικής γλώσσας, έχουμε ομάδα ποδοσφαίρου, ομάδες ταεκ-βο-ντο και τσί-τσι, καλλιτεχνικά, μουσική, πολιτιστικό κέντρο. Ο καθένας [από εμάς τα βγάζει πέρα] με τόση δυσκολία και το κράτος δεν συμμετέχει καθόλου, απλά κοιτάνε» (Εκπρόσωποι οργανώσεων μεταναστών, Ομάδα Εστίασης 2 που διενεργήθηκε τον Ιούνιο 2013).

Συνοπτικά, η δραστηριότητα των ΟΚΠ στο ζήτημα της μετανάστευσης παρά το γεγονός ότι έχει εξελιχθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια λόγω της εγγύτητας που έχουν αναπτύξει οι ΜΚΟ και οι οργανώσεις μεταναστών παραμένει εγκλωβισμένη στις αλληλεπιδράσεις και τους ανταγωνισμούς μεταξύ των δύο κατηγοριών φορέων, λόγω κυρίως των θεσμικών δυσκολιών που υφίστανται για την ένταξη ή/και ενσωμάτωση των μεταναστών στη χώρα. Η αδυναμία συγκρότησης κοινωνικού κεφαλαίου που να «γεφυρώνει» και όχι απλώς να «συνδέει» αποτελεί σημαντικό εμπόδιο τόσο για τις ΜΚΟ όσο και τις οργανώσεις μεταναστών.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι ΟΚΠ που ασχολούνται με μεταναστευτικά ζητήματα στην Ελλάδα διαφοροποιούνται σημαντικά μεταξύ τους. Μια αρκετά σημαντική διαφορά ανάμεσα στις ΜΚΟ και τις οργανώσεις μεταναστών είναι ότι οι πρώτες απολαμβάνουν συγκριτικά καλύτερες διασυνδέσεις, μέσω της συμμετοχής τους σε δίκτυα πολιτικής, σε σχέση με τις δεύτερες. Τα δίκτυα πολιτικής συνδέουν τις ΜΚΟ με τις δημόσιες υπηρεσίες αλλά και με άλλους δημόσιους και ιδι-



ωτικούς φορείς που παρέχουν πληροφόρηση, οικονομικούς πόρους και αναγνώριση της συνεισφοράς τους.

Στην τρέχουσα περίοδο της οικονομικής κρίσης, όπου τα οικονομικά περιθώρια για την άσκηση των πολιτικών και τη χρηματοδότηση μέτρων ένταξης ή/και ενσωμάτωσης των μεταναστών και των οργανώσεών τους στην κοινωνία υποδοχής στενεύουν, οι οργανώσεις των μεταναστών ασφυκτιούν από την ανυπαρξία διαθέσιμων μέσων για τη συνέχιση του έργου τους και επαφίενται μόνο στην αλληλεγγύη που επιδεικνύουν τα μέλη μεταξύ τους.

Αξιολογώντας την πορεία του μεταναστευτικού φαινομένου και τη διαμορφούμενη μεταναστευτική πολιτική της χώρας, τόσο οι ΜΚΟ όσο και οι οργανώσεις μεταναστών υπογραμμίζουν την ανάγκη συγκρότησης και οργάνωσης ενός ευρύτερου συντονιστικού οργάνου των οργανώσεων μεταναστών, του οποίου ο ρόλος θα αναγνωρίζεται θεσμικά, και θα έχει ως αποστολή του την προώθηση των ευρύτερων μεταναστευτικών ζητημάτων στην ελληνική κοινωνία.

Παρατηρείται σημαντική απόκλιση στις απόψεις των ΜΚΟ και των οργανώσεων μεταναστών όσον αφορά τις ανάγκες των ιδίων μεταναστών: ιεραρχούν τα προβλήματα των μεταναστών με διαφορετικό τρόπο. Ειδικότερα οι μη κυβερνητικές οργανώσεις επισημαίνουν την ανάγκη διευθέτησης των θεσμικών ζητημάτων που εκκρεμούν και προτείνουν τρόπους επίλυσής τους, ενώ οι οργανώσεις μεταναστών είναι υποχρεωμένες να ασχολούνται με ζητήματα καθημερινότητας –όπως η εξασφάλιση ισότιμων όρων ένταξης στην αγορά εργασίας, η πρόσβαση στις υπηρεσίες εκπαίδευσης και υγείας– και με θέματα για τα οποία έχουν μεν υπάρξει νομοθετικές προβλέψεις, αλλά λόγω της κρίσης οι κανόνες βάσει των οποίων οι μετανάστες απολαμβάνουν τις ίδιες υπηρεσίες (ή δικαιώματα) με τους γηγενείς έχουν ατονήσει ή και ανασταλεί.

Σε ορισμένες περιπτώσεις οι οργανώσεις μεταναστών υιοθετούν μοιρολατρική στάση καθώς από τη μια πλευρά επισημαίνουν τις εγγενείς θεσμικές αδυναμίες του ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού και από την άλλη πλευρά αναπαράγουν την άποψη περί έλλειψης πολιτικής βούλησης για την εξεύρεση τρόπων ένταξης ή/και ενσωμάτωσης στην ελληνική κοινωνία.

Λόγω των προαναφερθέντων οι ΟΚΠ καταλήγουν να αντιμετωπίζουν με διαφορετικό τρόπο τα ζητήματα ένταξης/ενσωμάτωσης και συμμετοχής των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής. Η αυτονόητη συμμετοχή των

ΜΚΟ στην κοινωνία πολιτών τους επιτρέπει να διεκδικήσουν ρόλο για την οργάνωσή τους μέσω της περιφρούρησης των δικαιωμάτων και της προώθησης των μέτρων άρσης του κοινωνικού αποκλεισμού των μεταναστών. Για τις οργανώσεις μεταναστών, που παρά τις προσπάθειές τους παραμένουν «άγνωστες» για την πολιτεία και «καταδικασμένες» να επιτελούν τις λειτουργίες τους μέσω άτυπων δικτύων αλληλεγγύης, μόνη διέξοδος απομένει η παραμονή στο περιθώριο της κοινωνίας πολιτών και η λειτουργία τους ως «αφανών» δρώντων υποκειμένων που αντιπαράσσονται στη κυρίαρχη λογική της κοινωνίας πολιτών, η οποία προσφέρει υπερβάλλουσα αναγνώριση στις ΜΚΟ ως κατεξοχήν φορείς της.

Συνοπτικά, υπογραμμίζεται ότι η ενδυνάμωση των οργανώσεων μεταναστών αποτελεί σημαντική συνθήκη για τη διεύρυνση του ρόλου της κοινωνίας πολιτών ιδιαίτερα όσον αφορά την ενσωμάτωση των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία υποδοχής.