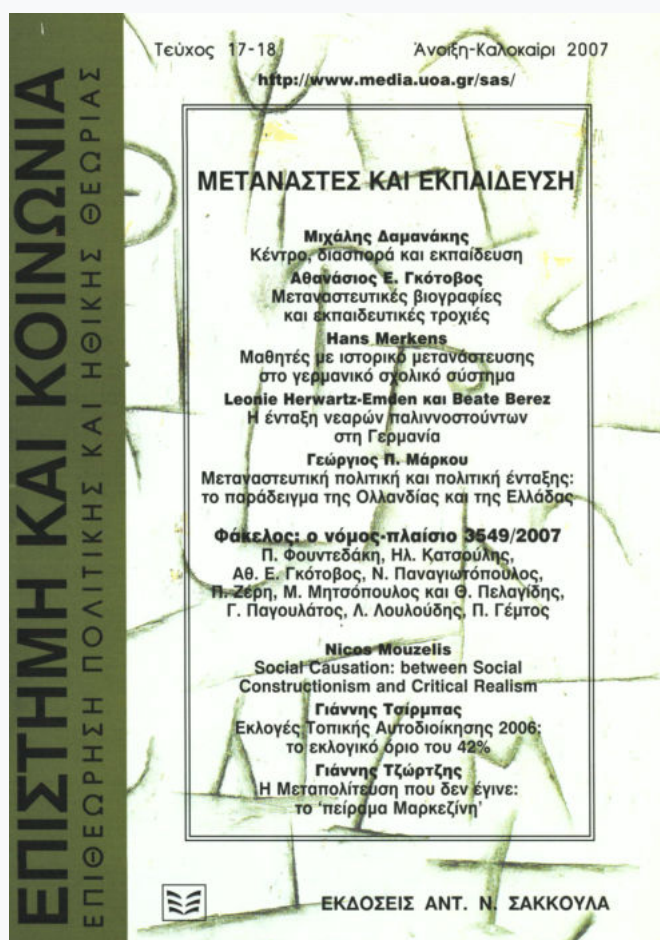


## Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας

Τόμ. 17 (2007)

Τόμ. 17-18 (2007): Μετανάστες και Εκπαίδευση



**Μεταναστευτική πολιτική και πολιτική ένταξης σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο: το παράδειγμα της Ολλανδίας και της Ελλάδας**

Γεώργιος Π. Μάρκου

doi: [10.12681/sas.494](https://doi.org/10.12681/sas.494)

Copyright © 2015, Γεώργιος Π. Μάρκου



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

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Μάρκου Γ. Π. (2015). Μεταναστευτική πολιτική και πολιτική ένταξης σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο: το παράδειγμα της Ολλανδίας και της Ελλάδας. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 17, 147-175. <https://doi.org/10.12681/sas.494>

## Μεταναστευτική πολιτική και πολιτική ένταξης σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο: το παράδειγμα της Ολλανδίας και της Ελλάδας

---

Γεώργιος Π. Μάρκου\*

Το μεταπολεμικό μεταναστευτικό φαινόμενο στην Ευρώπη, σε συνδυασμό με την παγκοσμιοποίηση και τη δημιουργία υπερεθνικών σχηματισμών, έρχεται να θέσει σε αμφισβήτηση παγιωμένες αντιλήψεις και πρακτικές αναφορικά με την ομοιογένεια του εθνικού κράτους και να αναγκάσει τις χώρες υποδοχής μεταναστών να χαράξουν νέες πολιτικές που θα τους επιτρέπουν να αντιμετωπίζουν αποτελεσματικά τα οικονομικά, κοινωνικά εκπαιδευτικά και πολιτισμικά προβλήματα που συνεχώς αναφύονται. Στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκφράζεται η επιθυμία για την υιοθέτηση από τα κράτη-μέλη μιας κοινής πολιτικής για τη διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου με μέτρα που λειτουργούν στη λογική της ένταξης των μόνιμων και νόμιμων μεταναστών στις κοινωνίες των χωρών υποδοχής, αφενός, και στη λογική της καταστολής των παράνομων ή ανεπιθύμητων μεταναστών, αφετέρου. Η ένταξη των μεταναστών στη βάση της ίσης μεταχείρισης θέτει αντinomία την 'υπηκοότητα των αλλοδαπών' στον ευρωπαϊκό χώρο ως κεντρικό επιστημονικό και πολιτικό ζήτημα. Ερωτήματα όπως τι σημαίνει ευρωπαίος πολίτης ή πώς αντιμετωπίζεται το ζήτημα της διπλής υπηκοότητας σε θεωρητικό και πρακτικό επίπεδο βρίσκονται στο επίκεντρο πολλών σοβαρών συζητήσεων που διεξάγονται σήμερα. Η αναγνώριση, επίσης, του δικαιώματος των μεταναστών για συνένωση των οικογενειών τους αποτελεί πρόκληση και ταντόχρονα υποχρέωση των χωρών υποδοχής, αφού αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της διαδικασίας ένταξης.

Ο τρόπος με τον οποίο αντιμετωπίζεται η υπηκοότητα των μεταναστών και το δικαίωμά τους για οικογενειακή συνένωση στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία επιχειρεί να διαμορφώσει μια κοινή μεταναστευτική πολιτική, και σε δύο χώρες-μέλη, την Ολλανδία που θεωρείται ότι 'πρωτοπορεί' και την Ελλάδα που αρκείται στην 'προσαρμογή' της σχετικής νομοθεσίας στις αντίστοιχες κοινοτικές οδηγίες, αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας εργασίας.

---

\* Καθηγητής Πανεπιστημίου, gmarkou@ppp.uoa.gr

## Εισαγωγή

Στις δεκαετίες που ακολούθησαν τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο οι επιστημονικές συζητήσεις για τους μετανάστες και οι πολιτικές μετανάστευσης και ένταξης που αναπτύχθηκαν και εφαρμόστηκαν σε διάφορες ευρωπαϊκές χώρες παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την επιστημονική κοινότητα και τους πολιτικούς της χώρας μας, η οποία προσπαθεί τα τελευταία χρόνια να βρει τον βηματισμό της σε μια πορεία διαμόρφωσης ενός λειτουργικού και αποτελεσματικού μοντέλου μεταναστευτικής πολιτικής και πολιτικής ένταξης. Δεν πρέπει να μας διαφεύγει το γεγονός ότι τόσο οι συζητήσεις όσο και οι πολιτικές που αναπτύσσονται και εφαρμόζονται στις διάφορες χώρες, υπερβαίνουν τα εθνικά σύνορα και αλληλοεπηρεάζονται.

Η δημιουργία των νέων πολυπολιτισμικών κοινωνιών και η διαδικασία παγκοσμιοποίησης που επιδρούν και επηρεάζουν τον ρόλο του εθνικού κράτους θέτουν καίριας σημασίας ερωτήματα αναφορικά με το ποιος είναι ή δεν είναι πολίτης ενός εθνικού κράτους, με ποια κριτήρια απονέμεται στα άτομα η ιδιότητα του πολίτη (υπηκοότητα) ή αν μπορεί ένα αντιπροσωπευτικό σύστημα να λειτουργήσει σωστά, όταν σημαντικός πληθυσμός αποκλείεται συστηματικά για μικρές /μεγάλες χρονικές περιόδους από το πολιτικό σύστημα (βλ. Hobe 1997, Mahnig 2001). Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι στην εποχή μας το εθνικό κράτος είναι εκτεθειμένο σε σοβαρές αλλαγές εξαιτίας της μεγάλης μετακίνησης μεταναστευτικού πληθυσμού αλλά και της δημιουργίας υπερεθνικών οντοτήτων, όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση [ΕΕ].<sup>1</sup> Σε πολλές χώρες οι πολιτικές μετανάστευσης έχουν πολιτικοποιηθεί και πολιτικά κόμματα υιοθετούν ξενοφοβικά και λαϊκιστικά συνθήματα για λόγους καθαρά ψηφοθηρικούς.

Στο επίπεδο της ΕΕ, πέρα από το ζήτημα της υπηκοότητας, οι συζητήσεις για τον περιορισμό της μετανάστευσης, την επανένωση των οικογενειών των μεταναστών, αλλά και η ενθάρρυνση της ευρωπαϊκής Επιτροπής για ανταλλαγές παραδειγμάτων επιτυχημένων πολιτικών αντιμετώπισης των μεταναστών ανάμεσα στα κράτη-μέλη, στοχεύουν, τουλάχιστον στο επίπεδο των προθέσεων, στη δημιουργία μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση. Σε εθνικό επίπεδο η παραδοσιακή διχοτομία ανάμεσα στον γηγενή πολίτη ενός κράτους με πλήρη δικαιώματα και τον αλλοδαπό χωρίς κανένα δικαίωμα δεν υφίσταται πια, αφού σε πολλές ευρωπαϊ-

κές χώρες αλλά και αλλού, ήδη πολλοί αλλοδαποί μετανάστες με μακρά παραμονή έχουν αποκτήσει δικαιώματα, αν και στις περισσότερες των περιπτώσεων όχι πλήρη, επειδή δεν εμπίπτουν στον περί εθνικότητας ορισμό του κράτους.<sup>2</sup>

Στην εργασία αυτή θα παρουσιάσουμε και θα αναλύσουμε δύο βασικές όψεις της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής ένταξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της Ολλανδίας και της Ελλάδας: τη χορήγηση της υπηκοότητας στους μετανάστες και την αναγνώριση σε αυτούς του δικαιώματος για επανένωση των οικογενειών τους. Στο επίπεδο της ΕΕ θα διερευνήσουμε τον βαθμό που οι προσπάθειες για τη διαμόρφωση ενός ενιαίου πλαισίου μεταναστευτικής πολιτικής και πολιτικής ένταξης έχουν ήδη ή μπορούν να τελεσφορήσουν και σε εθνικό επίπεδο θα αναζητήσουμε τα αίτια της παρατηρούμενης αλλαγής στο περιεχόμενο του όρου 'ένταξη', επιλέγοντας συγκεκριμένα μέτρα και προγράμματα ως κεντρικά στοιχεία της ενταξιακής τους πολιτικής. Η επιλογή των δύο αυτών χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετίζεται με το ενδιαφέρον που παρουσιάζει η ανάλυση όχι μόνο του περιεχομένου των μέτρων, αλλά και της διαδικασίας μέσα από την οποία θεσπίζονται τέτοια, ιδιαίτερης σημασίας, μέτρα. Μακράς διάρκειας συζητήσεις στο Κοινοβούλιο και άμεση εμπλοκή του Επιστημονικού Συμβουλίου για την Κυβερνητική Πολιτική μέσα από ερευνητική δραστηριότητα στην Ολλανδία, καμιά συζήτηση στη Βουλή και καμιά συμμετοχή του Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής στην Ελλάδα.<sup>3</sup>

Για λόγους που σχετίζονται κυρίως με το περιορισμένο αυτού του άρθρου δεν θα αναφερθούμε στις πολιτικές των δεκαετιών 1970 και 1980, παρά το γεγονός ότι η σημερινή ελληνική πραγματικότητα αντανακλάται καλύτερα σε εκείνες τις δεκαετίες. Θα περιορισθούμε στην τελευταία δεκαπενταετία, επειδή θεωρούμε ότι, από το 1990 και μετά, σε πολλές χώρες υποδοχής μεταναστών στην Ευρώπη παρατηρείται μια σοβαρή μετατόπιση της συζήτησης, αλλά και των πολιτικών που αναπτύσσονται και εφαρμόζονται, από τα δικαιώματα των μεταναστών στα καθήκοντα και τις υποχρεώσεις τους στις κοινωνίες υποδοχής.



## Η νέα μεταναστευτική πολιτική στον ευρωπαϊκό χώρο

Στη δεκαετία του 1990 όλες σχεδόν οι ευρωπαϊκές χώρες υποδοχής μεταναστών επιδιώκουν να αντικαταστήσουν τις 'υπέρμετρα ενδοτικές και ασαφείς' πολιτικές ένταξης των δεκαετιών του 1970 και του 1980 με πιο συγκεκριμένες και αποτελεσματικές. Δεν είναι λίγοι εκείνοι που μιλούν για 'ένταξιακή κρίση' που πρέπει να αντιμετωπισθεί με την απαγόρευση ή έστω τον περιορισμό της εισόδου νέων μεταναστών, την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και την έμφαση στην ενσωμάτωση της δεύτερης, τρίτης και τέταρτης γενιάς μεταναστών (βλ. Bauboeck 1994, Joppke and Morawska 2003). Στην ουσία δεν πρόκειται για 'υπέρμετρα ενδοτικές και ασαφείς' πολιτικές ένταξης των δεκαετιών του 1970 και του 1980. Πρόκειται για τη συνεχιζόμενη από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 οικονομική κρίση, την παγκοσμιοποίηση του εμπορίου και των παρεχόμενων υπηρεσιών, την ελεύθερη μετακίνηση πολιτών στα πλαίσια υπερεθνικών σχηματισμών και την αύξηση του μεταναστευτικού πληθυσμού, που υπαγόρευαν στις ευρωπαϊκές χώρες υποδοχής μεταναστών μια στροφή 180 μοιρών στις μέχρι τότε πολιτικές μετανάστευσης και ένταξης.

Η Ολλανδία πρωτοστάτησε σε αυτή την προσπάθεια αναπτύσσοντας και εφαρμόζοντας πολιτικές και προγράμματα ένταξης μεταναστών τα οποία προκάλεσαν την προσοχή και άλλων ευρωπαϊκών χωρών (π.χ. της Γαλλίας και της Γερμανίας) που μιλούσαν για το 'ολλανδικό μοντέλο' και το ενδεχόμενο αυτό να αποτελέσει το ευρωπαϊκό μοντέλο ένταξης μεταναστών. Αν και μετά τα τελευταία γεγονότα στην Ολλανδία (δολοφονίες πολιτικών-σκηνοθετών) η 'αξία' του ολλανδικού μοντέλου έχει πέσει στο χρηματιστήριο αξιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εξακολουθεί ωστόσο να προκαλεί συζητήσεις τόσο στο επιστημονικό όσο και στο πολιτικό επίπεδο (βλ. Böcker and Gröndijk 2004). Όπως θα αναλύσουμε παρακάτω, η υπηκοότητα και η συνένωση των οικογενειών των μεταναστών αποτελούν κυρίαρχα στοιχεία του ολλανδικού μοντέλου και της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση και την ένταξη.

## Η υπηκοότητα

Ως υπηκοότητα ορίζεται 'η ιδιότης ή νομική κατάσταση του υπηκόου πολίτη' (Εγκυκλοπαιδικόν Λεξικόν Ελευθερουδάκη, σ. 473) ή 'ο νομικός δεσμός που συνδέει ορισμένο πρόσωπο με ορισμένο κράτος, ώστε το πρό-

σωπο να θεωρείται πολίτης της οικείας πολιτείας και στοιχείο του συνόλου που ονομάζεται “λαός” (Μπαμπινιώτης 1998: 1864). Ο όρος ‘υπηκοότητα’ χρησιμοποιείται, κυρίως, με δύο εννοιολογήσεις: η μία, που ταυτίζεται με την εθνικότητα, παραπέμπει στον νομικό δεσμό ανάμεσα στο άτομο και το κράτος και αναφέρεται στο άτομο που δικαιούται να κατέχει κρατικό διαβατήριο· η δεύτερη σημασία αναφέρεται σε μια σειρά από δικαιώματα και υποχρεώσεις προς την πολιτεία. Με αυτήν την έννοια μπορούμε να πούμε ότι ταυτίζεται με τη ιθαγένεια που ορίζεται ως ‘ο έννομος δεσμός που ενώνει ένα πρόσωπο με ορισμένο κράτος, παρέχοντάς του δικαιώματα και επιβάλλοντάς του υποχρεώσεις, και ο οποίος αποκτάται με βάση είτε τον τόπο στον οποίο γεννήθηκε κάποιος είτε τη συγγένεια αίματος (λ.χ. την εθνικότητα των γονέων)’ (Μπαμπινιώτης 1998: 779). Στην ουσία η αντιδιαστολή προς την υπηκοότητα είναι μόνο θεωρητική, στον βαθμό δηλαδή που αυτή συνδέει το άτομο με τη φυλετική του καταγωγή και τις εθνικές του ρίζες.

Ο Marschall (1997: 28) ορίζει την υπηκοότητα ως ‘το στάτους που απονέμεται στα πλήρη μέλη μιας κοινωνίας’ και διακρίνει τρεις βασικές της παραμέτρους:

- τα δικαιώματα του πολίτη που αφορούν την ατομική του ελευθερία, όπως το δικαίωμα στην εργασία (επαγγελματική ελευθερία),
- τα πολιτικά δικαιώματα που αναφέρονται στο δικαίωμα συμμετοχής στην πολιτική ζωή, όπως το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι,
- τα κοινωνικά δικαιώματα που καλύπτουν βασικές παροχές του κοινωνικού κράτους και της κοινωνικής ασφάλειας.

Αναφορικά με τις υποχρεώσεις αναφέρει τη φορολογία, την ασφάλιση, την εκπαίδευση και τη στρατιωτική θητεία.

Ο Hammar (1989) διαπίστωσε ότι οι περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες υποδοχής μεταναστών έχουν παραχωρήσει στους αλλοδαπούς με ορισμένο χρόνο μόνιμης και νόμιμης παραμονής τα κοινωνικά δικαιώματα και τα δικαιώματα του πολίτη όχι όμως και πλήρη πολιτικά δικαιώματα. Ο ίδιος αποκαλεί τους αλλοδαπούς πολίτες που απολαμβάνουν αυτό το στάτους *denizens* (πολιτογραφημένοι-δημότες) και τους διαχωρίζει από τους *citizens* (γηγενείς πολίτες) στους οποίους έχουν απονεμηθεί όλα τα δικαιώματα του κράτους. Οι Γερμανοί χρησιμοποιούν τον όρο *Wohnbürger* για τον αντίστοιχο αγγλικό όρο *denizens*, ενώ οι Castles and Davidson (2000) χρησιμοποιούν τον όρο *quasi-citizenship* για να χαρακτηρίσουν την κατάσταση

ση σε χώρες που εκχωρούν περιορισμένα δικαιώματα στους αλλοδαπούς μετανάστες με μακρά παραμονή καθώς και στους μετανάστες δεύτερης γενιάς.

Είναι λοιπόν αναγκαίο να επανακαθορισθούν οι παραδοσιακές συνταγματικές αρχές που προϋποθέτουν τη διχοτομία ανάμεσα στους γηγενείς πολίτες ενός κράτους και τον αλλοδαπό που τον θέλουν 'εκτός'. Στις σχετικές επιστημονικές αναλύσεις και πολιτικές συζητήσεις το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι αποτελεί τη σημαντικότερη παράμετρο. Δύο βασικές αρχές της δημοκρατίας και της εθνικής κυριαρχίας συγκρούονται καθώς η πρώτη υπαγορεύει την παροχή του πολιτικού αυτού δικαιώματος σε όλους, ενώ η δεύτερη δεν αναγνωρίζει στους αλλοδαπούς τέτοιο δικαίωμα. Στη δημοκρατία η εξουσία πηγάζει από τον λαό στον οποίο ανήκουν όλοι οι μόνιμοι κάτοικοι μιας χώρας, οι οποίοι επηρεάζονται από τις συνέπειες των πολιτικών επιλογών και κατά συνέπεια πρέπει να συμμετέχουν. Μπορούμε να φανταστούμε το δημοκρατικό έλλειμμα το οποίο δημιουργείται στην περίπτωση που η πλειονότητα των μόνιμων κατοίκων μιας πόλης είναι αλλοδαποί, στους οποίους δεν αναγνωρίζονται εκλογικά δικαιώματα;<sup>4</sup> Σύμφωνα με τον παραδοσιακό ορισμό της εθνικής κυριαρχίας, η λαϊκή εξουσία πηγάζει από τη συλλογική επιθυμία όλων των εθνικών πολιτών που ανήκουν σε ένα κράτος. Στους ξένους, κατά συνέπεια, δεν αναγνωρίζεται το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι. Ωστόσο, η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας που εισήγαγε η Γαλλική Επανάσταση απαιτεί καθολικό δικαίωμα ψήφου, όπως και η άμεση δημοκρατία, και είναι αντίθετη με την αρχή της εθνικής κυριαρχίας που περιορίζει το δικαίωμα ψήφου και την αντιπροσωπευτική δημοκρατία. Βέβαια, η έννοια της λαϊκής κυριαρχίας δεν έχει το ίδιο περιεχόμενο σε όλες τις χώρες-μέλη της ΕΕ, στις περισσότερες των οποίων η εθνική νομοθεσία έχει προσαρμοσθεί ώστε να καθίσταται δυνατή η απονομή του δικαιώματος συμμετοχής των αλλοδαπών στις τοπικές εκλογές. Η συλλογιστική είναι ότι οι τοπικές αρχές έχουν αυτόνομες λειτουργίες αλλά και λειτουργίες που υπαγορεύονται από τις κεντρικές κυβερνήσεις. Αποτέλεσμα των δύο παραπάνω λειτουργιών είναι η διπλή δημοκρατική νομιμοποίηση. Η μία προέρχεται από τους γηγενείς πολίτες και συνδέεται με τη λαϊκή κυριαρχία, και η άλλη απορρέει από τους δημότες και συνδέεται με την τοπική αυτονομία. Αυτό το διπλό 'δόγμα νομιμοποίησης' επιτρέπει την ψήφο στους αλλοδαπούς μόνιμους κατοίκους επειδή το

νομοθετικό έργο που απορρέει από τη λαϊκή κυριαρχία δεν παραβιάζεται από τις τοπικές ρυθμίσεις που προκύπτουν από την τοπική αυτονομία. Η αρχή της τοπικής αυτονομίας εμπεριέχει την έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης με τη συμμετοχή όλων των δημοτών.<sup>5</sup>

### **Η μεταναστευτική πολιτική και η πολιτική ένταξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

Παρά τα μέτρα περιορισμού των μεταναστών σε πολλά κράτη-μέλη, ήδη από την πρώτη πετρελαϊκή κρίση στα μέσα της δεκαετίας του 1970, πάνω από 11 εκατομμύρια αλλοδαποί μετανάστες εξακολουθούν να ζουν και να εργάζονται στην Ευρωπαϊκή Ένωση (βλ. Μουσουρού 2003).

Την τελευταία, κυρίως, δεκαετία η μετανάστευση αποτελεί προτεραιότητα της ΕΕ και οι προσπάθειες στρέφονται στην κατεύθυνση της διαμόρφωσης μιας γενικότερης, κοινής μεταναστευτικής πολιτικής. Αυτή η προτεραιότητα εκφράστηκε με σαφήνεια σε μια σειρά κατευθυντηρίων γραμμών και στόχων πολιτικού χαρακτήρα που υιοθέτησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τη συνεργασία των κρατών μελών σε θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων στο Τάμπερε το 1999 (Tampere Summit Conclusions 1999), για το άσυλο στο Λάακεν το 2001 (Συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Λάακεν 2001), για την πρόληψη ή παρεμπόδιση της ανεπιθύμητης μετανάστευσης μέσω κοινών πολιτικών θεωρήσεων (βίζας) και σύνταξης μιας βάσης δεδομένων εντός του συστήματος πληροφοριών του Σένγκεν στη Σεβίλλη το 2002 (βλ. Seville European Council 2002), για τη συνεργασία με τις χώρες καταγωγής, ώστε να αντιμετωπισθεί αποτελεσματικότερα η παράνομη μετανάστευση και η ένταξη των νομίμων μεταναστών στη Θεσσαλονίκη το 2003 (βλ. Συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Θεσσαλονίκης 2003). Εκφράζεται, επίσης, σε βασικές διατάξεις των Συνθηκών του Μάαστριχτ (1992) (βλ. Συνθήκη του Μάαστριχτ 1992) και του Άμστερνταμ (1997) (βλ. Ιωακεμίδης 1998) και σε συγκεκριμένες Οδηγίες της Κοινότητας για την υπηκοότητα και την επανένωση των οικογενειών των μεταναστών, όπως θα αναλύσουμε στη συνέχεια. Ιδιαίτερα σημαντική θεωρούμε, επίσης, τη συμβολή ενός κοινού πλαισίου μεταναστευτικής πολιτικής που μπορούν να έχουν οι παρακάτω πολιτικές κατευθύνσεις, στις οποίες κατέληξε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη σύνοδο κορυφής του Τάμπερε της Φινλανδίας το 1999 για θέματα μετανάστευσης:



- η ανάγκη διαμόρφωσης μιας κοινής προσέγγισης που θα προωθεί την κοινωνική ένταξη των μεταναστών που μένουν νόμιμα στην ΕΕ
- η εξασφάλιση της δίκαιης μεταχείρισης των μεταναστών που ζουν και εργάζονται νόμιμα στα κράτη-μέλη της ΕΕ,
- η καταπολέμηση των διακρίσεων στην οικονομική, κοινωνική και πολιτισμική ζωή και η λήψη μέτρων κατά της ξενοφοβίας και του ρατσισμού (Tampere Summit Conclusions 1999).

Στη σύνοδο οι ευρωπαίοι ηγέτες συμφώνησαν ότι, σε ένα κοινό πλαίσιο πολιτικής ένταξης, η διασφάλιση στους μετανάστες δικαιωμάτων και υποχρεώσεων αντιστοιχών εκείνων των γηγενών (πολιτών της ΕΕ) πρέπει να αποτελεί τον βασικό στόχο όλων των μέτρων ένταξης σε εθνικό επίπεδο.

### Η ευρωπαϊκή υπηκοότητα

Στη συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992 θεσμοθετήθηκε για πρώτη φορά η ευρωπαϊκή υπηκοότητα ως μια ουσιαστική συμβολή στην ευρωπαϊκή ενσωμάτωση μέσα από την ενίσχυση και διασφάλιση των δικαιωμάτων και ενδιαφερόντων των ευρωπαίων πολιτών. Όλα τα άτομα που είναι πολίτες ενός κράτους μέλους είναι ταυτόχρονα και πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Συνθήκη του Μάαστριχτ 1992, αρθ. 17). Συνίσταται δε σε μια σειρά από θεμελιώδη δικαιώματα και υποχρεώσεις με ακρογωνιαίο λίθο την αποφυγή διακρίσεων με βάση την εθνικότητα. Οι ευρωπαίοι πολίτες έχουν τώρα το δικαίωμα (Συνθήκη του Μάαστριχτ 1992, : 18, 19, 20, 21).

- να μετακινούνται και να εγκαθίστανται ελεύθερα σε όποια χώρα μέλος επιθυμούν, χωρίς αυτό να συνδέεται με κάποια οικονομική δραστηριότητα,
- να εκλέγουν και να εκλέγονται στις δημοτικές και νομαρχιακές εκλογές καθώς και στις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο κράτος μέλος που διαμένουν,
- να προσφεύγουν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και να διαμαρτύρονται στον Επίτροπο,
- να απολαμβάνουν διπλωματική προστασία σε κάποια άλλη χώρα, στην οποία η χώρα τους δεν εκπροσωπείται.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ του 1997, επίσης, περιλαμβάνει ουσιαστικές προτάσεις για τις 'θεσμικές' βάσεις των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις διαδικασίες εκδημοκρατισμού. Ο έλεγχος των εξωτερικών

συνόρων, το άσυλο, η μετανάστευση και τα δικαιώματα των υπηκόων τρίτων χωρών, καθώς και η δικαστική συνεργασία σε θέματα αστικής ευθύνης μεταφέρονται από τον τρίτο (διακυβερνητικό-Μάαστριχτ) στον πρώτο πυλώνα και στο εξής ακολουθούν την κοινοτική μέθοδο ('κοινοτικοποιούνται'). Συγκεκριμένα, το Συμβούλιο θα θεσπίζει μέτρα για το άσυλο και τη μετανάστευση μετά παρέλευση πενταετίας από την έναρξη ισχύος της συνθήκης. Ωστόσο, οι προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής των μεταναστών, τα δικαιώματα των υπηκόων τρίτων χωρών, όπως και τα μέτρα για την κατανομή των προσπαθειών μεταξύ των κρατών-μελών για την υποδοχή προσφύγων και εκτοπισθέντων, εξαιρούνται της προθεσμίας αυτής (βλ. Ιωακεμίδης 1998).

Αναφορικά με την πολιτική για τη μετανάστευση που μας ενδιαφέρει εδώ προβλέπεται να ληφθούν μέτρα στους τομείς:

- των προϋποθέσεων εισόδου και διαμονής καθώς και των προδιαγραφών χορήγησης από τα κράτη μέλη θεωρήσεων και αδειών διαμονής μακράς διαρκείας, ιδίως εκείνων που αποσκοπούν στην επανένωση των οικογενειών,
- της παράνομης μετανάστευσης και διαμονής, του επαναπατρισμού των παρانونώς διαμενόντων συμπεριλαμβανομένων,
- του καθορισμού των δικαιωμάτων και των προϋποθέσεων υπό τις οποίες οι υπήκοοι τρίτων χωρών, οι οποίοι διαμένουν νομίμως σε κράτος μέλος, θα μπορούν να διαμένουν σε άλλα κράτη μέλη (βλ. Ιωακεμίδης 1998).

Είναι γεγονός ότι η Συνθήκη διέυρνε τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των ευρωπαίων πολιτών εισάγοντας μέτρα κατά των διακρίσεων με βάση το φύλο, τη φυλή ή την εθνικότητα, τη θρησκεία και τις πεποιθήσεις. Ενίσχυσε, επίσης, την ελεύθερη μετακίνηση των πολιτών ενσωματώνοντας τη συνθήκη του Σένγκεν και επιβεβαίωσε την υποχρέωση των κρατών μελών για ποιοτική αναβάθμιση της εκπαίδευσης σε όλα τα επίπεδα και ιδιαίτερα στο επίπεδο της τεχνικής-επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση της ανεργίας.

Τα κράτη-μέλη θα μπορούν να διατηρήσουν ή να εισαγάγουν στην πολιτική τους για τη μετανάστευση εθνικές διατάξεις που συμβιβάζονται με τη συνθήκη του Άμστερνταμ και τις διεθνείς συνθήκες (βλ. Ιωακεμίδης 1998: 39). Στην ουσία η ευρωπαϊκή υπηκοότητα έρχεται να συμπληρώσει

και όχι να αντικαταστήσει την εθνική υπηκοότητα αφού το κράτος-μέλος διατηρεί το αποκλειστικό δικαίωμα να ορίζει τις προϋποθέσεις χορήγησης και αφαίρεσης της εθνικής υπηκοότητας.

Με την καθιέρωση της ευρωπαϊκής υπηκοότητας επιδιώκεται η διεύρυνση των δημοκρατικών θεσμών μέσα από τον παραμερισμό του δημοκρατικού ελλείμματος, την ενθάρρυνση της ελεύθερης μετακίνησης και τη δημιουργία των προϋποθέσεων για την ευρωπαϊκή ταυτότητα. Οι ευρωπαίοι πολίτες μπορούν να ασκούν τα εκλογικά τους δικαιώματα στις τοπικές εκλογές και στις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αν και στην Κοινοτική Οδηγία 94/80 EC αναφέρεται ότι το δικαίωμα του εκλέγεσθαι στο ύπατο αξίωμα του τοπικού Κυβερνήτη μπορεί να περιορισθεί μόνο στους γηγενείς.<sup>6</sup> Η ευρωπαϊκή υπηκοότητα στηρίζεται στην αμοιβαιότητα της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και διαχωρίζει σαφώς τους ευρωπαίους από τους μη ευρωπαίους πολίτες.

### **Η πολιτική της ΕΕ για το δικαίωμα επανένωσης των οικογενειών των μεταναστών**

Μέχρι να ψηφισθεί (22 Σεπτεμβρίου 2003) και να τεθεί σε ισχύ (3 Οκτωβρίου 2003) η σχετική Οδηγία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η επανένωση των οικογενειών των μεταναστών ρυθμιζόταν μόνο μέσα από την εθνική νομοθεσία. Από τον Οκτώβριο του 2003 με την Οδηγία 2003/86/EC και την L. 251/12/03-10-2003 του Συμβουλίου επιχειρείται η δημιουργία μιας κοινής, ευρωπαϊκού επιπέδου, νομικής βάσης για την επανένωση των οικογενειών των μεταναστών που ζουν και εργάζονται στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>7</sup> Στην Οδηγία περιλαμβάνονται όλοι οι νόμιμοι μετανάστες με μόνιμη παραμονή καθώς και νέοι μετανάστες που έχουν σοβαρή προοπτική να αποκτήσουν μόνιμη παραμονή. Βέβαια, δεν είναι η παραμονή αυτή καθεαυτή ο μόνος περιορισμός που θέτει η Οδηγία αλλά και ο τρόπος με τον οποίο ορίζει την οικογένεια: ως οικογένεια ορίζεται η /ο σύζυγος και τα μικρά παιδιά, των υιοθετημένων συμπεριλαμβανομένων. Τόσο για την /τον σύζυγο όσο και για τα παιδιά μπορούν να θεθούν χρονικοί περιορισμοί: για την /τον σύζυγο να είναι τουλάχιστον 21 έτους και για τα παιδιά να είναι μικρότερα των 18 ετών, η δε αίτηση πρέπει να γίνεται προτού το παιδί συμπληρώσει το 15<sup>ο</sup> έτος της ηλικίας του. Προβλέπεται επίσης

να εξετάζεται διαφορετικά κάθε περίπτωση εντασσόμενη στην εθνική νομοθεσία για τη μετανάστευση.<sup>8</sup>

Αναφορικά τώρα με τα άλλα μέλη της οικογένειας, όπως γονείς ή ενήλικα παιδιά που για διαφόρους λόγους (π.χ. ασθένεια) εξαρτώνται από τους αιτούντες, το κράτος-μέλος μπορεί να επιτρέψει την είσοδο και την παραμονή τους.

Επίσης, τα κράτη-μέλη μπορούν να απαιτούν οι αιτούντες να αποδείξουν ότι διαθέτουν κατοικία ικανή να φιλοξενήσει τα νέα μέλη και οικονομική βάση για τη διατροφή τους χωρίς να καταφεύγουν σε κοινωνικές παροχές. Πρέπει, επίσης να εμπλέκονται υποχρεωτικά στα προγράμματα ένταξης που κάθε κράτος-μέλος έχει θεσπίσει και εφαρμόζει. Σε περίπτωση που έχουν θεσπισθεί μέτρα που προβλέπουν προετοιμασία στις χώρες καταγωγής, αυτά μπορεί να είναι υποχρεωτικά για όλους εκτός από τους πρόσφυγες για τους οποίους ισχύουν μόνο τα μέτρα μετά την επανένωση. Αναφορικά δε με τη χορήγηση της άδειας παραμονής το χρονικό διάστημα από την υποβολή της αίτησης μπορεί να κυμαίνεται από 2 έως 3 χρόνια.<sup>9</sup>

Το βασικό επιχείρημα για την επανένωση των οικογενειών είναι ότι με την παρουσία και τη διασφάλιση του δικαιώματος όλων των μελών μιας οικογένειας να ζουν μαζί προωθείται η διαδικασία ένταξης. Η επανένωση βοηθά την οικογενειακή ζωή και διαμορφώνει συνθήκες κοινωνικοπολιτισμικής σταθερότητας που, με τη σειρά τους, προωθούν την οικονομική και την κοινωνική συνοχή. Παρόλα αυτά, τα νέα μέλη θα μπορούν να περιμένουν μέχρι και 12 μήνες για να τους δοθεί η δυνατότητα πρόσβασης στην αγορά εργασίας, η δε άδεια μόνιμης παραμονής χορηγείται μετά την παρέλευση πενταετίας.<sup>10</sup>

Δύσκολα θα μπορούσε κανείς να ισχυρισθεί ότι η Οδηγία δημιουργεί τις προϋποθέσεις για την εναρμόνιση των εθνικών πολιτικών των κρατών-μελών αναφορικά με την επανένωση των οικογενειών των μεταναστών. Αυτό είναι ένα πρόβλημα τόσο από πολιτική όσο και από νομική άποψη. Οι λόγοι είναι προφανείς: πρώτον, διαμορφώνει διαφορετικό στάτους ανάμεσα στους πολίτες των κρατών-μελών που μετακινούνται εντός της ΕΕ και στους μετανάστες από τρίτες χώρες. Δεύτερον, η δυνατότητα που παραχωρείται σε κάθε κράτος-μέλος να ρυθμίζει με διαφορετικά κριτήρια και μέτρα την επανένωση των οικογενειών σύμφωνα με τη εθνική μεταναστευτική πολιτική, δεν δείχνει να συμβαδίζει με τους στόχους που τέθηκαν στη



συνθήκη του Τάμπερε το 1999 και αναφέρθηκαν παραπάνω. Οι περιορισμοί στα νομικής φύσεως δικαιώματα και την ηλικία των μελών των οικογενειών, οι αυξημένες οικονομικές απαιτήσεις, οι υποχρεώσεις αναφορικά με τα μέτρα ένταξης, η μακρά περίοδος αναμονής και το επισφαλές στάτους παραμονής παραπέμπονται στην εθνική νομοθεσία για τη μεταναστευτική πολιτική με απώτερο στόχο να θέσουν εμπόδια και περιορισμούς στη μετανάστευση. Αυτό οδηγεί μάλλον στον διαχωρισμό παρά στην επανένωση των οικογενειών των μεταναστών δημιουργώντας έτσι μια δυσάρεστη κατάσταση για όσους θέλουν να ενταχθούν στις κοινωνίες των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

### **Η ολλανδική μεταναστευτική πολιτική και πολιτική ένταξης**

Η τελευταία δεκαπενταετία θεωρείται ιδιαίτερα σημαντική για την ένταξη των μεταναστών στην Ολλανδία τόσο στο επίπεδο της επιστημονικής και πολιτικής συζήτησης όσο και στο επίπεδο της εκπαιδευτικής πολιτικής και της νομοθεσίας. Σε αυτή τη φάση παρατηρούμε μια σύγκλιση της πολιτικής ένταξης με τη μεταναστευτική πολιτική και μια διάκριση ανάμεσα στην ευθύνη της πολιτείας και τα καθήκοντα και τις υποχρεώσεις των μεταναστών αναφορικά με την ένταξή τους στην ολλανδική κοινωνία. Θέτοντας την ολλανδική υπηκοότητα, την οποία μπορούν να αποκτήσουν οι μετανάστες με 5ετή άδεια μόνιμης και νόμιμης παραμονής στη χώρα, στον πυρήνα της νέας πολιτικής επιχειρείται μια στροφή 180 μοιρών στη μέχρι τότε αντιμετώπιση των μεταναστών: η ένταξη δεν σημαίνει απλά ότι ο μετανάστης είναι 'μέρος της κοινωνίας' και το κράτος έχει την υποχρέωση να προωθήσει την ισότητα ευκαιριών στην εκπαίδευση και την κοινωνία, αλλά ότι αποκτά την ιδιότητα του ολλανδού πολίτη με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που αυτό συνεπάγεται. Στο ελληνο-ολλανδικό σεμινάριο που πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα το 2001, η Marilyn Heime, Διευθύντρια Συντονισμού Ενταξιακής Πολιτικής Μειονοτήτων στην Ολλανδία, αναφέρει χαρακτηριστικά:

η γενική ιδέα της πολιτικής ένταξης στην Ολλανδία είναι η υπηκοότητα. Από το 1998 ο κεντρικός στόχος της ολλανδικής πολιτικής ένταξης αποτελεί η επίτευξη πλήρους υπηκοότητας... Η υπηκοότητα είναι μια έννοια που συνεπάγεται τόσο δικαιώματα όσο και υποχρεώσεις (Heime 2001: 47).

Παρουσιάζοντας το πρόγραμμα ένταξης μεταναστών με το σλόγκαν 'λαμβάνω ευκαιρίες, αρπάζω ευκαιρίες' τονίζει ότι το σλόγκαν 'εκφράζει την πεποίθησή μας ότι οι νεοεισερχόμενοι στην κοινωνία μας είναι και οι ίδιοι υπεύθυνοι για την ένταξή τους' (Heime 2001: 48). Όλοι οι μετανάστες οφείλουν να ανταποκριθούν στους όρους και τις προϋποθέσεις που θέτει η κυβέρνηση όπως, για παράδειγμα, την κατοχή της ολλανδικής γλώσσας και βασικών γνώσεων της ολλανδικής κοινωνίας. Η αδυναμία των μεταναστών να ανταποκριθούν σημαίνει ότι η κυβέρνηση μπορεί να αρνηθεί την παροχή άδειας εισόδου ή μόνιμης παραμονής.

Ας πάρουμε όμως τα πράγματα με τη σειρά. Των δραστηριοτήτων της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας με στόχο τη διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής ένταξης, προτάσσουμε τις διαπιστώσεις-προτάσεις του Επιστημονικού Συμβουλίου για την Κυβερνητική Πολιτική της Ολλανδίας, ενός θεσμού με ιδιαίτερο κύρος και προσφορά στη διαμόρφωση των εκάστοτε κυβερνητικών επιλογών.

Δέκα χρόνια μετά την πρώτη του έκθεση, το Επιστημονικό Συμβούλιο για την Κυβερνητική Πολιτική επανέρχεται το 1989 με μια νέα έκθεση για την πολιτική έναντι των αλλοθρόνων [allochtonenbeleid]<sup>11</sup> στην οποία η πολιτική ένταξης αποτελεί τον πυρήνα της μεταναστευτικής πολιτικής. Σύμφωνα με την έκθεση, η πολιτική ένταξης πρέπει να περιλαμβάνει τους τομείς της εργασίας και της εκπαίδευσης των νέων και των ενηλίκων. Το Επιστημονικό Συμβούλιο εισηγείται το δικαίωμα όλων στη μάθηση, πράγμα που για τους ενήλικες μετανάστες σημαίνει ότι πρέπει να τους δίνεται η δυνατότητα παρακολούθησης ενός βασικού σεμιναρίου για την ολλανδική γλώσσα και ενός δευτέρου για την ολλανδική κοινωνία. Αναφορικά με την επανένωση των οικογενειών των μεταναστών το Επιστημονικό Συμβούλιο θεωρεί ότι δεν μπορεί να τεθούν περιορισμοί. Κρίνει, ωστόσο, ότι μια πολιτική εντατικοποίησης της ένταξης των μεταναστών με την έννοια της ενεργούς συμμετοχής τους στην κοινωνική ζωή της Ολλανδίας θέτει όρια στην εισαγωγή νέων μεταναστών. Μια περιορισμένη πολιτική εισαγωγής μεταναστών θεωρείται ότι διευκολύνει την ένταξη των ήδη εγκατεστημένων μεταναστών.

Τέσσερα χρόνια αργότερα (1994), η ολλανδική κυβέρνηση δημοσίευσε ένα υπόμνημα για την πολιτική ένταξης των μεταναστών δίνοντας έμφαση στην κοινωνική τους ένταξη, την οποία ορίζει ως μια διαδικασία αμοιβαίας

αποδοχής που απαιτεί κοινές προσπάθειες της πολιτείας και των ίδιων των μεταναστών. Κεντρικό στοιχείο και επιδίωξη της πολιτικής για την ένταξη των μεταναστών αποτελεί η ενεργός συμμετοχή όλων των κοινωνικών ομάδων, βασικός όρος της οποίας είναι ο σεβασμός της διαφορετικότητας του άλλου. Στο υπόμνημα τονίζεται η σημασία της ατομικής ευθύνης κάθε μετανάστη για την κοινωνική του ένταξη και η ανάγκη περιορισμού της εισόδου νέων μεταναστών ως προϋπόθεση για μια επιτυχή πολιτική ένταξης.<sup>12</sup>

Το 1998 θεσπίστηκε η υποχρεωτικότητα του 'Προγράμματος Ένταξης' για τους νεοεισερχόμενους μετανάστες, τους μετανάστες με προσωρινή άδεια παραμονής, καθώς και για τους ολλανδούς ομογενείς άνω των 18 ετών που επιστρέφουν στην Ολλανδία. Το πρόγραμμα ένταξης περιλαμβάνει μαθήματα εκμάθησης της ολλανδικής γλώσσας, μαθήματα για τον τρόπο λειτουργίας της κοινωνίας (κοινωνικές-συνταγματικές σχέσεις) καθώς και μαθήματα επαγγελματικού προσανατολισμού και κατάρτισης. Τα μαθήματα διαρκούν 600 ώρες και τα διάφορα μέρη του προγράμματος μπορούν να προσφέρονται μαζί ή χωριστά. Το πρόγραμμα ολοκληρώνεται σε διάστημα ενός έτους ή το πολύ 18 μηνών. Φορέας οργάνωσης και διεξαγωγής του προγράμματος είναι η τοπική αυτοδιοίκηση, η δε ετήσια δαπάνη ανέρχεται στα 300 εκατομμύρια ευρώ. Η ικανοποιητική κατοχή της ολλανδικής γλώσσας θεωρείται σημαντικό στοιχείο της ένταξης και εκφράζεται η προσδοκία ότι οι νέοι συμπατριώτες θα καταβάλουν κάθε δυνατή προσπάθεια να αξιοποιήσουν όλες τις δυνατότητες που τους παρέχει η πολιτεία, ώστε να ενταχθούν ενεργά στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας (Heime 2001: 85-86.)

Στο υπόμνημα της κυβέρνησης αναγνωρίζεται η ολλανδική κοινωνία ως πολυπολιτισμική και στόχος της πολιτικής ένταξης είναι να καταστήσει όλους τους νέους συμπατριώτες ενεργούς πολίτες. Για την επίτευξη αυτού του στόχου αναγνωρίζεται σε όλους όσους έχουν μόνιμη άδεια παραμονής επίσημα το στάτους του ολλανδού πολίτη. Η έννοια του πολίτη [citizenship], που καθίσταται κεντρική στη μεταναστευτική πολιτική της χώρας και την πολιτική ένταξης, δεν θεωρείται στο υπόμνημα απλά ένα νομικό στάτους (εθνικότητα), αλλά ως μια επιθυμητή δραστηριότητα στην καθημερινή ζωή του μετανάστη ως κατοίκου της πόλης και της γειτονιάς, ως εργαζόμενου, ως διανοούμενου, ως καταναλωτή κ.λπ. Το άτομο είναι ελεύθε-

ρο να δραστηριοποιείται στο πλαίσιο των δημοκρατικών και συνταγματικών θεσμών του κράτους.<sup>13</sup>

Το 2001 το Επιστημονικό Συμβούλιο για την Κυβερνητική Πολιτική δημοσίευσε την τρίτη έκθεσή του για θέματα μετανάστευσης<sup>14</sup> στην οποία τονίζεται ότι η πολυπολιτισμική κοινωνία δεν είναι κανονιστική έννοια αλλά μια πραγματικότητα και ο πολυπολιτισμός έχει ως φυσικό του όριο τις θεμελιώδεις αξίες της δυτικής φιλελεύθερης δημοκρατίας. Αναφέρεται επίσης στις ευθύνες τόσο της πολιτείας όσο και των ιδίων των μεταναστών στην υπόθεση της κοινωνικής τους ένταξης. Αυτοπραγμάτωση και πολιτισμική ανάπτυξη και ταυτότητα αναφέρονται περισσότερο ως ευθύνη του μετανάστη. Τέλος, στην έκθεση επισημαίνεται το ενδεχόμενο να περνά από τη μια γενιά στην άλλη η εκπαιδευτική και κοινωνική μειονεξία στις περιπτώσεις των μεταναστών που επιλέγουν συζύγους από τις χώρες καταγωγής και προτείνεται στην κυβέρνηση να δραστηριοποιηθεί στους τομείς:

- της αποτελεσματικής ένταξης των νέων πολιτών με έμφαση τον προσανατολισμό τους στην ολλανδική κοινωνία και την εκμάθηση της ολλανδικής γλώσσας,
- της παροχής ποιοτικής εκπαίδευσης στους νέους,
- της οικονομικής συμμετοχής με σκοπό τη χειραφέτηση και την ενεργό κοινωνική συμμετοχή (Αποστόλου 2001: 24).

Στις αρχές της επόμενης χρονιάς (2002) η ολλανδική κυβέρνηση με υπόμνημά της τονίζει ότι η ένταξη είναι μια πολύπλευρη διαδικασία με τρεις βασικές διαστάσεις.<sup>15</sup> Την *κοινωνική* που σημαίνει ότι η ένταξη είναι υπόθεση του ατόμου να συμμετέχει, το δε κράτος οφείλει να τον εφοδιάζει με τα αναγκαία μέσα· την *πολιτισμική* που σημαίνει ότι το άτομο μπορεί παράλληλα με τον πολιτισμό της χώρας υποδοχής να διατηρεί και στοιχεία άλλων πολιτισμών· και τη *θεσμική* διάσταση που τονίζει τη σημασία να αποκτήσει κανείς μια θέση στην κοινωνία και την ανάγκη να γίνει μέρος της κοινωνικής ζωής.

Δεν αναμένεται από τους μετανάστες να αφομοιωθούν στην ολλανδική πολυπολιτισμική κοινωνία, προσδοκάται ωστόσο η νομιμότητά τους έναντι των θεμελιωδών αξιών και του βασικού θεσμικού πλαισίου της κοινωνίας. Στο υπόμνημα τονίζεται εκ νέου η ανάγκη να τεθεί περιορισμός στην είσοδο νέων μεταναστών και παρεμβάλλονται εμπόδια στη δημιουργία νέων οικογενειών με συζύγους από τις χώρες καταγωγής θέτοντας όριο ηλι-



κίας και εισοδήματος και υποχρεώνοντας τους μετανάστες να αναλάβουν οι ίδιοι τα έξοδα για το υποχρεωτικό σεμινάριο ένταξης. Η συμμετοχή και ολοκλήρωση του σεμιναρίου ένταξης γίνεται προϋπόθεση για την απόκτηση μόνιμης άδειας παραμονής.

Προς το τέλος του 2002 (Νοέμβριο-Δεκέμβριο) η κυβέρνηση συνασπισμού τόνισε στη Βουλή την ιδιαίτερη σημασία της πολιτικής για την επανένωση /ή τη δημιουργία νέας οικογένειας με συζύγους από τις χώρες καταγωγής και πολλοί βουλευτές ζήτησαν από την κυβέρνηση να διερευνήσει τη δυνατότητα να αρχίζει η πολιτική ένταξης των νεο-μεταναστών στη χώρα καταγωγής. Πίστευαν γενικά ότι οι νεοεισερχόμενοι μετανάστες αδυνατούν να ενταχθούν στην ολλανδική κοινωνία εξαιτίας της έλλειψης γνώσεων και δεξιοτήτων.<sup>16</sup> Στην έρευνα, ωστόσο, που πραγματοποιήθηκε διαπιστώθηκε ότι είναι πρακτικά πολύ δύσκολο να απαιτήσει κανείς από τους μετανάστες που επιθυμούν να επανενώσουν ή να δημιουργήσουν νέα οικογένεια να αρχίσουν τη διαδικασία ένταξης στη χώρα καταγωγής γιατί είναι εξαιρετικά προβληματική η εκμάθηση της ολλανδικής γλώσσας σε περιβάλλοντα που δεν ομιλείται, αλλά και γιατί αυτό αντιβαίνει σε βασικά διεθνώς αναγνωρισμένα ανθρώπινα δικαιώματα.<sup>17</sup>

Το Σεπτέμβριο του 2003 η αρμόδια υπουργός παρουσίασε στο κοινοβούλιο την πολιτική που πρόκειται να ακολουθήσει η κυβέρνηση για τη μετανάστευση και την ένταξη. Στο πρόγραμμα ένταξης αναφέρεται ότι οι νεοεισερχόμενοι για επανένωση ή δημιουργία νέας οικογένειας μετανάστες πρέπει να αποδείξουν ότι κατέχουν σε ικανοποιητικό βαθμό την ολλανδική γλώσσα και στοιχειώδεις γνώσεις της ολλανδικής κοινωνίας όντας στη χώρα καταγωγής. Μετά την εγκατάστασή τους στην Ολλανδία θα βελτιώσουν τη γλωσσική τους ικανότητα και τις γνώσεις για την κοινωνία στο σεμινάριο ένταξης που υποχρεωτικά πρέπει να παρακολουθήσουν. Κάθε νεοεισερχόμενος είναι υπεύθυνος για τη διαδικασία ένταξής του και οφείλει να καλύπτει τα έξοδα του σχετικού σεμιναρίου, η επιτυχής περαίωση του οποίου θεωρείται αναγκαίος όρος για την απόκτηση μόνιμης άδειας παραμονής και για μια ενδεχόμενη μερική επιστροφή χρημάτων.<sup>18</sup>

Είναι φανερό ότι στην παρούσα φάση η πολιτική ένταξης και η πολιτική μετανάστευσης ή, για να ακριβολογούμε, η πολιτική παροχής μόνιμης άδειας παραμονής (άδειας εισόδου) γίνονται συμπληρωματικοί μηχανισμοί

ελέγχου και αυτό δεν εξαιρεί ούτε τις περιπτώσεις επανένωσης ή δημιουργίας νέας οικογένειας.

### Η ελληνική μεταναστευτική πολιτική και η πολιτική ένταξης

Η Ελλάδα μόλις την τελευταία εικοσαετία μεταβάλλεται από χώρα αποστολής σε χώρα υποδοχής μεταναστών. Έτσι, σε μικρό χρονικό διάστημα σε σύγκριση με άλλες δυτικοευρωπαϊκές χώρες, κλήθηκε να διαχειρισθεί από οικονομική, κοινωνική, εκπαιδευτική και πολιτική άποψη, το ζήτημα της εισροής ενός μαζικού μεταναστευτικού ρεύματος και ταυτόχρονα να προσδιορίσει τους άξονες και τους μηχανισμούς μιας οργανωμένης μεταναστευτικής πολιτικής. Σύμφωνα με την απογραφή του 2001, οι αλλοδαποί αποτελούν το 7% του συνολικού πληθυσμού της χώρας (ΕΣΥΕ), ενώ άλλοι μελετητές ανεβάζουν το ποσοστό αυτό στο 10 % (βλ. Κασμάτη 2003, Μουσούρου 2003). Η διαμόρφωση ενός ολοκληρωμένου πλαισίου μεταναστευτικής πολιτικής που θα επιτρέψει στην Ελλάδα να εντάξει στον κοινωνικό της ιστό μετανάστες που διαφοροποιούνται γλωσσικά και πολιτισμικά τόσο από τον γηγενή πληθυσμό όσο και μεταξύ τους και παράλληλα να αντιμετωπίσει και τις παράπλευρες συνέπειες, όπως αύξηση της παραβατικότητας, στερεότυπα και προκαταλήψεις, ξενοφοβικές και ρατσιστικές αντιδράσεις, ακόμα εκκρεμεί.

Η πρώτη ουσιαστική προσπάθεια να διαμορφωθεί μια μεταναστευτική πολιτική για την αντιμετώπιση του μεταναστευτικού φαινομένου γίνεται με τον νόμο 1975/1991<sup>19</sup> που προβλέπει τη λήψη μέτρων αναφορικά με την είσοδο, την παραμονή και την εργασία των μεταναστών. Ωστόσο, τόσο οι διατάξεις του συγκεκριμένου νόμου όσο και οι τροποποιήσεις που επήλθαν με τους νόμους 2452/1996 και 2713/1999<sup>20</sup> διέπονταν σαφώς από μια αποτρεπτική και κατασταλτική λογική καταδεικνύοντας την αδυναμία της πολιτείας να κατανοήσει την πολυπλοκότητα του φαινομένου και να διαμορφώσει ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο μεταναστευτικής πολιτικής με μακροπρόθεσμη προοπτική. Η αστυνομικού τύπου αντίληψη και πρακτική των παραπάνω νόμων στόχευε στη συγκράτηση του μεταναστευτικού ρεύματος με τη νομιμοποίηση ενός αριθμού μεταναστών και την επαναπροώθηση των υπολοίπων, κυρίως Αλβανών, στις χώρες καταγωγής. Υπολογίζεται ότι με την επιχείρηση νομιμοποίησης μόνο 200.000 από τις περίπου

600.000 μετανάστες που ζούσαν τότε στην Ελλάδα υπό καθεστώς παρανομίας, εξασφάλισαν άδεια παραμονής (βλ. Καβουνιδης 2002).

Τις ανεπάρκειες των παραπάνω νόμων επιχειρεί να θεραπεύσει ο βασικός νόμος 2910/2001 με τις τροποποιήσεις και συμπληρώσεις που ακολούθησαν.<sup>21</sup> Οι βασικότερες καινοτομίες που καθιέρωσε ο συγκεκριμένος νόμος μπορούν να συνοψιστούν στα ακόλουθα:<sup>22</sup>

- μεταβίβαση αρμοδιοτήτων για τον σχεδιασμό και τον συντονισμό της μεταναστευτικής πολιτικής στο υπουργείο Εσωτερικών από το υπουργείο Δημόσιας Τάξης,
- παραχώρηση στους δήμους και την περιφέρεια της αρμοδιότητας για την έκδοση αδειών εργασίας και διαμονής,
- κατοχύρωση ίσων ασφαλιστικών δικαιωμάτων μεταξύ μεταναστών και αλλοδαπών, καθώς και της πρόσβασης των ανήλικων αλλοδαπών στην ελληνική εκπαίδευση,
- τροποποίηση των όρων οικογενειακής επανένωσης και της διαδικασίας απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση,
- κατοχύρωση θεμελιωδών δικαιωμάτων των αλλοδαπών για την ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία, καθώς και πρόβλεψη για αυτεπάγγελτη δώξη για πράξεις ρατσισμού και ξενοφοβίας,
- νομιμοποίηση των αλλοδαπών που παρέμεναν παράνομα στην ελληνική επικράτεια και ρύθμιση θεμάτων απέλασης με δικαίωμα προσφυγής του αλλοδαπού κατά της απόφασης απέλασης.

Επισημαίνεται, επίσης, ότι σημαντικό μέρος των διατάξεων του νόμου αναφέρονται στους περιορισμούς, εσωτερικούς και εξωτερικούς,<sup>23</sup> και ως εκ τούτου αποφασιστικές αρμοδιότητες σχεδιασμού και εκτέλεσης της μεταναστευτικής πολιτικής ανατέθηκαν και σε άλλα υπουργεία και μάλιστα στο υπουργείο Δημόσιας Τάξης και το υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας.<sup>24</sup> Παρά το γεγονός ότι ο νέος νόμος επιχειρεί να κινηθεί σε μια περισσότερο ενταξιακή και λιγότερο κατασταλτική λογική, στην ουσία αποσκοπεί, αφενός, στον περιορισμό των παράνομων μεταναστών παρέχοντας σε αυτούς μια δεύτερη ευκαιρία νομιμοποίησης, και, αφετέρου, στη μείωση των εισροών θεσπίζοντας αυστηρότερους εσωτερικούς και εξωτερικούς ελέγχους.

Τόσο ο νόμος 2910/2001 όσο και οι τροποποιήσεις και συμπληρώσεις που ακολούθησαν και επιχείρησαν να διαμορφώσουν μια μακροπρόθεσμη

και ρεαλιστική πολιτική, η οποία θα επέτρεπε την ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία, επικρίθηκαν ότι, παρό τις μικρές αλλαγές και βελτιώσεις που εισήγαγαν, αποτελούν στην ουσία επανάληψη των διατάξεων της προηγούμενης νομοθεσίας (βλ. Γεωργούλας 2003). Δυστυχώς, η τόσο σημαντική εμπειρία που αποκτήθηκε την τελευταία, κυρίως, δεκαετία όσο και οι αντίστοιχες εμπειρίες της ΕΕ και των άλλων κρατών-μελών δεν στάθηκαν ακόμη ικανές να πείσουν την ελληνική πολιτεία ότι πρέπει να αποβάλει τη λογική που της υπαγορεύει να κινείται μεταξύ μεταναστευτικής και αντεγκληματικής πολιτικής και ότι η πολυπλοκότητα του φαινομένου της μετανάστευσης απαιτεί σοβαρή, ουσιαστική και συνεχή προσπάθεια για τη διαμόρφωση ενός ολοκληρωμένου, μακροπρόθεσμου και ρεαλιστικού πλαισίου μεταναστευτικής πολιτικής (βλ. Παπαθεοδώρου 2002: 270. Σπυράκου 1994: 363 επ.). Τα μέτρα ελέγχου και αστυνόμευσης συνήθως στοχεύουν στο σύμπτωμα και όχι στην αιτία που δημιουργεί το πρόβλημα της παράνομης μετανάστευσης που δεν είναι άλλη από την έλλειψη ενός ευρύτερου πλαισίου πολιτικής για την απασχόληση και την εξασφάλιση στους μετανάστες δικαιωμάτων ανάλογων με αυτά των γηγενών πολιτών. Η συνεχιζόμενη ανυπαρξία ενός τέτοιου πλαισίου, δικαιολογημένη ενδεχομένως στην αρχή λόγω της αιφνίδιας μεταλλαγής της Ελλάδας από χώρα αποστολής σε χώρα υποδοχής μεταναστών και της έλλειψης σχετικής εμπειρίας, εγκυμονεί σοβαρούς κινδύνους για την κοινωνική συνοχή και ευημερία.

### **Απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας από αλλοδαπούς.**

Θέματα που αφορούν στην κτήση της ελληνικής ιθαγένειας ρυθμίζονται με τον Ν. 3284/ 2004.<sup>25</sup> Για τον αλλοδαπό που επιθυμεί να αποκτήσει την ελληνική ιθαγένεια απαιτείται να :

- είναι ενήλικας κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης,
- μην έχει καταδικασθεί τελεσίδικα κατά την τελευταία δεκαετία σε ποινή στέρησης της ελευθερίας τουλάχιστον ενός έτους, (δεν χορηγείται σ' αυτούς που έχουν καταδικασθεί με ποινή που προήλθε από προσβολή του πολιτεύματος, προδοσία της χώρας, ανθρωποκτονία από πρόθεση και επικίνδυνη σωματική βλάβη, εμπορία και διακίνηση ναρκωτικών, κ.λπ.)
- μην εκκρεμεί σε βάρος του απόφαση απέλασης.



Για τον αλλοδαπό που είναι αλλογενής απαιτείται επιπλέον να:<sup>26</sup>

- διαμένει νόμιμα στην Ελλάδα δέκα συνολικά έτη την τελευταία δωδεκαετία πριν από την υποβολή της αίτησης,
- έχει επαρκή γνώση της ελληνικής γλώσσας, της ελληνικής ιστορίας και γενικά του ελληνικού πολιτισμού.

Για τους ανιθαγενείς αλλοδαπούς και για τους πρόσφυγες το χρονικό διάστημα μειώνεται στο μισό (πέντε έτη). Δεν απαιτείται, επίσης, δεκαετής διαμονή για τον /την σύζυγο Έλληνα ή Ελληνίδας που διαμένει για μια τριετία τουλάχιστον στην Ελλάδα και αποκτήσει τέκνο, καθώς και για εκείνον που έχει γεννηθεί και κατοικεί συνεχώς στην Ελλάδα. Τα ανήλικα και άγαμα, τέκνα του αλλοδαπού /της αλλοδαπής που αποκτά την ελληνική ιθαγένεια γίνονται αυτομάτως και χωρίς άλλη διατύπωση Έλληνες.

Η όλη διαδικασία πολιτογράφησης αρχίζει με την υποβολή των απαραίτητων δικαιολογητικών (δήλωση πολιτογράφησης, παράβολο, αντίγραφο διαβατηρίου, άδεια διαμονής, πιστοποιητικό γέννησης, εκκαθαριστικό εφορίας) στον δήμο ή την κοινότητα. Συνεχίζεται στην περιφέρεια, η οποία (στην περίπτωση που πληρούνται οι προϋποθέσεις του νόμου) αφού συμπληρώσει το φάκελο του αιτούντος με πιστοποιητικό ποινικού μητρώου, πιστοποιητικό μη απέλασης, και στοιχεία που κρίνει η ίδια ή ο ενδιαφερόμενος χρήσιμα για τη διαμόρφωση άποψης αναφορικά με τη γνώση της ελληνικής γλώσσας, της ιστορίας και του ελληνικού πολιτισμού, το ήθος και την προσωπικότητά του, τον διαβιβάζει μαζί με τη γνώμη της αρμόδιας αστυνομικής αρχής για θέματα που αφορούν στη δημόσια τάξη και ασφάλεια της χώρας, στο υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Μετά από την εξέταση του φακέλου το υπουργείο καλεί τον αλλοδαπό σε συνέντευξη ενώπιον της Επιτροπής Πολιτογράφησης, προκειμένου αυτή να διατυπώσει γνώμη προς τον υπουργό σχετικά με την επαρκή γνώση της ελληνικής γλώσσας, της ιστορίας και του ελληνικού πολιτισμού, καθώς και για το ήθος και την προσωπικότητά του.<sup>27</sup> Η όλη διαδικασία απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας ολοκληρώνεται με τον όρκο που δίνει ο αλλοδαπός και έχει ως εξής: 'Ορκίζομαι να φυλάττω πίστη στην πατρίδα, υπακοή στο Σύνταγμα και τους νόμους του κράτους και να εκπληρώνω ευσυνειδήτα τα καθήκοντά μου ως Έλληνας πολίτης'.<sup>28</sup>

Είναι φανερό ότι η Ελλάδα εξακολουθεί να κινείται στη λογική του παραδοσιακού ορισμού της εθνικής κυριαρχίας σύμφωνα με τον οποίο η λαϊκή εξουσία πηγάζει από τη συλλογική επιθυμία όλων των εθνικών πολιτών που ανήκουν σ' ένα κράτος και κατά συνέπεια δεν αναγνωρίζεται στους ξένους το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι. Σε αντίθεση με πολλές άλλες χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες έχουν προσαρμόσει την εθνική τους νομοθεσία ώστε να καθίσταται δυνατή η παροχή του δικαιώματος συμμετοχής των αλλοδαπών στις τοπικές εκλογές, η Ελλάδα αρνείται το δικαίωμα αυτό στους δικούς της μετανάστες. Και αυτό παρά τη διαπίστωση ότι κατά τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης συγκεκριμένες πλευρές της εθνικής κυριαρχίας έχουν ήδη εκχωρηθεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση (μέσω των αντιπροσώπων) και περιορίζονται από την ευρωπαϊκή υπηκοότητα.

### **Η ελληνική νομοθεσία για την επανένωση των οικογενειών των μεταναστών.**

Με τον νόμο 3386/2005 (ΦΕΚ212) και το Π.Δ. 131/2006 η ελληνική κυβέρνηση επιχειρεί να προσαρμόσει την ελληνική νομοθεσία στην αντίστοιχη κοινοτική αναφορικά με το δικαίωμα των μεταναστών για οικογενειακή επανένωση.<sup>29</sup>

Οι περιορισμοί που θέτει η ελληνική πολιτεία διακρίνονται σε δύο κατηγορίες:

Ι. Περίοδος αναμονής και αναφέρεται,

- στον χρόνο που ο υπήκοος τρίτης χώρας κατοικεί μόνιμα στην Ελλάδα και δικαιούται να ζητήσει την είσοδο στη χώρα μέλους/μελών της οικογένειάς του. Το Π.Δ. προβλέπει διάστημα δύο (2) ετών και άδεια παραμονής ισχύος τουλάχιστον ενός έτους, η οποία του παρέχει τη δυνατότητα να αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής, εξαντλώντας έτσι το ανώτατο όριο που τίθεται στην Οδηγία
- στη διάρκεια ολοκλήρωσης της διαδικασίας επανένωσης. Στο άρθρο 7 ορίζεται ότι το διάστημα μεταξύ υποβολής της αίτησης και της έγκρισής της δεν μπορεί να υπερβαίνει τους 12 μήνες συνολικά.
- στην αρχική άδεια παραμονής του μέλους της οικογένειας που έχει διάρκεια ίση με την άδεια του συντηρούντος. Ωστόσο, όταν ο συντηρών αποκτήσει ή έχει ήδη την ιδιότητα του επί μακρόν διαμένο-

ντος, η άδεια χορηγείται αρχικά για ένα έτος και στη συνέχεια ανανεώνεται ανά διετία.<sup>30</sup> Επίσης, αναφορικά με την απόκτηση αυτοτελούς άδειας παραμονής, το μέλος της οικογένειας δικαιούται να την αποκτήσει μετά παρέλευση πενταετίας από τη χορήγηση της αρχικής άδειας διαμονής, η δε διάρκειά της δεν μπορεί να υπερβαίνει το ένα έτος. Το δικαίωμα διαμονής των ανηλίκων τέκνων ταυτίζεται με αυτό του γονέα που έχει την επιμέλεια, και όταν ενηλικιώνονται, η αυτοτελής άδεια διαμονής μπορεί να ανανεώνεται ανά έτος έως και τη συμπλήρωση του 21<sup>ου</sup> έτους της ηλικίας τους.<sup>31</sup>

II. Στις προϋποθέσεις που πρέπει να πληροί ο συντηρών για την άσκηση του δικαιώματος της οικογενειακής επανένωσης. Συγκεκριμένα πρέπει να διαθέτει:<sup>32</sup>

- κατάλυμα ικανό να καλύψει τις ανάγκες του ιδίου και των μελών της οικογένειάς του για τα οποία ζητεί την επανένωση.
- Ετήσιο προσωπικό εισόδημα σταθερό και τακτικό, επαρκές για τις ανάγκες του ιδίου και της οικογενείας του, το οποίο δεν προέρχεται από προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής της χώρας και δεν είναι μικρότερο από τις ετήσιες αποδοχές του ανειδίκευτου εργάτη (8.500€) προσαυξημένο κατά 20% για τη σύζυγο και κατά 15% για κάθε τέκνο.
- Πλήρη ιατροφαρμακευτική ασφάλιση, η οποία να μπορεί να καλύψει και τα μέλη της οικογένειάς του.

### **Συμπεράσματα**

Εν κατακλείδι, θα μπορούσαμε να πούμε ότι η ρύθμιση θεμάτων σχετικά με τους μετανάστες και την ένταξή τους στις κοινωνίες των χωρών υποδοχής ανήκει στην αρμοδιότητα του κάθε κράτους-μέλους και όχι της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία φροντίζει να λειτουργεί συμπληρωματικά, ώστε να μην παραβιάζονται θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα. Θα πρέπει εδώ να επισημάνουμε ότι τα τελικά κείμενα των Οδηγιών υπήρξαν αποτέλεσμα μακρών διαπραγματεύσεων και οι προτάσεις τους διαμορφώθηκαν με το σκεπτικό ότι η μετατόπιση θεμάτων μετανάστευσης στην ΕΕ. θα επέτρεπε καλύτερη διαχείρισή τους από τις εθνικές κυβερνήσεις. Ωστόσο, οι εθνικές αποκλίσεις δηλώνουν την ανικανότητα των κρατών-μελών να συμφωνήσουν σε μια κοινή βάση κριτηρίων, αποτυγχάνοντας έτσι να πραγμα-

τώσουν την εκφρασμένη, σε επίπεδο πολιτικών τουλάχιστον διακηρύξεων, επιθυμία για εναρμόνιση της πολιτικής τους. Είναι φανερό ότι βασικές αποφάσεις που σχετίζονται άμεσα με την εθνική κυριαρχία λαμβάνονται στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με διαπραγματεύσεις και παραχωρήσεις σε ένα επίπεδο χαμηλών απαιτήσεων, καθιστώντας έτσι ιδιαίτερα δύσκολο το εγχείρημα μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής που θα σέβεται τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών. Με την Οδηγία που αφορά στο δικαίωμα των μεταναστών για οικογενειακή επανένωση, η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν κατάφερε να πραγματοποιήσει αφενός τον στόχο της να καταστεί 'μια περιοχή ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης' (βλ. Ιωακεμίδης 1998) και αφετέρου την εκφρασμένη στην εισαγωγή του κειμένου πρόθεσή της να διασφαλίσει και να προασπίσει το θεμελιώδες δικαίωμα της οικογενειακής ζωής στην περιοχή της. Θα μπορούσε, βέβαια κανείς να ισχυρισθεί, βλέποντας το 'ποτήρι μισογεμάτο', ότι η συγκεκριμένη Οδηγία αποτελεί τον πρώτο σταθμό της πορείας για τη διαμόρφωση μιας κοινής πολιτικής για την επανένωση των οικογενειών των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ωστόσο, η όλη διαδικασία διαπραγμάτευσης δείχνει την απροθυμία των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης να δεχθούν μέλη μεταναστευτικών οικογενειών από τα οποία δεν ωφελούνται άμεσα. Το παράδειγμα της Ολλανδίας, μιας χώρας-μέλους που πρωτοστατεί στην όλη προσπάθεια διαμόρφωσης μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής, είναι ενδεικτικό. Στην Ολλανδία, και όχι μόνο, κατά την τελευταία δεκαπενταετία, η πολιτική μετανάστευσης συνδέεται άμεσα με την πολιτική ένταξης για να εμποδιστεί η είσοδος στη χώρα ανεπιθύμητων κατηγοριών μεταναστών ή ακόμα και να απαλλαγούν από αυτούς που κατάφεραν να ξεπεράσουν τα εμπόδια που παρεμβάλλουν οι εξωτερικοί μηχανισμοί ελέγχου και να εγκατασταθούν στη χώρα. Αυτοί οι εσωτερικοί μηχανισμοί λειτουργούν μέσα από τη δυνατότητα που παρέχεται ή δεν παρέχεται στον μετανάστη να έχει πρόσβαση στην εκπαίδευση, την υγεία, τις κοινωνικές παροχές, την κατοικία και την αγορά εργασίας (βλ. Entzinger 2003).

Στην Ελλάδα, τώρα, η δυνατότητα που παρέχεται στους μετανάστες να αποκτήσουν την ελληνική υπηκοότητα με πολιτογράφηση είναι λίαν περιορισμένη. Καμιά προσπάθεια προσαρμογής στις αντίστοιχες κοινοτικές οδηγίες αλλά και στις πρακτικές άλλων κρατών-μελών δεν είναι ορατή. Εκείνο που κάνει μεγαλύτερη εντύπωση, βέβαια, είναι η ανυπαρξία οποιασ-



δήποτε συζήτησης και διαλόγου για τη χορήγηση της ελληνικής υπηκοότητας στους μετανάστες τόσο σε πολιτικό όσο και σε επιστημονικό επίπεδο. Αναφορικά με την οικογενειακή κατάσταση των μεταναστών και σε σύγκριση με τις δυνατότητες για αυστηρότερες ρυθμίσεις που παρέχει στα κράτη-μέλη η σχετική Οδηγία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και με τα συγκεκριμένα μέτρα που ορισμένες χώρες έχουν ήδη λάβει και αναφέρθηκαν παραπάνω, η Ελλάδα πρέπει να θεωρείται ότι διαθέτει την ελαστικότερη μορφή προϋποθέσεων για την επανένωση των οικογενειών των μεταναστών της. Αυτό δεν μπορεί, βέβαια, να είναι άσχετο με τη διαφορετική φάση στην οποία βρίσκεται η μετανάστευση σε πολλές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και με την ανυπαρξία μέτρων ένταξης που σχετίζονται με την υποχρεωτική παρακολούθηση σεμιναρίων γλώσσας και πολιτισμού στην Ελλάδα ή ακόμη και στις χώρες καταγωγής. Παρά ταύτα θεωρούμε ότι, και στην Ελλάδα, τόσο οι προϋποθέσεις όσο και η όλη διαδικασία επανένωσης των οικογενειών των μεταναστών συνιστούν εσωτερικούς μηχανισμούς επιλογής για μακροπρόθεσμη παραμονή και ένταξη εκείνων των μεταναστών που είναι πλήρως ενταγμένοι στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας.

Διακηρυγμένος στόχος της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής ένταξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και πολλών κρατών-μελών είναι ο μετανάστης να καταστεί πολίτης της χώρας στην οποία ζει και εργάζεται με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που αυτό συνεπάγεται. Ίσα δικαιώματα και ίσες υποχρεώσεις σημαίνει ίση μεταχείριση και ίσες ευκαιρίες στη ζωή. Η ισότιμη αντιμετώπιση όλων των πολιτών αποτελεί ευθύνη και υποχρέωση της πολιτείας. Η θέληση του μετανάστη να ενταχθεί δεν αρκεί αν οι κοινωνικοί θεσμοί μιας χώρας δεν είναι έτοιμοι να τον δεχθούν. Και δεν αρκεί, επίσης, η πολιτεία να νομοθετήσει απλά ότι όλοι οι πολίτες έχουν ίσα δικαιώματα και ίσες ευκαιρίες πρόσβασης στους κοινωνικούς θεσμούς. Περισσότερο χρειάζεται να πεισθούν ή και να υποχρεωθούν οι κοινωνικοί θεσμοί όπως εκπαιδευτικά ιδρύματα, φορείς υγείας, οργανισμοί δημόσιας διοίκησης και δημόσιας τάξης, οργανώσεις, συνδικάτα κ.λπ., να δεχθούν στους κόλπους τους άτομα διαφορετικής προέλευσης ή θρησκείας, διαφορετικού χρώματος ή πολιτισμού. Αυτό σημαίνει ότι στη σύνθεση του προσωπικού ενός ιδρύματος, οργανισμού, φορέα υγείας ή τοπικής αυτοδιοίκησης, των συνδικάτων, του εθνικού κοινοβουλίου κ.λπ. πρέπει ο μετανάστης

να εκπροσωπείται δεόντως για να μπορεί να αναγνωρίζει τον εαυτό του σ' αυτούς τους θεσμούς και να ταυτισθεί με τη νέα του πατρίδα. Όλα αυτά βέβαια απαιτούν χρόνο, σοβαρή και συνεχή προσπάθεια και, πάνω από όλα, χρήμα που μέχρι τώρα καμιά χώρα δεν φαίνεται διατεθειμένη να δώσει.

Εύλογα λοιπόν, θα μπορούσε κανείς να ισχυρισθεί ότι, παρά τον διακηρυγμένο στόχο για αυτοδυναμία του μετανάστη και για ισότιμη συμμετοχή του στους κοινωνικούς και πολιτικούς θεσμούς, η υιοθέτηση της πολιτικής να δίνεται στους μετανάστες η ιδιότητα του πολίτη (υπηκοότητα) συνιστά απλά μια νομική ρύθμιση που χρησιμοποιείται ως επιχείρημα για τον περιορισμό του μεταναστευτικού ρεύματος. Και αυτό προκύπτει και από τη διαφορετική εννοιολόγηση του όρου 'ένταξη', ο οποίος συνδέεται τελικά άμεσα με την ιδιότητα του πολίτη και τον περιορισμό του αριθμού νέων μεταναστών στις χώρες υποδοχής. Ο όρος 'ένταξη', σημαίνει την 'ενσωμάτωση (προσώπου ή πράγματος) σε ένα σύνολο, ώστε να αποτελεί οργανικό μέλος του' (Μπαμπινιώτης 1998: 622).<sup>33</sup> Όταν, ωστόσο, συνδέεται άμεσα με τις απαιτήσεις που προκύπτουν από την απόκτηση της ιδιότητας του πολίτη, ο όρος καταλήγει να ταυτίζεται με μια διαδικασία διέυρυνσης του εσωτερικού ελέγχου αφού, όσοι επιδεικνύουν απροθυμία ή ανικανότητα να ενταχθούν, έρχονται αντιμέτωποι με μέτρα που μπορούν να φθάσουν έως και την άρνηση παροχής άδειας μόνιμης παραμονής.

## Σημειώσεις

1. Δεν συμμεριζόμαστε την άποψη ότι το εθνικό κράτος θα διαλυθεί εξαιτίας μεταναστευτικών και οικονομικών παραγόντων. Αντίθετα εκτιμούμε ότι το εθνικό κράτος θα αναπτύσσει την ικανότητα να προσαρμόζεται στην εκάστοτε νέα πραγματικότητα που διαμορφώνεται. Αυτό, άλλωστε, προκύπτει και από τη μέχρι τώρα εξέλιξη αυτού του σχετικά νέου μορφώματος που ήταν πάντοτε εκτεθειμένο σε κινδύνους. Την εκτίμησή μας αυτή στηρίζουμε στο γεγονός ότι οι θεσμοί του εθνικού κράτους και τα πολιτικά συμφέροντα διαμορφώνουν έναν ισχυρό εσωτερικό πόλο εξουσίας με υψηλό αίσθημα αυτοσυντήρησης αλλά και στο γεγονός ότι η δημοκρατία μέχρι τώρα ενδημεί σε εθνικό και τοπικό επίπεδο.

2. Ως εθνικότητα ορίζεται η ιδιότητα του ανήκοντος εις έθνος τι ή ομάς ατόμων ανήκοντων εις το αυτό έθνος. Εν στενή σημασία καλείται ο δεσμός όστις εξαρτά πολιτικώς το άτομο ως πολίτην εκ του κράτους εις ό ανήκει. Εν ταύτη τη σημασία γίνεται μάλλον χρήσις εν τη παρ' ημίν πρακτική των όρων : υπηκοότης, ιθαγένεια. Εν ευρεία δε σημασία εθνικότης καλείται σύνολον ατόμων συνδεομένων δια κοινού ιστορικού παρελθόντος και κοινής φυλετικής

συνειδήσεως και καταγωγής. Περί των στοιχείων άτινα χαρακτηρίζουν την εθνικότητα υπάρχει διαφωνία γνωμών. Πάντως, η αυτή θρησκεία και η αυτή γλώσσα δεν αποτελούν εκ των ων ουκ άνευ στοιχεία της εθνικότητας, ητις ως ιδέα και ως όρος ανέκνυψε κυρίως μόνον κατά τα τελευταία έτη του ΙΗ' αιώνος, ότε η γαλλική Επανάσταση, καταργήσασα το σύστημα του απολυταρχισμού εις την διακυβέρνησιν των κρατών, εισήγαγε το σύστημα της λαϊκής κυριαρχίας. (*Εγκυκλοπαιδικόν Λεξικόν Ελευθερουδάκη*, σελ. 76).

3. Όπως επειδή εκτιμάται ότι το μόνο που χρειάζεται να κάνουμε είναι απλώς να προσαρμόσουμε τη σχετική νομοθεσία μας στην αντίστοιχη κοινοτική!

4. Μερικοί πάλι υποστηρίζουν ότι πρέπει να διαχωριστεί το δικαίωμα του εκλέγειν -το οποίο μπορούν να αποκτήσουν όλοι οι μόνιμοι κάτοικοι- από το δικαίωμα του εκλέγεσθαι που πρέπει να αποτελεί αποκλειστικό προνόμιο των γηγενών πολιτών. Άλλοι πάλι θεωρούν ότι το δικαίωμα του εκλέγεσθαι δεν συνδέεται άμεσα με τη λαϊκή κυριαρχία και συνεπώς οι αλλοδαποί μπορούν να είναι νόμιμοι εκπρόσωποι. Οι υποστηρικτές αυτής της αντίληψης ισχυρίζονται ότι η λαϊκή κυριαρχία στηρίζεται στην ιδέα ότι η εξουσία του κράτους πηγάζει από τον λαό όχι από τους εκπροσώπους του. Η λαϊκή κυριαρχία απαιτεί απλά οι εκπρόσωποι να νομιμοποιούνται από τον λαό που έχει την κυρίαρχη εξουσία. Βλ. Hammar 1989, Rath 1990.

5. Βλ. Breer 1982. Επίσης, δεν είναι λίγοι αυτοί που υποστηρίζουν ότι πρέπει να διαφοροποιήσουμε ανάμεσα σε άμεσα τοπικές αρχές, όπως είναι οι δήμοι, και σε ενδιάμεσες αρχές, όπως είναι οι περιφέρειες, επιτρέποντας την ψήφο στους αλλοδαπούς μόνο στις δημοτικές εκλογές που επηρεάζουν άμεσα τη ζωή τους. Επισημαίνουμε ότι η Οδηγία της ΕΕ για την ευρωπαϊκή υπηκοότητα αναφέρεται μόνο στις δημοτικές εκλογές [municipality level] (Com (94) 38 final p.4)

6. Οδηγία 94 /80 ΕΚ του Συμβουλίου της 19<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1994. Περί λεπτομερών κανόνων άσκησης του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι κατά τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές από τους πολίτες της Ένωσης που κατοικούν σε κράτος-μέλος του οποίου δεν είναι υπήκοοι, αρθ. 5 & 3

7. Council Directive 2003 / 86 / EC. Η Δανία επιφυλάχθηκε να τη δεχθεί.

8. Council Directive 2003 / 86 / EC, αρθ. 4.

9. Council Directive 2003 / 86 / EC, αρθ. 5.

10. Council Directive 2003 / 86 / EC, αρθ. 5.

11. Wetenschappelijke Raad Voor het Regeringsbeleid Allochthonenbeleid, The Hague 1989

12. Kammerstukken II, 1993 / 94, 23684, no. 2

13. Kammerstukken II, 1998 / 99, 26333, no. 1-2

14. Wetenschappelijke Raad Voor het Regeringsbeleid, Netherland als Immigratiesamenleving, The Hague 2001.

15. Kammerstukken II, 2001 / 02, 28198, no. 1

16. Kammerstukken II, 2002 / 03, 28600, VI, no. 60

17. Kammerstukken II, 2002 / 03, 27083, no. 36
18. Kammerstukken II, 2003 / 04, 29204, no. 1
19. N. 1975 / 1991 ΦΕΚ 184 / 4-12-1991
20. N. 2452 / 1996 ΦΕΚ 283 / 31-12-1996 και N. 2713 / 1999 ΦΕΚ 89 / 30-4-1999
21. Πρόκειται για τους N. 3013/2002, αρ. 19-25, N. 3068/ 2002, αρ.15, N. 3074/2002, αρ.11, N. 3103/ 2003, αρ. 23, N. 3146/2003, αρ. 8, N. 3169/2003, αρ. 10, N. 3142/2004, αρ. 25, N. 3274/ 2004, αρ.34
22. N. 2910/2001, ΦΕΚ 91 / 2-5-2001.
23. Στους εσωτερικούς συγκαταλέγονται η ανάκληση της άδειας παραμονής και εργασίας, οι απελάσεις ανεπιθύμητων αλλοδαπών, οι αυστηρές πειθαρχικές ποινές και κυρώσεις στους μη νόμιμα εισερχόμενους κ.λπ. και στους εξωτερικούς η ενίσχυση της αστυνόμευσης των συνόρων.
24. Βλ. τα άρθρα 3, 4, 50, 33, 38, 44, του συγκεκριμένου νόμου, καθώς επίσης και τις μη καταργούμενες διατάξεις του N. 1975 / 1991 και του Π.Δ. 61 / 1999.
25. N. 3284/2004, ΦΕΚ, 217, άρθ.5.
26. N. 3284/2004, ΦΕΚ, 217, αρθ. 7
27. N. 3284/2004, ΦΕΚ, 217, αρθ. 11
28. N. 3284/2004, ΦΕΚ, 217, αρθ. 9
29. N 3386/2005 ΦΕΚ 212, άρθρα 55-60. Επίσης Π.Δ. 131/ 2006, ΦΕΚ Α' 143 εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης
30. Στο ίδιο, αρθ. 8.
31. Στο ίδιο, αρθ. 11.
32. Στο ίδιο, αρθ. 5.

### Βιβλιογραφικές αναφορές

- Αποστόλου, Α., (2001). 'Μαζί σε Νέους Κόσμους', στο Ι.Π.Ο.Δ.Ε. /Βασιλική Ολλανδική Πρεσβεία στην Ελλάδα: Ένταξη Μεταναστών, Ελληνοολλανδικό Σεμινάριο, Αθήνα: Ι.Π.Ο.Δ.Ε.
- Baubock, R. (1994). 'The Inclusion of Immigrants in Democratic Politics', σε R. Baubock, *From Aliens to Citizens, Redefining the Legal Status of Immigrants*, Aldershot: Avebury.
- Böcker, A. and Grönendijk, K. (2004). 'Einwanderungs- und Inregrationsland Niederlande. Tolerant, Liberal und Offen?' σε F. Wilenga and I. Tante, (επιμ.), *Länderbericht Niederlande. Geschichte, Wirtschaft, Gesellschaft*, Bonn.



- Breer, D. (1982). *Die Mitwirkung von Ausländern an der Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland durch Gewährung des Wahlrechts, insbesondere des Kommunalwahlrechts*, Berlin: Duncker und Humbolt.
- Castles, S. and Davidson, A. (2000). *Citizenship and Migration*, New York: Routledge.
- Council Directive 2003 / 86 / EC of 22 / 9 / 2003. On the Right to Family Unification, O.J. 2003, L 251 / 12 of 3 October.
- Γεωργούλας, Σ. (2003). 'Το νομικό πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής' σε Κ. Κασσιμάτη (επιμ.) *Πολιτικές Μετανάστευσης και Στρατηγικές Ένταξης*, Αθήνα: Gutenberg.
- Εγκυκλοπαιδικόν Λεξικόν Ελευθερουδάκη.
- Entzinger, H. (2003). 'The Rise and Fall of Multiculturalism. The Case of Netherlands' σε C. Joppke and E. Morawska (επιμ.), *Towards Assimilation and Citizenship. Immigrants and Liberal Nation States*, Houndmills.
- ΕΣΥΕ: ιστοσελίδα <http://www.statistics.gr>
- Hammar, T. (1989). 'State, Nation and Dual Citizenship' σε W.R. Brubaker (επιμ.), *Immigration and the Politics in Europe and North America*, Lamham: University Press of America.
- Heime, M.L. (2001). 'Η πολιτική ένταξης στην Ολλανδία και ο ευρωπαϊκός διάλογος για την εργατική μετανάστευση', στο: Ι.Π.Ο.Δ.Ε. /Βασιλική Ολλανδική Πρεσβεία στην Ελλάδα, Ένταξη Μεταναστών: Ελληνοολλανδικό Σεμινάριο, Αθήνα: Ι.Π.Ο.Δ.Ε.
- Hobe, S. (1997). *Der Offene Verfassungsstaat zwischen Souveniränität und Interdependenz*. Berlin: Duncker und Humbolt.
- Ιωακείμης Π., (1998). *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, το νέο Πρότυπο Ολοκλήρωσης ή Απο-ολοκλήρωσης*, Αθήνα : Θεμέλιο.
- Joppke, C. and Morawska, E. (2003). 'Integrating Immigrants in Liberal Nation States. Policies and Practices' σε C. Joppke and E. Morawska (επιμ.), *Towards Assimilation and Citizenship. Immigrants and Liberal Nation States*, Houndmills.
- Καβουνίδης, Τ. (2002). *Χαρακτηριστικά Μεταναστών: Το Ελληνικό Πρόγραμμα Νομιμοποίησης του 1998*, Αθήνα : Σάκουλας
- Κασσιμάτη, Κ. (2003). 'Ιστορικές Αναφορές των Μεταναστευτικών Ροών' σε Κ. Κασσιμάτη (επιμ.), *Πολιτικές Μετανάστευσης και Στρατηγικές Ένταξης*, Αθήνα : Gutenberg.

- Mahnig, H. (2001). 'Die Debatte um die Eingliederung von Migranten oder was ist das Ziel von Immigrationspolitik in Liberalen Demokratien', *Swiss Political Science Review*, 7, 2: 124-130.
- Marshall, T.H. (1977). *Class, Citizenship and Social Development*, Chicago: University Press.
- Μουσούρου, Λ. (2003). *Μετανάστευση και Μεταναστευτική Πολιτική στην Ελλάδα και την Ευρώπη*, Αθήνα: Gutenberg.
- Niessen, J. and Rowlands, S.(2000). *The Amsterdam Proposals or How to Influence Policy Debates on Asylum and Immigration*. Brussels: European Network Against Racism (ENAR).
- Niessen, J., Peiro, J. and Schibel, Y. (2005). *Civic Citizenship and Immigrant Inclusion. A Guide for the Implementation of Civic Citizenship Policies*. Brussels : Migration Policy Group (M.P.G.).
- Παπαθεοδώρου, Θ. (2002), *Δημόσια Ασφάλεια και Αντεγκληματική Πολιτική*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Παπασιώπη-Πασιά, Ζ. (1995). Τα δικαιώματα των μεταναστών, όπως πηγάζουν από το νόμο 1975/1991. Αθήνα Κομοτηνή: Σάκκουλας
- Seville European Council, (2002). Presidency Conclusions, [ve.eu.int/veDocs/ cms-Data/docs/pressData/en/ec/72638.pdf](http://ve.eu.int/veDocs/cms-Data/docs/pressData/en/ec/72638.pdf), 21-22 June.
- Σπυράκου, Δ. (1994). 'Η Ποινική Αντιμετώπιση της Λαθρομετανάστευσης στον Ν. 1975/1991. Ένα παράδειγμα αλόγιστης εγκληματοπολιτικής' σε Κουράκης, Ν. (επιμ.), *Αντεγκληματική Πολιτική*, Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας.
- Συνθήκη του Μάστριχτ (1992). [eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992m.htm](http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992m.htm)
- Συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Θεσσαλονίκης (2003). [ve.eu.int / veDocs / cms-Data / docs / prewwData / el/ec/76279.pdf](http://ve.eu.int / veDocs / cms-Data / docs / prewwData / el/ec/76279.pdf), 19-20 Ιουνίου
- Συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Λάακεν (2001). [ve.eu.int / veDocs / cms-Data / docs / prewwData / el/ec/68835.pdf](http://ve.eu.int / veDocs / cms-Data / docs / prewwData / el/ec/68835.pdf), 14-15 Δεκεμβρίου.
- Tampere Summit Conclusions (1999). <http://www.statewatch.org/news/2003/sep/tamp.htm>, 15-16 Οκτωβρίου
- Rath, J. (1990). 'Voting Rights' σε Z. Layton-Henry (επιμ.), *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*, London: Sage.