

## ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΜΥΝΑΣ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ

### ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

στο σχέδιο νόμου «Σύγχρονες διατάξεις για την ελληνική ιθαγένεια ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών»

Προς τη *Βουλή των Εφήβων*

α. Η σημερινή κατάσταση: αίτια, κίνδυνοι και προοπτικές αντιμετώπισης της

Η Ελλάδα στη σύγχρονη ιστορία της έχει μια σύνθετη σχέση με το μεταναστευτικό φαινόμενο. Για έναν σχεδόν αιώνα υπήρξε χώρα εντατικής παραγωγής μεταναστευτικών ροών προς τις χώρες με μεγαλύτερη ευημερία και περισσότερες ευκαιρίες από αυτήν, ιδίως δε προς τις αναπτυγμένες μητροπόλεις της δύσης. Απόγονοί τους οι περισσότεροι σημερινοί απόδημοί μας, πολίτες πλέον, και μάλιστα ενεργοί, της χώρας που τους υποδέχθηκε. Εκλέγονται δήμαρχοι, βουλευτές, γερουσιαστές και ήδη, παρά λίγο, στις Ηνωμένες Πολιτείες, Πρόεδροι. Στο μεταξύ σημαντικά τμήματα του ελληνικού πληθυσμού, άμεσοι πρόγονοί μας, παππούδες και γονείς, γνώρισαν από πρώτο χέρι την προσφυγιά. Η Μικρασιατική καταστροφή δεν ήταν μόνο ξεριζωμός του ελληνισμού από ακμαία κέντρα του με βάθος ζωής τριών χιλιετηρίδων. Ήταν και μια ισχυρή δοκιμασία της θαυμαστής ικανότητας της νεοελληνικής κοινωνίας να ενσωματώνει γρήγορα και δημιουργικά πληθυσμούς με διαφορετικές κουλτούρες και τρόπο ζωής.

Την προσφυγιά δοκίμασαν όμως και πολλές χιλιάδες Ελλήνων που αναγκάστηκαν μέσα στη δίνη του εμφυλίου πολέμου να καταφύγουν σε χώρες του τότε Ανατολικού Συνασπισμού. Τα παιδιά τους και όσοι έχουν επιζήσει βρίσκονται πλέον σχεδόν όλοι πίσω μαζί μας. Και αυτοί όμως πήραν στο μεταξύ και έχουν κρατήσει την ιθαγένεια της προσωρινής τους πατρίδας.

Η ευημερία και ασφάλεια που εγγυόταν η συμμετοχή μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και το τέλος του ψυχρού πολέμου επεφύλασσαν στη χώρα την εμπειρία της μετανάστευσης από μια πρωτόγνωρη οπτική γωνία: αυτή της χώρας μαζικής υποδοχής μεταναστών.

Πριν από είκοσι περίπου χρόνια, η χώρα κατακλύσθηκε από το πρώτο κύμα μεταναστών της μεταπολεμικής της ιστορίας, καθώς χιλιάδες ανθρώπων προερχόμενοι ως επί το πλείστον από τη γειτονική μας Αλβανία εισήλθαν μαζικά και χωρίς καμία διατύπωση στην Ελλάδα, εκμεταλλευόμενοι την πολιτική συνόρων που είχε

υιοθετήσει τότε η κυβέρνηση. Στη συνέχεια, οι δυσκολίες σχεδιασμού αποτελεσματικών πολιτικών για τη μετανάστευση σε συνδυασμό με την ενδημική της παραοικονομία κατέστησαν για χρόνια τη χώρα μας πόλο έλξης παρανόμως εργαζομένων με αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός μόνιμου και διαρκώς αυξανόμενου πληθυσμού που διαβιούσε στο περιθώριο της κοινωνικής ζωής και της νομιμότητας.

Οι απόπειρες των προηγούμενων ετών να αντιμετωπίσουν την κατάσταση θέτοντας νέους κανόνες δεν απέδωσαν ουσιαστικά αποτελέσματα. Επεδίωκαν να αποκτήσουν έλεγχο της κατάστασης με μαζικές νομιμοποιήσεις όσων ζούσαν και εργάζονταν ήδη παράνομα στη χώρα. Οι αυτόματες και μαζικές νομιμοποιήσεις, που εφαρμόστηκαν και από άλλα ευρωπαϊκά κράτη υποχρέωσαν τα όργανα της Ε.Ε. στη συμπερίληψη της ριητής και αυστηρής αποδοκιμασίας τέτοιων επιλογών στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο.

Βασικός λόγος της αποτρεπτικής αυτής στάσης της Ε.Ε. ήταν μεταξύ άλλων το γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια έχουν πλέον μεταβληθεί ουσιαστικά η σύνθεση και οι διαδρομές των μεταναστευτικών ροών. Αυτές τροφοδοτούνται διαρκώς από νέες πηγές αιτίων: την εξαπλούμενη παγκόσμια φτώχεια, τις συρράξεις και τις εστίες αστάθειας στην Κεντρική Ασία και την Αφρική αλλά με ορατό πλέον τρόπο την δραστική κλιματική αλλαγή που ανεβάζει λ.χ. τη στάθμη των υδάτων στις χώρες του Ινδικού Ωκεανού. Τα πρόσωπα αυτά μπαίνουν στη χώρα λαθραία οδηγούμενοι από κερδοφόρα δίκτυα διακίνησης ανθρώπων, χωρίς να έχουν σκοπό να παραμείνουν πολύ και ακόμη λιγότερο να εγκατασταθούν στην Ελλάδα. Παρότι συνήθως συλλαμβάνονται, η απέλασή τους είναι πολύ συχνά ανέφικτη, ώστε η φύλαξη των σημείων εξόδου της χώρας μας προς τις άλλες χώρες της Ε.Ε. να τους εγκλωβίζει για καιρό εδώ. Τα πρόσωπα αυτά, χωρίς χαρτιά, υποχρεώνονται εκ των πραγμάτων όσο βρίσκονται εδώ να απασχολούνται παράνομα υπό όρους εκμετάλλευσης και σε αναξιοπρεπείς συνθήκες. Αυτό επιτείνει τα ενδημικά φαινόμενα στη χώρα μας παράνομης και ανασφάλιστης απασχόλησης και, μέσα σε συνθήκες οικονομικής κρίσης, ασκεί σοβαρές πιέσεις στους μετανάστες που ζουν και εργάζονται νόμιμα, ως το πιο ευάλωτο τμήμα του οικονομικά ενεργού πληθυσμού.

Είναι σαφές ότι, εν όψει της μεταβολής των μεταναστευτικών ροών η πολιτική νομιμοποιήσεων, ιδίως στη πιο πρόσφατη εκδοχή της δεν συνέβαλε στην εξάλειψη της λαθρομετανάστευσης. Αντίθετα κατέστησε ασαφή τη διάκριση νόμιμης και παράνομης

διαμονής και απασχόλησης και δημιούργησε προσδοκίες ότι θα επαναλαμβάνεται περιοδικά, λειτουργώντας ενθαρρυντικά για τις νέες ροές.

Ωστόσο, παρά τον εν τέλει απρόσφορο χαρακτήρα της πολιτικής αυτής όσον αφορά την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ροών, παραμένει γεγονός ότι σε τέτοια μέτρα νομιμοποίησης οφείλεται το γεγονός ότι στη χώρα μας σήμερα ζουν και εργάζονται νόμιμα οι περισσότεροι από μισό εκατομμύριο μετανάστες μας. Πολλές χιλιάδες από αυτούς ζουν ανάμεσα στον εγχώριο πληθυσμό και εργάζονται κανονικά για δέκα και περισσότερα χρόνια, έχουν αποκτήσει οικογένεια, στέγη και περιουσία, ανταποκρίνονται ως επί το πλείστον με τυπικότητα στις φορολογικές και ασφαλιστικές τους υποχρεώσεις και στέλνουν τα παιδιά τους στο ελληνικό σχολείο μαρτυρώντας έτσι το ολοένα και βαθύτερο ριζωμά τους στην Ελλάδα.

Παρά το γεγονός ότι ζουν και εργάζονται νόμιμα στη χώρα, το καθεστώς που επιφυλάσσει η ισχύουσα νομοθεσία στα πρόσωπα αυτά εγκυμονεί διαρκώς το ενδεχόμενο, όσα χρόνια κι αν περάσουν, να απολέσουν τη νομιμότητα της παραμονής τους για τυπικούς λόγους και να μεταπέσουν έτσι στην ίδια κατάσταση απόλυτου σχεδόν κοινωνικού αποκλεισμού και ανασφάλειας, που αντιμετωπίζει ένας αλλοδαπός που μόλις εισήλθε παράνομα στη χώρα. Ακόμη χειρότερα, τα παιδιά των προσώπων μεγαλώνουν με την αγωνία ότι η ενηλικίωσή τους, θα σημαίνει πιθανότατα το πέρασμά τους στην παρανομία, καθώς η επιστροφή σε μια πατρίδα που ίσως ποτέ δεν γνώρισαν δεν αποτελεί για τα ίδια αποδεκτή επιλογή. Όσο καιρό οι τίτλοι παραμονής που το ελληνικό κράτος χορηγεί δεν εγγυώνται ασφάλεια παραμονής σε όσους τηρούν τον νόμο και προοπτικές για το αύριο σε όσους εντάσσονται, οι «δικοί μας» μετανάστες και τα παιδιά τους και μαζί τους η οικονομία μας και, εν τέλει, η κοινωνική συνοχή της χώρας εκτίθενται σε κινδύνους.

Η Ελλάδα, όμως, δεν μπορεί επ' άπειρον να βαδίζει απερίσκεπτα. Μπορεί εύκολα να αναλογιστεί κανείς πόσο παραλυτικές συνέπειες έχει η παράταση της σημερινής κατάστασης στις ζωές όλων αυτών των ανθρώπων που συμβιώνουν νόμιμα, έντιμα και μακροχρόνια μαζί μας συμβάλλοντας στη γενική ευημερία του τόπου. Η απουσία ελπίδας για ένα καλύτερο αύριο, μοιραία τους περιχαράκνει σε άκαμπτες και εν δυνάμει επικίνδυνες αντιδράσεις. Ακόμη χειρότερα, όπως διαρκώς καταδεικνύεται και διεθνώς, η έλλειψη ελπίδας αφήνει στα παιδιά τους ένα κενό, που είναι θέμα χρόνου πότε θα μετατραπεί σε πικρία και οργή για αυτούς που τους στέρησαν την ελπίδα. Δεν μπορεί συνεπώς η χώρα μας να τους

στερεί τη δυνατότητα να έχουν λόγο στις αποφάσεις που παίρνουμε και τους αφορούν, χωρίς τίμημα. Δεν μπορεί η Ελλάδα να κρατά σε απόσταση τα παιδιά τους, που γεννήθηκαν και μεγαλώνουν μέσα στο ελληνικό σχολείο, με μόνες προοπτικές το κοινωνικό περιθώριο ή την επιστροφή σε έναν τόπο που θα τους είναι πια ξένος. Κυρίως όμως δεν μπορεί η Ελλάδα να ελπίζει σε ένα μέλλον ανάπτυξης και ευημερίας, σε συνθήκες ομαλής και ασφαλούς συμβίωσης αν δεν συμπεριλάβει σε ένα εθνικό σχέδιο για το αύριο όσους συμβάλλουν μαζί μας δυναμικά σε αυτό με τον μόχθο τους και την προσωπική τους συνεισφορά.

Ως το ευρωπαϊκό κράτος δικαίου που φιλοδοξεί να είναι, η Ελλάδα έχει την υποχρέωση απέναντι στους πολίτες της να εγγυάται τόσο την ασφάλεια των συνόρων όσο και την κοινωνική συνοχή. Γι' αυτό και το κοινό ευρωπαϊκό πλαίσιο για τη μετανάστευση επεκτείνεται πολύ πέραν της ασφάλειας των συνόρων. Υποδεικνύει ως θεμελιώδη προτεραιότητα και, μάλιστα, δεσμευτικά για τα κράτη - μέλη την εντατική προώθηση της κοινωνικής ένταξης των νομίμων μεταναστών. Γι' αυτό και τη χρηματοδοτεί γενναία. Το δε Πρόγραμμα της Στοκχόλμης που υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το Δεκέμβριο του 2009 υπογραμμίζει την ανάγκη υιοθέτησης ενεργητικών πολιτικών ένταξης επισημαίνοντας ότι «Η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να διασφαλίσει δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην επικράτεια των κρατών μελών της. Μια πιο ενεργητική πολιτική ενσωμάτωσης πρέπει να έχει ως στόχο να τους αναγνωρίσει δικαιώματα και υποχρεώσεις αντίστοιχα εκείνα των πολιτών της Ένωσης. Αυτό θα πρέπει να παραμείνει ως στόχος της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής και να εφαρμοσθεί το συντομότερο δυνατόν και το αργότερο έως το 2014.».

Το πιεστικό εθνικό συμφέρον για ασφάλεια και κοινωνική συνοχή έχει καταστήσει την κατεύθυνση αυτή του κοινού ευρωπαϊκού συνταγματικού πολιτισμού επιτακτική για τη χώρα μας. Έχει καταστήσει επιτακτική την ανάγκη στρατηγικού σχεδιασμού που θα διασφαλίζει σε μακροπρόθεσμη επί τέλους βάση την ομαλή συμβίωση και την κοινή προκοπή με τους νόμιμους και μακροχρόνια διαμένοντες μετανάστες και τα παιδιά τους. Την ανάγκη αυτή έρχεται να θεραπεύσει με συστηματικό τρόπο το προτεινόμενο σχέδιο νόμου, απονέμοντας την ελληνική ιθαγένεια στους ίδιους μεν τους μετανάστες υπό συγκεκριμένους όρους και ύστερα από εξατομικευμένη, διεξοδική και όχι αυτόματη κρίση σχετικά με τον πραγματικό βαθμό ένταξής τους, στα παιδιά τους δε από τη

γέννησή τους, ώστε το ελληνικό σχολείο να τα διαπαιδαγωγήσει ανεμπόδιστα όπως κάθε ελληνόπουλο.

Μόνη μια τέτοια πρωτοβουλία είναι σε θέση μαζί με την ασφάλεια και συνοχή που εγγυάται να ενεργοποιήσει πραγματικά προς όφελος της ελληνικής κοινωνίας τον δυναμισμό των μακροχρόνιων και νομίμων μεταναστών.

Αλλά και μόνη η διασφάλιση της ελπίδας αυτής για όσους μετανάστες είναι νόμιμοι είναι σε θέση να καλύψει τα νώτα της χώρας μας στο εσωτερικό της ενώ αναλαμβάνει δυναμικά τον αγώνα κατά της λαθρομετανάστευσης. Δεν είναι εφικτή η «σφράγιση» των συνόρων μας στα δίκτυα των διακινητών αν δεν καθίσταται σαφές και με απόλυτο τρόπο ότι την ελπίδα και την προοπτική οι θεσμοί της χώρας μας την προσφέρουν μόνον σε όσους ζουν εδώ με νόμιμη άδεια. Η καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης και η εγγύηση της ασφάλειας και της κοινωνικής συνοχής είναι εθνικοί στόχοι που οι νόμιμοι μετανάστες συμμερίζονται απολύτως μαζί με τους Έλληνες πολίτες.

β. Το συνταγματικό θεμέλιο της προτεινόμενης ρύθμισης

Αποφασίζοντας, όπως προτείνει το παρόν σχέδιο νόμου, να συμπεριλάβουμε στο εθνικό μας σχέδιο τους μετανάστες που ζουν νόμιμα μαζί μας, έχουν ενταχθεί, και θέλουν να συμμετέχουν ενεργά σε αυτό, αποκαλύπτουμε την ιδιαίτερη δύναμη της ιδιότητας του Έλληνα πολίτη: την ιστορική δύναμη να ενώνει διαφορετικούς ανθρώπους σε μια δημιουργική κοινή μοίρα. Ταυτόχρονα την απαλλάσσουμε από το καθηλωτικό βάρος μιας φυλετικής αντίληψης για έθνος. Μιας αντίληψης που εξαρτά την ιδιότητα αυτή αποκλειστικά από την βιολογική καταγωγή.

Γι' αυτό και η προτεινόμενη ρύθμιση δεν υποκύπτει στην εκδήλωση υπερβάλλουσας ανησυχίας τον υποτιθέμενο κίνδυνο «εθνικής αλλοίωσης» ή «αφελληνισμού» της χώρας. Αντίθετα οι στιγμές της πραγματικής εθνικής ανάπτυξης στάθηκαν οι στιγμές που ο ελληνισμός ανοίχτηκε στην οικουμένη, αγκαλιάζοντας, μπολιάζοντας και οδηγώντας ανθρώπους με διαφορετικό παρελθόν σε μια νέα ενότητα και ένα μέλλον κοινής μοίρας.

Αντί του ανήκειν σε μια κοινότητα αίματος, στο επίκεντρο της ιδιότητας του Έλληνα πολίτη με το προτεινόμενο σχέδιο τοποθετείται το *animus* του κατόχου της η συνείδηση του ότι ανήκει στην Ελληνική πολιτεία.

Το άρθρο 4 παράγραφος 3 του Συντάγματός μας προβλέπει ότι Έλληνας πολίτης είναι όποιος έχει

τα προσόντα που ορίζει ο νόμος. Ο νόμος είναι εκδήλωση της κυριαρχίας του Ελληνικού Κράτους. Οι εκδηλώσεις αυτές όμως σε ένα δημοκρατικό κράτος δικαίου διέπονται πρωτίστως από το Σύνταγμα και την υποχρέωση σεβασμού και προαγωγής των θεμελιωδών ελευθεριών.

Η ενταξιακή πορεία θα πρέπει σύμφωνα και με το κοινό ευρωπαϊκό πλαίσιο, να βρίσκει τρία στηρίγματα:

- 1) τη δημιουργία καθεστώτος ασφάλειας της παραμονής των νομίμων αλλοδαπών,
- 2) τη διασφάλιση, σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, των ατομικών και κοινωνικών τους δικαιωμάτων.

Το συμπέρασμα αυτό αποσπά την Ελληνική Ιθαγένεια από την αποκλειστική πρόδεδεσή της με την αρχή του δικαίου του αίματος (*jus sanguinis*). Χωρίς να υποτιμά τη σημασία της καταγωγής από Έλληνα για τη συγκρότηση του ελληνικού λαού, η νέα αυτή αντίληψη συνδέει την ι-διότητα του Έλληνα πολίτη και τα δικαιώματα πλήρους πολιτικής συμμετοχής, που τη συνοδεύουν, με την οικειοποίηση πολιτικής ταυτότητας Έλληνα ή, όπως αλλιώς αναφέρεται, με τη διαμόρφωση ελληνικής πολιτικής συνείδηση. Ταυτότητα ή συνείδηση που εν προκειμένω δεν στηρίζονται στο αίμα, στην καταγωγή ή στην αφομοίωση κάποιων εθνοθηρησκευτικών χαρακτηριστικών αλλά στην πλήρη και ενεργό συμμετοχή στην κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας, από τη μια, και στην ικανότητα εξ ίσου πλήρους και ενεργού συμμετοχής στην ζωή της Ελληνικής Δημοκρατίας, με σεβασμό στις αρχές της, από την άλλη. Η πολιτική αυτή αντίληψη για την ιδιότητα του Έλληνα πολίτη, δηλαδή για την Ελληνική Ιθαγένεια (όπως νομικά αποκαλείται), συνεχίζει μια μακρά συνταγματική παράδοση στη χώρα μας που ανάγεται στα επαναστατικά συντάγματα της περιόδου της αρ-χικής συγκρότησης του ελληνικού Κράτους.

Η μερική απεξάρτηση της ιδιότητας του πολίτη από το δίκαιο του αίματος καθιστά ακόμη περισσότερο ενδεδειγμένη την απονομή της στα παιδιά των μεταναστών που γεννιούνται και πάντως, μεγαλώνουν στο ίδιο σχολείο με τα δικά μας παιδιά, αναπτύσσοντας κοινή κοινωνική και πολιτική κουλτούρα. Ενδεδειγμένη μάλιστα είναι η απονομή της ιθαγένειας σε όσα παιδιά γεννιούνται εδώ από τη γέννησή τους ήδη, ώστε να διασφαλισθεί, όσο αυτό είναι δυνατόν, ότι θα γίνουν αύριο αγαθοί πολίτες επειδή θα έχουν μεγαλώσει ως τέτοιοι, σύμφωνα με τους ορισμούς του άρθρου 16 παράγραφος 2 του Συντάγματος.

γ. Δομή του σχεδίου νόμου

Για την υλοποίηση της φιλελεύθερης αυτής αντίληψης για την ιδιότητα του Έλληνα πολίτη απαιτείται μια σύνθετη παρέμβαση στους υφιστάμενους θεσμούς τόσο του δικαίου της ιθαγένειας. Το στόχο αυτόν επιδιώκει το παρόν σχέδιο νόμου με την εισαγωγή μιας δέσμης επί μέρους καινοτομιών και βελτιώσεων στον ισχύοντα Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας (ν. 3284/2004).