

ΘΕΜΑ: Πολιτική ενσωμάτωσης αλλοδαπών

1. Το συνημμένο κείμενο αποτυπώνει ορισμένες σκέψεις και προτάσεις για το ζήτημα που άρχισε να συζητείται στην Αττάλεια μεταξύ του Πρωθυπουργού, του Θ. Πάγκαλου και του Ν. Θέμελη, παρέχει δε ερεθίσματα για παραπέρα προβληματισμό.

2. Το κείμενο αποστέλλεται στον Υπουργό Εξωτερικών και στον Ν. Θέμελη, πρέπει δε να διευκρινισθεί ο τρόπος με τον οποίο θα συνεχισθεί η προσπάθεια.

Αθήνα, 27 Νοεμβρίου 1998

dis.B(1)/01T/AllodapoiMetanast.doc/16.11.98/p.5/rp (B7)

ΘΕΜΑ: Πολιτική ενσωμάτωσης αλλοδαπών

I. Το πρόβλημα

1. Από τη δεκαετία του 1990 ένας συνεχώς αυξανόμενος αριθμός αλλοδαπών μεταναστών εγκαταστάθηκε στην Ελλάδα, πολλοί δε από αυτούς άρχισαν να ενσωματώνονται στη κοινωνία. Το γεγονός αυτό μετέτρεψε οριστικά την Ελλάδα από παραδοσιακή χώρα αποστολής σε χώρα υποδοχής μεταναστών. Πρόκειται για μεταβολή που φαίνεται να είναι μη αναστρέψιμη, αν μάλιστα ληφθεί υπόψη ότι το μεταναστευτικό ρεύμα από χώρες της Βαλκανικής, της Ανατολικής Ευρώπης αλλά και της Ασίας ή της Αφρικής αναμένεται να συνεχισθεί και να ενταθεί στο μέλλον.

2. Ανεξάρτητα από το (νόμιμο ή παράνομο) τρόπο εισόδου των αλλοδαπών στην Ελλάδα, οι μετανάστες δίνουν έντονα το στίγμα τους στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας. Η πραγματικότητα αυτή επιβάλλει τη λήψη θεσμικών μέτρων με γνώμονα τη λογική μίας ανοικτής και ανεκτικής κοινωνίας, ώστε αφενός να αντιμετωπισθούν το φαινόμενο του ρατσισμού και της ξενοφοβίας και αφετέρου να καταστεί δυνατή η ένταξη, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, μεταναστών στον ελληνικό λαό.

3. Το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο καλύπτει μόνον εν μέρει τις απαιτήσεις μίας σύγχρονης μεταναστευτικής πολιτικής. Ο ν. 1975/1991 “Είσοδος - έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών κ.λπ.” είναι επιβεβλημένο να αναμορφωθεί σε πολλά σημεία, ενώ ο ν. 2452/1996 “Ρυθμίσεις θεμάτων προσφύγων κ.λπ.” αντιμετωπίζει κατά βάση με πληρότητα τα θέματα των προσφύγων, ιδίως μετά την επικείμενη έκδοση των π.δ. που τον συμπληρώνουν.

4. Σημαντικό βήμα απετέλεσε εξάλλου η έκδοση των προεδρικών διαταγμάτων που καθιερώνουν διαδικασία απογραφής και χορήγησης άδειας παραμονής και εργασίας (“πράσινη κάρτα”) στους αλλοδαπούς που διαμένουν στη χώρα. Η εφαρμογή του νέου συστήματος φαίνεται έως σήμερα να αποδίδει αποτελέσματα.

5. Η δέσμη των εν λόγω νομοθετημάτων αφορά πάντως τη ρύθμιση των ζητημάτων που σχετίζονται με την είσοδο και την παραμονή των αλλοδαπών στη χώρα,

καλύπτουν δηλαδή αποκλειστικά την παραμονή και την απασχόληση ξένων στην Ελλάδα.

II. Η διαγραφόμενη προοπτική

1. Ήδη προβάλλει η ανάγκη μελέτης του επόμενου “σταδίου” ένταξης κατά τα πρότυπα που ακολουθούνται σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες με τη διαμόρφωση της πολιτικής και τη λήψη των αναγκαίων νομοθετικών μέτρων. Στο στάδιο αυτό εντοπίζονται οι όροι για την ενσωμάτωση του αλλοδαπού στον κοινωνικό ιστό με την πολιτογράφηση τους, δηλαδή το ζήτημα καθορισμού των προϋποθέσεων για την *απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας* από τον αλλοδαπό και τα μέλη της οικογένειάς του.

2. Από δικαιοπολιτική άποψη, η ένταξη στον ελληνικό λαό ενός αριθμού αλλοδαπών και των οικογενειών τους, οι οποίοι έχουν ουσιαστικά συνδέσει το προσωπικό τους μέλλον με τη χώρα μας, δεν απειλεί να θίξει την ομοιογένεια του ελληνικού λαού.

III. Ισχύουσα νομοθεσία και πρακτική

1. Η ελληνική ιθαγένεια αποκτάται σύμφωνα με τις ισχύουσες ρυθμίσεις του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας (ν. 3370/1955, όπως έχει τροποποιηθεί ιδίως με τον ν. 1438/1984, ο οποίος καθιέρωσε την αρχή της ισότητας των φύλων στο πεδίο της ιθαγένειας και εκσυγχρόνισε πολλές άλλες διατάξεις του Κώδικα, και το ν. 2130/1993 που του συμπλήρωσε σε ορισμένα σημεία) είτε: α) με τη γέννηση από Έλληνα γονέα ή όταν η ιθαγένειά του είναι άδηλη με τη γέννηση στο ελληνικό έδαφος, είτε β) μετά τη γέννηση του προσώπου (ιδίως με πολιτογράφηση).

2. Σήμερα, ωστόσο, η διαδικασία της πολιτογράφησης παρουσιάζεται στην συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων “δυσκίνητη” και γραφειοκρατική, ενώ παρατηρούνται και περιπτώσεις ταχείας απονομής της ελληνικής ιθαγένειας, ιδίως σε αλλοδαπούς αθλητές, που καθιστούν το σύστημα διάτρητο και αναξιόπιστο.

IV. Προτάσεις πολιτικής

1. Στο πλαίσιο μίας συνολικής επανεξέτασης της νομοθεσίας για την ιθαγένεια, ενόψει των νέων δεδομένων που διαμορφώνονται, πρέπει να εξετασθούν νέες επιλογές ιδίως ως προς:

- i) *Τη διευκόλυνση της απόκτησης της ιθαγένειας με τη μέθοδο της πολιτογράφησης.*
- ii) *Την απόκτηση ιθαγένειας από μετανάστες “δεύτερης γενιάς”.*

2. Ειδικότερα θέματα που τίθενται σχετικά είναι:

α) Αναθεώρηση της νομοθεσίας για την πολιτογράφηση

α1) Ομογενείς

- Η διαδικασία της πολιτογράφησης δεν πρέπει να εξομοιώνει τις περιπτώσεις ομογενών και αλλογενών ενδιαφερομένων. Η πολιτογράφηση των ομογενών πρέπει να διευκολυνθεί με ειδικές ρυθμίσεις, αφού η ιδιαίτερη μεταχείρισή τους βρίσκει έρεισμα και στο Σύνταγμα (άρθρ. 1 παρ. 3 και 108 Συντ.).

α2) Αλλογενείς

- Για την πολιτογράφηση επιβάλλεται η καθιέρωση νέων ουσιαστικών προϋποθέσεων βασισμένων στα σύγχρονα δεδομένα της παραμονής των αλλοδαπών στη χώρα και γνώμονα την ενσωμάτωσή τους στην ελληνική κοινότητα. Το “ποσοτικό” κριτήριο του χρόνου παραμονής δεν πρέπει να θεωρείται αποκλειστικό, αφού το “ποιοτικό” κριτήριο των ιδιαίτερων συνθηκών ζωής του ενδιαφερόμενου μπορεί να αποδεικνύει τη “γρήγορη” ενσωμάτωσή του (π.χ. η μόνιμη εγκατάσταση της οικογένειάς του στην Ελλάδα, μετά από έγκριση “οικογενειακής συνένωσης” κατά το άρθρο 14 του ν. 1975/1991).
- Η αναβάθμιση του ρόλου του Συμβουλίου Ιθαγένειας, και ίσως η ανασύνθεσή του (βλ. άρθρ. 53 του π.δ. 49/88), είναι αναγκαία ώστε να γνωμοδοτεί σε κάθε περίπτωση πολιτογράφησης αλλοδαπού.

β) *Μετανάστες “δεύτερης γενιάς”*: Το πρόβλημα των πρόσφορων κριτηρίων βάσει των οποίων θα διαπιστώνεται η ενσωμάτωση στην ελληνική κοινωνία των γονέων είναι ενπροκειμένω αποφασιστικό. Ως τέτοιο κριτήριο μπορεί να θεωρηθεί π.χ. η νόμιμη παραμονή πέραν της 15ετίας κατά το άρθρο 13 παρ. 4 του ν. 1975/1991.

V. Διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής και αναμόρφωσης της νομοθεσίας

Οι αρμόδιοι Υπουργοί μπορούν να επεξεργασθούν τις παραπάνω προτάσεις και να εισηγηθούν σχετικά στην Κυβερνητική Επιτροπή. Μετά τη συζήτηση στο πλαίσιο της οι αποφάσεις της Κυβερνητικής Επιτροπής θα αποτελέσουν ένα κατ' αρχήν πλαίσιο εργασίας είτε του Υπουργείου Εσωτερικών είτε ειδικής νομοπαρασκευαστικής επιτροπής.

Αθήνα, 27 Νοεμβρίου 1998