

Μετανάστες και ιθαγένεια

Δημήτρης Χριστόπουλος – ιδρυτικό μέλος του Κέντρου Ερευνών Μειονοτικών Ομάδων, πρόεδρος της Ελληνικής Ένωσης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου

Μετανάστες / Πολίτες

2η Συνάντηση Εθνικού Διαλόγου για τη Μετανάστευση

Ιούλιος 2005

Γιατί ενδιαφέρει η κτήση της ιθαγένειας

- Η ιθαγένεια είναι ο δημόσιος δεσμός που ενώνει ένα πρόσωπο με ένα κράτος.
 - Υπηκόοτητα-ιθαγένεια-ιδιότητα του πολίτη
 - Διαφοροποιητική λειτουργία:
 - η ιθαγένεια ενώνει
 - Η ιθαγένεια χωρίζει
 - Η κτήση της ιθαγένειας από μετανάστες δεν είναι η ανταμοιβή για την κοινωνική τους ένταξη
 - Η κτήση της ιθαγένειας από μετανάστες δεν συνεπάγεται αυτόματα και την κοινωνική τους ένταξη
 - Αλλά είναι μέσο ή κατάληξη της διαδικασίας ένταξής τους
-

Είναι η κτήση της ιθαγένειας δικαίωμα;

- ❑ Παραδοσιακά το θέμα της κτήσης της ιθαγένειας είναι ζήτημα που άπτεται της άσκησης κυριαρχικής αρμοδιότητας του κράτους: ο σκληρός πυρήνας του δημοσίου δικαίου
 - ❑ Πεδίο διοικητικής διακριτικής ευχέρειας και όχι ελευθερίας επιλογής
 - ❑ Όμως η ιθαγένεια γεννά δικαιώματα: ατομικά, πολιτικά και κοινωνικά
 - ❑ Την ίδια στιγμή που παραμένει ένα προνόμιο που παραχωρείται από το κράτος ακριβώς στη βάση της άρνησης της οικουμενικής θεμελίωσης των δικαιωμάτων
 - ❑ Εγγενής αντίφαση του φιλελευθερισμού: η μήτρα δικαιωμάτων δεν είναι δικαίωμα
-

Ειδικά για την Ελλάδα

- Γιατί «ιθαγένεια» ;
 - Στη συστατική διάκριση ημεδαπού/αλλοδαπού το δικαιο της ελληνικής ιθαγένειας εισάγει, στο όνομα του γένους, την επιπρόσθετη τομή *ομογενούς/αλλογενούς*
 - Κριτήρια για την απόδοση της ιδιότητας του ομογενούς:
 - καταγωγή
 - και επικουρικά, εθνική συνείδηση
 - Η πρακτική της διοίκησης σε σχέση με την απόδοση της ιδιότητας αυτής διαρκώς μεταβάλλεται ανάλογα με αυτό που το κράτος θεωρεί ιστορική προτεραιότητα ή ανάγκη
 - Παραδείγματα: αλβανοί, βλάχοι, ορθόδοξοι άραβες
-

Η ιστορία της ελληνικής ιθαγένειας: ιστορία ενσωματώσεων και αποκλεισμών

- Πρώτη φάση, η συγκρότηση του κράτους 1822-1830: έλληνας ο μη μουσουλμάνος
 - Δεύτερη φάση, η εδαφική επέκταση και ολοκλήρωση 1830 – 1926/1944: η εποχή της ενσωμάτωσης. Οι άνθρωποι «γίνονται» έλληνες
 - Τρίτη φάση, η περίοδος του ψυχρού πολέμου 1926/1944 – 1990: η εποχή των αποκλεισμών. Οι άνθρωποι «παύονται» από έλληνες:μειονοτικοί και κομμουνιστές
 - Τέταρτη φάση, η εποχή της μετανάστευσης 1990-
 - Η ιστορία της ελληνικής ιθαγένειας αντανακλάται στον τρόπο με τον οποίο η πολιτεία αντιμετωπίζει την κτήση της ιθαγένειας από μετανάστες
-

Η ελληνική ιθαγένεια στην εποχή της μετανάστευσης

- Ως το 1990, το ελληνικό κράτος είναι παντελώς ανεξοικείωτο με τη λογική της κτήσης ιθαγένειας με άλλον τρόπο πέρα από τη γέννηση και με γάμο
- Σημαντική παρένθεση: εισαγωγή της αρχής της ισότητας των φυλών στο δίκαιο της ελληνικής ιθαγένειας: 1984 (επιπτώσεις)
- 1990: η τομή λόγω κατάρρευσης καθεστώτων υπαρκτού σοσιαλισμού με επιπτώσεις:
 - τη δημιουργία για πρώτη φορά συστηματικού μαζικού μεταναστευτικού κύματος προς την Ελλάδα
 - την επιστροφή Ελλήνων από Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη
 - την λεγόμενη «παλιννόστηση» των Ποντίων από πρώην ΕΣΣΔ

Η ελληνική ιθαγένεια στην εποχή της μετανάστευσης

- Η ελληνική πολιτεία καχύποπτη
 - είτε θεωρεί ότι ο αιτούμενος την ιθαγένεια είναι μια εν δυνάμει απειλή για την εθνική ομοιογένεια
 - είτε ότι οι έλληνες της διασποράς που ζητάν τον καθορισμό της ιθαγένειάς τους κατά κανόνα το κάνουν μόνο για να αποκομίσουν πρακτικά οφέλη
 - Εξαίρεση: οι Πόντιοι από την πρώην ΕΣΣΔ (γιατί;)

 - Ως το 1997: σχεδόν μηδενικά ποσοστά πολιτογραφήσεων

 - Συνεχώς αυξανόμενοι αριθμοί καθορισμών ιθαγένειας για ομογενείς, αλλά απόλυτη αδυναμία στατιστικών μετρήσεων. Εξαίρεση οι έλληνες της Αλβανίας

 - Καθορισμός - πολιτογράφιση
-

Η ελληνική ιθαγένεια την εποχή της μετανάστευσης: αριθμοί (οι λίγοι που υπάρχουν)

Πολιτογραφήσεις ομογενών

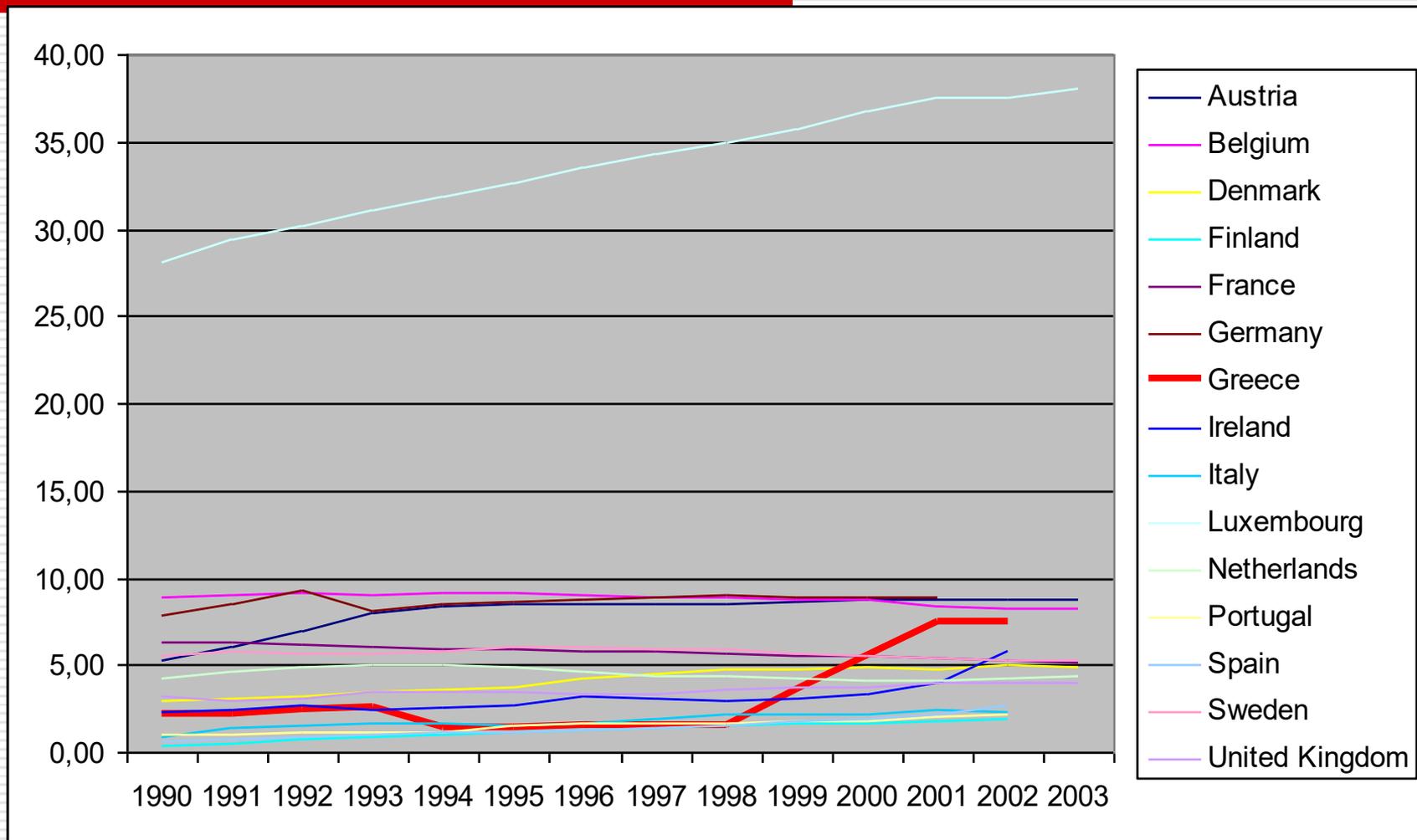
Από 1985 ως το 2004: 18430 πολιτογραφήσεις (προσοχή:
εξαιρούνται οι καθορισμοί ιθαγένειας)

Πολιτογραφήσεις αλλογενών

Από το 1985 ως το 2004: 13600 εκ των οποίων οι 10.000 περίπου
από το 1997 οπότε και ο νόμος δίνει για πρώτη φορά τη
δυνατότητα πολιτογράφησης στους/στις συζύγους ελλήνων έξω
από τα χρονικά πλαίσια που ορίζεται για τους υπόλοιπους
αλλοδαπούς.

Στατιστικά τα χαμηλότερα νούμερα σε σχέση με τον αριθμό
μεταναστών στη χώρα ως το 1998. Μετά, στον κοινοτικό μέσο
όρο λόγω της πολιτογράφησης συζύγων.

Οι μετανάστες ως % του πληθυσμού στην ΕΕ των 15



Κτήσεις ιθαγένειας από ομογενείς από πρώην ΕΣΣΔ

Από 1.1.1989 μέχρι 30.10.2003

Αττική	34335
Ανατολική Μακεδονία Θράκη	32242
Κεντρική Μακεδονία	49905
Δυτική Μακεδονία	1665
Θεσσαλία	1535
Ήπειρος	228
Ιόνιοι Νήσοι	34
Δυτική Ελλάδα	124
Πελοπόννησος	550
Κεντρική Ελλάδα	741
Βόρειο Αιγαίο	91
Νότιο Αιγαίο	150
Κρήτη	143
Σύνολο	125 000

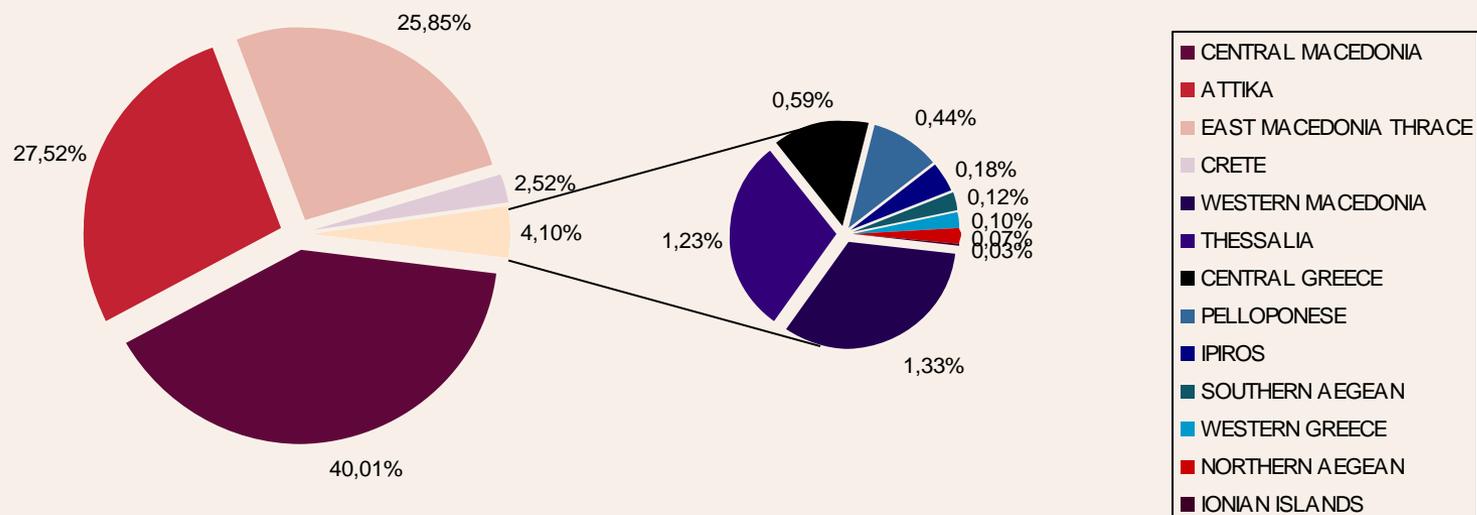
Πληθυσμιακή σύνθεση «παλιννοστούντων» από πρώην ΕΣΣΔ

Σύμφωνα με έρευνα του Υπουργείου Μακεδονίας – Θράκης το 2000, ο συνολικός αριθμός «παλιννοστούντων» ομογενών από πρώην ΕΣΣΔ στη δεκαετία του 1990 είναι περίπου 180.000. Πρόκειται για πληθυσμό κατά κύριο λόγο, προερχόμενο από:

Γεωργία:	52%
Καζακστάν:	20%
Ρωσία:	15%
Αρμενία:	6%
Ουκρανία:	3%
Ουζμπεκιστάν:	2%
Άλλα:	2%

Από αυτούς, σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών, 125.000 έχουν λάβει την ελληνική ιθαγένεια έως το τέλος του 2003.

Γεωγραφική κατανομή κτήσεων ιθαγένειας από «παλινοστούντες» ομογενείς από ΕΣΣΔ ανά περιφέρεια: ένας δεύτερος εποικισμός της Βόρειας Ελλάδας



Σύγχρονες τάσεις στο χώρο του δικαίου και της πρακτικής κτήσης ιθαγένειας στην ΕΕ

1. Διευθετήσεις δικαίου εδάφους για τη δεύτερη γενιά μεταναστών: γερμανικό παράδειγμα
 2. Διευκόλυνση πολιτογράφησης για τους μετανάστες πρώτης γενιάς
 3. Αποδοχή πολλαπλής ιθαγένειας
 4. Εμπέδωση της αρχής της ισότητας των φύλων στο χώρο του δικαίου ιθαγένειας
 5. Εξετάσεις γλωσσικής επάρκειας και κοινωνικής ένταξης
 6. Εγκατάλειψη της προνομιακής μεταχείρισης ομογενών σε ό,τι αφορά την κτήση ιθαγένειας (Γερμανία)
 7. Εγκατάλειψη των διακρίσεων σε βάρος των πολιτογραφηθέντων πολιτών σε σχέση με τους κτήσαντες την ιθαγένεια με τη γέννηση
-

Το δίκαιο και η διοικητική πρακτική στην Ελλάδα:

- Γιατί: η ιστορία της ελληνικής ιθαγένειας και η σύγχρονη γεωπολιτική συγκυρία δίνει κάποιες απαντήσεις
 - Η Ελλάδα είναι η αυστηρότερη χώρα στην Ε.Ε. – εάν όχι στον κόσμο – σε ό,τι αφορά το ζήτημα κτήσης της ιθαγένειας της!
 - Η χώρα βρίσκεται για πρώτη φορά συστηματικά αντιμέτωπη με το ζήτημα της κτήσης της ιθαγένειας της από αλλοδαπούς μόλις στην δεκαετία του 1990
 - ως τότε η μόνη διοικητική συνήθεια ήταν η στέριση της ελληνικής ιθαγένειας
 - Φοβική πρόσληψη της μετανάστευσης από τα Βαλκάνια
-

Συγκριτικές ιδιαιτερότητες του ελληνικού δικαίου ιθαγένειας

1. Το ακριβότερο παράβολο στην Ευρώπη: 1500 ευρώ (DK 135, FIN 400, IRE 130-650, POR 500, SWE 165, AUS 800-2180, BEL 80-100, NL 450, UK 380, FR, ESP, LUX, IT -)
 2. Από τα ελάχιστα εναπομείναντα κράτη στα οποία η απόφαση απόρριψης πολιτογράφησης δεν αιτιολογείται
 3. Ανύπαρκτα περιθώρια δικαιοδοτικού ελέγχου
 4. Το μόνο κράτος το οποίο εκ του νόμου δεν έχει την υποχρέωση να απαντά στους ενδιαφερομένους σε ό,τι αφορά ζητήματα ιθαγένειας.
 5. Το υψηλότερο διάστημα προηγούμενης παραμονής στη χώρα ως τυπική προϋπόθεση για την κτήση της ιθαγένειας: 10 χρόνια (μαζί με την Αυστρία)
 6. Το μόνο κράτος του οποίου η νομοθεσία δεν περιέχει ρητή διαφοροποιητική ρύθμιση κτήσης ιθαγένειας για τα παιδιά που γεννήθηκαν στο έδαφός του
-

Συγκριτικές ιδιαιτερότητες της πρακτικής της διοίκησης

1. Απόλυτη διακριτική ευχέρεια: παγίωση καθεστώτος μη απάντησης
 2. Απίστευτα υψηλός χρόνος διοικητικής διεκπεραίωσης υποθέσεων (10ετίες...)
 3. Απόλυτη προτεραιότητα δικαίου του αίματος
 4. Εσωστρέφεια με εύθραυστες τάσεις φιλελευθεροποίησης του καθεστώτος εσχάτως
 5. Προφορικότητα
 6. Μόνιμος αποκλεισμός πολιτών συγκεκριμένων κρατών
 7. Απόδοση μείζονος σημασίας στο θρήσκευμα του ενδιαφερομένου
 8. Αντιστροφή της ιεράρχησης των κανόνων δικαίου: το καθεστώς διαμορφώνεται κυρίως από τις εγκυκλίους του ΥπΕσ
 9. Έλλειψη στοιχείων σχετικά με τους καθορισμούς ιθαγενειών από περιφέρειες
-

Τι είναι εφικτό και επείγον να αλλάξει:

- Το παράβολο να γίνει ανταποδοτικού χαρακτήρα και σίγουρα να μειωθεί
 - Να γίνει αυτοδίκαια επανάκτηση ιθαγένειας για τους ανιθαγενείς που ζουν στην Ελλάδα και το επιθυμούν
 - Να καταργηθούν οι διατάξεις του ΚΕΙ που εξαιρούν τη σχετική νομοθεσία από την υποχρέωση απάντησης της διοίκησης και να αντικατασταθούν από την υποχρέωση απάντησης εντός εύλογης ειδικής προθεσμίας
 - Να καταργηθεί η διάταξη που προβλέπει έλεγχο του «ήθους και προσωπικότητας» του αιτούντος πέρα από το ποινικό μητρώο
 - Να θεσμοθετηθεί η υποχρέωση αιτιολόγησης των απορριπτικών απαντήσεων στις αιτήσεις πολιτογράφησης
 - Να θεσμοθετηθεί διαφοροποιητική ρήτρα πολιτογράφησης για τη δεύτερη γενιά μεταναστών
 - Να θεσμοθετηθεί η υποχρέωση κατάθεσης εγγράφων άπαξ στο τέλος της διαδικασίας
-

Η χαμένη ευκαιρία του ΚΕΙ το 2004 και η
αναγκαιότητα δημιουργίας διαπαραταξιακής
συναίνεσης για την τροποποίησή του

ή

γιατί ο χρόνος δεν κυλά υπέρ κανενός...