



**Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου**  
**Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών**  
**Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων**

**Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών**  
**«Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές»**

---

**Η απόδοση ιθαγένειας στους μετανάστες δεύτερης  
γενιάς ως δημόσια πολιτική ένταξης – Η περίπτωση  
της Ελλάδας**  
**Γεωργία Βρεττάκη**

**Κόρινθος, Σεπτέμβριος 2017**



**University of Peloponnese**  
**Faculty of Social and Political Sciences**  
**Department of Political Studies and International**  
**Relations**  
**Master Program in**  
**«Governance and Public Policies»**

**Citizenship of second-generation immigrants as a  
public integration policy – The case of Greece**

**Georgia Vrettaki**

**Corinth, Greece, September 2017**

## **Ευχαριστίες**

Θερμές ευχαριστίες οφείλω, κατά κύριο λόγο, στον επιβλέποντα καθηγητή της εργασίας κ. Ε. Παπάζογλου για την πολύτιμη βοήθειά του στη διαμόρφωση και επεξεργασία των επιμέρους πτυχών της παρούσας. Η συμβολή του υπήρξε καθοριστικής σημασίας για την επιτυχή ολοκλήρωσή της.

Επίσης, ένα μεγάλο ευχαριστώ οφείλω στην οικογένειά μου και ιδιαίτερα στον σύζυγό και τα παιδιά μου, οι οποίοι στήριξαν τις προσπάθειές μου.

# **Η απόδοση ιθαγένειας στους μετανάστες δεύτερης γενιάς ως δημόσια πολιτική ένταξης – Η περίπτωση της Ελλάδας**

**Σημαντικοί όροι: Μετανάστευση, Ιθαγένεια, Δημόσια Πολιτική, Δεύτερη Γενιά, Ελλάδα, Ευρωπαϊκή Ένωση**

## **Περίληψη**

Η μετανάστευση συνιστά ένα κοινωνικό φαινόμενο με σημαντικό αντίκτυπο. Οι ισορροπίες μεταβάλλονται, καθώς οι χώρες που κατά το παρελθόν υπήρξαν χώρες προέλευσης μεταναστών, πλέον αποτελούν χώρες έλξης και προσέλευσης μεταναστευτικών ροών. Σήμερα, το ζήτημα της διαχείρισης του μεταναστευτικού φαινομένου συνιστά προτεραιότητα για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία, σεβόμενη τα διαφορετικά πολιτισμικά στοιχεία, επιδιώκει να διαμορφώσει μια κοινή πολιτική, επιδιώκοντας την ένταξη των μεταναστών στην κοινωνία. Εντούτοις, υφίστανται πεδία επί των οποίων η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν δύναται να επέμβει, καθώς τούτα εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών. Τέτοιο ζήτημα συνιστά η απόδοση ιθαγένειας, η απονομή της οποίας σε πολίτες τρίτων χωρών συνιστά δημόσια πολιτική στο ευρύτερο πλαίσιο πρακτικών ένταξης. Τα κράτη μέλη προσεγγίζουν με διαφορετικό τρόπο την απόδοση της ιθαγένειας, την αναγνώριση δηλαδή της σχέσης μεταξύ κράτους και πολίτη, βασιζόμενα σε μακρόχρονες πρακτικές και το δίκαιο που διέπει κάθε κοινωνία. Στην Ελλάδα, ο νομοθέτης κλήθηκε να αντιμετωπίσει τις μαζικές μεταναστευτικές ροές και να υιοθετήσει τις κατάλληλες διατάξεις ώστε να ανταποκριθεί στις τιθέμενες ανάγκες της κοινωνίας. Η νομοθεσία που διέπει το καθεστώς των αλλοδαπών έχει υποστεί μια πληθώρα μεταβολών, αναφορικά δε με την απόδοση ιθαγένειας, αρχικά αυτή προβλέφθηκε με την πολιτογράφηση. Εν συνεχεία, καθώς κρίθηκε ως αδήριτη ανάγκη για την ένταξη η απόδοση ιθαγένειας στα παιδιά των μεταναστών, δηλαδή στους μετανάστες δεύτερης γενιάς, η πολιτεία θέσπισε διατάξεις και προχώρησε σε διοικητικές μεταρρυθμίσεις, ώστε κάτι τέτοιο να καταστεί εφικτό. Με την παρούσα επιχειρείται να εξεταστεί ο ρόλος που διαδραματίζει η απόδοση της ιθαγένειας στους μετανάστες δεύτερης γενιάς ως δημόσια πολιτική, εξετάζοντας ενδελεχώς την περίπτωση της Ελλάδας.

# **Citizenship of second-generation immigrants as a public integration policy – The case of Greece**

**Keywords: Immigration, Citizenship, Public Policy, Second Generation, Greece, European Union**

## **Abstract**

Migration is a social phenomenon with a significant impact. Balances are changing, as countries that in the past have been origins of migrants are now countries of attraction of migratory flows. Today, the issue of migratory management is a priority for the European Union, which, while respecting diverse cultural elements, seeks to develop a common policy, in order to integrate immigrants into society. However, there are subjects on which the European Union cannot intervene, as these fall within the exclusive competence of the Member States. Citizenship is such an issue, the granting of which to third-country nationals constitutes a public policy in the wider context of integration practices. Each Member State approaches in a different way the matter citizenship, meaning the recognition of the relationship between the state and the citizen, based on long-standing practices and the law governing each society. In Greece, the legislator was called upon to confront the massive migratory flows and to adopt the appropriate provisions to meet the necessities of society. The legislation governing the status of aliens has undergone a multitude of changes and citizenship was granted through naturalization. Then, as the citizenship of migrant children has been a requirement, concerning their integration, the state has adopted provisions to make this possible. Here we attempt to examine the role of citizenship in second-generation migrants as a public policy, by presenting the case of Greece.

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

ABSTRACT

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

**ΕΙΣΑΓΩΓΗ**..... 1

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ**

1.1 Βασικές έννοιες..... 3

    Α. Ιθαγένεια..... 3

    Β. Μετανάστευση..... 5

1.2 Ιστορική αναδρομή..... 8

1.3 Συμμετοχή των μεταναστών στην κοινωνία: Αφομοίωση,  
    Ενσωμάτωση και Ένταξη..... 9

1.4 Λόγοι και αναγκαιότητα ένταξης των μεταναστών δεύτερης  
    γενιάς..... 12

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ**

2.1 Η Ευρωπαϊκή εμπειρία στο θέμα της ένταξης – Τα παραδείγματα της  
    Γαλλίας και της Ιταλίας ..... 14

2.2 Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα..... 19

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ**

3.1 Το Θεσμικό πλαίσιο σχετικά με την κτήση Ελληνικής Ιθαγένειας

    Α. Ν. 3284/2004..... 22

    Β. Ν. 3838/2010..... 24

    Γ. Ν. 4332/2015..... 27

    Δ. Στατιστικά στοιχεία..... 30

3.2 Σύγκριση και κριτική θεώρηση ..... 32

**ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....36**

**ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ..... 40**

## **Κατάλογος Πινάκων**

<b>3.1 Πίνακας αιτήσεων ιθαγένειας βάσει του Ν. 4332/2015.....</b>	<b>31</b>
<b>3.2 Πίνακας αποφάσεων ιθαγένειας βάσει του Ν. 4332/2015.....</b>	<b>31</b>
3.1 Δ. Στατιστικά στοιχεία.....	30



## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

---

Η διεθνής μετανάστευση συνιστά ένα μείζον και πολύπλοκο ζήτημα το οποίο έχει ιδιαίτερα σημαντικό αντίκτυπο σε οικονομικό, κοινωνικό και πολιτικό επίπεδο. Ορθώς δε, έχει διατυπωθεί η άποψη ότι, ιδίως σε περιόδους ύφεσης -κοινωνικής, οικονομικής και πολιτικής-, ως χαρακτηρίζεται η σημερινή εποχή, το φαινόμενο συνιστά πρόκληση και συγχρόνως ευκαιρία για τις χώρες προέλευσης και για τις χώρες υποδοχής (Παπαδόπουλος, 2013). Οι συντονισμένες πρακτικές των εμπλεκόμενων φορέων και η συνοχή των πολιτικών μετανάστευσης των κρατών θα ήταν δυνατό να λειτουργήσουν θετικά στους τιθέμενους σκοπούς, εντούτοις κάτι τέτοιο σήμερα φαντάζει ουτοπία, κυρίως λόγω της διαφορετικής πολιτικής βούλησης των κυβερνήσεων των άμεσα εμπλεκόμενων κρατών. Κατά τον Stefano Scarpetta, διευθυντή Απασχόλησης, Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), «Τα συστήματα διαχείρισης της ροής των οικονομικών μεταναστών που λειτουργούν σήμερα μπορεί να μην λειτουργούν αύριο. Η αδράνεια μπορεί να έχει κόστος».

Σήμερα, καθίσταται σαφές ότι δεν υφίσταται κράτος χωρίς μετανάστες. Καθώς, λοιπόν, γεννάται μία νέα πρόκληση για τις κυβερνήσεις, και συγκεκριμένα η διαδικασία του τρόπου συμμετοχής των μεταναστών στις κοινωνικές δομές και η διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, είναι κρίσιμο να δοθεί ορθή κατευθυντήρια και να εδραιωθεί μια μακροπρόθεσμη πολιτική για την ένταξη των μεταναστών στην κοινωνία. Η παρούσα αποσκοπεί στην ανάλυση της πολιτικής ένταξης που ακολουθείται στην Ελλάδα, συγκεκριμένα δε εξετάζεται ο ρόλος που διαδραματίζει η απόδοση της ελληνικής ιθαγένειας στους μετανάστες δεύτερης γενιάς.

Στο πρώτο μέρος, προσεγγίζονται ορισμένες βασικές έννοιες, αυτές της ιθαγένειας και της μετανάστευσης, η κατανόηση των οποίων είναι απαραίτητη για την ενδελεχή εξέταση του τιθέμενου προς εξέταση ζητήματος. Παρέχεται, παράλληλα, μια σύντομη ιστορική αναδρομή στο κοινωνικό φαινόμενο της μετανάστευσης, επιχειρώντας να κατανοηθεί η αναγκαιότητα της ένταξης των μεταναστών στις κοινωνίες.

Στο δεύτερο μέρος, παρουσιάζεται η εμπειρία που ήδη υφίσταται στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Περαιτέρω δε, εξετάζονται δύο περιπτώσεις χωρών: της

Γαλλίας και της Ιταλίας, οι οποίες ακολουθούν σαφώς διαφορετική πολιτική αναφορικά με το ζήτημα της απόδοσης ιθαγένειας στους μετανάστες της δεύτερης γενιάς.

Εν συνεχεία, πραγματοποιείται ενδελεχής επισκόπηση της ελληνικής νομοθεσίας αναφορικά με το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την απόδοση ελληνικής ιθαγένειας από το 2004 έως σήμερα. Παράλληλα, παρέχονται στατιστικά στοιχεία για το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, ώστε να καταστεί αντιληπτή (α) η έκταση του φαινομένου και (β) το πλήθος ανθρώπων που αφορά η συγκεκριμένη νομοθετική πρόβλεψη. Προς αποφυγήν μιας στείρας παράθεσης, επιδιώκεται η συγκριτική θεώρηση προς κατανόηση της βούλησης του νομοθέτη και η εξαγωγή περαιτέρω συμπερασμάτων.

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

---

## 1.1 Βασικές Έννοιες

### Α. Ιθαγένεια

Η ιθαγένεια ορίζεται ως ο δημοσίου δικαίου δεσμός ενός ατόμου προς την πολιτεία στο λαό της οποίας αυτός ανήκει (Παπασιώπη-Πασιά, 2011:1) και συνιστά το κριτήριο για την διάκριση ημεδαπών, αλλοδαπών και ανιθαγενών. Περαιτέρω σύμφωνα με τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (ΔΟΜ), η εθνικότητα ταυτίζεται με την ιθαγένεια και συνιστά τον νομικό δεσμό μεταξύ ενός ατόμου και ενός Κράτους. Σύμφωνα με το άρθρο 1 της Συνθήκης της Χάγης για Ζητήματα που αφορούν σε Νομοθεσίες Ιθαγένειας, 1930, «κάθε κράτος σύμφωνα με την νομοθεσία του καθορίζει ποιοι είναι οι πολίτες του. Η νομοθεσία αυτή θα αναγνωρίζεται από τα άλλα κράτη εφόσον είναι σύννομη με τις διεθνείς συνθήκες, το διεθνές δίκαιο και τις γενικώς αποδεκτές αρχές που διέπουν τα θέματα ιθαγένειας». Σύμφωνα με το άρθρο 15 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ορίζεται κατ' αρχήν ότι «Καθένας έχει το δικαίωμα μιας ιθαγένειας» και εν συνεχεία ότι «Κανείς δεν μπορεί να στερηθεί αυθαίρετα την ιθαγένειά του ούτε το δικαίωμα να αλλάξει ιθαγένεια» (<http://www.ohchr.org>).

**(α) Ημεδαπός:** Δυνάμει των ανωτέρω διατάξεων, στην Ελληνική έννομη τάξη, ημεδαπός θεωρείται αυτός ο οποίος έχει την ελληνική ιθαγένεια ανεξαρτήτως του τρόπου κτήσης αυτής (ήτοι με γέννηση, πολιτογράφηση κ.ά.), καθώς και το άτομο που πέραν της ελληνικής έχει και άλλη ιθαγένεια άλλου κράτους.

**(β) Αλλοδαπός:** Ως αλλοδαπός θεωρείται κάθε φυσικό πρόσωπο που έχει ξένη και όχι ελληνική ιθαγένεια. Ο αλλοδαπός, σε σχέση με τον ημεδαπό, είναι το φυσικό πρόσωπο που ανήκει στο λαό ξένου προς το Ελληνικό κράτος. (Παπασιώπη-Πασιά, 2007:5).

**(γ) Αλλοδαπός – Πολίτης Κράτους Μέλους της Ε.Ε.:** Με την διάταξη του άρθρου 20 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) θεσπίστηκε η

ιθαγένεια της Ένωσης. Ως Πολίτης της Ένωσης νοείται κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους. Ρητώς δε, διευκρινίζεται ότι η ιθαγένεια της Ένωσης προστίθεται και δεν αντικαθιστά την εθνική ιθαγένεια. Οι πολίτες της Ένωσης έχουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στις Συνθήκες. Μεταξύ άλλων συγκαταλέγεται το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο εσωτερικό της Ένωσης, χωρίς διακρίσεις λόγω υπηκοότητας, καθώς και της εγκατάστασης για επαγγελματικούς και άλλους λόγους, εφόσον πληρούνται κάποιες προϋποθέσεις. Ακόμη, προβλέπεται το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές με τους ίδιους όρους που προβλέπονται για τους υπηκόους του κράτους, καθώς και το δικαίωμα για διπλωματική και προξενική προστασία.

**(δ) Ανιθαγενής:** Ανιθαγενής, άπολις ή άπατρις είναι το φυσικό πρόσωπο που στερείται ιθαγένειας, το πρόσωπο το οποίο «ουδέν Κράτος θεωρεί ως υπήκοόν του κατ' εφαρμογήν της νομοθεσίας του», ως χαρακτηριστικά διατυπώνεται στη Σύμβαση της Νέας Υόρκης της 28 Σεπτεμβρίου 1954 περί του καθεστώτος των ανιθαγενών, η οποία έχει κυρωθεί με το νόμο 139/1975. Αναγνωρίζοντας τη σημασία κτήσης ιθαγένειας, σε διεθνές επίπεδο, τα κράτη επιδιώκουν τον περιορισμό του αριθμού ανιθαγενών. Στο πλαίσιο αυτό, κυρώθηκε η Συνθήκη για τη Μείωση της Ανιθαγένειας το 1961, σύμφωνα με τις διατάξεις της οποίας τα κράτη παραχωρούν ιθαγένεια σε ανιθαγενή άτομα που δεν θα αποκτούσαν κάποια άλλη ιθαγένεια και που γεννήθηκαν στην επικράτειά τους, ή πλοίο ή αεροπλάνο με τη σημαία τους.

**(ε) Πρόσφυγας:** Ως πρόσφυγας ορίζεται ο πολίτης τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής, στο πρόσωπο του οποίου πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 1<sup>A</sup> της Σύμβασης της Γενεύης του 1951. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, πρόκειται για το πρόσωπο το οποίο συνεπεία δικαιολογημένου φόβου δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων βρίσκεται εκτός του κράτους την ιθαγένεια του οποίου έχει και δεν δύναται ή δεν επιθυμεί λόγω του φόβου αυτού να ευρισκείται εντός του κράτους και να απολαύσει την προστασία αυτού και δεν επιθυμεί να επιστρέψει σε αυτήν.

**(στ) Αλλογενής / ομογενής:** Οι όροι αφορούν τη σύνδεση του ατόμου με το γένος, ήτοι το έθνος και έχουν ιδιαίτερη σημασία για την ελληνική έννομη τάξη. Έτσι, ο αλλογενής είναι ο αλλοδαπός που δεν κατάγεται από το ελληνικό έθνος, εν αντιθέσει

με τον ομογενή ο οποίος συνδέεται με το ελληνικό έθνος, έχοντας κοινή ελληνική συνείδηση. Κοινή δε εθνική συνείδηση μιας ομάδας προσώπων υφίσταται όταν ως κοινά σημεία αναφοράς έχουν στοιχεία άυλης πολιτισμικής κληρονομιάς που αναφέρονται στο παρελθόν (ιστορία, παραδόσεις), στο παρόν (γλώσσα, θρησκεία) και στο μέλλον (τάσεις, ιδανικά) (Παπασιώπη-Πασιά, 2007:9).

**(ζ) Παλινοστούντες:** Ιδιαίτερη κατηγορία των ομογενών συνιστούν οι παλινοστούντες, όρος που χρησιμοποιείται για τους ομογενείς που προέρχονται από χώρες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης. Η Ελληνική Πολιτεία έχει λάβει ειδικά μέτρα για να ρυθμιστεί η προσωπική τους κατάσταση.

## **B. Μετανάστευση**

Διαφορετικοί ορισμοί έχουν σχηματιστεί για την απόδοση του κοινωνικού φαινομένου της μετανάστευσης από θεωρητικούς και επίσημους φορείς. Σύμφωνα με τους ορισμούς που τίθενται από τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (ΔΟΜ), ως μετανάστευση (migration) δέον να οριστεί «[η] διαδικασία της μετακίνησης είτε διαμέσου των διεθνών συνόρων, είτε εντός ενός Κράτους. Πρόκειται για την μετακίνηση πληθυσμού, περικλείοντας κάθε είδος μετακίνησης ανθρώπων. Αφορά την μετανάστευση προσφύγων, εκτοπισμένων προσώπων και οικονομικών μεταναστών» (IOM, 2009:50). Ο διαχωρισμός που τίθεται αναφορικά με την μετακίνηση εντός ή εκτός συνόρων, διακρίνει τη μετανάστευση σε εσωτερική ή εξωτερική αντίστοιχα. Περαιτέρω, σύμφωνα με το Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής (ΙΜΕΠΟ) «...μετανάστευση ονομάζεται η μετακίνηση πληθυσμών από έναν τόπο προς έναν άλλο με σκοπό τη μόνιμη ή ημι-μόνιμη εγκατάσταση σε αυτόν» (MPI). Η μόνιμη ή μακροπρόθεσμη εγκατάσταση σε έναν τόπο αφορά σε διαμονή χρονικής διάρκειας πέραν του ενός έτους, καθιστώντας τη χώρα τον τόπο μόνιμης διαμονής, ενώ η ημι-μόνιμη ή βραχυπρόθεσμη εγκατάσταση αφορά σε διαμονή χρονικής διάρκειας από τρεις έως δώδεκα μηνών, για λόγους που δεν σχετίζονται με τον τουρισμό ή την ιατρική περίθαλψη, αλλά τον βιοπορισμό.

Διάκριση υφίσταται, επίσης, μεταξύ νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης, η οποία αναφέρεται στις απαιτούμενες προϋποθέσεις για την είσοδο και εγκατάσταση των

μεταναστών, ως αυτές καθορίζονται από το θεσμικό πλαίσιο εκάστου κράτους υποδοχής, και οι οποίες, συνήθως, συνίστανται στην κατοχή έγκυρων ταξιδιωτικών εγγράφων και στη λήψη άδειας διαμονής εντός του κράτους κατά το νόμο οριζόμενα. Κατά την πάγια θέση των Ηνωμένων Εθνών, τυχόν τέτοια παραβίαση δέον να συνιστά αποκλειστικά και μόνο διοικητική παράβαση, χωρίς να επιφέρει ποινικές κυρώσεις (UN Special Rapporteur on the human rights of migrants:2013). Καθίσταται σαφές ότι ο ως άνω διαχωρισμός είναι άμεσα συνυφασμένος με την εμφάνιση της νομικής υπόστασης του Κράτους και της έννοιας του Κυρίαρχου Κράτους. Βάσει αυτών των εννοιών του διεθνούς δικαίου, η κρατική εξουσία νομιμοποιείται ως προς τον έλεγχο αναφορικά με την είσοδο και την παραμονή εντός των ορίων της κρατικής κυριαρχίας, των ξένων προς το κράτος ατόμων.

Η μετακίνηση ενός αριθμού ατόμων προς έναν τόπο υποδοχής κατά μια χρονικά προσδιορισμένη περίοδο, συνήθως το διάστημα ενός ημερολογιακού έτους, χαρακτηρίζεται ως εισροή ή είσοδος μεταναστών (inflow, entries, immigration), ενώ η μετακίνηση εκτός των συνόρων της επικράτειας ως εκροή ή αποδημία (outflow, departures, emigration). Για την καταγραφή των διαμενόντων μεταναστών εντός των συνόρων ενός κράτους, κατά μια χρονικά προσδιορισμένη περίοδο, χρησιμοποιείται από τους θεωρητικούς σε παγκόσμιο επίπεδο η φρασεολογία «απόθεμα» (stock). Ο διαχωρισμός αυτός αποδεικνύεται ιδιαίτερα σημαντικός για τη μελέτη του φαινομένου της μετανάστευσης, καθώς με τη συλλογή των στοιχείων που αφορούν τη ροή καθίσταται δυνατή η καταγραφή των τάσεων στις μετακινήσεις, ενώ τα στοιχεία που αφορούν στη διαμονή εντός μιας χώρας συνιστούν εργαλείο για τη μελέτη του μακροπρόθεσμου αντίκτυπου εντός μιας κοινωνίας (Castles et al, 2014:XIV).

Οι λόγοι που λειτουργούν ως κίνητρα και ωθούν τους ανθρώπους στη μετακίνηση από τον τόπο μόνιμης διαμονής τους ποικίλουν και είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με τις κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές συνθήκες της χώρας προέλευσης. Σημαντικός λόγος μετανάστευσης συνιστά η βελτίωση της οικονομικής κατάστασης του ατόμου, το οποίο προσδοκά την ανεύρεση εργασίας με υψηλότερες απολαβές. Τέτοιες δε μετακινήσεις παρατηρούνται τόσο από ανειδίκευτους εργάτες όσο και από άτομα με υψηλού επιπέδου επαγγελματική κατάρτιση. Η οικογενειακή επανένωση ή ο σχηματισμός οικογένειας συνιστά, επίσης, κίνητρο για την μετακίνηση των ατόμων, λόγοι οι οποίοι κατά τη μελέτη του φαινομένου εντάσσονται στην κατηγορία των

οικονομικών μεταναστών. Επιπλέον, κίνητρο μετανάστευσης συνιστά, ιδίως για τους νεαρούς ενήλικες, η πρόσβαση στην τριτοβάθμια εκπαίδευση ή σε μεταπτυχιακές σπουδές. Ιδιαίτερη κατηγορία μετανάστευσης συνιστά η μετακίνηση, ατομική ή μαζική, των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο, οι οποίοι ωθούνται στη μετακίνηση παρά τη θέλησή τους. Περαιτέρω, διαφοροποιείται η μετακίνηση ομογενών.

## 1.2 Ιστορική αναδρομή

Η μετανάστευση δεν συνιστά καινοφανές κοινωνικό φαινόμενο. Οι άνθρωποι ανέκαθεν κινούνταν είτε προς αναζήτηση νέων ευκαιριών είτε προς αποφυγή υφιστάμενων σε έναν τόπο συνθηκών, ως ενδεικτικά είναι η φτώχεια, οι συγκρούσεις ή η υποβάθμιση του κοινωνικοοικονομικού περιβάλλοντος. Ωστόσο, η μετανάστευση έλαβε διαφορετικό χαρακτήρα κατά τον 16<sup>ο</sup> αιώνα, οπότε και εκδηλώνεται η Ευρωπαϊκή Επέκταση. Διαφορετικά είναι τα κίνητρα και τα χαρακτηριστικά της μετανάστευσης κατά τη Βιομηχανική Επανάσταση τον 19<sup>ο</sup> αιώνα, καθώς παρατηρείται η μαζική μετακίνηση του πληθυσμού από τις αγροτικές περιοχές προς τις ταχεία αναπτυσσόμενες αστικές, εντός και εκτός των συνόρων των χωρών (Castles et al, 2014:5).

Η μετανάστευση έχει αποκτήσει αυξανόμενη πολιτική σημασία τις τελευταίες δεκαετίες. Έως και τη δεκαετία του 1980, η μετανάστευση δεν αποτελούσε ζήτημα προβληματισμού της παγκόσμιας πολιτικής ηγεσίας ως κοινωνικό φαινόμενο. Από τη δεκαετία του 1990 και έπειτα παρατηρούνται πολλαπλές δεσμεύσεις επί του θέματος από τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών, τον Διεθνή Οργανισμό Εργασίας και τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης, ενώ το 2002 ο Κόφι Ανάν, διέκρινε την ανάγκη περαιτέρω ανάλυσης και τεκμηρίωσης αυτού του, όπως χαρακτηρίστηκε, «προβλήματος» της μετανάστευσης, το οποίο όμως είναι δυνατό αποτελέσει λύση για μια σειρά ζητημάτων που ταλανίζει την γηραιά ήπειρο (<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=9604#.WX-BdojyIU>). Στον αιώνα που διανύουμε, η μετανάστευση αποτελεί καθολική πραγματικότητα, με την έννοια ότι είναι αδύνατη η ύπαρξη ενός μοναδικού αυτόχθονος πληθυσμού που να απαρτίζει ένα εθνικά ομοιογενές κράτος. Το παραπάνω οφείλεται σε πολλούς παράγοντες, τόσο οικονομικούς, ως ενδεικτικά είναι η υπερεθνική κίνηση κεφαλαίου, η παγκοσμιοποίηση οικονομίας και οι οικονομικές ανισότητες, όσο και κοινωνικούς, όπως η ύπαρξη και οι εξέλιξη των νέων τεχνολογιών, η μεταβολή των καταναλωτικών συνηθειών και των κοινωνικών προτύπων. Αναμενόμενο επακόλουθο των παραπάνω είναι σήμερα να υφίσταται ένα παγκόσμιο καθεστώς γενικής κινητικότητας (Ενταξη των Μεταναστών: Αντιλήψεις, Πολιτικές, Πρακτικές – Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, 2012).



### **1.3 Συμμετοχή των μεταναστών στην κοινωνία: Αφομοίωση, Ενσωμάτωση και Ένταξη**

Ο τρόπος συμμετοχής των μεταναστών στην κοινωνία του κράτους υποδοχής συνιστά καθοριστική διαδικασία και η πολιτική που ακολουθείται από το κράτος αποτελεί σημαντικό ζήτημα. Διαφορετικές πολιτικές έχουν υιοθετηθεί σε διαφορετικές χρονικές περιόδους και από διαφορετικές κυβερνήσεις, οι οποίες έχουν αξιολογηθεί από μελετητές.

Από τα τέλη του 19<sup>ου</sup> αιώνα έως και τις αρχές του 20<sup>ου</sup>, περίοδος όπου σημειώνονται μεταναστευτικές ροές από την ευρωπαϊκή ήπειρο προς την Αμερική, η σύνθεση της νέας κοινωνίας πραγματοποιείται με τη διαδικασία της αφομοίωσης (assimilation) και του επιπολιτισμού (acculturation). Κατά τη διαδικασία αυτή ένταξης στην κοινωνία, αρχικά, ο μετανάστης απεκδύεται τα πολιτισμικά χαρακτηριστικά του και υιοθετεί εκείνα της χώρας υποδοχής (πολιτισμική αφομοίωση), και εν συνεχεία συμμετέχει στην κοινωνική δομή (κοινωνική αφομοίωση) ακολουθώντας τις κοινωνικές αξίες, τα ήθη και τον τρόπο ζωής. Η διαδικασία της αφομοίωσης έχει δεχθεί σφοδρότατη κριτική, καθώς ωθεί τους μετανάστες στον περιορισμό των πολιτισμικών τους χαρακτηριστικών αυστηρά στην ιδιωτική τους σφαίρα και στην απώλεια της πολιτισμικής τους ταυτότητας με την παράλληλη επιβολή των πολιτισμικών χαρακτηριστικών της κοινωνίας υποδοχής. Για τον λόγο αυτό, η αφομοίωση ταυτίστηκε σε μεγάλο βαθμό με τον εθνικισμό (Παπαδοπούλου, 2008:16).

Τα ευρωπαϊκά κράτη, καταδικάζοντας την πρακτική της αφομοίωσης ως κατάλοιπο της αποικιοκρατίας, απομακρύνθηκαν από αυτήν υιοθετώντας τη διαδικασία της ενσωμάτωσης. Ήδη από τις αρχές του 20<sup>ου</sup> αιώνα, ο Emile Durkheim, Γάλλος φιλόσοφος και κοινωνιολόγος, αναφέρεται (α) σε ενσωμάτωση της κοινωνίας (integration de la société), εννοώντας τη διαδικασία σύστασης και διατήρησης της κοινωνίας στο σύνολό της, όπως την υιοθετούν οι κλασικοί αμερικανοί ανθρωπολόγοι, και (β) σε ενσωμάτωση στην κοινωνία (integration à la société), επικεντρωμένος στις σχέσεις του ατόμου με την κοινωνία, όπου η ενσωμάτωση δείχνει την ένταση της θετικής σχέσης μεταξύ ατόμου και κοινωνίας (Παπαδοπούλου, 2008:13).

Ιδίως μετά την δεκαετία του 1980, αυξήθηκαν σημαντικά οι ροές μεταναστών παράτυπα, η οικογενειακή επανένωση αποτέλεσε κίνητρο, ενώ σημειώθηκε αύξηση του δείκτη ανεργίας. Καθώς τα χαρακτηριστικά της μετανάστευσης προς τα ευρωπαϊκά κράτη μεταβάλλονται, δίνεται ιδιαίτερη βαρύτητα στην πολιτική μετανάστευσης που ακολουθείται στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία αποσκοπεί σε μια μακρόπνοη και ολοκληρωμένη μεταναστευτική πολιτική, που βασίζεται στην αλληλεγγύη με στόχο να καθιερώσει μια ισορροπημένη προσέγγιση των ζητημάτων της νόμιμης και της παράτυπης μετανάστευσης ([http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.12.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.3.html)). Η πολιτική που ακολουθεί η Ευρωπαϊκή Ένωση βρίσκεται έρεισμα στα άρθρα 79 και 80 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της (ΣΛΕΕ)<sup>1</sup>, απομακρύνεται δε από τη διαδικασία της αφομοίωσης και της ενσωμάτωσης, επιδιώκοντας την «κοινωνική ένταξη» των μεταναστών. Η οδηγία 2003/86/ΕΚ ρυθμίζει το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης, καθώς όμως αυτή δεν εφαρμοζόταν ορθά στα κράτη μέλη, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προέβη στη δημοσίευση ανακοίνωσης στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής 3.4.2014 με αριθ. COM (2014) 210 final) με την οποία προσέφερε καθοδήγηση στα κράτη μέλη για τον τρόπο εφαρμογής της. Η αρμοδιότητα της Ένωσης στο πεδίο αυτό είναι

---

<sup>1</sup> Άρθρο 79: 1. Η Ένωση αναπτύσσει κοινή μεταναστευτική πολιτική, η οποία έχει ως στόχο να εξασφαλίζει, σε όλα τα στάδια, την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη καθώς και την ενισχυμένη πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων και την καταπολέμησή της. 2. Για τους σκοπούς της παραγράφου 1, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν μέτρα σχετικά με τους ακόλουθους τομείς: α) προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής, καθώς και κανόνες για τη χορήγηση από τα κράτη μέλη θεωρήσεων και αδειών διαμονής μακράς διάρκειας, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων που αποσκοπούν στην επανένωση οικογενειών, β) καθορισμός των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένων των όρων που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στα άλλα κράτη μέλη, γ) λαθρομετανάστευση και παράνομη διαμονή, καθώς και απομάκρυνση και επαναπατριsmός των παρανόμως διαμενόντων, δ) καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, ιδίως γυναικών και παιδιών. 3. Η Ένωση μπορεί να συνάπτει συμφωνίες με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή στις χώρες καταγωγής ή προέλευσης υπηκόων τρίτων χωρών που δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τους όρους εισόδου, παρουσίας ή διαμονής στο έδαφος κράτους μέλους. 4. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, μπορούν να θεσπίζουν μέτρα ενθάρρυνσης και στήριξης της δράσης των κρατών μελών με στόχο τη διευκόλυνση της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν νόμιμα στο έδαφός τους, αποκλειόμενης οποιασδήποτε εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών. 5. Το παρόν άρθρο δεν θίγει το δικαίωμα των κρατών μελών να καθορίζουν τον όγκο των εισερχομένων υπηκόων τρίτων χωρών, προερχομένων από τρίτες χώρες, στο έδαφός τους με σκοπό την αναζήτηση μισθωτής ή μη μισθωτής εργασίας. Άρθρο 80: Οι πολιτικές της Ένωσης που προβλέπονται στο παρόν κεφάλαιο και η εφαρμογή τους διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο. Όποτε απαιτείται, οι πράξεις της Ένωσης που θεσπίζονται βάσει του παρόντος κεφαλαίου περιέχουν κατάλληλα μέτρα για την εφαρμογή της εν λόγω αρχής.

περιορισμένη. η Επιτροπή παρουσίασε ένα σχέδιο δράσης που περιλαμβάνει πλαίσιο ενεργειών και συγκεκριμένες πρωτοβουλίες με σκοπό να υποστηριχθούν τα κράτη μέλη για την ένταξη των περίπου 20 εκατομμυρίων υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στο έδαφος της Ένωσης. Δίνεται προτεραιότητα στην ένταξη στο εκπαιδευτικό σύστημα, στην αγορά εργασίας, στη συμμετοχή στην πολιτική ζωή της χώρας με την ανάπτυξη πολιτικών δικαιωμάτων, με σεβασμό στην πολιτισμική ταυτότητα και στη θρησκευτική ελευθερία των μεταναστών και την άσκηση αυτών, χωρίς να συγκρούονται με τα χρηστά ήθη της κοινωνίας (Παπαδοπούλου, 2008:21, Schnapper, 2008).

Η ένταξη συνιστά μια δυναμική, αμφίδρομη διαδικασία προσαρμογής των εμπλεκόμενων (Κοινές Βασικές Αρχές για την Πολιτική Ένταξης των Μεταναστών στην ΕΕ 14615/04). Θεμελιώδη προϋπόθεση αποτελεί η πρόθεση των δύο πλευρών, η οποία εκδηλώνεται από τη δέσμευση μεν της κοινωνίας υποδοχής να υποδεχτεί τους μετανάστες, σεβόμενη τα δικαιώματα και τον πολιτισμό τους και ενημερώνοντάς τους για τις υποχρεώσεις τους, ενώ είναι απαραίτητη η προθυμία των ίδιων των μεταναστών να ενταχθούν, κατανοώντας και σεβόμενοι τους κανόνες και τις αξίες της νέας κοινωνίας στην οποία εισέρχονται (European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals, European Commission, COM (2011) 455 final, 20/7/2011).

## 1.4 Λόγοι και αναγκαιότητα ένταξης των μεταναστών δεύτερης γενιάς

Έως το έτος 2015, ο πληθυσμός των μεταναστών, όπου ως μετανάστες νοούνται οι άνθρωποι που ζουν σε χώρα διαφορετική από αυτήν που έχουν γεννηθεί, ανήλθε στα 244 εκατομμύρια, παρουσιάζοντας αύξηση κατά 41% από το έτος 2000. Σε αυτόν τον αριθμό περιλαμβάνονται περίπου είκοσι εκατομμύρια πρόσφυγες (<http://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/01/244-million-international-migrants-living-abroad-worldwide-new-un-statistics-reveal/>).

Η παρατεταμένη περιθωριοποίηση των μεταναστευτικών πληθυσμών και η αδράνεια ως προς τις αρνητικές συνθήκες που αυτή επιφέρει, έχουν ως φυσικό επακόλουθο την αδυναμία της πολιτικής διαχείρισης του ζητήματος σε εθνικό επίπεδο. Σε συνδυασμό με την υποχρέωση των κρατών της εφαρμογής των διατάξεων των διεθνών συνθηκών για τα ανθρώπινα δικαιώματα και με την αντίληψη της σύγχρονης πραγματικότητας της συνεχούς μετακίνησης των πληθυσμών, ιδίως ως αυτές εκφράζονται στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κρίνεται ως επιτακτική η ανάγκη δράσεων για την κοινωνική ένταξη των μεταναστευτικών πληθυσμών (Ένταξη των Μεταναστών: Αντιλήψεις, Πολιτικές, Πρακτικές – Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, 2012). Με βάση αυτά τα δεδομένα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης καλούνται να ανταποκριθούν στο κοινωνικό φαινόμενο – πρόκληση, το οποίο επηρεάζει άμεσα το σύνολο του κοινωνικού ιστού.

Άξιο μνείας είναι ότι ο πληθυσμός της Ευρώπης γερνάει με ταχύτερους ρυθμούς από τον πληθυσμό κάθε άλλου σημείου της υφηλίου. «Για την αντιμετώπιση των συνεπειών της γήρανσης του πληθυσμού, η Ευρωπαϊκή Ένωση θα πρέπει να γεφυρώσει το χάσμα μεταξύ των φύλων και να αυξήσει τη συμμετοχή των νέων και των εργαζομένων μεγαλύτερης ηλικίας στην αγορά εργασίας, αλλά η κινητικότητα και η μετανάστευση μπορούν επίσης να διαδραματίσουν καίριο ρόλο. Η θέση αυτή επιρρωνύεται μέσω της κοινής έκθεσης της Επιτροπής και του ΟΟΣΑ του 2014 σχετικά με την αξιοποίηση της οικονομικής μετανάστευσης για την κάλυψη των αναγκών της αγοράς εργασίας, όπου φαίνεται ότι η ένταξη των μεταναστών στο εργατικό δυναμικό της Ένωσης και η καλύτερη αξιοποίηση αυτών, είναι δυνατό να αποτελέσει αντιστάθμισμα στο μείζον πρόβλημα του «γηραιού» εργατικού δυναμικού

έως το 2020. «Αν κλείσεις την πόρτα στη μετανάστευση, θα πληρώσεις το οικονομικό τίμημα» αναφέρει ο Jean-Christophe Dumont, οικονομολόγος και ειδικός σε θέματα μετανάστευσης στον ΟΟΣΑ (<http://www.reuters.com/article/europe-demographics-idUSL6N0TL1WQ20141201>).

Τα τέκνα των μεταναστών, τα οποία είτε εισήλθαν στη χώρα υποδοχής σε νεαρή - ακόμα και βρεφική ηλικία- είτε γεννήθηκαν σε αυτή συνιστά μία ιδιαίτερα σημαντική παράμετρο της μετανάστευσης, την οποία καλείται να υπολογίσει η πολιτεία. Οι νέοι αυτοί άνθρωποι αναπτύσσονται και εξελίσσονται εντός του κοινωνικού περιβάλλοντος της χώρας υποδοχής, λαμβάνουν παιδεία κοινή με τον γηγενή πληθυσμό και έρχονται σε άμεση επαφή με την γλώσσα και τα κοινωνικά ήθη σε βαθμό που συχνά παρατηρείται να είναι πιο εξοικειωμένοι με τις συνήθειες του πληθυσμού της χώρας υποδοχής παρά με της χώρας προέλευσης. Με αυτά τα ερεθίσματα συγκροτούν την προσωπικότητά τους και κοινωνικοποιούνται, προσδοκώντας εύλογα να μην περιθωριοποιούνται αλλά να απολαύουν τα ίδια δικαιώματα με τους γηγενείς.

Η ένταξη των μεταναστών δεύτερης γενιάς στη χώρα υποδοχής των γονέων, ιδίως όταν έχει προηγηθεί η παρακολούθηση της συνήθους εκπαίδευσης και η συμμετοχή στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή, οδηγεί αναπόφευκτα στην αναγκαιότητα της απονομής του συνόλου των δικαιωμάτων που εγγυάται μία σύγχρονη πολιτεία, ήτοι της απόδοσης ιθαγένειας. Η χορήγηση της ιθαγένειας στη δεύτερη γενιά μεταναστών, διαφοροποιείται στα κράτη και δεν υφίσταται αυτοδίκαιη κτήση της, με τη γέννηση αλλοδαπού τέκνου στο κράτος υποδοχής.

Η χορήγηση της χωρίς καμία προϋπόθεση και αποκλειστικά μόνο σύμφωνα με την αρχή του δικαίου του εδάφους (jus solis), ενδέχεται να οδηγήσει σε κτήση πολιτικών δικαιωμάτων από πρόσωπα που δεν έχουν πρόθεση πραγματικής συμμετοχής. Είναι, συνεπώς απαραίτητο να καθοριστούν τα κριτήρια ώστε να επιτευχθεί η διευκόλυνση πρόσβασης των μόνιμα εγκατεστημένων μεταναστών και των απογόνων τους στην ιθαγένεια.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

---

### 2.1 Ευρωπαϊκή εμπειρία στο θέμα της ένταξης - Τα παραδείγματα της Γαλλίας και της Ιταλίας

Η ιθαγένεια συνιστά τον ενωτικό δεσμό μεταξύ του προσώπου και της Πολιτείας, από την οποία και αποδίδεται σύμφωνα με το εσωτερικό δίκαιο αυτής. Εύλογα, λοιπόν, έγκειται στην αποκλειστική αρμοδιότητα κάθε κράτους η απόδοση της ιθαγένειας, ως έκφραση της κρατικής κυριαρχίας, καθώς τα άτομα που τη φέρουν συνιστούν τον λαό, ο οποίος συνιστά ένα από τα συστατικά στοιχεία του Κράτους. Ακριβώς λόγω της σημασίας της απόδοσης ιθαγένειας, στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα κράτη μέλη δεν παραχωρούν τη σχετική αρμοδιότητα σε περιφερειακά όργανα, αλλά διαμορφώνουν εσωτερικά την πολιτική τους ως προς το πεδίο αυτό (Κανελλόπουλος, 2003:14).

Οι ιδρυτικές Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας δεν συμπεριλάμβαναν διατάξεις σχετικά με τον τομέα της μετανάστευσης και της διαμονής πολιτών τρίτων χωρών. Ο προβληματισμός γύρω από το ζήτημα ξεκινά περί το 1970 οπότε και η Κοινότητα προσανατολίζεται στην υιοθέτηση ομοιόμορφων κανόνων όσον αφορά την μετανάστευση και το άσυλο. Το έτος 1985, στη Λευκή Βίβλο, η Επιτροπή διατύπωσε κατευθυντήριες και προβληματισμούς σχετικά με την διέλευση των συνόρων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας από υπηκόους τρίτων χωρών, ενώ η Ομάδα Μετανάστευσης που ιδρύθηκε ένα χρόνο αργότερα, κατήρτισε σχετικό σχέδιο Σύμβασης. Το έτος 1990, καταρτίστηκε, επίσης, η Σύμβαση του Δουβλίνου για τον καθορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την παραλαβή και εξέταση αίτησης ασύλου, η οποία μετά την τροποποίησή της συνιστά πλέον τον Κανονισμό 343/2003. Ακόμη, τα κράτη μέλη υιοθετώντας τον Χάρτη Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων (ο οποίος εγκρίθηκε 9.12.1989 στο Στρασβούργο από τους αρχηγούς και πρωθυπουργούς των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας), δεσμεύτηκαν να εγγυώνται στους εργαζομένους τρίτων χωρών μεταχείριση ίση με εκείνη των κοινοτικών υπηκόων (Παπασιώπη-Πασιά, 2007:194 επ.).

Αναντίρρητα, η μετανάστευση, καθώς συνιστά κοινωνικό φαινόμενο, επηρεάζεται από ένα συνδυασμό οικονομικών, περιβαλλοντικών, πολιτικών και κοινωνικών παραγόντων, τα οποία εκδηλώνονται και υφίστανται είτε στη χώρα προέλευσης του μετανάστη (παράγοντες ώθησης) είτε στη χώρα προορισμού (παράγοντες έλξης). Η σχετική οικονομική ευημερία και η πολιτική σταθερότητα της ΕΕ, καθώς και το γεγονός ότι η ΕΕ αποτελεί ένα περιβάλλον ειρήνης, δικαιοσύνης και ασφάλειας, θεωρείται ότι άσκησαν σημαντικό κίνητρο για την αύξηση των μεταναστευτικών ροών. Στις χώρες προορισμού, η πολιτική που ακολουθείται σχετικά με τη διαχείριση της μετανάστευσης είναι δυνατό να χρησιμοποιηθεί ως εργαλείο για την επίλυση συγκεκριμένων ελλείψεων στην αγορά εργασίας. Οι πολιτικές μετανάστευσης εντός της ΕΕ σε σχέση με τους πολίτες τρίτων χωρών προσανατολίζονται στην προσέλκυση συγκεκριμένης κατηγορίας μεταναστών, αποσκοπώντας να καλυφθούν ελλείψεις ανθρώπινου δυναμικού. Η κατηγοριοποίηση αυτή προκύπτει βάσει διαφορετικών κριτηρίων ως ενδεικτικά είναι η γλωσσική επάρκεια, η εργασιακή εμπειρία, η εκπαίδευση και η ηλικία (Kasimis Charalambos et al, 2015) Η Ευρώπη ναί μεν έχει συρρικνούμενο εργατικό δυναμικό ωστόσο έχει ήδη μεγάλο πλεόνασμα ανειδίκευτων εργατών.

Ωστόσο, η θεσμοθέτηση μέτρων αποκλειστικά για τη ρύθμιση θεμάτων που άπτονται της μετανάστευσης δεν καθιστά δυνατό να αναστρέψει τη συνεχιζόμενη τάση της γήρανσης του πληθυσμού που παρατηρείται στην πλειοψηφία των κρατών μελών της ΕΕ, ένα μείζον πρόβλημα για τη «Γηραιά Ήπειρο». Σύμφωνα με έκθεση του ΟΟΣΑ, η μετανάστευση ήταν και πλέον «θα γίνει ο μοναδικός» κύριος παράγοντας αύξησης του πληθυσμού της Ευρώπης. Συνεπώς, πέραν των πολιτικών που έχουν ως βασικό άξονα την εργασία, η μεταναστευτική πολιτική επικεντρώνεται σε δύο τομείς, και συγκεκριμένα α) στην πρόληψη της μη νόμιμης μετανάστευσης και της παράνομης απασχόλησης μεταναστών και β) στην προώθηση της ένταξης των μεταναστών στην κοινωνία (Eurostat, 2017).

Η πολιτογράφηση αποτελεί τη βασική διαδικασία μέσω της οποίας η πολιτεία προσδίδει την ιθαγένεια του κράτους στον αλλοδαπό, λόγω δε του σκοπού της, ήτοι της απόδοσης δικαιωμάτων ίσων με αυτά που έχουν οι ημεδαποί, συνιστά μέρος της μεταναστευτικής πολιτικής υψίστης σημασίας. Κάθε κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης θέτει μία σειρά από προϋποθέσεις κάθε μία εκ των οποίων δέον να πληρείται

για την απόκτηση της ιθαγένειας από τον αλλοδαπό. Οι τιθέμενες αυτές προϋποθέσεις διαφέρουν σε κάθε έννομη τάξη αντικατοπτρίζοντας συχνά το πνεύμα που ευρύτερα διέπει τη μεταναστευτική πολιτική του υπό κρίση κράτους. Τέτοιες προϋποθέσεις συνιστούν ανά περίπτωση και ενδεικτικά η περίοδος μόνιμης διαμονής στο έδαφος του κράτους, η γνώση της ιστορίας και της επίσημης γλώσσας του κράτους και ο χρόνος φοίτησης σε αναγνωρισμένο εκπαιδευτικό ίδρυμα (Goodman, 2010).

Περαιτέρω, διαφορετική είναι η πολιτική που ακολουθείται σε κάθε κράτος – μέλος και οι προϋποθέσεις που τίθενται για την απόδοση ιθαγένειας στους μετανάστες δεύτερης γενιάς. Η Γαλλία, διαθέτει πολιτική μετανάστευσης ήδη από τα μέσα του 19<sup>ου</sup> αιώνα, καθώς αποτελούσε χώρα προορισμού με βασικά κίνητρα έλξης τη βιομηχανοποίηση και την υπογεννητικότητα (Hagreaves, 2007:15). Χώρες δε προορισμού αποτέλεσαν κυρίως τόσο οι άλλοτε αποικίες της Γαλλίας σε Αφρική και Ασία αλλά και ευρωπαϊκές χώρες (Hagreaves, 2007:14). Σύμφωνα με εκτίμηση της δημογράφου Michèle Tribalat, το έτος 1991 περίπου πέντε εκατομμύρια άνθρωποι, η μεγάλη πλειοψηφία των οποίων γαλλικής ιθαγένειας, ήταν παιδιά μεταναστών, υπολογίζοντας ότι το ¼ των 57 εκατομμυρίων γαλλικού πληθυσμού ήταν είτε μετανάστες, είτε μετανάστες δεύτερης ή ακόμη και τρίτης γενιάς (Hagreaves, 2007:14 επ.). Όσον αφορά την απόδοση της γαλλικής ιθαγένειας στα παιδιά των μεταναστών, υφίστανται διαφορετικές προϋποθέσεις οι οποίες πρέπει να πληρούνται. Έτσι προβλέπεται ότι (<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F295>) :

- Οι γονείς τέκνου ηλικίας μεταξύ 13 και 16 ετών, γεννημένου στη Γαλλία και με μόνιμη συνεχή διαμονή από την ηλικία των 8 ετών, δύνανται εξ ονόματός του να αιτηθούν για αυτό ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου την απόδοση γαλλικής ιθαγένειας. Η προϋπόθεση του διαστήματος της παραμονής είναι επιβεβλημένη, εκτός αν συντρέχουν λόγοι υγείας που δεν το επιτρέπουν.
- Σημειώνεται ότι στην περίπτωση που έστω ένας εκ των γονέων είναι αλλοδαπός γεννηθείς στη Γαλλία, το τέκνο λαμβάνει αυτοδίκαια τη γαλλική ιθαγένεια με τη γέννησή του.
- Ανήλικο τέκνο άνω των 16 ετών γεννημένο στη Γαλλία από αλλοδαπούς γονείς, δύναται να αιτηθεί την απόδοση γαλλικής ιθαγένειας πριν την ενηλικίωσή του εάν κατά τη χρονική στιγμή της



αίτησης διαμένει στη Γαλλία και εάν έχει μόνη κατοικία συνεχόμενα ή μη για διάστημα πέντε των από την ηλικία των 11 ετών. Η αίτηση είναι δυνατό να πραγματοποιηθεί χωρίς τη συναίνεση των γονέων, εκτός αν συντρέχουν σωματικοί ή πνευματικοί λόγοι που καθιστούν το τέκνο μη ικανό δικαιοπρακτικά. Αρμόδιο για την εξέταση της αίτησης είναι το δικαστήριο της μόνιμης κατοικίας.

- Τέκνο γεννημένο στη Γαλλία από αλλοδαπούς γονείς αποκτά τη γαλλική ιθαγένεια «αυτόματα» με την ενηλικίωσή του, αν διαμένει μόνιμα στη χώρα και εάν έχει τη μόνιμη διαμονή του στη Γαλλία για διάστημα συνεχόμενο ή μη για διάστημα τουλάχιστον πέντε ετών από την ηλικία των 11 ετών.

Μέχρι το έτος 1993 η πολιτεία της Γαλλίας απέδιδε αυτόματα την ιθαγένεια ανά περιπτώσεις, πρακτική η οποία είχε δεχθεί σφοδρότατη κριτική. Από το 1998 ως και σήμερα, η πολιτική που ακολουθείται φαίνεται μεν να έχει έρεισμα στο δίκαιο του εδάφους (*jus solis*), τίθενται, όμως, κάποιες περαιτέρω προϋποθέσεις με πρωταρχική αυτήν της έκφρασης βούλησης του ίδιου του αλλοδαπού. Η απόδοση της ιθαγένειας στη Γαλλία συνιστά μια πτυχή της μακρόχρονης αφομοιωτικής πολιτικής ένταξης που εφαρμόζεται στο κράτος, το οποίο επενδύει σημαντικούς πόρους στην εκπαίδευση των μεταναστών δεύτερης ή και τρίτης γενιάς.

Τα κράτη της Νότιας Ευρώπης δεν έχουν την μακροχρόνια παράδοση στη μεταναστευτική πολιτική των λοιπών ευρωπαϊκών κρατών, καθώς αποτελούσαν χώρες προέλευσης και όχι υποδοχής μεταναστών. Για τον λόγο αυτόν, οι πολιτεία βρέθηκε μάλλον απροετοίμαστη στην αντιμετώπιση και στη διαχείριση των μαζικών μεταναστευτικών ροών κατά τη δεκαετία του 1980, οι οποίες εντάθηκαν τις επόμενες δύο δεκαετίες. Ιδίως δε ζητήματα προέκυψαν αναφορικά με την πολιτογράφηση και την απόδοση ιθαγένειας στα παιδιά των μεταναστών. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της Ιταλίας, καθώς η απόδοση της ιθαγένειας μέχρι σήμερα βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στην αρχή του δικαίου του αίματος (*jus sanguinis*). Ως αναφέρει ο Angelo Boccatto «Σύμφωνα με τον νόμο, η απόδοση ιθαγένειας σε πρόσωπο που δεν έχει πρόγονο ιταλικής υπηκοότητας είναι ιδιαίτερα δυσχερής. Τα παιδιά που γεννήθηκαν στην Ιταλία από μη Ιταλούς γονείς μπορούν να υποβάλουν αίτηση για την ιταλική ιθαγένεια μεταξύ του 18ου και του 19ου έτους. Προϋπόθεση δε να έχουν

ζήσει νόμιμα και συνεχώς στην Ιταλία για όλη τους τη ζωή. Ακόμη και σε μια χώρα γνωστή για τις μακροχρόνιες γραφειοκρατικές πρακτικές της, η διαδικασία είναι ιδιαίτερα μακρά και περίπλοκη» (Boccatto, 2016). Σύμφωνα δε με έκθεση του Υπουργείου Δημόσιας Εκπαίδευσης του Νοεμβρίου 2015, περισσότεροι από 805.000 νέοι, τέκνα αλλοδαπών, φοιτούσαν σε σχολείο στην Ιταλία. Σταδιακά προωθήθηκε η απόδοση ιθαγένειας για τα τέκνα μεταναστών, η διαδικασία, εντούτοις, παραμένει περίπλοκη με πολλαπλές προϋποθέσεις να πρέπει να πληρούνται. Για πολιτογράφηση δύνανται να αιτηθούν αλλοδαποί με νόμιμη διαμονή ([http://www.esteri.it/mae/en/italiani\\_nel\\_mondo/serviziconsolari/cittadinanza.html](http://www.esteri.it/mae/en/italiani_nel_mondo/serviziconsolari/cittadinanza.html)) :

- 3 έτη για τους απογόνους προηγουμένως Ιταλών πολιτών μέχρι το δεύτερο βαθμό και για τους αλλοδαπούς που γεννήθηκαν σε ιταλικό έδαφος.
- 4 έτη για τους πολίτες χώρας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- 5 χρόνια για τους ανιθαγενείς και τους πρόσφυγες, καθώς και για τους αλλοδαπούς που έχουν υιοθετηθεί από τους Ιταλούς πολίτες.
- 7 έτη για παιδιά που υιοθετήθηκαν από Ιταλούς πολίτες πριν από την έναρξη ισχύος του νόμου υπ' αριθ. 184/1983
- 10 έτη για τους πολίτες εκτός ΕΕ.

Η Ιταλία, όπως και οι λοιπές χώρες του ευρωπαϊκού Νότου, κλήθηκαν να λάβουν αποφάσεις καθοριστικές και να εφαρμόσουν σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα σχετικές πρακτικές. Η μεταναστευτική πολιτική είναι αποτέλεσμα μακροπρόθεσμης κοινωνικής διαδικασίας και διοικητικών μεταρρυθμίσεων και ο διάλογος σχετικά με την ένταξη διαμορφώνει το πλαίσιο εντός του οποίου οι πλειοψηφίες και οι μειονότητες συνυπάρχουν διαμορφώνοντας συνείδηση και τον κοινωνικό ιστό.

## 2.2 Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα οι ρυθμίσεις αναφορικά με το καθεστώς των αλλοδαπών και των προσφύγων καθορίζεται από ένα πλέγμα διατάξεων εθνικών νόμων και διεθνών κανόνων δικαίου. Αν και κατά τη διάρκεια του 20<sup>ου</sup> αιώνα, ιδίως δε το δεύτερο μισό, η Ελλάδα αποτέλεσε χώρα προέλευσης μεταναστών, τα τελευταία είκοσι πέντε έτη η χώρα έγινε πόλος έλξης μεταναστευτικών ροών. Η διοικητική διαδικασία υπέστη μια σειρά μεταβολών προς αντιμετώπιση του ζητήματος της ένταξης στις διαφορετικές πτυχές της, συμπεριλαμβανομένης της ρύθμισης περί απόδοσης ιθαγένειας.

Ο πρώτος αυτοτελής νόμος στην Ελλάδα που ρύθμιζε ζητήματα περί ιθαγένειας δημοσιεύτηκε το 1835 και ίσχυσε ως το 1856, οπότε και τα σχετικά ζητήματα ρυθμίζονταν με τις διατάξεις των άρθρων 14-28 του Αστικού Νόμου. Με το Σύνταγμα του 1844, εξάλλου, ορίστηκε ότι πολίτες του κράτους είναι όσοι απέκτησαν ή θα αποκτήσουν τα προσόντα του Έλληνα πολίτη σύμφωνα με τους νόμους του κράτους, αφήνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τη σχετική εξουσία στον νομοθέτη. Οι διατάξεις του Αστικού Νόμου διατηρήθηκαν και μετά το 1946, οπότε και σημειώνεται η έναρξη ισχύος του Αστικού Κώδικα, εντούτοις οι πολλαπλές μεταβολές που επήλθαν στα συγκεκριμένα άρθρα με σωρεία νομικών κειμένων, δημιούργησαν ένα δαιδαλώδες νομικό πλέγμα, ανήμπορο να ανταποκριθεί στις μεταπολεμικές ανάγκες. Έτσι, το 1955 δημοσιεύτηκε το Νομοθετικό Διάταγμα 3370/1955 περί Κυρώσεως του Κώδικα Ιθαγένειας, ο οποίος εν συνεχεία υπέστη περαιτέρω ουσιαστικές τροποποιήσεις (Παπασιώπη-Πασιά, 2004:58).

Μετά τη δεκαετία του '90, οπότε και κατέστη σαφές ότι η εισροή μεταναστών στην Ελλάδα είναι ένα σύγχρονο κοινωνικό φαινόμενο με διαρκή χαρακτήρα, η ελληνική πολιτεία κλήθηκε να σχεδιάσει και να εφαρμόσει μια πολιτική δυναμική που να συμβαδίζει με τις κοινωνικές ανακατατάξεις. Το νομικό καθεστώς μέχρι εκείνου του σημείου χαρακτηρίζεται από αυστηρά αστυνομικά μέτρα προστασίας των πολιτών και του κράτους από τους αλλοδαπούς, καθώς αυτοί θεωρούνται πρόσωπα ύποπτα και επικίνδυνα για τη δημόσια τάξη, αποτελώντας παράλληλα απειλή για τους ημεδαπούς και το εργατικό δυναμικό της χώρας. Ο νομοθέτης δυσχεραίνοντας τους αλλοδαπούς στη νόμιμη πρόσβαση στην εργασία, ώθησε αυτούς στην παράνομη εργασία καθυστερώντας σημαντικά την ομαλή ένταξή τους στην κοινωνία.

Με τα Προεδρικά Διατάγματα υπ' αριθ. 358/1997 και 359/1997 που ακολουθούν, με σκοπό τόσο την καταγραφή, όσο και την νομιμοποίηση των ήδη παρευρισκομένων μεταναστών που διέμεναν στη χώρα μέσω της χορήγησης της «πράσινης κάρτας». Η γραφειοκρατία που απαιτούνταν δεν κατόρθωσε να δώσει ουσιαστική λύση στο ζήτημα, εντούτοις εγκαταλείπεται η νοοτροπία της αστυνόμευσης που ίσχυε. Καθώς η ανεπάρκεια του νομικού πλαισίου ήταν εμφανής ο νομοθέτης προχώρησε σε νέα ρύθμιση για μία περαιτέρω μαζική νομιμοποίηση των παρευρισκόμενων αλλοδαπών. Οι διατάξεις του νόμου 2910/2001 είναι περιοριστικές, καθώς δεν φαίνεται να προάγεται η ένταξη, εντούτοις, γίνονται αποδεκτά πιστοποιητικά από τις τοπικές αρχές και λογαριασμοί ηλεκτρικού ρεύματος και νερού, ως αποδεικτικά διαμονής τους στη χώρα. Επίσης μειώθηκε ο απαραίτητος χρόνος διαμονής για την υποβολή αίτησης πολιτογράφησης από 15 σε 10 χρόνια. Περαιτέρω, συγκροτήθηκαν περιφερειακά τμήματα στο Υπουργείο Εσωτερικών στα οποία οι εργοδότες θα μπορούσαν να απευθυνθούν για αναζήτηση εργατικού δυναμικού.

Οι μεταρρυθμίσεις που ακολούθησαν, ακόμη και αν δεν εφαρμόστηκαν ορθολογικά, οδήγησαν σταδιακά στη διαμόρφωση μιας διαφορετικής νοοτροπίας, σε μια προσπάθεια να απομακρυνθεί η εικόνα του «λαθρομετανάστη» από την ελληνική συνείδηση. Πλέον η διάταξη προσανατολίζεται σαφώς προς την ένταξη των αλλοδαπών που διαμένουν στη χώρα, γεγονός που αναμφίρρητα προκύπτει από τα μέτρα που θεσπίζονται και επιβάλλουν την υποχρεωτική ασφάλιση, την υγειονομική περίθαλψη και την υποχρεωτική εκπαίδευση των παιδιών των μεταναστών. Εντούτοις, προκύπτει ότι διατηρείται το κυρωτικό πνεύμα που διέπει τις προηγούμενες ρυθμίσεις, ενώ η αποτυχία της απλούστευσης των διαδικασιών είναι φανερή. Οι μόνιμοι δε κάτοικοι αλλοδαποί αυξάνονταν ραγδαία. Δέον να επισημανθεί ότι κατά την απογραφή του πληθυσμού του έτους 2001 καταμετρήθηκαν 797.093 αλλοδαποί, μόνιμοι κάτοικοι της Ελλάδας, με την μεγάλη πλειοψηφία και συγκεκριμένα ποσοστό περίπου 60% αλβανικής υπηκοότητας (Κέντρο Ευρωπαϊκών Σπουδών Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Κωνσταντίνου Τσάτσου, 2007).

Σύμφωνα με τον νόμο 3536/2007, η μεταναστευτική πολιτική και άλλα θέματα καθορίστηκε ότι εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ενώ δημιουργήθηκε και Εθνική Επιτροπή

Κοινωνικής Ενσωμάτωσης των Μεταναστών υπαγόμενη στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.).

Περαιτέρω μεταβολές που επήλθαν με τον συγκεκριμένο νόμο αφορούν την αποσαφήνιση των κριτηρίων επιλογής για τη νομιμοποίηση των μεταναστών που διαμένουν στη χώρα από το έτος 2004 (Κέντρο Ευρωπαϊκών Σπουδών Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Κωνσταντίνου Τσάτσου, 2007).

Προκύπτει ότι ο νομοθέτης λειτούργησε χωρίς να σχεδιάζει μια μακροπρόθεσμη πολιτική και χωρίς να συνυπολογίζει πρακτικές αδυναμίες και ελλείψεις του υπάρχοντος συστήματος. Εξάλλου, η νομοθετική ρύθμιση αποκλειστικά δεν είναι επαρκής για να αντιμετωπίσει ουσιαστικά και αποτελεσματικά το ζήτημα της ένταξης των μεταναστών. Ο ρόλος της νομοθεσίας έγκειται στο να δώσει κίνητρα για τη νομιμοποίηση των μεταναστών και την απασχόλησή τους, εντούτοις χρειάζεται αναδιαμόρφωση σε περισσότερους τομείς και συντονισμένες πολιτικές πρακτικές για να καταστεί δυνατή η ένταξη των μεταναστών στον κοινωνικό ιστό, διαδικασία η οποία συνιστά ζήτημα μακροπρόθεσμης πολιτικής στην πράξη αλλά ταυτόχρονα και ευρύτερης κοινωνικής ευαισθησίας.

Εντούτοις η Ελλάδα αποκτά για πρώτη φορά Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής με το ν. 4251/2014 βασισμένο σε εθνικούς νόμους αλλά και σε Οδηγίες της ΕΕ, έχοντας ως κορμό τον ν. 3386/2005. Στόχος του νέου μεταναστευτικού κώδικα είναι η ουσιαστική παρέμβαση προς απλοποίηση των διαδικασιών και μείωση της γραφειοκρατίας μειώνοντας τα δικαιολογητικά και τους τύπους των αδειών. Ο νέος νόμος έχει ως βάση του την “άδεια επί μακρόν διαμένοντος”, μίας άδειας διαμονής και εργασίας η οποία προσδίδει τη δυνατότητα στον κάτοχό της να μετακινείται σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ και να εργασθεί σε αυτά. Δίνεται βάσει σχετικής ευρωπαϊκής οδηγίας (από το 2006) και είναι σύμφωνη με την ευρωπαϊκή νομοθεσία. Ο κώδικας αφορά μόνο τους νομίμως διαμένοντες στη χώρα αλλοδαπούς. Περαιτέρω καινοτομίες του κώδικα σχετίζονται με τη νομιμοποίηση των παράνομων μεταναστών καθώς και την οικογενειακή επανένωση που πλέον γίνονται με αυστηρούς όρους. Τέλος, προβλέπεται ευνοϊκότερη αντιμετώπιση των μεταναστών της δεύτερης γενιάς παρέχοντάς τους τα δικαιώματα του επί μακρόν διαμένοντος εντός της ελληνικής επικρατείας και διευκολύνοντας την διαδικασία ανανέωσης των αδειών τους.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

---

### 3.1 Το Θεσμικό πλαίσιο σχετικά με την κτήση Ελληνικής Ιθαγένειας

#### A. N. 3284/2004

Σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 3 του Συντάγματος «(...) Έλληνες πολίτες είναι όσοι έχουν τα προσόντα που ορίζει ο νόμος (...)». Η βούληση δηλαδή του Συνταγματικού Νομοθέτη είναι να υπάγεται στις αρμοδιότητες του εθνικού νομοθέτη ο καθορισμός των προσώπων που πληρούν τις προϋποθέσεις για την κτήση της ελληνικής ιθαγένειας και της διαδικασίας απόκτησής της. Η ελληνική ιθαγένεια αποκτάται σύμφωνα με τη βασική αρχή του δικαίου καταγωγής (jus sanguinis), ενώ δύναται υπό προϋποθέσεις να αποκτηθεί κατ' εξαίρεση σύμφωνα με την αρχή του εδάφους (jus solis) (Σταυρουλάκη, 2016).

Το υπ' αριθμόν 3370/1955 Νομοθετικό Διάταγμα (ΦΕΚ Α' 258) «Περί κυρώσεως του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας» είχε κυρώσει των προϋφιστάμενο Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας (στο εξής και χάριν συντομίας «ΚΕΙ»), ο οποίος ίσχυε από τις 3 Οκτωβρίου 1955 και υπέστη διαδοχικές τροποποιήσεις και συμπληρώσεις<sup>2</sup>.

Με τον ν. 3284/2004 κυρώθηκε ο ΚΕΙ, όπως καταρτίστηκε από την Επιτροπή του άρθρου 18 παρ. 22 εδ. δ' Ν 2503/1997, ο οποίος ρύθμιζε εξ αρχής το δικαίωμα, τις προϋποθέσεις, τις διαδικασίες άσκησης και τους τρόπους χορήγησης της Ελληνικής Ιθαγένειας. Στον ΚΕΙ, όπως κυρώθηκε με τον ν. 3284/2004 καθορίζονται περιοριστικά οι προϋποθέσεις κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας. Σύμφωνα με τον παραπάνω η κτήση από κάποιο άτομο της ελληνικής ιθαγένειας είναι δυνατή: α) κατά τη γέννηση όταν τουλάχιστον ο ένας εκ των δύο γονέων είναι Έλληνας ή Ελληνίδα, β) κατά τη γέννηση σε ελληνικό έδαφος, εφόσον δεν αποκτά κατά τη γέννησή του άλλη ιθαγένεια ή είναι άγνωστης ιθαγένειας, γ) με την αναγνώριση από Έλληνα

---

<sup>2</sup> [ΑΝ 481/1968 (ΦΕΚ Α' 164), ΝΔ 4532/1966 (ΦΕΚ Α' 158), Ν 610/1970 (ΦΕΚ Α' 171), Ν 1438/1984 (ΦΕΚ Α' 60), Ν 1832/1989 (ΦΕΚ Α' 54), Ν 2130/1993 (ΦΕΚ Α' 62), Ν 2503/1997 (ΦΕΚ Α' 107) και Ν 2623/1998 (ΦΕΚ Α' 139)].

τέκνου γεννηθέντος εκτός νόμιμου γάμου των γονέων του, εφόσον κατά το χρόνο της αναγνώρισης το τέκνο είναι ανήλικο, δ) με υιοθεσία από Έλληνα ή Ελληνίδα, εφόσον κατά το χρόνο της υιοθεσίας ο υιοθετούμενος είναι ανήλικος. Επίσης προβλέπεται ε) η κτήση της ελληνικής ιθαγένειας από ομογενείς που έχουν καταταγεί στις ένοπλες δυνάμεις μετά από σχετική αίτησή τους ενώπιον του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας και πλέον Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και στ) η κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση αλλογενών και ομογενών αλλοδαπών. Στις περιπτώσεις ε) και στ) τα ανήλικα και άγαμα τέκνα των αιτούντων αποκτούν ομοίως την ελληνική ιθαγένεια με αίτηση του γονέα τους και αυτοδικαίως- από την ημερομηνία κτήσης της ιθαγένειας του γονέα- αντίστοιχα.

Στον ΚΕΙ καθορίζεται επίσης η δυνατότητα της τιμητικής πολιτογράφησης με Προεδρικό Διάταγμα, αλλοδαπού ο οποίος προσέφερε εξαιρετικές υπηρεσίες στην Ελλάδα, ή του οποίου η πολιτογράφηση μπορεί να εξυπηρετήσει εξαιρετικά το συμφέρον της χώρας, στις περιπτώσεις που δεν υπάγεται σε άλλες διατάξεις για την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας, ενώ επίσης θεσπίζονται ειδικές περιπτώσεις απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας με απλή δήλωση βουλήσεως ενώπιον του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας και πλέον Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης: α) από τέκνο που γεννήθηκε πριν την 08/05/1984 από μητέρα Ελληνίδα κατά το χρόνο τοκετού ή κατά την τέλεση του γάμου από τον οποίο γεννήθηκε και β) από τέκνο Έλληνα πατέρα και αλλοδαπής μητέρας που γεννήθηκε πριν από την ισχύ του ν. 1250/1982 (16/07/1982) με τον οποίο θεσμοθετήθηκε ο πολιτικός γάμος, φέροντας τα νόμιμα αποτελέσματα του θρησκευτικού γάμου, εφόσον κατά τις διατάξεις του παραπάνω νόμου (άρθρο 7 παρ. 3) αυτό θεωρείται γνήσιο και γ) από τα τέκνα των παραπάνω χωρίς άλλη διατύπωση. Τέλος διατυπώνεται ειδική διαδικασία για την κτήση της ελληνικής ιθαγένειας από ομογενείς κατοίκους χωρών της πρώην Σοβιετικής Ένωσης και των οποίων η ελληνική ιθαγένεια δεν μπορεί να διαπιστωθεί βάσει των συνθηκών της Αγκυρας και της Λωζάννης.

Στον ίδιο νόμο ορίζονται και οι προϋποθέσεις και η διαδικασία απώλειας της ιθαγένειας, της ανάκτησής της, αρμοδιότητας επί των θεμάτων ιθαγένειας και απόδειξής της.

Είναι σαφές από τα παραπάνω ότι για τους αλλογενείς αλλοδαπούς και για τα τέκνα τους, οι οποίοι αποτελούν τον κύριο όγκο οικονομικών μεταναστών στην Ελλάδα, ο

ΚΕΙ δεν προέβλεπε κατά κανόνα κάποια άλλη διαδικασία απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας πέραν της πολιτογράφησης, της οποίας η βασική προϋπόθεση είναι η μακρόχρονη νόμιμη διαμονή στη χώρα<sup>3</sup> και η επαρκής γνώση της ελληνικής γλώσσας, ιστορίας και πολιτισμού.

## **B. N. 3838/2010**

Ο ν. 3838/2010 (ΦΕΚ Α' 49/24.3.2010: Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις) εισήγαγε την πρώτη σημαντική τροποποίηση στον ΚΕΙ, όπως είχε κυρωθεί με τον ν. 3284/2004. Εκτός των τροποποιήσεων που επέφερε στην αυτοδίκαιη κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με τη γέννηση και στην διαδικασία της πολιτογράφησης, εισήγαγε στον ΚΕΙ το άρθρο 1Α, που καθόριζε την διαδικασία και τις προϋποθέσεις της κτήσης της ιθαγένειας από τέκνα αλλοδαπών, με δήλωση και αίτηση στο δημοτολόγιο του τόπου μόνιμης κατοικίας, λόγω γέννησης ή φοίτησης στην Ελλάδα.

Συγκεκριμένα η ελληνική ιθαγένεια μπορούσε να αποκτηθεί από τέκνο αλλοδαπών με δήλωση και αίτηση εγγραφής στο δημοτολόγιο του δήμου μόνιμης κατοικίας του στις ακόλουθες δύο περιπτώσεις:

α) για ανήλικο εφόσον έχει γεννηθεί και συνεχίζει να διαμένει στην Ελλάδα, από γονείς που διαμένουν μόνιμα και νόμιμα στην Ελλάδα επί πέντε τουλάχιστον συνεχή

---

<sup>3</sup> Άρθρο 5 παρ. 2 α' ΚΕΙ: «Για τον αλλοδαπό που είναι αλλογενής απαιτείται επιπλέον να: α) Διαμένει νόμιμα στην Ελλάδα δέκα συνολικά έτη την τελευταία δωδεκαετία πριν από την υποβολή της αίτησης πολιτογράφησης. Για τον ανιθαγενή αλλοδαπό ή για τον αλλοδαπό που έχει αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας αρκεί διαμονή στην Ελλάδα πέντε ετών μέσα στην τελευταία δωδεκαετία πριν από την υποβολή της αίτησης. Στον ανωτέρω κατά περίπτωση απαιτούμενο χρόνο δεν προσμετράται ο χρόνος που διάνυσε ο αλλοδαπός στην Ελλάδα ως διπλωματικός ή διοικητικός υπάλληλος ξένης χώρας. Η χρονική προϋπόθεση της δεκαετούς διαμονής δεν απαιτείται γι' αυτόν που είναι σύζυγος Έλληνα ή Ελληνίδας, διαμένει τουλάχιστον επί μία τριετία στην Ελλάδα και έχει αποκτήσει τέκνο, καθώς και για εκείνον που έχει γεννηθεί και κατοικεί συνεχώς στην Ελλάδα».



έτη. Στην περίπτωση που η αίτηση - δήλωση υποβληθεί εντός τριετίας από τη γέννηση, χρόνος απόκτησης της ιθαγένειας είναι η γέννηση του τέκνου, ενώ στην περίπτωση που η αίτηση - δήλωση υποβληθεί μεταγενέστερα (λόγω μη συμπλήρωσης του πενταετούς διαστήματος μόνιμης και νόμιμης διαμονής των γονέων στη χώρα ή για άλλο λόγο), χρόνος απόκτησης της ιθαγένειας είναι ο χρόνος υποβολής αυτής ή

β) για ενήλικα εφόσον έχει ολοκληρώσει επιτυχώς την παρακολούθηση έξι τουλάχιστον τάξεων ελληνικού σχολείου στην Ελλάδα και κατοικεί μόνιμα και νόμιμα στη Χώρα. Ομοίως εάν η σχετική δήλωση – αίτηση εγγραφής υποβληθεί εντός τριετούς διαστήματος από την ολοκλήρωση της φοίτησης, χρόνος κτήσης της ιθαγένειας είναι ο χρόνος της ολοκλήρωσης της φοίτησης, ενώ εάν η δήλωση – αίτηση υποβληθεί μεταγενέστερα, ο χρόνος κτήσης της ιθαγένειας ταυτίζεται με το χρόνο υποβολής της παραπάνω.

Στο ίδιο άρθρο καθορίζονται περαιτέρω η διαδικασία κτήσης της ιθαγένειας σύμφωνα με τις παραπάνω διατάξεις από τέκνα μονογονεϊκών οικογενειών, δικαιούχων διεθνούς προστασίας ή ασυνόδευτων ανηλίκων, η διοικητική διαδικασία της εξέτασης της αίτησης και των δικαιολογητικών, ο τύπος των νόμιμων τίτλων που απαιτούνταν να κατέχουν οι αιτούντες γονείς, η αρνητική προϋπόθεση των ποινικών κωλυμάτων και των λόγων δημόσιας τάξης και ασφάλειας και το ύψος του απαραίτητου για την κατάθεση της αίτησης παράβολου του δημοσίου.

Στις 05/08/2010 κατατέθηκε ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας αίτηση ακύρωσης της Φ.130181/23198/ 30-4-2010 απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΦΕΚ Β'562) με τίτλο «Καθορισμός δικαιολογητικών που πρέπει να συνοδεύουν τη δήλωση και αίτηση εγγραφής στο Δημοτολόγιο λόγω γέννησης ή φοίτησης σε σχολείο στην Ελλάδα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 1 Α του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας» και β) της με αριθμό πρωτοκόλλου 24592/7-5-2010 6ης Εγκυκλίου του ίδιου Υπουργού με τίτλο «Άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι από τους ομογενείς και τους νομίμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών για την ανάδειξη των αιρετών οργάνων της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης», κατά το μέρος που αναφέρεται μόνο στην παροχή δικαιωμάτων εκλέγειν και εκλέγεσθαι στους υπηκόους τρίτων χωρών, καθώς και κάθε σχετικής πράξης και παράλειψης της Διοίκησης. Με την υπ' αριθμ. 350/2011 απόφαση του Δ' Τμήματος του ΣτΕ η παραπάνω αίτηση

παραπέμφθηκε προς στην Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία με την υπ' αριθμ. 460/2013 απόφασή της απεδέχθη την αίτηση και ακύρωσε την προσβαλλόμενη απόφαση και εγκύκλιο ως αντίθετες στο Σύνταγμα της Ελλάδος.

Η Ολομέλεια του δικαστηρίου έκρινε ότι η απόκτηση της ιθαγένειας από τέκνα αλλοδαπών υπηκόων με τις διατάξεις της γέννησης και της φοίτησης αντίκεινται στο Σύνταγμα, διότι παρά το γεγονός ότι πράγματι ο συνταγματικός νομοθέτης καθορίζει ως κυριαρχικά αρμόδιο για τον καθορισμό των προϋποθέσεων που απαιτούνται για την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας τον εθνικό νομοθέτη, κατά τις διατάξεις του άρθρου 4 παρ. 3 του Συντάγματος, η απόδοση της ελληνικής ιθαγένειας με βάση τυπικά μόνο κριτήρια και χωρίς την ανάγκη πλήρωσης ουσιαστικών προϋποθέσεων αντίκειται σε πλειάδα άλλων συνταγματικών διατάξεων. Ειδικότερα η απόφαση εστιάζει στις διατάξεις των άρθρων 16 παρ. 2 και 3, στο άρθρο 25 παρ. 4 και στο άρθρο 29 παρ. 1<sup>4</sup> του Συντάγματος. Κατά την κρίση του συνταγματικού δικαστηρίου από το συνδυασμό των παραπάνω άρθρων προκύπτει ότι αφενός μεν ο εθνικός νομοθέτης είναι αρμόδιος για τον καθορισμό των ατόμων που απαρτίζουν το έθνος, ωστόσο η κρίση του δεν μπορεί να είναι συνταγματικώς ανεξέλεγκτη, ειδικά δε εφόσον η απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας επιφέρει στο άτομο περαιτέρω μια πλειάδα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Εξάλλου δε κατά το σκεπτικό της απόφασης το ελληνικό κράτος «ιδρύθηκε και υπάρχει ως εθνικό κράτος με συγκεκριμένη ιστορία και ότι ο χαρακτήρας αυτός είναι εγγυημένος τουλάχιστον από τους ορισμούς του άρθρου 1 παρ.3 του ισχύοντος Συντάγματος, τέλος δε και ότι το κράτος αυτό είναι εντεταγμένο σε υπερεθνική κοινότητα εθνικών κρατών με παρόμοιες συνταγματικές παραδόσεις». Συνεπώς, όπως καταλήγει ο παραπάνω συλλογισμός στην απόφαση του δικαστηρίου «η ύπαρξη γνησίου δεσμού του αλλοδαπού προς το ελληνικό κράτος και την ελληνική κοινωνία, τα οποία δεν είναι οργανισμοί ασπόνδυλοι και δημιουργήματα εφήμερα αλλά παριστούν διαχρονική ενότητα με ορισμένο πολιτιστικό υπόβαθρο, κοινότητα με σχετικώς σταθερά ήθη και έθιμα,

---

<sup>4</sup> **άρθρο 16 παρ. 2** «Η παιδεία αποτελεί βασική αποστολή του Κράτους και έχει σκοπό την ηθική, πνευματική, επαγγελματική και φυσική αγωγή των Ελλήνων, την ανάπτυξη της εθνικής και θρησκευτικής συνείδησης και τη διάπλυσή τους σε ελεύθερους και υπεύθυνους πολίτες»,

**άρθρο 16 παρ. 3** «Τα έτη υποχρεωτικής φοίτησης δεν μπορεί να είναι λιγότερα από εννέα».

**άρθρο 25 παρ. 4** «Το Κράτος δικαιούται να αξιώνει από όλους τους πολίτες την εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης».

**άρθρο 29 παρ.1** «Ελληνες πολίτες που έχουν το εκλογικό δικαίωμα μπορούν ελεύθερα να ιδρύουν και να συμμετέχουν σε πολιτικά κόμματα, που η οργάνωση και η δράση τους οφείλει να εξυπηρετεί την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος. ...»

κοινή γλώσσα με μακρά παράδοση, [είναι] στοιχεία τα οποία μεταβιβάζονται από γενεά σε γενεά με την βοήθεια μικρότερων κοινωνικών μονάδων (οικογένεια) και οργανωμένων κρατικών μονάδων (εκπαίδευση)».

Στα παραπάνω συμπεράσματα κατέληξε και αποφάσισε κατά πλειοψηφία το δικαστήριο που απεδέχθη την αίτηση, λαμβάνοντας υπόψη μεταξύ άλλων ότι α) τα έξι έτη φοίτησης, ως προϋπόθεση για την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας, ειδικά δε αν επρόκειτο για φοίτηση πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, είναι μικρότερης διάρκειας από την ελάχιστη υποχρεωτική φοίτηση όπως προβλέπεται από το ελληνικό Σύνταγμα, β) η μόνιμη και νόμιμη διαμονή των πέντε ετών που απαιτούνταν από τους γονείς του ανήλικου γεννηθέντος στην Ελλάδα τέκνου, προκειμένου αυτό να αποκτήσει την ελληνική ιθαγένεια, δεν αποτελούν ουσιαστικό και ασφαλές κριτήριο που να διασφαλίζει την πλήρη ένταξη των γονέων και του τέκνου στην ελληνική κοινωνία, ούτε την πρόθεση της συνεχούς διαμονής τους στη χώρα και γ) υπήρχε η δυνατότητα για τους ενήλικες που είχαν διακόψει μετά την ενηλικίωσή τους και πριν το 21<sup>ο</sup> έτος της ηλικίας τους βιοτικούς δεσμούς με τη χώρα και άρα δεν πληρούσαν την ουσιαστική προϋπόθεση της κοινωνικής ένταξης, να αιτηθούν και να αποκτήσουν την ελληνική ιθαγένεια.

Η διάσκεψη έγινε στις 19 Οκτωβρίου, 22 Οκτωβρίου και 9 Νοεμβρίου 2012, ενώ η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση της 4<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2013 και οι σχετικές διατάξεις του ν. 3838/2010 κατέστησαν ανενεργές.

## **Γ. Ν. 4332/2015**

Με την ψήφιση του ν. 4332/2015 (ΦΕΚ Α' 76/09.07.2015 «Τροποποίηση διατάξεων Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας - Τροποποίηση του ν. 4251/2014 για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στις οδηγίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 2011/98/ΕΕ σχετικά με την ενιαία διαδικασία υποβολής αίτησης για τη χορήγηση στους πολίτες τρίτων χωρών ενιαίας άδειας διαμονής και εργασίας στην επικράτεια κράτους - μέλους και σχετικά με κοινό σύνολο δικαιωμάτων για τους εργαζομένους από τρίτες χώρες που διαμένουν νομίμως σε κράτος - μέλος και

2014/36/ΕΕ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής πολιτών τρίτων χωρών με σκοπό την εποχιακή εργασία και άλλες διατάξεις» ο εθνικός νομοθέτης επανέφερε το ζήτημα της αναγκαιότητας της κοινωνικής ένταξης των αλλοδαπών δεύτερης γενιάς με την απόδοση της ελληνικής ιθαγένειας σε αλλοδαπούς που έχουν φοιτήσει σε ελληνικό σχολείο στην Ελλάδα και σε τέκνα αλλοδαπών που έχουν γεννηθεί στην Ελλάδα και φοιτούν σε ελληνικό σχολείο.

Συγκεκριμένα, ο νομοθέτης με τον ν. 4332/2015, λαμβάνοντας υπόψη την υπ' αριθμ. 460/2013 απόφαση του ΣτΕ, με την οποία είχαν ακυρωθεί οι προϋφιστάμενες διατάξεις, εισήγαγε εκ νέου στον ΚΕΙ τροποποιήσεις με τις οποίες καθορίζονται οι προϋποθέσεις και η διαδικασία για την απόδοση της ελληνικής ιθαγένειας α) σε ανήλικα τέκνα αλλοδαπών που έχουν γεννηθεί στην Ελλάδα και φοιτούν σε ελληνικό σχολείο (άρθρο 1Α ΚΕΙ) και β) αλλοδαπούς που έχουν φοιτήσει σε ελληνικό σχολείο (άρθρο 1Β ΚΕΙ).

Προϋπόθεση για την απόκτηση της ιθαγένειας λόγω γέννησης και φοίτησης αποτελεί εκτός α) από τη γέννηση στην Ελλάδα, β) η εγγραφή του ανηλίκου στην Α' τάξη του δημοτικού σχολείου και η συνέχιση της φοίτησής του έως και την κατάθεση της σχετικής δήλωσης – αίτησης, γ) η προηγούμενη συνεχής νόμιμη διαμονή τουλάχιστον του ενός εκ των γονέων του στην Ελλάδα για τουλάχιστον πέντε έτη πριν τη γέννηση του ανηλίκου ή η συνολική δεκαετής νόμιμη διαμονή του γονέα στην Ελλάδα έως και την κατάθεση της δήλωσης – αίτησης, με την προϋπόθεση ότι αυτή άρχεται πριν τη γέννηση του ανηλίκου, δ) η νόμιμη διαμονή αμφοτέρων των γονέων του ανηλίκου κατά την κατάθεση της δήλωσης – αίτησης και τουλάχιστον ενός από τους δύο δυνάμει συγκεκριμένης κατηγορίας άδειας διαμονής<sup>5</sup>. Η αίτηση υποβάλλεται α) από

---

<sup>5</sup> α) άδειας επί μακρόν διαμένοντος, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του π.δ. 150/2006 (Α' 160) ή άδεια διαμονής επί μακρόν διαμένοντος σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 7 του άρθρου 40 του ν. 3731/2008 (Α' 26) ή άδεια διαμονής που προβλέπεται στο άρθρο 89 του ν. 4251/2014 (Α' 80), όπως ισχύει,

β) άδειας διαμονής αόριστης διάρκειας ή δεκαετούς διάρκειας σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 2910/2001 (Α' 91), της παρ. 2 του άρθρου 91 του ν. 3386/2005 (Α' 212), της παρ. 1 του άρθρου 39 του ν. 3731/2008 (Α' 263) και του άρθρου 138 του ν. 4251/2014 (Α' 80), όπως ισχύουν,

γ) εγγράφου πιστοποίησης μόνιμης διαμονής πολίτη της Ε.Ε. με βάση τις διατάξεις του π.δ. 106/2007 (Α' 135),

δ) τίτλου διαμονής αναγνωρισμένου πολιτικού πρόσφυγα ή καθεστώτος επικουρικής προστασίας, σύμφωνα με τις διατάξεις των προεδρικών διαταγμάτων 61/1999 (Α' 63), 96/2008 (Α' 152), 114/2010 (Α' 195) και 113/2013 (Α' 146), όπως ισχύουν, ή τίτλο διαμονής ανιθαγενούς,

ε) ειδικού δελτίου ταυτότητας ομογενούς (Ε.Δ.Τ.Ο.) συνοδευόμενου από ισχύουσα άδεια διαμονής ενιαίου τύπου (Α.Δ.Ε.Τ.) ή άλλον τίτλο νόμιμης διαμονής ομογενούς,

στ) άδειας διαμονής δεύτερης γενιάς σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 108 του ν. 4251/2014 (Α' 80),

αμφότερους τους γονείς του τέκνου ενώπιον της αρμόδιας υπηρεσίας Αστικής Κατάστασης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης του τόπου μόνιμης διαμονής των αιτούντων, β) τον ο εναπομείναντα γονέα ή αυτόν στον οποίο έχει ανατεθεί η επιμέλεια του τέκνου για την περίπτωση των μονογονεϊκών οικογενειών ή τέκνου δικαιούχου διεθνούς προστασίας ή από τον ο επίτροπο ή τον εκπρόσωπο του ανηλίκου σε περιπτώσεις ασυνόδευτων ανηλίκων.

Για την περίπτωση της απόδοσης της ιθαγένειας λόγω φοίτησης κατά το άρθρο 1B ΚΕΙ απαραίτητες προϋποθέσεις είναι οι κάτωθι: α) ο αλλοδαπός να είναι μόνιμος και νόμιμος κάτοικος της χώρας, δυνάμει ισχυρού τίτλου διαμονής και β1) η επιτυχής παρακολούθηση από τον αιτούντα τουλάχιστον εννέα τάξεων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας ελληνικής εκπαίδευσης ή β2) έξι τάξεων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ή β3) η κατοχή απολυτηρίου δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε συνδυασμό με την αποφοίτηση από Τμήμα ή Σχολή ελληνικού Ανώτατου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος (ΑΕΙ) ή Τεχνολογικού Εκπαιδευτικού Ιδρύματος (ΤΕΙ). Η σχετική αίτηση κατατίθεται είτε όσο ο αιτών είναι ανήλικος για τις περιπτώσεις β1) και β2), είτε έως τη συμπλήρωση του 21<sup>ου</sup> έτους της ηλικίας του, εφόσον εξακολουθεί να διαμένει νόμιμα και μόνιμα στη χώρα, εκτός εάν η απαιτούμενη φοίτηση συμπληρώνεται μετά το 18<sup>ο</sup> και πριν το 23<sup>ο</sup> έτος της ηλικίας του, οπότε η σχετική αίτηση κατατίθεται εντός αποκλειστικής προθεσμίας τριών ετών από την συμπλήρωση της ελάχιστης απαιτούμενης φοίτησης των εννέα ή έξι ετών αντίστοιχα. Ομοίως για την κατηγορία των αποφοίτων Τμήματος ή Σχολής ελληνικού ΑΕΙ ή ΤΕΙ υφίσταται αποκλειστική προθεσμία τριών ετών από την αποφοίτηση προκειμένου να καταθέσουν τη σχετική δήλωση – αίτηση.

Για τις παραπάνω αιτήσεις καθορίστηκε από το νόμο παράβολο του δημοσίου ύψους 100 ευρώ, ενώ στις μεταβατικές διατάξεις ορίστηκε επίσης τριετής προθεσμία από την έναρξη ισχύος του νόμου για την κατάθεση των αιτήσεων από τους δικαιούχους που κατά την ημερομηνία αυτή (09/07/2015) πληρούσαν ήδη τις παραπάνω προϋποθέσεις και είχαν ήδη ενηλικιωθεί.

---

ζ) δελτίου μόνιμης διαμονής μέλους οικογένειας Έλληνα ή πολίτη της Ε.Ε.

## Δ. Στατιστικά στοιχεία

Το πλήθος των αιτήσεων καθώς και των αποφάσεων απόδοσης της ελληνικής ιθαγένειας που προκύπτουν ανά έτος από την εφαρμογή του νόμου 4332/2015 συνιστούν μία σημαντική συνιστώσα βάσει της οποίας καθίσταται δυνατός ο έλεγχος της αποτελεσματικότητας του νομικού πλαισίου. Σύμφωνα με τα από 8/2/2017 στατιστικά στοιχεία της Διεύθυνσης Ιθαγένειας του Υπουργείου Εσωτερικών, τα οποία επεξεργάστηκαν από το στέλεχος κ. Σταύρο Πιοτόπουλο και δόθηκαν στη δημοσιότητα, προκύπτει ότι δυνάμει του ν. 3838/2010 το 2011 αποδόθηκε ιθαγένεια σε 3.103 μετανάστες δεύτερης γενιάς και ο αριθμός αυτός αυξήθηκε σε 5.543 το 2012. Η μείωση τα επόμενα έτη ήταν κατακόρυφη, καθώς οι αιτήσεις ιθαγένειας που έγιναν δεκτές και αποδόθηκαν σε παιδιά μεταναστών το έτος 2013 ήταν μόλις 529, ενώ το έτος 2014 το ελληνικό κράτος δεν απέδωσε σε κάποιον μετανάστη δεύτερης γενιάς την ελληνική ιθαγένεια, καθώς με την απόφαση του ΣτΕ που έκρινε αντισυνταγματικό τον νόμο 3838/2010 έπαυσε να υφίσταται η δυνατότητα απόδοσης ιθαγένειας για λόγους φοίτησης. Με την έναρξη ισχύος του νόμου 4332/2015, η εικόνα μεταβάλλεται άρδην, καθώς ο νόμος έρχεται να δώσει λύση για χιλιάδες νέους. Έτσι το έτος 2015 αποδόθηκε ιθαγένεια σε 305 αλλοδαπούς για λόγους φοίτησης, αριθμός που ανέρχεται σε 19.032 για το έτος 2016 (<http://www.tovima.gr/society/article/?aid=866931>). Αναμφίβολα, ο αριθμός για το πλήθος των αιτήσεων που έγιναν αποδεκτές ποικίλει για το διάστημα μεταξύ του έτους 2011 έως το έτος 2016 και προκύπτουν ενδιαφέρουσες διαφοροποιήσεις άμεσα συνυφασμένες με την προσέγγιση του ζητήματος από τον νομοθέτη, αλλά και από τη δυνατότητα της Διοίκησης να ανταποκριθεί.

Ο νόμος 4332/2015 ήρθε να καλύψει το νομικό κενό και την έλλειψη σχετικών νομικών διατάξεων που άφησε η απόφαση 460/2013 του ΣτΕ. Βάσει στατιστικών στοιχείων του Υπουργείου Εσωτερικών, προκύπτει ότι από την έναρξη ισχύος του νόμου και την αρχή εφαρμογής αυτού, κατατέθηκαν έως και τον μήνα Μάρτιο του έτους 2017 στις αρμόδιες υπηρεσίες 58.380 αιτήσεις για ελληνική ιθαγένεια από άτομα που έχουν γεννηθεί και έχουν φοιτήσει στην Ελλάδα. Άξιο μνείας στο σημείο αυτό είναι ότι ιδιαίτερα σημαντικό ποσοστό του συνολικού αριθμού αιτήσεων έχουν κατατεθεί στην Αττική, με το ποσοστό των αιτήσεων που έχουν κατατεθεί στις

Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της Αττικής να ανέρχεται στο 42,5%. Παράλληλα, στο ίδιο χρονικό διάστημα έχουν βγει 27.858 αποφάσεις, ήτοι ποσοστό περί το 48%.

**Πίνακας 3.1**

<b>Αιτήσεις ιθαγένειας Ν. 4332/2015</b>			
<b>βάσει του</b>			
	<b>Υπηρεσίες Αττικής</b>	<b>Υπόλοιπη Χώρα</b>	<b>Σύνολο</b>
<b>Αρχή Εφαρμογής έως 30-09-2016</b>	19.318	25.209	44.527
<b>01/10/2016 – 31/12/2016</b>	2.896	4.615	7.511
<b>01/01/2017 – 31/03/2017</b>	2.734	3.608	6.342
<b>Σύνολο</b>	24.948	33.432	58.380

Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών – Δ/ση Ιθαγένειας

**Πίνακας 3.2**

<b>Αποφάσεις Ν. 4332/2015</b>			
<b>ιθαγένειας βάσει του</b>			
	<b>Υπηρεσίες Αττικής</b>	<b>Υπόλοιπη Χώρα</b>	<b>Σύνολο</b>
<b>Αρχή Εφαρμογής έως 30-09-2016</b>	3.541	10.669	14.210
<b>01/10/2016 – 31/12/2016</b>	2.153	4.434	6.587
<b>01/01/2017 – 31/03/2017</b>	2.583	4.478	7.061
<b>Σύνολο</b>	8.277	19.581	27.858

Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών – Δ/ση Ιθαγένειας

### 3.2 Σύγκριση και κριτική θεώρηση

Η Ελλάδα, μια χώρα που παραδοσιακά αποτελούσε χώρα προέλευσης μεταναστών μετετράπη σε χώρα υποδοχής και κλήθηκε να λάβει μέτρα αναφορικά με το καθεστώς μόνιμης διαμονής των μεταναστών. Καθώς δε, τόσο οι μεταναστευτικές ροές όσο και οι μόνιμα διαμένοντες εντός της χώρας μετανάστες αυξήθηκαν και διαμόρφωσαν τη ζωή τους εντός του εδάφους του ελληνικού κράτους. Η πολιτεία όφειλε να διαμορφώσει το κατάλληλο πλαίσιο πολιτικής και πρακτικής για την ένταξη των μεταναστών στην κοινωνία. Ζήτημα ιδιαίτερης σημασίας συνιστά η απόδοση ιθαγένειας στα τέκνα των μεταναστών.

Ο νομοθέτης αρχικά ήταν διστακτικός στην απόδοση ιθαγένειας στα παιδιά δεύτερης γενιάς, καθώς όπως προκύπτει από το νομοθετικό πλαίσιο μέχρι το έτος 2004, η ελληνική ιθαγένεια καθίστατο δυνατό να αποκτηθεί με τη διαδικασία της πολιτογράφησης, χωρίς να υπάρχει περαιτέρω πρόβλεψη και προϋποθέσεις που να σχετίζονται με τη γέννηση στο ελληνικό έδαφος ή τη φοίτηση σε ελληνικό σχολείο.

Εν συνεχεία, ο νομοθέτης, επανεξετάζοντας το νομικό πλαίσιο και τις διατάξεις για την απόδοση ελληνικής ιθαγένειας, κλήθηκε να καθορίσει τις προϋποθέσεις εκείνες που πρέπει να πληρούνται προκειμένου να αποκτήσει κανείς πρόσβαση στην εγχώρια πολιτική κοινότητα, δεδομένων των μεταβολών στην κοινωνία και την νοοτροπία. Ο Έλληνας νομοθέτης απάντησε με την επιλογή καταρχήν της δημιουργίας σύνθετου δικαίου, που βρίσκει έρεισμα τόσο στο δίκαιο του αίματος και όσο και στο δίκαιο του τόπου γέννησης. Φαίνεται δε ότι οι όροι για την απόδοση της ελληνικής ιθαγένειας σε αλλοδαπό πολίτη, δεν αφορούν τόσο απαιτήσεις πολιτισμικής αφομοίωσης, αλλά αυτό που εξετάζεται είναι η ομαλή οικονομική, κοινωνική και πολιτική ένταξή του. Εντούτοις, η ρύθμιση του νόμου 3838/2010 απομακρύνθηκε σημαντικά από το *ius sanguinis*, προσεγγίζοντας το *ius solis*, χωρίς όμως να τίθενται ουσιαστικές προϋποθέσεις που να σχετίζονται με την ένταξη. Έτσι, η ρύθμιση σύμφωνα με την οποία προβλεπόταν η απόδοση ελληνικής ιθαγένειας σε τέκνο γεννημένο στην Ελλάδα με μοναδική προϋπόθεση τη μόνιμη διαμονή των γονέων για διάστημα πέντε ετών, συνιστούσε διάταξη που δεν εξέταζε το πραγματικό καθεστώς ένταξης των μεταναστών στην κοινωνία, αλλά προσομοίαζε περισσότερο στην



«αυτοματοποιημένη» απόδοση ιθαγένειας. Το πρότυπο αυτό, το οποίο ακολουθείται σε άλλες έννομες τάξεις, κρίθηκε μάλλον εκτός ελληνικής πραγματικότητας και συνεπώς το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο του κράτους (ΣτΕ) αποφάνθηκε για την αντισυνταγματικότητά του.

Αντίθετα, με τον νόμο 4332/2015, ο νομοθέτης καθιέρωσε ως απαραίτητες προϋποθέσεις ορισμένα κριτήρια ώστε να εξετάζεται ο πραγματικός δεσμός του αλλοδαπού μετανάστη με το ελληνικό κράτος, ώστε να θεμελιώνεται η πραγματική σχέση του με την ελληνική πολιτεία. Ως τέτοιες προϋποθέσεις τίθενται η μόνιμη διαμονή εντός της ελληνικής επικράτειας και η φοίτηση σε ελληνικό σχολείο στην Ελλάδα για τουλάχιστον έξι έτη. Σύμφωνα με τη ρύθμιση, δεν αποδίδεται η ελληνική ιθαγένεια στο αλλοδαπό τέκνο από τη γέννηση αυτού, αλλά και λόγω γέννησης την κρίσιμη στιγμή που το παιδί εισάγεται στο ελληνικό σχολείο, ύστερα από έντεκα χρόνια νόμιμης διαμονής του γονέα εκ των οποίων τα πέντε προ της γέννησης και τα έξι μετά από αυτήν. Παράλληλα θεσπίζεται ρύθμιση σύμφωνα με την οποία εφόσον το παιδί που φοιτά σε ελληνικό σχολείο έχει γεννηθεί στην Ελλάδα πριν την παρέλευση της πενταετίας της νόμιμης διαμονής του ενός γονέα, το δικαίωμα κτήσης της ιθαγένειας μετακυλιέται στο μέλλον με την συμπλήρωση δέκα ετών νόμιμης παραμονής του γονέα. Αυτό προβλέπεται προκειμένου να μπορέσει το παιδί να αποκτήσει την ελληνική ιθαγένεια εγκαίρως και ήδη από τις πρώτες τάξεις του δημοτικού σχολείου, κατά το χρονικό εκείνο σημείο δηλαδή όπου πράγματι εμφανίζεται η ανάγκη της συμπερίληψης του παιδιού στο σώμα του ελληνικού λαού. Ο νομοθέτης έκρινε ότι σε αυτήν ακριβώς τη στιγμή της πρώιμης κοινωνικοποίησης είναι που το παιδί έχει ανάγκη την ελληνική ιθαγένεια.

Η μέριμνα του νομοθέτη εντοπίζεται κατ' αρχήν στο να διασφαλίσει ότι η ελληνική ιθαγένεια αποκτιέται από πρόσωπο του οποίου το πρόγραμμα ζωής προβλέπεται τεκμηριωμένα να υλοποιηθεί στην Ελλάδα. Για το λόγο αυτό, εξετάζεται και δίνεται ιδιαίτερη βαρύτητα στο χρονικό διάστημα διαμονής πριν τη γέννηση για τους γονείς, και η ύπαρξη οριστικού τίτλου διαμονής που παραπέμπει σε πολυετή νόμιμη παραμονή στην Ελλάδα. Ακόμη δε, απαιτείται και ένα εξίσου σημαντικό διάστημα μετά τη γέννηση, έτσι ώστε να διασφαλιστεί ότι η οικογένεια του τέκνου συνεχίζει να κατοικεί στην Ελλάδα και μετά τη γέννηση του παιδιού. Τέλος, η προϋπόθεση που σωρευτικά πρέπει να συντρέχει για να θεμελιωθεί το δικαίωμα κτήσης της ελληνικής

ιθαγένειας είναι η εγγραφή στην Α' τάξη του δημοτικού σχολείου στην Ελλάδα καθώς και η συνεχής παρακολούθησή του, καθοριστική ένδειξη ότι η οικογένεια έχει πλέον αναπόδραστα συνδέσει τις βιοτικές της σχέσεις και το μέλλον της με την χώρα. Ο νομοθέτης αποσκοπεί στη διασφάλιση της βούλησης των γονέων και του τέκνου για την ενσωμάτωση και τη συμμετοχή τους στην ελληνική κοινωνία.

Παράλληλα, εισάγεται ρύθμιση που επιτρέπει την κτήση της Ελληνικής Ιθαγένειας στη λεγόμενη «μιάμιση γενιά», δηλαδή τα παιδιά μεταναστών που αν και δεν γεννήθηκαν σε ελληνικό έδαφος η πλειοψηφία αυτών, έχουν διανύσει ένα σημαντικό διάστημα παραμονής στη χώρα και έχουν φοιτήσει επιτυχώς σε δομές του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος. Οι σχετικές ρυθμίσεις, έλαβαν υπ' όψιν ότι τα συγκεκριμένα πρόσωπα συνιστούν ανθρώπους που μεγαλώνουν και αναπτύσσουν την προσωπικότητά τους μέσα στους κόλπους της ελληνικής κοινωνίας, χρησιμοποιούν την ελληνική γλώσσα ως μέσο επικοινωνίας, έχουν αποκτήσει την ελληνική παιδεία και έχουν εξοικειωθεί με τα ήθη, τα έθιμα και την πολιτιστική παράδοση της χώρας. Τα στοιχεία αυτά συνιστούν απόδειξη της ουσιαστικής ένταξης στην ελληνική κοινωνία.

Η ανάγκη για τη σχετική ρύθμιση προκύπτει από το πλήθος των αιτημάτων για την κτήση της ελληνικής ιθαγένειας όπως αυτά έχουν καταγραφεί στις αρμόδιες Υπηρεσίες, ήτοι στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις των περιφερειών. Όπως ορίζεται στο Σύνταγμα, η αρμοδιότητα για την εξέταση των αιτημάτων και την απόδοση ελληνικής ιθαγένειας ανήκει στο Κράτος. Δεδομένου ότι το διοικητικό σύστημα της Ελλάδας είναι αποκεντρωτικό, κύριος φορέας υλοποίησης αυτής της δημόσιας πολιτικής είναι οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις με το Υπουργείο Εσωτερικών να κατέχει επιτελικό και εποπτικό-ελεγκτικό ρόλο, να θέτει την γενική κατεύθυνση και να έχει την ευθύνη συντονισμού των εμπλεκόμενων φορέων. Έτσι, αρμόδιες για την απόδοση ιθαγένειας ήταν και παραμένουν χωρικά τοπικές, μη κεντρικές δομές κρατικής Διοίκησης. Πιο συγκεκριμένα παλαιότερα ήταν οι κρατικές Νομαρχίες, μετέπειτα οι κρατικές Περιφέρειες και πλέον οι Υπηρεσίες Αστικής Κατάστασης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.

Φαίνεται λοιπόν πως η συγκεκριμένη ρύθμιση ανταποκρίνεται στις ανάγκες της κοινωνίας. Εντούτοις, φαίνεται πως καθίσταται μέχρι σήμερα δυσχερές ζήτημα η καταπολέμηση της γραφειοκρατίας στις αρμόδιες υπηρεσίες, με αποτέλεσμα την

καθυστέρηση της απόφασης επί του αιτήματος περί χορήγησης ιθαγένειας, ιδίως στην περιφέρεια της Αττικής. Οι ελλείψεις φαίνεται να εντοπίζονται σε ζητήματα που άπτονται της στελέχωσης των υπηρεσιών, καθώς ο αριθμός των υπαλλήλων δεν είναι επαρκής, ιδίως δεδομένου του μεγάλου όγκου αιτημάτων. Παράλληλα, η έλλειψη υποδομής ηλεκτρονικής διασύνδεσης των Υπηρεσιών καθώς και η αργοπορία του ψηφιακού εκσυγχρονισμού τους συνιστούν, επίσης, τροχοπέδη. Τα διοικητικά αυτά προβλήματα οδηγούν σε καθυστέρηση της διαδικασίας με αποτέλεσμα να ολοκληρώνεται για τον ενδιαφερόμενο ακόμη και δύο έτη μετά την κατάθεση της αίτησής του(<http://www.kathimerini.gr/920188/article/epikairothta/ellada/dyo-xronia-anamonh-gia-iθageneia>).

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

---

Η σύνθετη μορφή και πολυπλοκότητα του μεταναστευτικού φαινομένου είναι μια πραγματικότητα κοινώς παραδεκτή με πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό αντίκτυπο. Η διαχείρισή του συνιστά πρόκληση για τα κράτη υποδοχής τα οποία προσαρμόζονται εγκαθιδρύοντας πολιτικές ενσωμάτωσης και ένταξης των μεταναστών στο σώμα της κοινωνίας. Η διαμόρφωση των πολιτικών αυτών είναι αποτέλεσμα περισσότερων παραγόντων οι οποίοι είναι συνυφασμένοι με την ευρύτερη πολιτική πορεία κάθε χώρας. Η ένταξη των μεταναστών με πολύχρονη παραμονή στη χώρα υποδοχής φαίνεται να συνιστά πλέον μονόδρομο για τις σύγχρονες ευρωπαϊκές κοινωνίες.

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφορικά με την πολιτική κατεύθυνση που καλούνται να ακολουθήσουν τα κράτη μέλη, επιδιώκεται η διαμόρφωση εν πολλοίς μιας κοινής αντίληψης γύρω από το ζήτημα του μεταναστευτικού. Εφαρμόζοντάς τη δε συλλογικά τα κράτη ενδεχομένως καταστεί δυνατή η επίλυση ζητημάτων που καλείται να αντιμετωπίσει η Ένωση, όπως είναι η έλλειψη εργατικού δυναμικού σε συγκεκριμένους τομείς, καθώς και το ζήτημα της υπογεννητικότητας που απειλεί τη γηραιά ήπειρο. Παράλληλα, υφίσταται μια κοινή επιδίωξη αναφορικά με την πολιτική της ένταξης, εστιάζοντας στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων και στην πολιτική αναφορικά με τις αιτήσεις για χορήγηση ασύλου, ενώ επιδιώκεται η καταπολέμηση της απασχόλησης των παράνομων μεταναστών. Ακόμη, κοινό σημείο συνιστά η αναγνώριση του δικαιώματος των μεταναστών να μείνουν μόνιμα στην κοινωνία υποδοχής, καθώς και η επανένωση με τις οικογένειές τους.

Εντούτοις, ακόμη και στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υφίστανται διαφορές ως προς τους μηχανισμούς που χρησιμοποιούνται για την ένταξη στην κοινωνία κάθε κράτους. Έτσι, εύλογα διαφοροποιήσεις παρουσιάζονται και στην εθνική πολιτική που ακολουθείται αναφορικά με την απόδοση ιθαγένειας, ως έκφανση της διαδικασίας ένταξης των μεταναστών στην κοινωνία. Οι διαφοροποιήσεις αυτές συνιστούν αποτέλεσμα περισσότερων παραγόντων, οι οποίοι προκύπτουν από την παραδοσιακά διαφοροποιημένη προσέγγιση των κρατών στην απόδοση ιθαγένειας.

Η υπηκοότητα των κρατών μελών συνιστά έκφανση της αρχής της κυριαρχίας του κράτους. Επομένως, το κάθε κράτος μέλος είναι αρμόδιο, τηρώντας δεόντως τις θεμελιώδεις αρχές της Ένωσης, ως αυτές ορίζονται στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, να καθορίζει τους όρους και τις προϋποθέσεις για την απόκτηση και των απώλεια της ιθαγένειας. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει καμία αρμοδιότητα ως προς το θέμα αυτό, καθώς αποκλειστικά αρμόδια είναι τα ίδια τα κράτη μέλη. Εύλογα, συνεπώς, σε αυτό το καίριο ζήτημα εθνικής πολιτικής παρατηρείται ότι οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν ακολουθούν κοινή τακτική περί του δικαίου με το οποίο αποδίδουν ιθαγένεια, καθώς ορισμένα εφαρμόζουν πολιτική βασισμένη στο δίκαιο του εδάφους, ενώ άλλα βασίζονται στην αρχή του δικαίου του αίματος. Αμφότερα, ιδίως όμως τα τελευταία, καλούνται να αναθεωρήσουν την πολιτική τους ώστε να ανταποκριθούν στην πραγματικότητα και τις ανάγκες της εποχής.

Το ζήτημα δε αυτό κρίνεται ως υψίστης σημασίας, δεδομένου ότι τα άτομα που αποκτούν την ιθαγένεια ενός κράτους μέλους, αυτόματα αποκτούν την ιθαγένεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχοντας περαιτέρω δικαιώματα και υποχρεώσεις. Όπως δε ρητά ορίζεται στο άρθρο 9 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στο άρθρο 20 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η ιθαγένεια της Ένωσης συμπληρώνει την εθνική ιθαγένεια ενός κράτους μέλους, αλλά δεν την αντικαθιστά.

Στις χώρες της Νότιας Ευρώπης, που παραδοσιακά υπήρξαν χώρες προέλευσης μεταναστευτικών ροών και που η εισροή μεταναστών συνιστά ένα σχετικά νέο φαινόμενο, η πολιτική ένταξης των μεταναστών φαίνεται αρχικά να επικεντρώνεται στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, των αιτήσεων για χορήγηση ασύλου και τη νομιμοποίηση των ήδη εγκατεστημένων μεταναστών. Η εντατικοποιημένη ροή μεταναστών, από κοινού με την ιδιαιτερότητα του μεταναστευτικού φαινομένου καθιστά δύσκολη την εφαρμογή των προτύπων ένταξης που προϋπήρχαν, καθώς το φαινόμενο της μετανάστευσης σε αυτές τις χώρες είναι νέο σε σχέση με τις υπόλοιπες της Ευρώπης που θεωρούνται «παλιές χώρες της μετανάστευσης». Η ένταξη των μεταναστών αποτελεί μια συνεχή και ολοένα μεταβαλλόμενη διαδικασία που ως τελικό στόχο έχει τη διασφάλιση της ισότιμης και δίκαιης συμμετοχής τους στις κοινωνίες υποδοχής και, συνεπώς, η πολιτική που καλούνται να αναπτύξουν οι χώρες δέον να είναι μακροπρόθεσμες. Η επίλυση ζητημάτων ευκαιριακά και επιφανειακά πολύ πιθανό να αποφέρουν αντίθετα από τα επιθυμητά αποτελέσματα. Στην

κατηγορία δε αυτών των χωρών συγκαταλέγεται και η Ελλάδα, η οποία τις τελευταίες δεκαετίες δέχεται σημαντικό πλήθος μεταναστών.

Ο Έλληνας νομοθέτης είχε αρχικώς θεσμοθετήσει την απόδοση ιθαγένειας με τη διαδικασία της πολιτογράφησης. Εντούτοις, φάνηκε σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα η αναγκαιότητα για απόδοση ιθαγένειας στα παιδιά των μεταναστών, ήτοι στους μετανάστες, καθώς προδιαγεγραμμένα τα άτομα αυτά διαμορφώνουν τη ζωή τους εντός της ελληνικής κοινωνίας, δεχόμενα ελληνική παιδεία και ερχόμενα σε επαφή σχεδόν κατά αποκλειστικότητα με τα ελληνικά ήθη, έθιμα, μαθαίνοντας την ελληνική γλώσσα και κουλτούρα. Σε μία πρώτη συντονισμένη προσπάθεια αντιμετώπισης του ζητήματος, οι ρυθμίσεις του νόμου 3838/2010 βασίστηκαν στο δίκαιο του εδάφους χωρίς περαιτέρω ουσιαστικές προϋποθέσεις. Αυτή η πρακτική κρίθηκε αντισυνταγματική, καθώς η απόδοση ιθαγένειας χωρίς την προϋπόθεση ύπαρξης ουσιαστικών δεσμών με τη χώρα αντίκειται σε μια σειρά θεμελιωδών διατάξεων που διέπουν την ελληνική έννομη τάξη και την έννοια της εθνικής ταυτότητας. Το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της χώρας (ΣτΕ), έκρινε τις συγκεκριμένες διατάξεις του ως άνω νόμου αντισυνταγματικές παύοντας την ισχύ του.

Καθώς χιλιάδες άτομα έμειναν σε μετέωρο καθεστώς και η ανάγκη δεν έπαυσε να υφίσταται, θεσμοθετήθηκε ο νόμος 4332/2015. Σύμφωνα με τα όσα προβλέπονται στις διατάξεις αυτές, προκύπτει ότι ιδιαίτερη σημασία δίνεται στην ανάπτυξη ουσιαστικών δεσμών με τη χώρα. Έτσι, προϋποθέσεις για την απόδοση της ελληνικής ιθαγένειας συνιστούν η μόνιμη διαμονή στη χώρα για διάστημα τουλάχιστον πέντε ετών, καθώς και η φοίτηση στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα, σύμφωνα με τις διατάξεις του Συντάγματος και σε σύμπνοια με το πνεύμα δικαίου που διέπει την κοινωνία. Το κράτος αναγνωρίζει με την απόδοση ιθαγένειας την ιδιαίτερη αυτή σχέση μεταξύ του ατόμου και της πολιτείας, καθώς και τη βούλησή του για ένταξη αποδίδοντάς του δικαιώματα και υποχρεώσεις ως Έλληνα πολίτη.

Η ένταξη των μεταναστών δεύτερης γενιάς σε μία χώρα διαφορετική από εκείνη της ιθαγένειας των γονέων, ιδίως όταν πραγματοποιείται ένταξη στο εκπαιδευτικό σύστημα και ουσιαστική συμμετοχή στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή, συνδέεται άμεσα με τη χορήγηση ιθαγένειας, δηλαδή με την ολοκληρωμένη απονομή των δικαιωμάτων που εγγυάται μία σύγχρονη πολιτεία. Η διαδικασία της

ένταξης της δεύτερης γενιάς φαίνεται να προωθείται με τη χορήγηση της ιθαγένειας, η οποία όμως δεν πρέπει να πραγματοποιείται άκριτα και χωρίς καμία προϋπόθεση, καθώς ενδέχεται να οδηγήσει σε μια αυτοματοποιημένη κτήση δικαιωμάτων από άτομα που δεν έχουν βούληση πραγματικής συμμετοχής. Ο Έλληνας νομοθέτης φαίνεται να έχει θέσει δικλείδες ασφαλείας για να αποφευχθεί μία αυθαίρετη απόδοση ιθαγένειας, επενδύοντας σε μακροπρόθεσμη πολιτική. Σήμερα, η απόδοση της ελληνικής ιθαγένειας στους μετανάστες της δεύτερης γενιάς μεταναστών ως δημόσια πολιτική βρίσκεται στο στάδιο της εφαρμογής. Σε μελλοντικό χρόνο θα πρέπει να εξετασθούν και να αξιολογηθούν τα αποτελέσματα αυτής της πολιτικής.

Ο εκσυγχρονισμός της νομοθεσίας συνιστά αναγκαιότητα και πρέπει να συνάδει με τις μεταβολές που συντελούνται στην κοινωνία. Ιδίως δε αναφορικά με τη διαχείριση του μεταναστευτικού ζητήματος και την ένταξη των μεταναστών στον κοινωνικό ιστό, ο νομοθέτης καλείται να εδραιώσει τους μηχανισμούς εκείνους που θα λειτουργήσουν ως κινητήριιοι μοχλοί για τη νομιμοποίηση των μεταναστών και την απασχόλησή τους. Εντούτοις, η ουσιαστική ένταξη των μεταναστών στους κόλπους της κοινωνίας συνίσταται σε μια μακρόχρονη, σύνθετη και πολυεπίπεδη διαδικασία και συνεπώς κρίνεται ως απαραίτητη η αναδιαμόρφωση σε περισσότερους τομείς, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση συντονισμένων πολιτικών πρακτικών, ώστε να καταστεί δυνατή η ένταξη των μεταναστών στον κοινωνικό ιστό.

Η μεταναστευτική πολιτική και η πολιτική απόδοσης ιθαγένειας είναι αποτέλεσμα θεσμικών και διοικητικών μεταρρυθμίσεων με γνώμονα τη διαμόρφωση κοινωνικής ευαισθησίας και αποδοχής γύρω από το ζήτημα, την προαγωγή εποικοδομητικού κοινωνικού διαλόγου σχετικά με την ένταξη, έτσι ώστε να διαμορφωθεί ένα περιβάλλον και μια πραγματικότητα που θα επιλύει τιθέμενα ζητήματα και θα βελτιώνει τις συνθήκες συνύπαρξης των μελών της κοινωνίας.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

---

### Ελληνόγλωσση

Κανελλόπουλος, Π. (2003), *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Παπαδόπουλος, Α. και Φρατσέα, Λ.-Μ. (2013), *Η Κοινωνική και επαγγελματική κινητικότητα των μεταναστών υπό το πρίσμα της ένταξής τους στις τοπικές αγορές εργασίας*.

Παπασιώπη-Πασιά, Ζ. (2007), *Δίκαιο Καταστάσεως Αλλοδαπών*, 3<sup>η</sup> Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

Παπασιώπη-Πασιά, Ζ. (2011), *Δίκαιο Ιθαγένειας*, 8<sup>η</sup> Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

Σταυρουλάκη, Ε. (2016), *«Μεταναστευτικό Δίκαιο & Δίκαιο Ιθαγένειας»*, Νομική Βιβλιοθήκη.

Schnapper, D. (2008), *Η Κοινωνική Ενσωμάτωση – Μια Σύγχρονη προσέγγιση, Εισαγωγή* –Δ. Παπαδοπούλου (επιμ.), Εκδόσεις Κριτική, Επιστημονική Βιβλιοθήκη.

### Ξενόγλωσση

Castles, S. Hein de H. and Miller, M. (2014), *The Age of Migration - International Population Movements in the Modern World Fifth Edition*, Palgrave McMillan.

Crépeau, F. (2013), UN Special Rapporteur on the human rights of migrants “Mainstreaming a human rights-based approach to migration within the High Level Dialogue”, PGA Plenary Session – Criminalization of Migrants, New York.

Glytsos, N. (2005), *Stepping from Illegality to Legality and Advancing towards Integration: The Case of Immigrants in Greece*.

Hagreaves, A. (2007), *Multi-Ethnic France Immigration, politics, culture and society*, Routledge, 2<sup>nd</sup> Edition.



Kasimis, Ch. Papadopoulos, A. and Zografakis, S. (2015), The Precarious Status of Migrant Labour in Greece: Evidence from Rural Areas

### **Διαδικτυακοί Τόποι/ Ιστοσελίδες**

Γλωσσάριο για την Μετανάστευση, Νο 20, Διεθνής Μεταναστευτική Νομοθεσία, Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης [Πρόσβαση: 27 Ιουλίου 2017].

[http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_20.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_20.pdf) [Πρόσβαση: 27 Ιουλίου 2017].

<http://www.migrationpolicy.org/> [Πρόσβαση: 2 Αυγούστου 2017].

<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=grk> [Πρόσβαση: 2 Αυγούστου 2017].

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/01/244-million-international-migrants-living-abroad-worldwide-new-un-statistics-reveal/> [Πρόσβαση: 27 Ιουλίου 2017].

[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.12.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.3.html) [Πρόσβαση: 27 Ιουλίου 2017].

<http://www.reuters.com/article/europe-demographics-idUSL6N0TL1WQ20141201> [Πρόσβαση: 19 Αυγούστου 2017].

Eurostat, Statistics Explained, Migration and migrant population statistics

[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics) [Πρόσβαση: 19 Αυγούστου 2017].

Goodman Sarah, Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion [http://eudo-citizenship.eu/docs/7-](http://eudo-citizenship.eu/docs/7-Naturalisation%20Policies%20in%20Europe.pdf)

[Naturalisation%20Policies%20in%20Europe.pdf](http://eudo-citizenship.eu/docs/7-Naturalisation%20Policies%20in%20Europe.pdf) [Πρόσβαση: 19 Αυγούστου 2017].

<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F295> [Πρόσβαση: 27 Ιουλίου 2017].

Bocato Angelo, Will Italy finally bring its citizenship laws into the 21st century?

<https://www.equaltimes.org/will-italy-finally-bring-its#.WaLM7ihJbIU> [Πρόσβαση: 29 Αυγούστου 2017].

[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/migration-statistics/asylum-)

[do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/migration-statistics/asylum-](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/migration-statistics/asylum-)

[migration/2007/08b. greece annual report on asylum and migration statistics 2007 final version 4dec09 gr el.pdf](#) [Πρόσβαση: 27 Ιουλίου 2017].

<http://www.tovima.gr/society/article/?aid=866931>

<https://www.pressenza.com/el/2017/05/kainouria-stoixeia-gia-ithageneia/> [Πρόσβαση: 27 Ιουλίου 2017].

<http://www.kathimerini.gr/920188/article/epikairothta/ellada/dyo-xronia-anamonth-gia-i8ageneia> [Πρόσβαση: 27 Ιουλίου 2017].

## **Νομικά Κείμενα**

European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals, European Commission, COM (2011) 455 final, 20/7/2011.

Κοινές Βασικές Αρχές για την Πολιτική Ένταξης των Μεταναστών στην ΕΕ (Council Document 14615/04)

Κανονισμός ΕΕ 343/2003

Οδηγία 2003/86/ΕΚ

Οδηγία 2011/98/ΕΕ

Οδηγία 2014/36/ΕΕ

Νομοθετικό Διάταγμα 3370/1955 (ΦΕΚ 258 Α΄/1955)

Νόμος 2910/2001 (ΦΕΚ 91 Α΄/2001)

Νόμος 3284/2004 (ΦΕΚ 107 Α΄/2004)

Νόμος 3536/2007 (ΦΕΚ 42 Α΄/2007)

Νόμος 3838/2010 (ΦΕΚ 49 Α΄/2010)

Νόμος 4251/2014 (ΦΕΚ 80 Α΄/2014)

Νόμος 4332/2015 (ΦΕΚ 76 Α΄/2015)

Προεδρικό Διάταγμα 358/1997 (ΦΕΚ 240 Α΄/1997)

Προεδρικό Διάταγμα 359/1997 (ΦΕΚ 240 Α΄/1997)

Σύνταγμα της Ελλάδας

