

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΕΘΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

Νεοφύτου Βάμβα 6, 106 74 Αθήνα, Τηλ.: 210 72 33 221-2, 210 72 33 216, Fax: 210 72 33 217,

Website: www.nchr.gr, E-mail: info@nchr.gr



ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

**ΕΠΙ ΤΩΝ ΖΗΤΗΜΑΤΩΝ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑΣ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ ΤΟΥ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΜΕ ΤΙΤΛΟ «ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΗΣ
ΙΣΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΦΥΛΩΝ, ΠΡΟΛΗΨΗ ΚΑΙ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΕΜΦΥΛΗΣ
ΒΙΑΣ- ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΟΝΟΜΗ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑΣ-ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΣΧΕΤΙΚΕΣ
ΜΕ ΤΙΣ ΕΚΛΟΓΕΣ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ- ΛΟΙΠΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ
ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΕΣ»**

Φεβρουάριος 2019

Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) είναι το ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της ελληνικής Πολιτείας σε θέματα προστασίας Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Έχει συσταθεί με τον Ν. 2667/1998 σύμφωνα με κανόνες των Ηνωμένων Εθνών, τις «Αρχές των Παρισίων». Σε αυτήν μετέχουν πρόσωπα οριζόμενα από τριάντα δύο φορείς (ανεξάρτητες Αρχές, πανεπιστημιακές σχολές νομικών και πολιτικών επιστημών, συνδικαλιστικές οργανώσεις, ΜΚΟ, πολιτικά κόμματα και υπουργεία)

Πίνακας περιεχομένων

1. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις.....	4
2. Συμπεράσματα από τη σύγκληση του Α' Τμήματος και την ακρόαση των υποδειχθέντων από την ΕΕΔΑ μελών των Επιτροπών Πολιτογράφησης.....	7
3. Παρατηρήσεις επί της τροπολογίας.....	8
3.1. Η θετική αποτίμηση.....	8
3.2. Η αρνητική αποτίμηση.....	13
3.2.1. Γενικές διατυπώσεις, αοριστίες και πολλαπλές παραπομπές σε μεταγενέστερες υπουργικές αποφάσεις.....	13
3.2.2. Σοβαρές αμφιβολίες ως προς τη συγκρότηση των Επιτροπών: απομάκρυνση της ΕΕΔΑ χωρίς προηγούμενη διαβούλευση και χωρίς πειστική αιτιολογία.....	14
3.2.3. Ερωτήματα ως προς την αποτελεσματικότητα της κατά το άρθρο 35 ουσιαστικής αξιολόγησης (τροποποίηση του 5 ^Α ΚΕΙ).....	16
3.2.4. Σοβαρές αμφιβολίες ως προς την επιβολή υποχρέωσης διαμονής στη χώρα μετά την υποβολή της αίτησης για πολιτογράφηση κατά το άρθρο 38 (προσθήκη άρθρου 7 ^Α ΚΕΙ).....	18
3.2.5. Επαναφορά περίπτωσης β' της παραγράφου 1 του άρθρου 5 του ΚΕΙ (Ποινικά κωλύματα για την διαδικασία πολιτογράφησης).....	20

Παρατηρήσεις ΕΕΔΑ επί των ζητημάτων ιθαγένειας στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών με τίτλο «Προώθηση της ουσιαστικής ισότητας των φύλων, πρόληψη και καταπολέμηση της έμφυλης βίας- Ρυθμίσεις για την απονομή Ιθαγένειας-Διατάξεις σχετικές με τις εκλογές στην Τοπική Αυτοδιοίκηση- Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας ΥΠΕΣ»¹

1.Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), το ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της ελληνικής Πολιτείας για θέματα προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, έχει μεταξύ των κατά τον νόμο αρμοδιοτήτων της τη συνεχή επισήμανση σε όλα τα όργανα της Πολιτείας της ανάγκης αποτελεσματικής κατοχύρωσης των δικαιωμάτων του ανθρώπου, τη διαρκή παρακολούθηση των εξελίξεων που σχετίζονται με το καθεστώς των δικαιωμάτων αυτών στην Ελλάδα και το εξωτερικό, την ενημέρωση της κοινής γνώμης για τους σχετικούς κινδύνους παραβίασης που ελλοχεύουν, και προπαντός την παροχή συμβουλών προς την ελληνική Πολιτεία για τη χάραξη σωστής κεντρικής πολιτικής για θέματα που άπτονται των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Στις 10.1.2019, ο Ειδικός Γραμματέας Ιθαγένειας, κος Λάμπρος Μπαλτσιώτης, κοινοποίησε στην ΕΕΔΑ σχέδιο τροπολογίας καθώς και σχετική αιτιολογική έκθεση για θέματα ιθαγένειας στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών με τίτλο «Προώθηση της ουσιαστικής ισότητας των φύλων και της καταπολέμησης της έμφυλης βίας». Στη βάση του σχεδίου αυτού η ΕΕΔΑ τοποθετήθηκε με το παρόν κείμενο παρατηρήσεων, το οποίο υιοθετήθηκε από την Ολομέλειά της στις 7.2.2019. Με ικανοποίηση διαπιστώνεται πως δύο εκ των ακόλουθων παρατηρήσεών της ελήφθησαν υπόψη στο τελικώς κατατεθέν σχέδιο νόμου, και ειδικότερα: α) η παραμονή, τελικώς, της ΕΕΔΑ στη διαδικασία συγκρότησης των Επιτροπών Πολιτογράφησης καθώς και β) η πρόβλεψη, στη βάση προτάσεων παλαιότερης ειδικής έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη², διατάξεων για τον καθορισμό ιθαγένειας Ρομά οι οποίοι, υπό την ισχύουσα νομοθεσία (όπως έχει επισημάνει και η Εισαγγελία του Αρείου Πάγου³), μόνο διά της χρονοβόρου και πολυέξοδης

¹ Το παρόν κείμενο παρατηρήσεων υιοθετήθηκε από την Ολομέλεια της ΕΕΔΑ στις 7.2.2019. Εισηγητές: Γεώργιος Σταυρόπουλος, Πρόεδρος της ΕΕΔΑ και Άννα Ειρήνη Μπάκα, ΔΝ, Επιστημονική Συνεργάτιδα της ΕΕΔΑ. Για τη σύνταξη του κειμένου ελήφθησαν ιδίως υπόψη οι παρατηρήσεις των υποδειχθέντων από την ΕΕΔΑ μελών των Επιτροπών Πολιτογράφησης κατά την ακρόαση της 23.1.2019 και την επακόλουθη συζήτηση στο πλαίσιο της σύγκλησης του Α' Τμήματος Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων της ΕΕΔΑ, καθώς και οι γραπτές παρατηρήσεις των μελών της ΕΕΔΑ: Βασιλείου Παπαδόπουλου, Μιχάλη Τσαπόγα και Βασιλείου Χρονόπουλου.

² Βλ. <https://www.synigoros.gr/resources/docs/158723.pdf>

³ Βλ. <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/eggr11159-24112017.pdf>

δικαστικής οδού μπορούν να προκαλέσουν την έκδοση των ελλειπουσών ληξιαρχικών πράξεων προκειμένου να ζητήσουν καθορισμό ιθαγένειας κατ' εφαρμογή του άρθρου 1 παρ. 2 ΚΕΙ.

Σε συνέχεια, δε, και της ακρόασης φορέων που έλαβε χώρα στις 13.3.2019, κατά την οποία η ΕΕΔΑ είχε την ευκαιρία να αναπτύξει και προφορικά τις απόψεις της, υπήρξε νομοτεχνική βελτίωση του άρθρου 32 (άρθρο 35 στην αρχική μορφή της τροπολογίας) που αφορά στην τροποποίηση του άρθρου 5^A ΚΕΙ αναφορικά με τη διαδικασία αξιολόγησης των ουσιαστικών προϋποθέσεων της παραγράφου 1 και της γλωσσομάθειας. Η ΕΕΔΑ είχε εκφράσει τον ιδιαίτερο προβληματισμό της αναφορικά με την επιλογή του νομοθέτη να ρυθμίσει κρίσιμα, τόσο ως προς το περιεχόμενο όσο και ως προς τη διαδικασία, θέματα παρέχοντας ευρύτατη εξουσιοδότηση στον αρμόδιο Υπουργό Εσωτερικών και στον Υπουργό Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων. Συγκεκριμένα, η ΕΕΔΑ έκρινε πως, στην αρχική τους τουλάχιστον μορφή, και οι δύο παραπάνω νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις ήταν εξαιρετικά αόριστες, δεδομένου ότι ξεπερνούσαν τα όρια που θέτει το άρθρο 43Σ⁴ καθώς άφηναν ευρύτατο περιθώριο ρύθμισης των σημαντικότερων αυτών διαδικασιών της πολιτογράφησης στην κρίση των εκάστοτε υπουργών, ενώ θα έπρεπε να αποτελούν αυτές καθεαυτές οι διαδικασίες αντικείμενο ευθείας νομοθετικής ρύθμισης.

Στο παρελθόν, η ΕΕΔΑ έχει επανειλημμένως τοποθετηθεί επί των θεμάτων ιθαγένειας. Ειδικότερα, έχει αναφερθεί στο ζήτημα της απώλειας της ελληνικής ιθαγένειας βάσει του παλαιού άρθρου 19 ΚΕΙ, καθώς και στη διαδικασία επανάκτησής της⁵, ενώ έχει υποβάλει παρατηρήσεις επί των:

- Σ/Ν του Υπουργείου Εσωτερικών με τίτλο «Ενσωμάτωση στην ελληνική έννομη τάξη των Οδηγιών 2011/98/ΕΕ σχετικά με 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

⁴Κατά τη δεύτερη παράγραφο του 43Σ: «Υστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό.» Κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η νομοθετική εξουσιοδότηση είναι αντισυνταγματική όταν κρίνεται γενική και αόριστη, δηλαδή προβαίνει μόνο σε γενικό καθορισμό των υπό εξουσιοδότηση ζητημάτων, χωρίς να προσδιορίζει το περιεχόμενό τους, με αποτέλεσμα οι κανονιστικές πράξεις που εκδίδονται βάσει αυτής να πάσχουν ακυρότητα. Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 3051/2014. Προκειμένου να είναι, επομένως, συνταγματική, η νομοθετική εξουσιοδότηση πρέπει να είναι ειδική και ορισμένη, δηλαδή να προσδιορίζει με τρόπο συγκεκριμένο και σαφή τόσο το αντικείμενο που ρυθμίζει όσο και τα όριά της. Οι προϋποθέσεις αυτές δεν φαίνεται να συντρέχουν στο προτεινόμενο άρθρο 35.

⁵ ΕΕΔΑ, [Η απώλεια της ελληνικής ιθαγένειας βάσει του παλαιού άρθρου 19 ΚΕΙ και η διαδικασία επανάκτησής της](#) (2003).

2014/36/ΕΕ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής πολιτών τρίτων χωρών με σκοπό την εποχιακή εργασία, ρυθμίσεις θεμάτων ιθαγένειας και άλλες διατάξεις»⁶,

- Σ/Ν του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης «Πολιτική συμμετοχή ομογενών και αλλοδαπών υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα και μακροχρόνια στην Ελλάδα»⁷.

Επιπλέον, η ΕΕΔΑ, βάσει του Ν 3838/2010 (ΦΕΚ Α' 49), έχει μετάσχει ενεργά στην υπόδειξη τακτικών και αναπληρωματικών μελών στις Επιτροπές Πολιτογράφησης που συγκροτήθηκαν στις 13 Περιφέρειες, και κατόπιν Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της Ελλάδας κατά τα οριζόμενα στις διατάξεις των άρθρων 6 και 280 του Ν 3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87): α) Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας, β) Ηπείρου- Δυτικής Μακεδονίας, γ) Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, δ) Κρήτης, ε) Αττικής, στην οποία συνιστώνται 4 Επιτροπές Πολιτογράφησης με τοπική αρμοδιότητα, στ) Μακεδονίας-Θράκης στην οποία συνιστώνται 3 Επιτροπές Πολιτογράφησης με τοπική αρμοδιότητα και ζ) Αιγαίου, στην οποία συνιστώνται 2 Επιτροπές Πολιτογράφησης με τοπική αρμοδιότητα. Συνεπώς, από το 2010 και εφεξής, η ΕΕΔΑ, σε συνέχεια σχετικών αιτημάτων των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων της χώρας, υπεδείκνυε σταθερά, τακτικά και αναπληρωματικά μέλη των Επιτροπών Πολιτογράφησης, συμβάλλοντας έτσι ουσιαστικά τόσο στη στελέχωση των Επιτροπών όσο και στην διασφάλιση της διαδικασίας πολιτογράφησης. Άλλωστε κατά την αιτιολογική έκθεση του Ν 3838/2010⁸, η συγκεκριμένη σύνθεση των επιτροπών με τη συμμετοχή της ΕΕΔΑ στη διαδικασία υπόδειξης των μελών τους, είχε σκοπό «την ισορροπημένη συμμετοχή υπηρεσιακών παραγόντων, ειδικών επιστημόνων και εκπροσώπων της τοπικής κοινωνίας και της κοινωνίας των πολιτών».

Επισημαίνεται για λόγους διευκόλυνσης του αναγνώστη, πως το παρόν κείμενο παρατηρήσεων περιλαμβάνει και τις αρχικές παρατηρήσεις της ΕΕΔΑ επί των διατάξεων που τελικώς ελήφθησαν υπόψη στην τελικώς κατατεθείσα μορφή του σχεδίου νόμου (παραμονή της ΕΕΔΑ στη διαδικασία συγκρότησης των Επιτροπών Πολιτογράφησης, διατάξεις για τον καθορισμό ιθαγένειας Ρομά) όπως και τον αρχικό σχολιασμό του άρθρου 32 (άρθρο 35 στην αρχική

⁶ ΕΕΔΑ, [Παρατηρήσεις επί του Σ/Ν του Υπουργείου Εσωτερικών με τίτλο «Ενσωμάτωση στην ελληνική έννομη τάξη των Οδηγιών 2011/98/ΕΕ σχετικά με 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, ρυθμίσεις θεμάτων ιθαγένειας και άλλες διατάξεις»](#) (2014)

⁷ ΕΕΔΑ, [Παρατηρήσεις επί του Σ/Ν του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης «Πολιτική συμμετοχή ομογενών και αλλοδαπών υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα και μακροχρόνια στην Ελλάδα»](#) (2010).

⁸ Διαθέσιμη σε <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/S-METAGEN-EIS.pdf> (τελευταία επίσκεψη 4.2.19)

τροπολογία) πριν τη νομοτεχνική του βελτίωση. Τέλος, σημειώνεται πως το παρόν κείμενο παρατηρήσεων ακολουθεί την αρχική αρίθμηση των άρθρων, όπως εστάλησαν στην ΕΕΔΑ στις 10.1.2019 από τον Ειδικό Γραμματέα Ιθαγένειας.

2.Συμπεράσματα από τη σύγκληση του Α' Τμήματος και την ακρόαση των υποδειχθέντων από την ΕΕΔΑ μελών των Επιτροπών Πολιτογράφησης

Χρήσιμα συμπεράσματα προέκυψαν κατά την πρόσφατη ακρόαση, στις 23.1.2019, μελών των Επιτροπών Πολιτογράφησης που είχαν οριστεί από την ΕΕΔΑ με ταυτόχρονη σύγκληση του Α' Τμήματος Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων της ΕΕΔΑ με σκοπό την αξιολόγηση της έως τώρα λειτουργίας των εν λόγω Επιτροπών. Μεταξύ των σημείων που ανεδείχθησαν κατά την ακρόαση και συζήτηση ήταν, κατά πλειοψηφία, τα ακόλουθα:

- Σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ των Επιτροπών Πολιτογράφησης παρατηρούνται ως προς τις επί μέρους διαδικασίες που ακολουθούνται κατά τη συνεδρίαση, συνέντευξη, αξιολόγηση και λήψη απόφασης επί των επί μέρους αιτήσεων. Μολονότι υπάρχουν εγκύκλιοι που φαινομενικά δίνουν ορισμένες κατευθύνσεις, επί των ερωτημάτων φερειπείν, κάθε Επιτροπή Πολιτογράφησης τις αξιολογεί ελεύθερα με αποτέλεσμα να παρατηρούνται σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ τους.
- Σημαντικά προβλήματα απαρτίας παρατηρούνται στην πλειονότητα των Επιτροπών Πολιτογράφησης. Τα μέλη των Επιτροπών που κατά κανόνα απουσιάζουν είναι τα μέλη ΔΕΠ.
- Έντονη κριτική ασκήθηκε, από την πλειονότητα των υποδειχθέντων από την ΕΕΔΑ μελών στις Επιτροπές Πολιτογράφησης, στον τρόπο αξιολόγησης του ουσιαστικού στοιχείου της ένταξης των αλλοδαπών που αιτούνται πολιτογράφηση στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας, ιδίως αυτών που χαρακτηρίζονται ως χαμηλότερου μορφωτικού επιπέδου (ακατάλληλες ερωτήσεις και μη προσαρμογή της διαδικασίας στις κοινωνικές και ανθρωπολογικές ιδιαιτερότητες του αιτούντος).
- Κανένα από τα παρόντα στην ακρόαση μέλη των Επιτροπών Πολιτογράφησης δεν κατόρθωσε να εισπράξει την νόμιμα προβλεπόμενη αποζημίωση, εξαιτίας διαδικαστικών κωλυμάτων συναρτώμενων με την έκδοση και αποτελεσματική εφαρμογή στην πράξη της προβλεπόμενης στο άρθρο 8 του Ν 3838/2010 (ΦΕΚ Α' 49) ΚΥΑ των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών.

3. Παρατηρήσεις επί της τροπολογίας

3.1. Η θετική αποτίμηση

Η παρούσα τροπολογία εισάγει ορισμένες ουσιώδεις, τόσο ουσιαστικές όσο και διαδικαστικές μεταβολές στο ισχύον πλαίσιο για την ιθαγένεια. Ορισμένες εξ αυτών αποτιμώνται θετικά. Ειδικότερα, αποτιμάται θετικά η τροποποίηση των άρθρων 1Α και 1Β ΚΕΙ, στο βαθμό που η δυνατότητα αποδοχής πιστοποιητικών παροχής υπηρεσιών εξειδικευμένης περίθαλψης και ψυχοκοινωνικής ή θεραπευτικής αποκατάστασης αποτελεί μέτρο αντιστάθμισης ανισοτήτων στο πλαίσιο της σύγχρονης αντίληψης για την αποτροπή διακρίσεων. Ήδη σχολιάζοντας το Ν 4332/2015, ο Συνήγορος του Πολίτη είχε επισημάνει ότι «η ανελαστική προϋπόθεση επιτυχούς παρακολούθησης αφήνει εκτός ελληνικής ιθαγενείας παιδιά τα οποία έχουν μεν ενσωματωθεί στην ελληνική κοινωνία αλλά αδυνατούν να ολοκληρώσουν επιτυχώς τις απαιτούμενες τάξεις λόγω ειδικών εκπαιδευτικών αναγκών και μαθησιακών δυσκολιών» και προτείνει «να προβλεφθούν εναλλακτικές προϋποθέσεις για την κατηγορία αυτή, όπως λ.χ. συνδυασμός απλής (όχι επιτυχούς) σχολικής παρακολούθησης με πιστοποίηση της μαθησιακής δυσκολίας από αρμόδιο δημόσιο διαγνωστικό φορέα»⁹.

Θετικά επίσης αποτιμάται, εκ πρώτης, ως μέτρο αντιστάθμισης ανισοτήτων στο πλαίσιο της σύγχρονης αντίληψης για την αποτροπή διακρίσεων, η κατά το άρθρο 35 (τροποποίηση άρθρου 5Α ΚΕΙ) δυνατότητα πολιτογράφησης υπερηλικών ή προσώπων με νοητική ή ψυχική ή σωματική αναπηρία χωρίς να συντρέχει το σύνολο των ουσιαστικών προϋποθέσεων, μολονότι δεν προκύπτει ευχερώς το συγκεκριμένο όφελος που θα αποκομίσει η συγκεκριμένη κατηγορία προσώπων από τις εν λόγω διατάξεις, οι οποίες θα συγκεκριμενοποιηθούν με τη μεταγενέστερη έκδοση υπουργικών αποφάσεων. Αντίστοιχα, θετικά αποτιμάται η κατά το άρθρο 39 τροποποίηση του άρθρου 9 ΚΕΙ, στο βαθμό που παρέχεται η δυνατότητα ορκωμοσίας ατόμων με σωματική αναπηρία κατ'οίκον ή μέσω τηλεδιάσκεψης.

Η κατά το άρθρο 36 τροποποίηση του άρθρου 6 ΚΕΙ, αυξάνει τον αριθμό φορολογικών εκκαθαριστικών σημειωμάτων που οφείλει να προσκομίσει ο αιτών, ώστε αυτά να αντιστοιχούν στο σύνολο των ετών προηγούμενης νόμιμης παραμονής στη χώρα, και με βάση τα οποία να προκύπτει «η φορολογική υποχρέωση του αιτούντος ως κατοίκου της Ελλάδας». Μολονότι κρίνεται, σε γενικές γραμμές, εύλογη η απαίτηση προσκόμισης φορολογικών εκκαθαριστικών σημειωμάτων που να αντιστοιχούν στο σύνολο των ετών προηγούμενης νόμιμης παραμονής στη

⁹ ΣτΠ, [Συγκριτικός πίνακας των προτάσεων του Συνηγόρου του Πολίτη με τις προβλέψεις του σχεδίου νόμου για τροποποίηση του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας και ζητήματα προς περαιτέρω επεξεργασία βάσει του σχεδίου νόμου για τροποποίηση του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας](#) (10.6.2015).

χώρα, θα πρέπει να προβλεφθεί η δυνατότητα παροχής εξηγήσεων σε περιπτώσεις που για ορισμένα από τα έτη αυτά προκύπτει ανεπαρκές εισόδημα, λόγω ανεργίας, οικονομικής αδυναμίας κλπ. Αποτιμάται σε κάθε περίπτωση θετικά η μείωση του παραβόλου πολιτογράφησης, μολονότι παραμένει σε υψηλά επίπεδα για τα ευρωπαϊκά δεδομένα, καθώς και η πρόβλεψη δυνατότητας εκπροσώπησης ενηλίκων στερουμένων δικαιοπρακτικής ικανότητας.

Εύλογος και χρήσιμος κρίνεται, επί της αρχής, ο εξορθολογισμός που σκοπείται με τα άρθρα 37,41 και 42. Ειδικότερα, στο άρθρο 37 (τροποποίηση άρθρου 7ΚΕΙ) επιχειρείται εξορθολογισμός του χρόνου προώθησης των αιτήσεων και περιορισμός των πολλαπλών υποχρεώσεων προσκόμισης ομοειδών δικαιολογητικών. Ωστόσο, προσοχής χρήζει η τροποποίηση της παραγράφου 4 του άρθρου 7 με την πρόβλεψη ειδικής προϋπόθεσης διαπίστωσης της αδικαιολόγητης μη εμφάνισης του αιτούντος στη διαδικασία εξέτασής του, από την επιστροφή ως ανεπίδοτης της σχετικής κλήσης δύο φορές, ώστε να μην αποκλειστούν τυχόν καλόπιστοι αιτούντες. Τέλος, μολονότι φαίνεται να επιχειρείται με την τροποποίηση του άρθρου 7 ΚΕΙ και ο χρόνος προώθησης των αιτήσεων, αποτελεί κοινή διαπίστωση ότι οι προθεσμίες που τέθηκαν ήδη από τον Ν 3838/10 δεν τηρήθηκαν από την διοίκηση. Συγκεκριμένα, αντί για το προβλεπόμενο ένα έτος από την υποβολή της αίτησης, παρατηρούνται καθυστερήσεις που ξεπερνούν τα 5 έτη.¹⁰ Πράγματι, η διοίκηση φαίνεται να αντιμετωπίζει τις προθεσμίες που θέτει ο νόμος ως ενδεικτικές, ενώ δεν ενημερώνει εγγράφως τους αλλοδαπούς για τους λόγους των καθυστερήσεων, όπως ρητά προβλέπεται στην παρ. 3 του άρθρου 31 ΚΕΙ¹¹.

Με το άρθρο 41, επιχειρείται επιτυχώς ο εξορθολογισμός της ειδικής διαδικασίας πολιτογράφησης ομογενών από την πρώην ΕΣΣΔ, καθώς οι εναπομένουσες σχετικές εκκρεμότητες εντάσσονται στις υπάρχουσες κοινές διαδικασίες και οι ενδιαφερόμενοι απαλλάσσονται από επιβαρυντικές και από μακρού ανεπίκαιρες υποχρεώσεις.

Με το άρθρο 42 επιχειρείται, για πρώτη φορά στην ελληνική νομοθεσία, η κωδικοποίηση της διαδικασίας διαπίστωσης (καθορισμού) ιθαγένειας, η οποία μέχρι τώρα παρέμενε απολύτως αρρύθμιστη καθώς υπήρχαν μεν οι σχετικές ουσιαστικές διατάξεις, κατά βάση τα άρθρα 1-4 ΚΕΙ για τους τρόπους κτήσης ιθαγένειας εκτός πολιτογράφησης, απουσίαζαν όμως εντελώς οι αναγκαίες διαδικαστικές διατάξεις πέραν της γενικότερης εκείνης του άρθρου 25 παρ. 2 ΚΕΙ για

¹⁰ Υπουργείο Εσωτερικών, στατιστικά στοιχεία Ειδικής Γραμματείας Ιθαγένειας διαθέσιμα σε <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/MesosXronosProgramSunenteuksewn.pdf> και <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/Plithos-ekkremitwn.pdf> (τελευταία επίσκεψη 5.2.2018)

¹¹ «Αν η υπόθεση δεν μπορεί να διεκπεραιωθεί μέσα στις παραπάνω προθεσμίες, η αρμόδια υπηρεσία γνωστοποιεί εγγράφως στον ενδιαφερόμενο τους λόγους της καθυστέρησης. Το σχετικό έγγραφο κοινοποιείται και στον Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, που μπορεί να παραγγέλλει την κατά προτεραιότητα ολοκλήρωση της διαδικασίας μέσα στην προβλεπόμενη προθεσμία.»

την αρμοδιότητα διαπίστωσης. Όπως ήδη από το 2009 είχε επισημάνει η Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου στο πλαίσιο ευρύτερης πρότασής της για αναμόρφωση του ΚΕΙ, «έχει διαμορφωθεί ένα σύστημα όπου εγκύκλιοι του Υπουργείου, νομολογία, γνωμοδοτήσεις ΝΣΚ και προφορικές ή άλλης φύσης οδηγίες καθορίζουν την αστική κατάσταση προσώπων με τρόπο αδιαφανή, αντιφατικό και όχι σπάνια σε αντίθεση με το νόμο»¹². Η οργάνωση της διαδικασίας αυτής αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση της διεκπεραίωσης των σχετικών αιτήσεων υπό όρους χρηστής διοίκησης και με δυνατότητα δικαστικού ελέγχου, θα αποτελέσει δε ισχυρό παράγοντα διαπαιδαγώγησης της διοίκησης κατ' αναλογία με τον εξορθολογισμό τον οποίον επέφερε στη διαδικασία πολιτογράφησης ο Ν 3838/2010. Ωστόσο, θα πρέπει να επισημανθεί πως η διαδικασία εξακολουθεί να είναι χρονοβόρα, και εκφράζονται αμφιβολίες αν θα μπορούν να ικανοποιηθούν εντός των ταχθεισών κατά το νόμο προθεσμιών τα αιτήματα των ομογενών.

Κατά το περιεχόμενό της, η προτεινόμενη ρύθμιση επιλύει σειρά ζητημάτων που είχαν στο παρελθόν απασχολήσει το Υπουργείο, τη Δικαιοσύνη και το ΝΣΚ. Ειδικότερα, διευκρινίζεται ότι καθορισμός ιθαγένειας νοείται ακόμη και για αποβιώσαντα, «για τον καθορισμό της ιθαγένειας του οποίου ο αιτών έχει έννομο συμφέρον», ενώ μέχρι τώρα η διοίκηση απέρριπτε, ως στερούμενες νομικής βάσης, τις αιτήσεις για καθορισμό ιθαγένειας αποβιωσάντων προπατόρων παρά την προφανή επίδρασή τους στην ιθαγένεια ζώντων απογόνων. Διευκρινίζεται επίσης ότι «η νομιμότητα παραμονής δεν αποτελεί προϋπόθεση υποβολής της αίτησης», καθώς πρόκειται για διαπιστωτική διαδικασία που θα μπορούσε να κινηθεί ακόμη και από το εξωτερικό. Με τη διευκρίνιση ότι «ληξιαρχικά ή δημοτολογικά γεγονότα γίνονται δεκτά ως βάση διαπίστωσης ... ακόμη και αν προκύπτουν από καταργηθέντα δημοτολόγια ή στρατολογικά μητρώα» επιλύεται μια από τις πιο συνηθισμένες αμφισβητήσεις (όπως σε περίπτωση σχετικής παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη¹³), καθώς η ανασύνταξη των δημοτολογίων δεν επέφερε απώλεια ιθαγένειας όσων δεν παρουσιάστηκαν να εγγραφούν σε αυτά.

Με τη διευκρίνιση ότι «έμμεση μνεία ληξιαρχικών ή δημοτολογικών γεγονότων σε άλλες ληξιαρχικές ή δημοτολογικές εγγραφές, σε εγγραφές κτήσης ιθαγένειας σε προξενικά μητρώα ή άλλα δημόσια μητρώα και έγγραφα γίνονται καταρχήν δεκτά ως βάση καθορισμού της ελληνικής ιθαγένειας εκτός αν η ακρίβεια της σχετικής μνείας αμφισβητηθεί αιτιολογημένα» επιλύονται συχνές περιπτώσεις όπου ελλείπει το ληξιαρχικό έγγραφο αλλά πιστοποιείται επαρκώς το ληξιαρχικό ή άλλο κρίσιμο γεγονός (όπως σε περίπτωση σχετικής παρέμβασης του Συνηγόρου του

¹² ΕΛΕΔΑ, [Πρόταση σχεδίου νόμου «Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας»](#) (2009).

¹³ Βλ. <https://www.synigoros.gr/resources/ktisiithageneias.pdf>

Πολίτη¹⁴), ενώ εισάγεται μαχητό τεκμήριο απόδειξης αντί της περιπτωσιολογικής και αυθαίρετης εκτίμησης της αποδεικτικής δύναμης των δημοσίων εγγραφών. Προβλέπεται ότι «με την απόφαση ... ορίζεται και ο δήμος, στο δημοτολόγιο του οποίου εγγράφεται ο δικαιούχος εφόσον δεν διαμένει στην Ελλάδα» και καλύπτεται έτσι το νομοθετικό κενό για τις εξαιρετικές περιπτώσεις καθορισμού χωρίς διαμονή στην Ελλάδα ούτε προγονική δημοτολογική μερίδα. Τέλος, με τη ρύθμιση για «αιτήσεις ήδη δημοτολογημένων προσώπων, τα οποία αιτούνται την αλλαγή της νομικής βάσης κτήσης της ελληνικής τους ιθαγένειας» ανατρέπεται η ανατιολόγητη θέση της διοίκησης (όπως σε περίπτωση σχετικής παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη¹⁵) ότι δεν νοείται αλλαγή της νομικής βάσης, λ.χ. από πολιτογράφηση σε γέννηση, παρά τις αυτονόητες ευμενείς συνέπειες αυτής της αλλαγής ιδίως όσον αφορά το χρόνο κτήσης.

Θα ήταν, πάντως, σκόπιμο να αξιοποιηθεί η παρούσα ευκαιρία προκειμένου να διευκολυνθεί, με διαδικαστικά θετικά μέτρα, ο καθορισμός ιθαγένειας Ρομά οι οποίοι, υπό την ισχύουσα νομοθεσία (όπως έχει επισημάνει και η Εισαγγελία του Αρείου Πάγου¹⁶), μόνο διά της χρονοβόρου και πολυέξοδης δικαστικής οδού μπορούν να προκαλέσουν την έκδοση των ελλειπουσών ληξιαρχικών πράξεων προκειμένου να ζητήσουν καθορισμό ιθαγένειας κατ' εφαρμογή του άρθρου 1 παρ. 2 ΚΕΙ. Το Υπουργείο Εσωτερικών θα μπορούσε να συνεννοηθεί σχετικά με το Υπουργείο Εργασίας (Ειδική Γραμματεία Κοινωνικής Ένταξης Ρομά) ή και να αξιοποιήσει τις προτάσεις παλαιότερης ειδικής έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη¹⁷.

Σκόπιμο, επιπλέον, θα ήταν να απαλειφθεί και η πρόβλεψη της παραγράφου 1 του προτεινόμενου άρθρου περί του ότι «εφόσον ο αιτών έχει εισέλθει νόμιμα στη χώρα, η νομιμότητα παραμονής δεν αποτελεί προϋπόθεση υποβολής της αίτησης». Η σχετική πρόβλεψη, ως μια ειδικότερη έκφανση της γενικής πρόβλεψης της παραγράφου 1 του άρθρου 26 του Ν 4251/2014, περί απαγόρευσης συναλλαγής των δημοσίων υπηρεσιών με μη νόμιμα διαμένοντες πολίτες τρίτων χωρών, η οποία έχει κατακριθεί για επιβολή ανεπίτρεπτων διακρίσεων σε βάρος αλλοδαπών και για στέρηση βασικών δημοσίων υπηρεσιών προς αυτούς, πέραν του ότι ουδέν εισφέρει πλέον της γενικής απαγόρευσης της παραγράφου 1 του άρθρου 26 του ν. 4251/2014, αποκλείει από την διαδικασία καθορισμού και τελικά διαπίστωσης της ιθαγένειας σε Έλληνες πολίτες, οι οποίοι για διάφορους λόγους στερούνται των αναγκαίων εγγραφών ταυτοποίησής τους και ζητούν από την Ελληνική Πολιτεία την απόδοση της ιδιότητάς τους ως μέλους αυτής, που τους ανήκει.

¹⁴ Βλ. https://www.synigoros.gr/resources/omo_politografisi-01.pdf

¹⁵ Βλ. <https://www.synigoros.gr/resources/diorthosinomikisvasis.pdf>

¹⁶ Βλ. <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/eggr11159-24112017.pdf>

¹⁷ Βλ. <https://www.synigoros.gr/resources/docs/158723.pdf>

Στην ίδια ανάγκη κωδικοποίησης, όπως ανωτέρω για τον καθορισμό, υπάγεται και η επιχειρούμενη οργάνωση των διαδικασιών αμφισβήτησης της ιθαγένειας προσώπου παρά την ύπαρξη δημοτολογικής εγγραφής ή εγγραφής στα μητρώα αρρένων στο άρθρο 43. Επισημαίνονται ως επιτυχείς, υπό τους όρους του κράτους δικαίου και προς υπέρβαση αντιθέτων πρακτικών της διοίκησης, οι προβλέψεις για κοινοποίηση του ερωτήματος στον ενδιαφερόμενο, δυνατότητα ακρόασής του, προθεσμίες ολοκλήρωσης της διαδικασίας, δημοσίευση στο ΦΕΚ, καθώς και η αυτονόητη αλλά αναγκαία υπενθύμιση του ισχύοντος τεκμηρίου («θεωρείται ότι έχει την ελληνική ιθαγένεια ... μέχρι την ολοκλήρωση της ως άνω διαδικασίας»). Τέλος, με τη διάταξη ότι «η διαγραφή από τα μητρώα αρρένων και τα δημοτολόγια λόγω ατελούς εγγραφής και η κήρυξη ενός προσώπου ως ανυπάρχοντος δεν επιφέρει αναδρομική απώλεια της ελληνικής ιθαγένειας» αντιμετωπίζονται αντιφάσεις μεταξύ εγκυκλίων του Υπουργείου και γνωμοδοτήσεων ΝΣΚ.

Με το άρθρο 44, επανέρχεται σε ισχύ, για λόγους ίσης μεταχείρισης, η υποχρέωση ορκωμοσίας των πολιτογραφουμένων κατόχων Ειδικού Δελτίου Ταυτότητας Ομογενούς. Θετικά αποτιμάται, τέλος, η κατά το άρθρο 49 κατάργηση, στον Υπαλληλικό Κώδικα και στον Κώδικα Δημοτικών Υπαλλήλων, του κωλύματος διορισμού προ της παρέλευσης ενός έτους από την πολιτογράφηση. Το κώλυμα αυτό αποτελεί δυσμενή διακριτική μεταχείριση λόγω εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής και προσκρούει στην αρχή της ισότητας, κατά το Σύνταγμα, αλλά και τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως έχει ενσωματωθεί με τα άρθρα 2-4 του Ν 4443/2016. Πρέπει, πάντως, να επισημανθεί ότι η προτεινόμενη διάταξη καλύπτει μόνον ένα μέρος του δημοσίου τομέα, καθώς παραλείπει να θίξει αντίστοιχα κωλύματα διορισμού τα οποία ορίζονται σε σειρά διάσπαρτων ειδικών διατάξεων εκτός των δύο ανωτέρω κωδίκων.

Κάποιες από τις ειδικές αυτές διατάξεις προβλέπουν ακόμη και ισόβια απαγόρευση πρόσληψης πολιτογραφηθέντων, όπως λ.χ. το άρθρο 14 του Ν 2304/95 (Κώδικας Δικαστικού Σώματος Ενόπλων Δυνάμεων) το οποίο εξακολουθεί να εφαρμόζεται ακόμη και σε προκηρύξεις του 2018¹⁸ παρά την αντίθετη ειδική γνωμοδότηση 127/2018 ΝΣΚ αλλά και τη νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας¹⁹.

¹⁸ Βλ. <https://diavgeia.gov.gr/doc/Ψ5ΛΤ6-ΒΞΩ>

¹⁹ Κατά την απόφαση υπ' αριθμ. 3317/2014: «με την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας δημιουργείται νέα νομική κατάσταση για τον πολιτογραφηθέντα, ο οποίος εξομοιώνεται πλήρως με τον έχοντα την ελληνική ιθαγένεια από καταγωγή και, επομένως, απολαμβάνει όλα τα δικαιώματα και βαρύνεται με όλες τις υποχρεώσεις που καθορίζει το νομικό καθεστώς του έλληνα πολίτη. ... δεν είναι συνταγματικώς επιτρεπτή διάκριση των ελλήνων πολιτών ανάλογα με την εθνική τους καταγωγή. ... διατάξεις του κοινού ή του κανονιστικού νομοθέτη με τις οποίες θεσπίζεται ως προσόν, για την πρόσβαση στις δημόσιες λειτουργίες, εκτός από την ελληνική ιθαγένεια και η ελληνική καταγωγή, αντίκεινται ... στο άρθρο 4 παρ. 4 του Συντάγματος ... εφόσον εισάγουν ανεπίτρεπτη διάταξη των ελλήνων πολιτών με βάση την εθνική καταγωγή τους και ως εκ τούτου δεν είναι εφαρμοστέες».

3.2. Η αρνητική αποτίμηση

3.2.1. Γενικές διατυπώσεις, αοριστίες και πολλαπλές παραπομπές σε μεταγενέστερες υπουργικές αποφάσεις

Αρνητικά αποτιμάται από την ΕΕΔΑ η ύπαρξη σε πολλά σημεία της τροπολογίας γενικόλογων διατυπώσεων, αοριστιών και παραπομπών ρύθμισης ουσιαστών θεμάτων σε μεταγενέστερες Υπουργικές Αποφάσεις, ορισμένες, μάλιστα, εκ των οποίων φαίνεται να κινούνται στα όρια της συνταγματικότητας.

Ειδικότερα, το **άρθρο 35** (τροποποίηση του άρθρου 5^A ΚΕΙ) παραπέμπει το σύνολο της διαδικασίας αξιολόγησης των ουσιαστικών προϋποθέσεων της παραγράφου 1 αλλά και της γλωσσομάθειας σε μεταγενέστερες υπουργικές αποφάσεις. Συγκεκριμένα ορίζεται ότι «[ο]ι προδιαγραφές της ειδικής δοκιμασίας και κάθε άλλο θέμα σχετικά με την οργάνωση και το περιεχόμενό της ρυθμίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών», ενώ «[μ]ε κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων καθορίζονται α) οι ειδικότερες προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται, β) οι προδιαγραφές της ειδικής δοκιμασίας, γ) κάθε άλλο θέμα σχετικά με την οργάνωση και το περιεχόμενό της, δ) οι φορείς που χορηγούν πιστοποιητικό ελληνομάθειας και ε) το επίπεδο της γλωσσικής επάρκειας.» Ιδιαίτερο προβληματισμό προκαλεί η επιλογή του νομοθέτη να ρυθμίσει κρίσιμα, τόσο ως προς το περιεχόμενο όσο και ως προς τη διαδικασία, θέματα παρέχοντας ευρύτατη εξουσιοδότηση στον αρμόδιο Υπουργό Εσωτερικών και στον Υπουργό Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων. Η ΕΕΔΑ θεωρεί πως και οι δύο παραπάνω νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις είναι εξαιρετικά αόριστες, δεδομένου ότι ξεπερνούν τα όρια που θέτει το άρθρο 43Σ²⁰ και αφήνουν ευρύτατο περιθώριο ρύθμισης των σημαντικότερων αυτών διαδικασιών της πολιτογράφησης στην κρίση των εκάστοτε υπουργών, ενώ θα έπρεπε να αποτελούν αυτές καθεαυτές οι διαδικασίες αντικείμενο ευθείας νομοθετικής ρύθμισης.

Αντίστοιχα, στην παράγραφο 7 του **άρθρου 37** (αντικατάσταση άρθρου 7 ΚΕΙ) αναφέρεται ότι «[ο] Υπουργός Εσωτερικών αποφασίζει χωρίς προηγούμενη γνώμη [της οικείας Επιτροπής

²⁰Κατά τη δεύτερη παράγραφο του 43Σ: «Υστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό.» Κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η νομοθετική εξουσιοδότηση είναι αντισυνταγματική όταν κρίνεται γενική και αόριστη, δηλαδή προβαίνει μόνο σε γενικό καθορισμό των υπό εξουσιοδότηση ζητημάτων, χωρίς να προσδιορίζει το περιεχόμενό τους, με αποτέλεσμα οι κανονιστικές πράξεις που εκδίδονται βάσει αυτής να πάσχουν ακυρότητα. Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 3051/2014. Προκειμένου να είναι, επομένως, συνταγματική, η νομοθετική εξουσιοδότηση πρέπει να είναι ειδική και ορισμένη, δηλαδή να προσδιορίζει με τρόπο συγκεκριμένο και σαφή τόσο το αντικείμενο που ρυθμίζει όσο και τα όριά της. Οι προϋποθέσεις αυτές δεν φαίνεται να συντρέχουν στο προτεινόμενο άρθρο 35.

Πολιτογράφησης] πλην των περιπτώσεων εκείνων για τις οποίες αυτός παραπέμπει το σχετικό φάκελο στην Επιτροπή για εξέταση και τη διατύπωση γνώμης. Την υπόθεση παραπέμπει ο Υπουργός ιδίως όταν ανακύπτουν αμφιβολίες αν το πρόσωπο που επιδιώκει να πολιτογραφηθεί υπό την ιδιότητα του ομογενούς πληροί τις ουσιαστικές προϋποθέσεις πολιτογράφησης.» Η διάταξη είναι εξαιρετικά αόριστη, δεδομένου ότι δεν αναφέρονται με σαφήνεια οι περιπτώσεις όπου ο Υπουργός δύναται να παραπέμπει μία υπόθεση στην οικεία Επιτροπή Πολιτογράφησης για εξέταση και διατύπωση γνώμης. Η έκφραση «ιδίως» δεν επαρκεί για να άρει την αοριστία.

Στην περίπτωση της προσθήκης άρθρου 7B στον ΚΕΙ με το **άρθρο 38**, αναφέρεται, στην παράγραφο 1 ότι «[σ]ε περίπτωση αμφιβολιών της αρμόδιας Περιφερειακής Διεύθυνσης Ιθαγένειας ως προς τη συνδρομή ή μη των προϋποθέσεων των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 7^Α, ο Περιφερειακός Διευθυντής Ιθαγένειας παραπέμπει την υπόθεση, πριν την κλήση του αιτούντος αλλοδαπού σε εξέταση, για διατύπωση γνώμης στο Συμβούλιο Ιθαγενείας μετά από εισήγηση της Κεντρικής Διεύθυνσης Ιθαγένειας.» Ωστόσο η διάταξη δεν διευκρινίζει με ποιά στοιχεία το Συμβούλιο Ιθαγένειας θα κρίνει το πραγματικό γεγονός της διαμονής ή μη του υποψηφίου στη χώρα, κατά τα οριζόμενα στις παραγράφους 1 και 2 1 του άρθρου 7^Α.

Αόριστη είναι και η παράγραφος 4 του **άρθρου 42** περί διαδικασίας καθορισμού ιθαγένειας, η οποία ορίζει ότι «[σ]ε περίπτωση απορριπτικής απόφασης κατά την προηγούμενη παράγραφο, ο ενδιαφερόμενος διατηρεί τη δυνατότητα προσφυγής ενώπιον του Υπουργού Εσωτερικών, ο οποίος δύναται να παραπέμπει την υπόθεση για διατύπωση γνώμης στο Συμβούλιο Ιθαγένειας.» Και η διατύπωση αυτή κρίνεται ιδιαίτερα αόριστη, καθώς θα πρέπει να απαριθμούνται ρητά οι προϋποθέσεις και τα κριτήρια βάσει των οποίων ο Υπουργός Εσωτερικών «δύναται» να παραπέμπει μία υπόθεση για διατύπωση γνώμης στο Συμβούλιο Ιθαγένειας.

3.2.2. Σοβαρές αμφιβολίες ως προς τη συγκρότηση των Επιτροπών: απομάκρυνση της ΕΕΔΑ χωρίς προηγούμενη διαβούλευση και χωρίς πειστική αιτιολογία

Εντύπωση προκαλεί η κατά το **άρθρο 40**, και χωρίς προηγούμενη ενημέρωση και διαβούλευση, απομάκρυνση της ΕΕΔΑ από τη διαδικασία συγκρότησης των Επιτροπών Πολιτογράφησης. Κατά την αιτιολογική έκθεση, η αναμόρφωση των Επιτροπών Πολιτογράφησης προτείνεται «*με σκοπό να αποφευχθεί το φαινόμενο των αναβολών συνεδριάσεων λόγω έλλειψης απαρτίας*», καθώς άλλωστε «*η τυποποίηση μεγάλου τμήματος της διαδικασίας εξέτασης των αιτήσεων αίρει την αναγκαιότητα ύπαρξης επιτροπών ευρείας σύνθεσης την οποία είχε εισάγει ο νομοθέτης με το ν. 3838/2010 με σκοπό να αποτρέψει πιθανές μη ορθές εκτιμήσεις της Διοίκησης*». Ωστόσο, εν τέλει, παρά τη διακήρυξη περί κατάργησης της «*ευρείας σύνθεσης*» αποχωρεί μόνον

ένα μέλος, και ειδικότερα εκείνο που υπεδείκνυε η ΕΕΔΑ σύμφωνα με το άρθρο 12 ΚΕΙ όπως είχε τροποποιηθεί με το άρθρο 8 του Ν 3838/2010. Όπως, όμως, κατέστη σαφές και κατά την πρόσφατη διαβούλευση με τα υποδειχθέντα από την ΕΕΔΑ μέλη των Επιτροπών Πολιτογράφησης κατά τη σύγκληση του Α' Τμήματος της ΕΕΔΑ στις 23.1.2019, τα πράγματι συχνότατα φαινόμενα έλλειψης απαρτίας οφείλονταν κατά κανόνα σε άλλα μέλη και πολύ σπανιότερα σε μέλη υποδειχθέντα από την ΕΕΔΑ, ενώ δεν είναι σαφής ο συσχετισμός, βάσει του οποίου *«η τυποποίηση μεγάλου τμήματος της διαδικασίας»* καθιστά περιττή την παρουσία μέλους υποδεικνυόμενου από την Εθνική Επιτροπή και όχι, λόγου χάριν, μέλους ΔΕΠ ή στελέχους της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Αντιθέτως, κατά την ακρόαση των υποδειχθέντων από την ΕΕΔΑ μελών των Επιτροπών Πολιτογράφησης, κατέστη σαφές πως η συμμετοχή των τελευταίων στη διαδικασία πολιτογράφησης διασφαλίζει, στην πράξη, την αντικειμενικότητα της συνολικής κρίσης.

Επί πλέον, ήδη ρητά κατά την αιτιολογική έκθεση του Ν 3838/2010²¹, η συγκεκριμένη σύνθεση, με συμμετοχή της ΕΕΔΑ στη διαδικασία υπόδειξης μελών στις Επιτροπές Πολιτογράφησης, στόχευε *«στην ισορροπημένη συμμετοχή υπηρεσιακών παραγόντων, ειδικών επιστημόνων και εκπροσώπων της τοπικής κοινωνίας και της κοινωνίας των πολιτών»*, ισορροπία που προφανώς διαταράσσεται όταν αποχωρεί το μόνο μέλος χωρίς δημοσιούπαλληλική ιδιότητα και το οποίο, εκ προελεύσεως, θα μπορούσε να ασκήσει κοινωνικό και κατά περίπτωση ακόμη και νομικό έλεγχο της όλης διαδικασίας, πολλώ μάλλον όταν ήδη με το προτεινόμενο άρθρο 37 η ενδικοφανής προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου Ιθαγένειας δυσχεραίνεται καθώς επιβαρύνεται με παράβολο.

Έκπληξη προκαλεί, επιπλέον, η επιλογή του νομοθέτη να συστήσει τετραμελές συλλογικό όργανο, γεγονός που επιτείνει τα προβλήματα νόμιμης συγκρότησης και απαρτίας των Επιτροπών Πολιτογράφησης, δεδομένου ότι α) τα 2 εξω-υπηρεσιακά μέλη που παραμένουν είναι τα μέλη ΔΕΠ και τα στελέχη της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, δηλαδή αυτά που συνήθως δεν εμφανίζονται ή έχουν ανελαστικές πρωινές υποχρεώσεις ενώ οι συνεδριάσεις των Επιτροπών είναι κατά κανόνα πρωινές, όπως προέκυψε από την ακρόαση των υποδειχθέντων από την ΕΕΔΑ μελών των Επιτροπών Πολιτογράφησης στις 23.1.2019 κατά τη σύγκληση του Α' Τμήματος, καθώς και β) σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 14 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας *«[τ]ο συλλογικό όργανο συνεδριάζει νομίμως όταν στη σύνθεσή του μετέχουν, ως τακτικά ή αναπληρωματικά μέλη, περισσότερα από τα μισά των διορισμένων τακτικών μελών (απαρτία). Η απαρτία πρέπει να υπάρχει σε όλη τη διάρκεια της συνεδρίασης. Αν, κατά την πρώτη συνεδρίαση,*

²¹ Διαθέσιμη σε <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/S-METAGEN-EIS.pdf>

διαπιστωθεί έλλειψη απαρτίας, το όργανο καλείται εκ νέου σε συνεδρίαση, η οποία πραγματοποιείται το νωρίτερο σε είκοσι τέσσερις (24) ώρες, στον ίδιο τόπο και με την ίδια ημερήσια διάταξη. Κατά τη συνεδρίαση αυτή, υπάρχει απαρτία αν μετέχουν στη σύνθεση τακτικά ή αναπληρωματικά μέλη που παριστούν τουλάχιστον το ένα τρίτο (1/3) του συνόλου των διορισμένων τακτικών μελών του και εν πάση περιπτώσει όχι λιγότερα των τριών (3) τακτικών ή αναπληρωματικών μελών.» Συνεπώς, με τη νέα προτεινόμενη από την τροπολογία σύνθεση των Επιτροπών Πολιτογράφησης, είναι σχεδόν βέβαιο πως θα ανακύψουν ζητήματα νόμιμης συγκρότησης και απαρτίας, ενώ καθίσταται εμφανές ότι η παραμονή μελών υποδεικνυόμενου από την ΕΕΔΑ μάλλον θα διευκόλυνε παρά θα δυσχέραινε την όλη διαδικασία.

Τέλος, ο νομοθέτης φαίνεται πως αντιφάσκει, καθώς ενώ με το άρθρο 40 αποκλείει την ΕΕΔΑ από τη διαδικασία υπόδειξης μελών στις Επιτροπές Πολιτογράφησης, κρίνει, ωστόσο, χρήσιμη την διατήρηση της παρουσίας της στην κατά το άρθρο 46 τροποποίηση της σύνθεσης της επιτροπής για τη σύνταξη Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας, στην οποία, σε κάθε περίπτωση, τα σημεία γ) και δ) της παραγράφου 1 σκόπιμο είναι να επεκτείνονται και στα μέλη ΔΕΠ.

3.2.3. Ερωτήματα ως προς την αποτελεσματικότητα της κατά το άρθρο 35 ουσιαστικής αξιολόγησης (τροποποίηση του 5^Α ΚΕΙ)

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η ΕΕΔΑ κρίνει προβληματικό, ενδεχομένως και αντισυνταγματικό, το **άρθρο 35** (τροποποίηση του άρθρου 5^Α ΚΕΙ) εξαιτίας της αοριστίας του, στο βαθμό που παραπέμπει το σύνολο της διαδικασίας αξιολόγησης των ουσιαστικών προϋποθέσεων της παραγράφου 1 αλλά και της γλωσσομάθειας σε μεταγενέστερες υπουργικές αποφάσεις. Ιδιαίτερο προβληματισμό προκαλεί η επιλογή του νομοθέτη να ρυθμίσει κρίσιμα, τόσο ως προς το περιεχόμενο όσο και ως προς τη διαδικασία, θέματα παρέχοντας ευρύτατη εξουσιοδότηση στον αρμόδιο Υπουργό Εσωτερικών και στον Υπουργό Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων.

Με την προτεινόμενη ρύθμιση η διαδικασία της συνέντευξης του Ν 3838/10 μετατρέπεται σε διαδικασία «εξέτασης» των ουσιαστικών προϋποθέσεων του νόμου. Με αυτόν τον τρόπο η διαδικασία φαινομενικά «θωρακίζεται» από εξωγενείς παρεμβάσεις ή από υποκειμενικές κρίσεις των μελών της Επιτροπής. Επιπλέον, η αιτιολογική έκθεση παρέχει ελάχιστες διευκρινήσεις για τους λόγους αντικατάστασης της συνέντευξης από μία τυποποιημένη εξέταση επί τη βάση προδιαγεγραμμένων και προδημοσιευμένων ερωτήσεων, μολονότι, όπως αναφέρεται σε πρόσφατη εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών²² η επιλογή αυτή αποσκοπεί στην αντιμετώπιση φαινομένων ανισότητας, στην έλλειψη εμπιστοσύνης λόγω ελλιπούς κατάρτισης ή υποκειμενισμού

²² Διαθέσιμη σε <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/eggr38788-26072018.pdf>

καθώς και στην αποτροπή καταχρηστικών προσφυγών. Πράγματι, όπως προέκυψε και από την ακρόαση των υποδειχθέντων από την ΕΕΔΑ μελών των Επιτροπών Πολιτογράφησης, παρατηρούνται μεγάλες διαφοροποιήσεις μεταξύ τους αναφορικά με το πώς αυτές αξιολογούν τη γλωσσομάθεια και τις ουσιαστικές προϋποθέσεις ένταξης στη χώρα. Ενόψει αυτής της πραγματικότητας και των ως άνω παρατηρήσεων στην πρόσφατη εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών (ανισότητα, υποκειμενισμός, καταχρηστικές προσφυγές), το Υπουργείο φέρεται να επέλεξε τη λεγόμενη «αντικειμενική στροφή» εισηγούμενο για τη μεν διαπίστωση γνώσης της ελληνικής γλώσσας (άρθρο 5Α παρ. 1α ΚΕΙ) τη διεξαγωγή γλωσσικής εξέτασης, για δε τη διαπίστωση της κοινωνικής ένταξης και συμμετοχής (άρθρο 5Α παρ. 1β-γ ΚΕΙ) ένα σύστημα 300 ερωτήσεων²³, προδημοσιευμένων μαζί με τις σωστές απαντήσεις τους.

Μολονότι η τυποποίηση της διαδικασίας είναι σε ένα βαθμό κατανοητή για τον περιορισμό του «υποκειμενισμού» και προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα φαινόμενα μεγάλων διαφοροποιήσεων μεταξύ των διαφόρων Επιτροπών Πολιτογράφησης, η άκριτη και αδιαφοροποίητη τυποποίηση της διαδικασίας ενέχει κινδύνους.

Ειδικότερα, αναφορικά με την εξέταση της γλώσσας, μολονότι συνιστά εύλογη απαίτηση ο αλλογενής που επιθυμεί να πολιτογραφηθεί να γνωρίζει στοιχειωδώς την ελληνική γλώσσα, η ΕΕΔΑ εκφράζει επιφυλάξεις ως προς την υιοθέτηση αυστηρών φορμαλιστικών-αντικειμενικών δοκιμασιών, οι οποίες ενδέχεται να στερήσουν τη δυνατότητα διαπίστωσης της ύπαρξης των ουσιαστικών προϋποθέσεων πολιτογράφησης σε αλλογενείς πολίτες οι οποίοι, αν και ενδεχομένως επαρκείς στον προφορικό λόγο, στερούνται, ωστόσο, των απαραίτητων, αυστηρά γραμματικών γνώσεων προκειμένου να ανταπεξέλθουν επιτυχώς σε αντίστοιχες γραπτές εξετάσεις. Επιπλέον, η τυποποίηση των διαδικασιών πιστοποίησης της γνώσης της ελληνικής γλώσσας ενδέχεται να αποκλείσει μεγάλο μέρος των υποψηφίων, δεδομένου ότι α) το κράτος δεν έχει μεριμνήσει να οργανώσει μαθήματα ελληνικής γλώσσας για ενηλίκους, και β) υπάρχουν ελάχιστα εξεταστικά κέντρα για την πιστοποίηση της γνώσης της ελληνικής γλώσσας στη χώρα.

Αντίστοιχα, η ΕΕΔΑ εκφράζει τον προβληματισμό της αναφορικά με την απόλυτη τυποποίηση της διαδικασίας κατά το στάδιο της διαπίστωσης της κοινωνικής ένταξης των αιτούντων. Φαινόμενα υποκειμενισμού και ανισότητας αντιμετωπίζονται κατ' αρχήν με συστηματικές και αναλυτικές εγκυκλίους, καθώς και με εντατικό έλεγχο νομιμότητας επί των αποφάσεων των επιτροπών. Πέραν αυτού, θα ήταν εύλογο να θεσπισθεί προκαταρκτική απάντηση

²³ Μολονότι δεν προκύπτει από άλλη επίσημη πηγή πέρα από την εν λόγω εγκύκλιο, το σύστημα των 300 ερωτήσεων αναφέρθηκε και κατά τη διάρκεια της ακρόασης των υποδειχθέντων από την ΕΕΔΑ μελών των Επιτροπών Πολιτογράφησης κατά τη σύγκληση του Α' Τμήματος Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων της ΕΕΔΑ στις 23.1.2019.

επί έτοιμων ερωτήσεων ως βάση για ενδεχόμενη περαιτέρω συζήτηση μεταξύ του αιτούντος και της επιτροπής προκειμένου εκείνη να σχηματίσει αιτιολογημένη άποψη για την κοινωνική ένταξη και συμμετοχή. Αντίθετα, η αποκλειστική χρήση του συστήματος των 300 ερωτήσεων, ο περιορισμός σε 30 τυχαίες εξ αυτών και η απαγόρευση κάθε περαιτέρω συζήτησης, αποκλείουν τη δυνατότητα εξατομίκευσης και διόρθωσης της σχηματοποιημένης αρχικής εικόνας, είτε αυτή μπορούσε να αποβεί υπέρ του αιτούντος (αν λ.χ. από τη συζήτηση προκύψει αυξημένος βαθμός ένταξης) είτε ακόμη και σε βάρος του (αν λ.χ. η επιτυχία στις 30 ερωτήσεις αποτελούσε προϊόν αποστήθισης). Αποκλείουν, επίσης, τη δυνατότητα ελέγχου νομιμότητας, διοικητικού ή και δικαστικού, κάτι που το Υπουργείο φαίνεται μάλλον να επιδιώκει.

Συμπερασματικά, η προτεινόμενη αλλαγή καταργεί το πνεύμα του Ν 3838/10 και καθιστά την απόδοση ελληνικής ιθαγένειας μια τεχνική διαδικασία που ενδέχεται να αποκλείει υποψήφιους που είναι ενταγμένοι στην κοινωνική και πολιτική ζωή της χώρας. Άλλωστε, η έως σήμερα συμμετοχή υποδειχθέντων από την ΕΕΔΑ μελών στις Επιτροπές Πολιτογράφησης αξιολογεί ως θετική την εμπειρία μιας ανοικτής διαδικασίας συνέντευξης, η οποία εμπεριέχει μεν τον κίνδυνο υποκειμενικής αξιολόγησης, πλην όμως εξασφαλίζει την διαπίστωση των λοιπών κριτηρίων του άρθρου 5^Α.

3.2.4. Σοβαρές αμφιβολίες ως προς την επιβολή υποχρέωσης διαμονής στη χώρα μετά την υποβολή της αίτησης για πολιτογράφηση κατά το άρθρο 38 (προσθήκη άρθρου 7^Α ΚΕΙ)

Με την πρώτη παράγραφο του άρθρου 38 προστίθεται άρθρο 7^Α στον ΚΕΙ, σύμφωνα με το οποίο εάν διαπιστωθεί πως ο αιτών πολιτογράφησης από την υποβολή της αίτησής του έως και την εξέτασή της αίτησής του δεν διαμένει συνεχώς στη χώρα, η αίτησή του απορρίπτεται από τον Υπουργό Εσωτερικών. Η διάταξη κρίνεται αόριστη, στο βαθμό που δεν αναφέρει πώς θα αξιολογείται το στοιχείο της πραγματικής διαμονής. Επιπλέον, η νέα ρύθμιση, μολονότι στην πραγματικότητα θεσπίζει νέα τυπική προϋπόθεση, αυτή δεν προστίθεται στο οικείο άρθρο (5 ΚΕΙ) αλλά σε αυτό της διαδικασίας πολιτογράφησης. Στην πραγματικότητα, όμως, πρόκειται για μία επιπλέον τυπική προϋπόθεση που θα πρέπει να συντρέχει, και να ελέγχεται, μετά την υποβολή της αίτησης πολιτογράφησης και πριν την εξέτασή της.

Η κακοτεχνία επιτείνεται και σε σχέση με τη δεύτερη παράγραφο, η οποία προβλέπει πως (κατ' εξαίρεση) η αίτηση δεν απορρίπτεται αλλά η διαδικασία αναστέλλεται από την αρμόδια Περιφερειακή Διεύθυνση Ιθαγένειας, όταν κατά το χρονικό διάστημα από την υποβολή της αίτησης μέχρι και την κλήση σε εξέταση διαπιστωθεί ότι συντρέχουν σωρευτικά οι εξής περιπτώσεις: α) ο αιτών διαμένει εκτός Ελλάδας για διάστημα που δεν υπερβαίνει τους 18 μήνες και β) εξακολουθεί

να διατηρεί βιοτικούς δεσμούς με τη χώρα. Η τρίτη παράγραφος προβλέπει, αντίστοιχα, πως με αίτηση του ενδιαφερομένου η ανασταλείσα διαδικασία συνεχίζεται εφόσον ο αιτών καταστήσει εκ νέου την Ελλάδα χώρα της μόνιμης διαμονής του για χρόνο ίσο με αυτό της απουσίας του.

Η ΕΕΔΑ εκφράζει τον έντονο προβληματισμό της για τη συμβατότητα των παραπάνω διατάξεων με το ενωσιακό δίκαιο. Ειδικότερα, ο νομοθέτης δεν φαίνεται να λαμβάνει υπόψη ότι πολίτες τρίτων χωρών καθώς και οι πολίτες ΕΕ υπάγονται σε ειδικότερες ρυθμίσεις του ενωσιακού δικαίου, που ορίζουν τα επιτρεπόμενα διαστήματα απουσίας από τη χώρα ανάλογα με τον τύπο άδειας διαμονής που κατέχουν. Για παράδειγμα, σύμφωνα με την Οδηγία 2003/109/EK του Συμβουλίου σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες, πολίτες τρίτων χωρών που έχουν υπαχθεί στο καθεστώς του «επί μακρόν διαμένοντος» και της «μπλε κάρτας», καθώς και μέλη οικογενειών Ελλήνων και Ευρωπαίων πολιτών έχουν, από την ενωσιακή νομοθεσία, **αυξημένο δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας, κινητικότητας και εγκατάστασης σε άλλα κράτη μέλη**. Αντίθετα το δικαίωμα αυτό περιορίζεται σε άλλες κατηγορίες αδειών που δεν επιτρέπεται να απουσιάσουν για μεγάλα διαστήματα από τη χώρα παρά μόνο για λόγους που εξειδικεύονται στον Κώδικα Μετανάστευσης. Συνεπώς, κρίνεται σκόπιμο το άρθρο 7^Α να αναδιατυπωθεί με τρόπο που να λαμβάνεται υπόψη η διερεύνηση της πλήρωσης των προϋποθέσεων ανανέωσης που αφορούν τα επιτρεπόμενα διαστήματα απουσίας (αφιξαναχωρήσεις) από τη χώρα σύμφωνα με τον τύπο της άδειας διαμονής που κατέχει ο αιτών, και εφόσον διαπιστωθεί αιτών έχει υπερβεί τα επιτρεπόμενα διαστήματα απουσίας από τη χώρα, τότε η εξέταση του αιτήματος του να αναστέλλεται εωσότου οι αρμόδιες υπηρεσίες αποφασίσουν περί της ανανέωσης ή μη της άδειας που κατέχει.

Αξίζει, επιπλέον, να σημειωθεί πως με την προσθήκη του άρθρου 7^Α στον ΚΕΙ και δεδομένων των ήδη διαπιστωμένων μεγάλων καθυστερήσεων της διοίκησης από την υποβολή μέχρι την εξέταση των αιτήσεων πολιτογράφησης που συχνά ξεπερνούν τα 5 έτη²⁴, οι συνέπειες των καθυστερήσεων της διοίκησης πλέον μετακυλίνουνται, και θεσμικά, στους αλλοδαπούς.

Τέλος, με την εν λόγω διάταξη καθιερώνεται, στην πραγματικότητα, αμάχητο τεκμήριο για την εξάλειψη των δεσμών με τη χώρα, την κοινωνική ένταξη και την πολιτική συμμετοχή, που έως τώρα αξιολογούνταν ελεύθερα κατά τη συνέντευξη. Υπάρχει, συνεπώς, κίνδυνος η σχετική ανελαστική πρόβλεψη να αποκλείσει ήδη ενταγμένους αλλοδαπούς, από την διαδικασία πολιτογράφησης τους ως Έλληνες, και να στερήσει τη δυνατότητα εξέτασης των σχετικών

²⁴ Υπουργείο Εσωτερικών, στατιστικά στοιχεία Ειδικής Γραμματείας Ιθαγένειας διαθέσιμα σε <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/MesosXronosProgramSunenteuksewn.pdf> και <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/Plithos-ekkremititwn.pdf> (τελευταία επίσκεψη 5.2.2018)

αιτήσεων από αλλοδαπούς, οι οποίοι, παρότι έχουν ενταχθεί στην κοινωνική ζωή της χώρας και έχουν ακόμη και δυνατότητα συμμετοχής στην πολιτική ζωή αυτής, αναγκάζονται να διαμείνουν εκτός Ελλάδας, διατηρώντας με άλλο τρόπο την επαφή αυτή.

3.2.5. Επαναφορά περίπτωσης β' της παραγράφου 1 του άρθρου 5 του ΚΕΙ (Ποινικά κωλύματα για την διαδικασία πολιτογράφησης)

Όπως έχει ήδη σχολιάσει στο παρελθόν με παρατηρήσεις της επί παλαιότερου σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών²⁵, η ΕΕΔΑ κρίνει σκόπιμο να επαναξεταστεί η διατύπωση της περίπτωσης β' της παραγράφου 1 του άρθρου 5 ΚΕΙ, η οποία προστέθηκε με το Ν 3838/2010. Η συμπερίληψη στην ως άνω διάταξη ενός μεγάλου αριθμού αδικημάτων, ακόμη και ήσσονος βαρύτητας, συνεπάγονται αποκλεισμό από τη διαδικασία της πολιτογράφησης, ανεξαρτήτως ποινής και χρόνου έκδοσης της καταδικαστικής απόφασης, συνιστώντας έτσι ένα επαχθές και δυσανάλογο μέτρο. Μετά δε την προσθήκη εδαφίου στην ως άνω περίπτωση β' του άρθρου 5, με το άρθρο 142 παρ. 1 περ. α' του ν. 4251/2014, που προβλέπει ότι «[π]οινική καταδίκη αλλοδαπού, κατά τα ανωτέρω, που επιβλήθηκε με αναστολή εκτέλεσης της ποινής, εξακολουθεί να συνιστά κώλυμα προς απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση, ακόμα και εάν παρέλθει ο χρόνος της αναστολής, χωρίς αυτή να αρθεί ή να ανακληθεί», η διαδικασία πολιτογράφησης αποκλείεται και για ήσσονος σημασίας αδικήματα, για τα οποία μάλιστα έχει παύσει ο χρόνος αναστολής και έτσι έχει παύσει η ποινική αξίωση της πολιτείας.

Η ΕΕΔΑ, με τις τότε παρατηρήσεις της, έκρινε ότι θα ήταν σκόπιμο να επανεξεταστεί η διατύπωση της περίπτωσης β' της παραγράφου 1 του άρθρου 5 ΚΕΙ, η οποία προσετέθη με τον Ν 3838/2010, κατά το πνεύμα των παρατηρήσεων της ΕΕΔΑ που προηγήθηκαν της υιοθέτησής του²⁶. Η ΕΕΔΑ είχε επισημάνει ότι η διατύπωση του στοιχείου β' με την απαρίθμηση ενός αρκετά μεγάλου αριθμού αδικημάτων δεν καθιστά σαφή τη ratio της διάταξης, ειδικά αν λάβει κάποιος υπόψη του ότι αδικήματα τελειώς διαφορετικής βαρύτητας -όπως π.χ. το αδίκημα της προδοσίας της χώρας και αυτό της κλοπής- συνεπάγονται ακριβώς τις ίδιες δυσμενείς συνέπειες ως προς την πολιτογράφηση. Η ύπαρξη ενός μεγάλου αριθμού αδικημάτων η τέλεση των οποίων, ανεξαρτήτως

²⁵ ΕΕΔΑ, [Παρατηρήσεις επί του Σ/Ν του Υπουργείου Εσωτερικών με τίτλο «Ενσωμάτωση στην ελληνική έννομη τάξη των Οδηγιών 2011/98/ΕΕ σχετικά με 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, ρυθμίσεις θεμάτων ιθαγένειας και άλλες διατάξεις»](#) (11.12.2014).

²⁶ ΕΕΔΑ, [Παρατηρήσεις επί του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διαβούλευσης «Πολιτική συμμετοχή ομογενών και αλλοδαπών υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα και μακροχρόνια στην Ελλάδα»](#) (21.1.2010).

ποινής και χρόνου έκδοσης της καταδικαστικής απόφασης, καθιστά αδύνατη την πρόσβαση στις τυπικές προϋποθέσεις πολιτογράφησης συνιστά ένα αρκετά επαχθές και δυσανάλογο μέτρο.

Η ΕΕΔΑ θεωρεί σκόπιμο να ισχύσει μία γενική διάταξη σύμφωνα με την οποία ο αιτών θα πρέπει να μην έχει καταδικασθεί αμετάκλητα την τελευταία εικοσαετία πριν από την υποβολή της αίτησης πολιτογράφησης για κακούργημα. Επιπλέον, και σε συνδυασμό με την ως άνω πρότασή της, η ΕΕΔΑ καλεί την Πολιτεία να προβεί σε μία σοβαρή αναθεώρηση του καταλόγου των αδικημάτων που περιλαμβάνονται στο στοιχείο β', διατηρώντας μόνο σοβαρότατες κατηγορίες αδικημάτων, όπως αυτά που στρέφονται κατά των συμφερόντων του ελληνικού κράτους²⁷ και τα διεθνή εγκλήματα²⁸, η τέλεση των οποίων οποτεδήποτε δικαιολογεί την απόρριψη *prima facie* μίας αίτησης πολιτογράφησης.

Η ΕΕΔΑ θεωρεί ότι με αυτόν τον τρόπο θα καταστεί σαφής η *ratio* της διάταξης. Επιπλέον, υπενθυμίζεται ότι η αρμόδια υπηρεσία που προβαίνει στην εξέταση της αίτησης πολιτογράφησης ζητά αυτεπαγγέλτως ποινικό μητρώο δικαστικής χρήσης του αιτούντος. Η θέσπιση, δε, υποχρέωσης αιτιολόγησης της απόρριψης αίτησης πολιτογράφησης δίνει τη δυνατότητα στη διοίκηση να αναφέρει ως εύλογη αιτία άρνησης χορήγησης της ελληνικής ιθαγένειας την καταδίκη του αιτούντος για κάποιο αδίκημα. Κατά συνέπεια η ΕΕΔΑ κρίνει απαραίτητη την αναδιατύπωση της διάταξης, και εκτιμά ότι με την παρούσα τροπολογία δίνεται εκ νέου η ευκαιρία στο αρμόδιο Υπουργείο να αποδεχθεί τις προτάσεις της ΕΕΔΑ και να προβεί στις απαραίτητες αναδιατυπώσεις, τροποποιώντας, αντίστοιχα, τις ως άνω ανεπιεικείς διατάξεις.

²⁷ Όπως προσβολές του πολιτεύματος (άρθρο 134 ΠΚ επ.) και προδοσία της χώρας (άρθρο 138 ΠΚ επ.).

²⁸ Όπως αυτά ορίζονται στο Καταστατικό του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου.