

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΘΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

Νεοφύτου Βάμβα 6 (3ος όροφος), 10674 Αθήνα, τηλ: 210 7233221-2; 210 7233216; φαξ: 210 7233217;
e-mail: info@nchr.gr, website: www.nchr.gr

**Παρατηρήσεις επί του σχεδίου νόμου του Υπουργείου
Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
«Πολιτική συμμετοχή ομογενών και αλλοδαπών υπηκόων τρίτων
χωρών που διαμένουν νόμιμα και μακροχρόνια στην Ελλάδα»¹**

I. Εισαγωγή

Η συγκεκριμένη νομοθετική πρωτοβουλία του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διαβούλευσης συνιστά ένα εξαιρετικά σημαντικό βήμα με στόχο την ουσιαστική ενσωμάτωση των νομίμων μεταναστών που ζουν και εργάζονται στην Ελλάδα για αρκετά χρόνια και κυρίως των παιδιών τους που γεννήθηκαν ή μεγάλωσαν εδώ. Η πρωτοβουλία αυτή κινείται στη σωστή κατεύθυνση και στηρίζεται σε δύο πυλώνες, οι οποίοι πρέπει να χαρακτηρίζουν κάθε μέτρο και πρακτική που άπτεται των ζητημάτων της μετανάστευσης: αφενός το σεβασμό και την προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων του συνόλου των ατόμων που διαβιούν στην ελληνική επικράτεια και αφετέρου τη διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής αυτού του συνόλου σε συνδυασμό με την εγγύηση της ασφάλειας των συνόρων. Η συγκεκριμένη νομοθετική πρωτοβουλία επιχειρεί να εξασφαλίσει την πλήρη απόλαυση των δικαιωμάτων των ατόμων που νόμιμα και μακροχρόνια αποτελούν κομμάτι της ελληνικής κοινωνίας συμβάλλοντας στη γενική ευημερία του τόπου, ενώ παράλληλα καθιστά σαφή τη στάση της ελληνικής πολιτείας απέναντι στην παράνομη μετανάστευση. Πράγματι, από καμία διάταξη του νομοσχεδίου δεν

¹ Οι παρούσες παρατηρήσεις υιοθετήθηκαν από την Ολομέλεια της ΕΕΔΑ στην από 21.01.2010 συνεδρίασή της. Εισηγητές: Αναπλ. Καθηγητής Λ.-Α. Σιτσιλιάνος, Αντιπρόεδρος ΕΕΔΑ, εκπρόσωπος ΙΜΔΑ και Λ.-Μ. Μπολάνη, επιστημονική συνεργάτιδα ΕΕΔΑ.

προκύπτει η δυνατότητα απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας από άτομα που διαβιούν χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα στην ελληνική επικράτεια.

Η ΕΕΔΑ θα ήθελε να σημειώσει ότι αντιλαμβάνεται πλήρως την αναγκαιότητα ύπαρξης ενός κριτηρίου, εν προκειμένω αυτού της νομιμότητας, ως βασική προϋπόθεση για τη δυνατότητα αίτησης κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας. Ωστόσο, διατυπώνει την ανησυχία της για το γεγονός ότι η πρόσβαση στο καθεστώς νομιμότητας, λόγω των μέτρων και πρακτικών μεταναστευτικής πολιτικής όπως έχουν εφαρμοστεί μέχρι σήμερα, έχει κατά καιρούς δημιουργήσει προβλήματα στην πράξη.

Η ΕΕΔΑ θα ήθελε σε αυτό το σημείο να υπογραμμίσει, εν είδει εισαγωγικής παρατήρησης, ότι αυτό που συνεπάγεται η κτήση της ελληνικής ιθαγένειας είναι η κτήση της ιδιότητας του Έλληνα πολίτη. Η ιδιότητα του πολίτη σηματοδοτεί το δεσμό ενός ατόμου με ένα συγκεκριμένο Κράτος. Ο δεσμός αυτός βασίζεται στη βούληση του ατόμου να ανήκει σε μια συγκεκριμένη συντεταγμένη πολιτεία αποδεχόμενος τους νόμους και τις αξίες της και συμμετέχοντας στην πολιτική κοινότητά της. Η ιδιότητα του πολίτη, λοιπόν, δεν ταυτίζεται με την πολιτισμική ή εθνο-θρησκευτική ταυτότητά του.

Τέλος, επισημαίνει ότι ο τίτλος του ΣΧΝ δεν ανταποκρίνεται στο κυρίως αντικείμενο που πραγματεύεται και συγκεκριμένα στην κτήση της ιδιότητας του Έλληνα πολίτη από αλλοδαπούς που διαμένουν νόμιμα και μακροχρόνια στην Ελλάδα. Ως εκ τούτου προτείνει την εξής αναδιατύπωση του τίτλου του ΣΧΝ: «Κτήση της ιδιότητας του Έλληνα πολίτη από αλλοδαπούς που διαμένουν νόμιμα και μακροχρόνια στην Ελλάδα- Πολιτική συμμετοχή ομογενών και αλλοδαπών υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα και μακροχρόνια στην Ελλάδα»

Αναφορικά με τις συγκεκριμένες διατάξεις του ΣΧΝ η ΕΕΔΑ έχει να παρατηρήσει τα κάτωθι:

II. Κεφάλαιο Α' Δυνατότητα κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας από τέκνα αλλοδαπών που γεννήθηκαν ή παρακολούθησαν σχολείο στην Ελλάδα

Άρθρο 1 ΣχΝ (άρθρο 1^Α ΚΕΙ)

Παρ. 1: Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή τέκνα αλλοδαπών που γεννιούνται στην Ελλάδα, η λεγόμενη «δεύτερη γενιά» μεταναστών, αποκτούν την ελληνική ιθαγένεια υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Η εξέλιξη αυτή συνιστά ένα πολύ σημαντικό βήμα καθώς για πρώτη φορά εισάγεται στο ελληνικό δίκαιο ιθαγένειας, το οποίο μέχρι σήμερα διαπνεόταν μόνο από την αρχή του δικαίου του αίματος (*jus sanguinis*), η αρχή του δικαίου του εδάφους (*jus soli*), η οποία συναντάται αποκλειστικά ή και σε συνδυασμό με αυτή του δικαίου του αίματος σε πολλές έννομες τάξεις.

Αναφορικά με την παρ. 1, εδ. (β) θα πρέπει να σημειώσουμε ότι η διατύπωσή της είναι ελλειπτική και ότι για λόγους νομικής πληρότητας πρέπει να προστεθεί η φράση «[...] **κοινή δήλωση και αίτηση εγγραφής του τέκνου στο δημοτολόγιο του δήμου της μόνιμης κατοικίας του υποβάλλεται με την παρέλευση της πενταετίας [...]**».

Παρ. 2: Η διάταξη αυτή αφορά τέκνα αλλοδαπών, τα οποία δεν έχουν γεννηθεί στην Ελλάδα, ωστόσο έχουν έρθει στη χώρα σε μικρή ηλικία και γι' αυτό, άλλωστε, έχουν ενταχθεί στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα, τη λεγόμενη «μιάμιση γενιά». Η ΕΕΛΑ θεωρεί εύλογη τη διάκριση μεταξύ των τριών πρώτων τάξεων υποχρεωτικής εκπαίδευσης και των οποιωνδήποτε άλλων έξι δεδομένης της σημασίας των πρώτων τάξεων για την εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας αλλά και της διαδικασίας ένταξης του παιδιού. Επιπλέον, πρέπει να σημειωθεί ότι η διάταξη αφορά τέκνα αλλοδαπών τα οποία κατά την ενηλικίωσή τους βρίσκονται νόμιμα στη χώρα, καθώς σε άλλη περίπτωση δεν είναι δυνατό να υποβάλουν δήλωση στο δήμο της μόνιμης κατοικίας τους. Το στοιχείο αυτό θα πρέπει να καταστεί σαφές, έστω στην Αιτιολογική Έκθεση του ΣχΝ, προς αποφυγή παρερμηνειών.

Επίσης, δεδομένου ότι η φοίτηση στο νηπιαγωγείο έχει καταστεί υποχρεωτική, σκόπιμο θα ήταν να διευκρινιστεί ότι η εν λόγω διάταξη αναφέρεται στις τρεις πρώτες τάξεις του δημοτικού.

Κοινή δήλωση γονέων: Σύμφωνα με το άρθρο 1 ΣΧΝ τέκνο αλλοδαπών αποκτά την ελληνική ιθαγένεια αν πληρούνται οι ουσιαστικές προϋποθέσεις που ορίζονται εφόσον υποβληθεί κοινή δήλωση των γονέων του και αίτηση εγγραφής στο δημοτολόγιο. Η διατύπωση, ωστόσο, της παρ. 1 του άρθρου 1 ΣΧΝ δεν καθιστά σαφές ότι προϋπόθεση για την κτήση ιθαγένειας από τέκνο αλλοδαπών που γεννήθηκε στην Ελλάδα είναι η νόμιμη διαμονή και των δύο γονέων, εκτός εάν ένας εκ των δύο διαμένει στο εξωτερικό. Υπενθυμίζουμε ότι βάσει του άρθρου 84, παρ. 1 του Ν. 3386/2005 αλλοδαποί, οι οποίοι δε βρίσκονται νόμιμα στη χώρα δε μπορούν να συναλλάγουν με τις δημόσιες υπηρεσίες. Συνεπώς, η υποβολή κοινής δήλωσης στην περίπτωση που ο ένας εκ των δύο γονέων είναι παράνομος καθίσταται ουσιαστικά αδύνατη. Ως εκ τούτου, σκόπιμο είναι να καταστεί σαφές ότι η παρ. 1 του άρθρου 1 ΣΧΝ αναφέρεται α) σε αλλοδαπούς γονείς, οι οποίοι διαμένουν και οι δύο νόμιμα στη χώρα, αλλά η χρονική προϋπόθεση της πενταετίας απαιτείται να συντρέχει μόνο στο πρόσωπο του ενός και β) σε αλλοδαπούς γονείς ο ένας εκ των οποίων διαμένει νόμιμα στη χώρα για πέντε έτη ενώ ο άλλος διαμένει στο εξωτερικό. Παρατηρείται ειδικά ότι στη δεύτερη αυτή περίπτωση δεν συντρέχει κανένας λόγος παρανομίας στο πρόσωπο του γονέα που διαμένει στο εξωτερικό και ότι μπορεί να προβεί στη σχετική δήλωση στο αρμόδιο ελληνικό προξενείο.

Επιπλέον, η πλήρωση της προϋπόθεσης της κοινής δήλωσης είναι εκ των πραγμάτων αδύνατη για τις περιπτώσεις των μονογονεϊκών οικογενειών. Κατά συνέπεια θα πρέπει να υπάρξει πρόβλεψη περί υποβολής δήλωσης μόνο από τον ένα γονέα εφόσον ασκεί μόνος τη γονική μέριμνα του τέκνου.

Σημειώνουμε, δε, ότι η παρ. 3 του άρθρου 1 ΣΧΝ προβλέπει τη δυνατότητα υποβολής αίτησης από το ενδιαφερόμενο τέκνο μετά την ενηλικίωσή του, εάν μέχρι τότε δεν έχει υποβληθεί η κοινή δήλωση των

γονέων. Η διάταξη αυτή στόχο έχει να καλύψει τις περιπτώσεις εκείνες που οι γονείς του τέκνου δεν επιθυμούν να αποκτήσει την ελληνική ιθαγένεια και ως εκ τούτου δεν προβαίνουν στην αίτηση, ενώ το ίδιο το τέκνο μετά την ενηλικίωσή του επιθυμεί πράγματι να την αποκτήσει. Δεν έχει στόχο να καλύψει τυχόν τυπικά κωλύματα ως προς την κοινή υποβολή της αίτησης. Το γράμμα της διάταξης καλύπτει, βέβαια, και αυτά τα προβλήματα. Ωστόσο, σκόπιμο θα ήταν να υπάρξει ειδική πρόβλεψη για τις ως άνω περιπτώσεις έτσι ώστε το τέκνο αλλοδαπών που πληροί τις ουσιαστικές προϋποθέσεις για την κτήση της ελληνικής ιθαγένειας να μην καθίσταται δέσμιος τυπικών και μόνο κωλυμάτων –της μη δυνατότητας υποβολής κοινής δήλωσης- έως ότου ενηλικιωθεί.

Εκούσια αποβολή ιθαγένειας: Δεδομένου ότι βάσει του άρθρου 1 ΣχΝ τέκνο αλλοδαπών μπορεί να αποκτήσει την ελληνική ιθαγένεια με κοινή δήλωση των γονέων του θα πρέπει να υπάρξει πρόβλεψη της δυνατότητας αποβολής αυτής μετά την ενηλικίωσή του. Ως εκ τούτου προτείνεται η επέκταση της εφαρμογής του άρθρου 19 του Ν. 3284/2004 «απώλεια της ελληνικής ιθαγένειας τέκνων πολιτογραφηθέντων Ελλήνων» και στις περιπτώσεις που καλύπτει το άρθρο 1 ΣχΝ.

Στο σημείο αυτό, η ΕΕΔΑ θα ήθελε να επισημάνει ότι τα τέκνα αλλοδαπών που θα αποκτήσουν την ελληνική ιθαγένεια σε πολλές περιπτώσεις θα έχουν και την ιθαγένεια των γονέων τους. Από το γεγονός αυτό μπορεί να ανακύψουν διάφορα ζητήματα, όπως αυτό των σωρευτικών στρατιωτικών υποχρεώσεων, τα οποία η Ελληνική Πολιτεία θα κληθεί να αντιμετωπίσει. Ειδικά, ως προς το ζήτημα των σωρευτικών υποχρεώσεων η ΕΕΔΑ κάνει ειδική μνεία στο άρθρο 21 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Ιθαγένεια του 1997 που προσφέρει μία δίκαιη και ισορροπημένη λύση και με την αφορμή αυτή καλεί την Πολιτεία να εξετάσει το ζήτημα της κύρωσης της εν λόγω Σύμβασης.

II. Κεφάλαιο Β' Εναρμόνιση του θεσμού της πολιτογράφησης με τις απαιτήσεις του κράτους δικαίου

A) Άρθρο 2 ΣχΝ (άρθρο 5 ΚΕΙ)

Στοιχείο (β): Η ΕΕΔΑ θεωρεί 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 τελείως διαφορετικής βαρύτητας –όπως π.χ. το αδίκημα της προδοσίας της χώρας και αυτό της κλοπής- συνεπάγονται ακριβώς τις ίδιες δυσμενείς συνέπειες ως προς την πολιτογράφιση. Η ύπαρξη ενός μεγάλου αριθμού αδικημάτων η τέλεση των οποίων, ανεξαρτήτως ποινής και χρόνου έκδοσης της καταδικαστικής απόφασης, καθιστά αδύνατη την πρόσβαση στις τυπικές προϋποθέσεις πολιτογράφησης συνιστά ένα αρκετά επαχθές 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 κράτους² και τα διεθνή εγκλήματα,³ 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

² Όπως προσβολές του πολιτεύματος (άρθρο 134 ΠΚ επ.) και προδοσία της χώρας (άρθρο 138 ΠΚ επ.).

³ Όπως αυτά ορίζονται στο Καταστατικό του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου.

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.

Σε κάθε περίπτωση η ΕΕΔΑ κρίνει σκόπιμη τη διατήρηση της τροποποίησης του Ν. 3284/2004 που επέφερε το άρθρο 41, παρ. 1 του Ν. 3731/2008,⁴ το οποίο κατάργησε το κώλυμα για την πολιτογράφηση που σχετίζεται με τις παραβάσεις της νομοθεσίας για την εγκατάσταση και κίνηση αλλοδαπών στην Ελλάδα. Σύμφωνα, μάλιστα και με την Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 3731/2008 «το παραπάνω κώλυμα αποτελεί ανάσχεση στην ευρύτερη προσπάθεια της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών, η οποία κορυφώνεται με την απόκτηση από αυτούς άρρηκτων δεσμών με τη χώρα υποδοχής και, τελικά, με την πολιτογράφησή τους», εάν λάβουμε, μάλιστα υπόψη μας, ότι στη συνέχεια τα εν λόγω άτομα νομιμοποιήθηκαν. Ειδικότερα για τους πρόσφυγες –ως προς τους οποίους δεν επιτρέπεται η επιβολή ποινικών κυρώσεων λόγω παράνομη εισόδου ή διαμονής-⁵ η κατάργηση του ως άνω κωλύματος για την πολιτογράφηση το 2008, είχε ιδιαίτερη σημασία καθώς τους απάλλαξε από τη χρονοβόρα και δαπανηρή διαδικασία επανάληψης και άρσης των δυσμενών αποτελεσμάτων των δικών με τις οποίες είχαν καταδικασθεί, το πρώτον, για παράνομη είσοδο στη χώρα.

Στοιχείο (δ): Το στοιχείο (δ) θέτει ως προϋπόθεση πολιτογράφησης τη νόμιμη διαμονή του αιτούντος στην Ελλάδα για πέντε συνολικά έτη την τελευταία δεκαετία πριν από την υποβολή της αίτησης πολιτογράφησης. Σκόπιμο θα ήταν να προβλεφθεί ευνοϊκότερο χρονικό διάστημα νόμιμης παραμονής για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες, κάτι άλλωστε που προέβλεπε ο Ν. 3284/2004. Πέραν του ότι και ο Ν. 3284/2004 αναγνώριζε την ανάγκη διαφορετικής μεταχείρισης των αναγνωρισμένων προσφύγων,

⁴ «Το προβλεπόμενο στις διατάξεις του άρθρου 5 παράγραφος 1 περίπτωση β' του ν. 3284/2004 (ΦΕΚ 217 Α') κώλυμα που αναφέρεται στη μη ύπαρξη τελεσίδικης καταδίκης, ανεξαρτήτως ποινής και χρόνου έκδοσης καταδικαστικής απόφασης, για παραβάσεις της νομοθεσίας για την εγκατάσταση και κίνηση αλλοδαπών στην Ελλάδα, καταργείται. Η κατάργηση του κωλύματος αυτού καταλαμβάνει και τις εκκρεμείς αιτήσεις πολιτογράφησης.»

⁵ Άρθρο 31, παρ. 1 της Σύμβασης της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων.

σύμφωνα με το άρθρο 34 της Σύμβασης της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων⁶ «αι Συμβαλλόμενοι Χώροι θα διευκολύνουν, εν τω μέτρω του δυνατού, την αφομοίωση και πολιτογράφηση των προσφύγων. Θα προσπαθήσουν ειδικότερον, να επιταχύνουν την διαδικασία της πολιτογραφίσεως και να ελαττώσουν, εν τω μέτρω του δυνατού, τα δημοσιονομικά βάρη της τιαούτης διαδικασίας». Σημειώνουμε, δε, ότι η ίδια υποχρέωση διευκόλυνσης της διαδικασίας πολιτογράφησης ισχύει και για τους ανιθαγενείς,⁷ σύμφωνα με το άρθρο 32 της Σύμβασης του ΟΗΕ για το Καθεστώς των Ανιθαγενών του 1954⁸ και τους οποίους ο Ν. 3284/2004 είχε υπαγάγει στις ευνοϊκότερες ρυθμίσεις που ίσχυαν για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες. Συνεπώς, θα πρέπει γι' αυτές τις κατηγορίες αλλοδαπών να ισχύσει ευνοϊκότερη χρονική προϋπόθεση.

Επιπλέον, το στοιχείο (δ) προβλέπει ότι για τους ομογενείς και τους κατόχους της ιθαγένειας κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν απαιτείται η χρονική προϋπόθεση της πενταετούς διαμονής. Η διαφοροποίηση μεταξύ αλλογενών και ομογενών συνιστά έναν ιστορικό πυλώνα του δικαίου της ελληνικής ιθαγένειας και της ίδιας της συγκρότησης της σύγχρονης ελληνικής πολιτείας. Ωστόσο, οι λόγοι για τους οποίους διατηρείται η διάκριση μεταξύ ομογενών και αλλογενών δεν μπορούν να οδηγούν σε διαφοροποιητικές ρυθμίσεις αναφορικά με την κτήση της ελληνικής ιθαγένειας τέτοιας έκτασης, όπως η υπό εξέταση. Εξάλλου, οι διαφοροποιήσεις μεταξύ αλλογενών και ομογενών έχουν επικριθεί και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας.⁹ Επιπλέον, η ασυμβατότητα της εν λόγω διαφοροποίησης με

⁶ Έχει κυρωθεί από την Ελλάδα με το ΝΔ 3989/1959 (ΦΕΚ Α' 201).

⁷ Υπενθυμίζεται ότι τα παιδιά που γεννιούνται σε ελληνικό έδαφος ως ανιθαγενή αποκτούν από τη γέννησή τους την ελληνική ιθαγένεια (άρθρο 1, παρ. 2 Ν. 3284/2004) σε συμμόρφωση με το άρθρο 7 της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού. Βλ. Δ. Κατραμάδος, «Άρθρο 7-Δικαίωμα στο όνομα και στην ιθαγένεια. Δικαίωμα να γνωρίζει τους γονείς του» στο Π. Νάσκου-Περράκη, Κ. Χρυσόγονος, Χ. Ανθόπουλος (επιμ.) *Η Διεθνής Σύμβαση για τα δικαιώματα του παιδιού και η εσωτερική έννομη τάξη: Ερμηνεία κατ'άρθρο*, (Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002), σελ. 70-73.

⁸ Ν. 139/1975 (ΦΕΚ Α' 176).

⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας, *Τρίτη Έκθεση για την Ελλάδα*, Στρασβούργο, 8 Ιουνίου 2004, CRI (2004) 24, παρ. 60-65.

το άρθρο 5 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Ιθαγένεια του 1997,¹⁰ θα πρέπει να προβληματίσει την ελληνική Πολιτεία, παρά το γεγονός ότι η τελευταία δεν έχει επικυρωθεί από την Ελλάδα.

Επίσης, σε ό,τι αφορά τους κατόχους ιθαγένειας κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εν όψει και της ενδεχόμενης περαιτέρω διεύρυνσης της ΕΕ, η διευκόλυνση αυτή στο μέτρο που δεν συνιστά υποχρέωση της Πολιτείας από το ενωσιακό δίκαιο δεν κρίνεται σκόπιμη. Ως εκ τούτου, η ΕΕΔΑ καλεί την Πολιτεία να αναθεωρήσει την έκταση της ως άνω διαφοροποίησης και να τεθεί η ίδια χρονική προϋπόθεση για τους ομογενείς, τους κατόχους ιθαγένειας κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες και τους ανιθαγενείς.

B) Άρθρο 3 ΣχΝ (άρθρο 6 ΚΕΙ)

Στοιχείο (α): Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή ο αλλοδαπός που επιθυμεί να πολιτογραφηθεί ως Έλληνας, υποβάλλει τη σχετική αίτηση στο δήμο ή την κοινότητα του τόπου διαμονής του. Σύμφωνα με το στοιχείο (α): «Η δήλωση αυτή γίνεται ενώπιον του δημάρχου με την παρουσία δύο Ελλήνων πολιτών ως μαρτύρων». Θα πρέπει να προστεθεί και η φράση «ενώπιον του προέδρου της κοινότητας», η οποία προφανώς έχει παραλειφθεί εκ παραδρομής, δεδομένου ότι η αίτηση πολιτογράφησης υποβάλλεται και στην κοινότητα του τόπου διαμονής.

Στοιχείο (δ): Προτείνεται να επεκταθεί η απαλλαγή από την προσκόμιση πιστοποιητικού γέννησης και στους ανιθαγενείς.

Στοιχείο (στ): Ειδικά σε ό,τι αφορά τους ομογενείς, τους κάτοχους ιθαγένειας κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τους αναγνωρισμένους πολιτικούς πρόσφυγες και τους ανιθαγενείς με το σκεπτικό που αναπτύχθηκε ανωτέρω αναφορικά με τη χρονική προϋπόθεση της πενταετούς διαμονής τους, προτείνεται η καταβολή μειωμένου παραβόλου.

¹⁰ Άρθρο 5 - Μη διάκριση: 1. Οι κανόνες για την ιθαγένεια ενός Κράτους Μέρους δεν θα περιλαμβάνουν διαφοροποιήσεις ή πρακτικές που ενέχουν διάκριση λόγω φύλου, θρησκείας, φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής προέλευσης.

Επιπλέον, η ΕΕΔΑ προτείνει τη συμπερίληψη του Αριθμού Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης (ΑΜΚΑ) στα απαραίτητα δικαιολογητικά πολιτογράφησης. Ο ΑΜΚΑ, μετά τη γενική εφαρμογή του, αποτελεί ουσιαστικά την ταυτότητα εργασίας και ασφάλισης κάθε διαμένοντος στη χώρα και συνηγορεί στη διαπίστωση της ένταξης στην κοινωνία με δικαιώματα και υποχρεώσεις από την αρμόδια Επιτροπή Πολιτογράφησης.

Γ) Άρθρο 5 ΣχΝ (άρθρο 8 ΚΕΙ)

Η παρ. 2 προβλέπει ότι πλέον «η απόρριψη αίτησης πολιτογράφησης αιτιολογείται κατά τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας». Ο ισχύων ΚΕΙ δεν προβλέπει την υποχρέωση αιτιολόγησης θετικής απόφασης, παρόλο που αυτό συμβαίνει στην πράξη, ενώ ρητώς ορίζει ότι η απορριπτική απόφαση δεν αιτιολογείται. Το ΣτΕ έχει κρίνει ότι «η πολιτογράφηση αλλοδαπού αποτελεί κυριαρχικό δικαίωμα της πολιτείας, η οποία το ασκεί σε κάθε περίπτωση, καταρχήν, ελεύθερα. Για το λόγο αυτό, άλλωστε, προβλέπεται ότι η απόρριψη αιτήματος για πολιτογράφηση δεν χρειάζεται αιτιολογία [...]».¹¹ Επιπλέον, όμως, έχει κρίνει ότι «η απορριπτική του αιτήματος πολιτογράφησης απόφαση να μεν δε χρειάζεται αιτιολογία, πάντως όμως όταν στη σχετική απορριπτική απόφαση ή σε άλλο έγγραφο στο οποίο γίνεται ρητή παραπομπή αναφέρονται ειδικοί λόγοι για τους οποίους η Διοίκηση αρνήθηκε την πολιτογράφηση, οι λόγοι αυτοί πρέπει να είναι νόμιμοι, πράγμα που ελέγχεται από τον ακυρωτικό δικαστή».¹²

Η υποχρέωση αιτιολόγησης που προβλέπει το ΣχΝ συνιστά σημαντικότερη εξέλιξη στο δίκαιο της ιθαγένειας, η οποία συνεπάγεται τη μεταβολή της φύσης της πράξης απονομής ιθαγένειας καθώς θα υπόκειται πλέον στον ακυρωτικό έλεγχο των δικαστηρίων. Η ΕΕΔΑ θεωρεί ότι αυτή η τροποποίηση συμμορφώνεται με τις αρχές της νομιμότητας και του κράτους δικαίου, αλλά και το άρθρο 11 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Ιθαγένεια

¹¹ ΣτΕ 1242/2007.

¹² ΣτΕ 2279/1990, 1159/1991, 474/2005, 1242/2007.

του 1997 που εισάγει την υποχρέωση αιτιολόγησης των αποφάσεων πολιτογράφησης. Επιπλέον, η ΕΕΔΑ είναι της άποψης ότι τυχόν προβληματισμοί για το πώς θα λειτουργήσει στην πράξη ο δικαστικός έλεγχος της απορριπτικής απόφασης, ιδίως όταν αυτή στηρίζεται σε λόγους εθνικής ασφάλειας στο μέτρο που οι σχετικές πληροφορίες δεν είναι κοινοποιήσιμες, μπορούν εύκολα να ξεπεραστούν. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ «ο απόρρητος χαρακτήρας ενός εγγράφου μπορεί μεν να δικαιολογήσει αντίστοιχο περιορισμό του δικαιώματος των διαδικών να λάβουν γνώση του διαβιβασθέντος φακέλου, όχι όμως και την μη διαβίβαση του εγγράφου αυτού στο δικαστήριο. [...] Επομένως, σε περίπτωση κατά την οποία η αιτιολογία της προσβληθείσης με αίτηση ακύρωσης διοικητικής πράξεως βασίζεται σε απόρρητο στοιχείο, η Διοίκηση δεν υποχρεούται μεν να αναφέρει στο σώμα της πράξεως τα πραγματικά δεδομένα που προκύπτουν από το στοιχείο αυτό, υποχρεούται, όμως, να το θέσει υπόψη του Δικαστηρίου κατά τρόπο συμβατό με τον απόρρητο χαρακτήρα του, το δε Δικαστήριο θα χωρήσει σε κρίση περί της νομιμότητας της αιτιολογίας της προσβαλλόμενης πράξεως, χωρίς να θέσει το στοιχείο αυτό υπόψη των διαδικών και χωρίς να εκθέσει, στην απόφασή του, το περιεχόμενό του».¹³

Τέλος, η ΕΕΔΑ θεωρεί ότι για λόγους νομικής πληρότητας η σχετική διάταξη θα πρέπει να προβλέπει ότι κάθε απόφαση πολιτογράφησης, είτε θετική είτε αρνητική, αιτιολογείται.

Ε) Άρθρο 19 ΣχΝ

Η εξαίρεση των εκκρεμουσών αιτήσεων πολιτογράφησης ή καθορισμού ιθαγένειας από την τήρηση προθεσμιών αντιτίθεται στο πνεύμα του ΣχΝ στο μέτρο που δεν υπάρχει καμία πρόβλεψη σχετικά με αυτές και μπορεί να δημιουργήσει παράδοξες καταστάσεις. Θα παρουσιαστεί το φαινόμενο των αιτήσεων δύο ταχυτήτων ενώπιον της ίδιας υπηρεσίας, εκ των οποίων αυτές που έχουν κατατεθεί μετά την ψήφιση του νόμου να

¹³ ΣτΕ 1116/2009, 4600/2005.

διεκπεραιωθούν ίσως και πριν ξεκινήσει η εξέταση αυτών που κατατέθηκαν υπό το προϊχύσαν καθεστώς. Βεβαίως, είναι κατανοητή η ανάγκη διευθέτησης των εκκρεμουσών αιτήσεων χωρίς κίνδυνο κατάρρευσης του συστήματος. Αυτό μπορεί, ωστόσο, να αντιμετωπιστεί με τη σταδιακή απορρόφησή τους σε βάθος χρόνου. Είναι αναγκαίο να οριστεί μία καταληκτική προθεσμία μέσα στην οποία θα διεκπεραιωθεί η εξέταση των εκκρεμουσών αιτήσεων, πχ. διετία ή τριετία από την έναρξη ισχύος του νόμου.

III. Κεφάλαιο Γ' Συμμετοχή στις εκλογές της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης

Η ΕΕΔΑ θέλει να εκφράσει την ικανοποίησή της για την πρωτοβουλία αυτή της Πολιτείας, η οποία αποτελεί ένα σημαντικό βήμα για την κοινωνική ένταξη των αλλοδαπών που ζουν νόμιμα και μόνιμα στη χώρα μας, παρόλο που τέτοια υποχρέωση δεν υφίσταται εκ του διεθνούς δικαίου, αλλά μόνον από το ενωσιακό δικαιο ως προς τους πολίτες κράτους μέλους της ΕΕ. Η ΕΕΔΑ, μάλιστα, ήδη από το 2005 με αφορμή τις παρατηρήσεις επί του Ν. 3386/2005 είχε προτείνει τη χορήγηση του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στους επί μακρόν διαμένοντες αλλοδαπούς ως προς τις εκλογές της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης.¹⁴

Η ΕΕΔΑ, ωστόσο, θεωρεί σκόπιμο να αποδοθούν πολιτικά δικαιώματα υπό τους περιορισμούς του άρθρου 15 ΣχΝ και στις κατηγορίες αλλοδαπών που έχουν τα ουσιαστικά προσόντα που απαριθμεί το άρθρο 12 ΣχΝ ανεξάρτητα από τον τύπο της άδειας παραμονής τους. Ειδικότερα, η ΕΕΔΑ είναι της άποψης ότι οι αλλοδαποί, οι οποίοι σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του παρόντος ΣχΝ πληρούν την προϋπόθεση της πενταετούς νόμιμης και συνεχούς παραμονής στην Ελλάδα ώστε να είναι σε θέση να υποβάλουν αίτηση πολιτογράφησης, θα πρέπει να έχουν τα προβλεπόμενα από το ΣχΝ πολιτικά δικαιώματα στις εκλογές της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, εφόσον

¹⁴ ΕΕΔΑ, «Παρατηρήσεις επί του Ν. 3386/2005 (ΦΕΚ Α' 212) 'Είσοδος και διαμονή υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια'», *Έκθεση 2005*, σελ. 141, σελ. 153.

επιθυμούν να εγγραφούν στους σχετικούς εκλογικούς καταλόγους. Η λογική πίσω από την πρόταση αυτή έγκειται: α) στο γεγονός ότι και για τις απαριθμούμενες στο ΣΧΝ κατηγορίες αλλοδαπών απαιτείται η χρονική προϋπόθεση της πενταετίας και συνεπώς δεν καθίσταται λογικά σαφές σε τι διαφοροποιείται η μία κατηγορία από την άλλη, καθώς διαφαίνεται ότι η πενταετία λειτουργεί ως ένα κατ'αρχήν κριτήριο κοινωνικής ένταξης που δικαιολογεί την αναγνώριση των ως άνω δικαιωμάτων. Εφόσον παρέχεται η δυνατότητα αίτησης πολιτογράφησης και στις λοιπές κατηγορίες αλλοδαπών, δηλαδή της δυνατότητας απόκτησης της ιδιότητας του Έλληνα πολίτη, είναι λογικό, σε ένα πρώτο στάδιο, να τους δοθούν τα προβλεπόμενα εκλογικά δικαιώματα. β) Επιπλέον, η δυνατότητα εγγραφής στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους και για τις ως άνω κατηγορίες αλλοδαπών μπορεί να λειτουργήσει και ως απόδειξη της κοινωνικής τους ένταξης και δυνατότητας ενεργούς συμμετοχής στην πολιτική ζωή της χώρας για τους σκοπούς της πολιτογράφησης.

Αθήνα, 21.01.2010